

Ширяев Е.А.

Реформирование административно-территориального устройства РСФСР в 1930-е годы*

В конце 1920-х – 1930-е гг. в СССР была проведена социалистическая модернизация страны (включавшая в себя индустриализацию, коллективизацию и культурную революцию). Для ее проведения требовалось создать соответствующую модель управления на всех уровнях власти: центральном, региональном и местном. При конструировании региональной управленческой системы (уровень областей, краев, АССР, входивших непосредственно в РСФСР), изменения в ней происходили по следующим направлениям: функции и структура государственных и партийных органов власти, их взаимодействие между собой, кадровая политика, административно-территориальное деление (АТД).

К 1930 г. АТД РСФСР выглядело следующим образом. В результате проведения политики районирования 1923–1929 гг. (переход от деления страны на губернии и уезды к делению на области (края), округа и районы) на территории РСФСР было создано тринадцать областей и краев. Причем в 1928–1929 гг. политика районирования проводилась форсированными темпами, и в результате за эти два года было создано восемь из тринадцати новых областей и краев. Это было сделано для создания единой модели АТД для всей страны: ее можно было менять сразу в масштабе всей страны.

Однако модель АТД страны, сложившаяся в результате районирования, сразу же начала давать сбои, в первую очередь на окружном уровне. В связи с этим В.М.Молотов так высказывался по поводу районирования 1920-х гг.: «Районирование ближайших районов дает и по партийной линии минусы, ибо сейчас ЦК непосредственной управляет губкомами, а после должен будет управлять через областные центры, т.е. появятся новые инстанции»¹. Форсирование коллективизации и индустриализации, административно-репрессивный характер проводимой политики превратили округа в «передаточные инстанции директив, идущих сверху вниз»².

Вопрос о том, чтобы как-то усовершенствовать систему, был поставлен уже в апреле 1929 г., на *XVI партийной конференции*. В резолюциях конференции этот вопрос был поставлен по докладу «Об итогах и ближайших задачах борьбы с бюрократизмом» в пункте «Приведение системы управления в соответствие с системой нашего хозяйства и требованиями социалистического строительства»: «Подвергнуть специальному изучению итоги районирования с точки зрения, прежде всего, приближения аппарата государственного управления к массам рабочих и трудящихся крестьян.

Поскольку узловым пунктом, где осуществляются директивы партии и Советской власти, является район, сюда необходимо перенести центр тяжести работы по улучшению и исправлению государственного аппарата.

В соответствии с этим должна быть пересмотрена структура окружного советского аппарата под углом зрения обеспечения районных центров возможно большим количеством проверенных коммунистов, организаторов и специалистов»³.

* Статья подготовлена в рамках реализации ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг.

¹ Цит. по: Карелин Е.Г. Проведение реформы районирования в 1920-е годы (на материалах Западной области РСФСР) // Вестник Московского университета. Сер. 8. История. 1991. № 1. С. 64, 67.

² Карелин Е.Г. Создание и функционирование регионального механизма власти в Западной области России (1929–1937гг.) // Среднерусской вестник общественных наук. 2008. № 1. С. 46.

³ Шестнадцатая конференция ВКП(б). Апрель 1929 г. Стенографический отчет. М., 1962. С. 653.

После этого в июне-июле 1929 г. ЦК ВКП(б) и Советское правительство приняли решение об организации пяти опытно-показательных округов. Этот опыт был проведен на территории Армавирского, Челябинского, Курского, двух округов УССР и Витебского – БССР.

Сущность работы опытно-показательных округов сводилась к тому, что большинство функций окружного исполнительного комитета было передано райисполкомам, горсоветам и сельсоветам. За окрисполкомом оставалось планирование и осуществление контроля за работой нижестоящих Советов. Были ликвидированы отделы окрисполкома и вместо них введены ответственные исполнители, подчинявшиеся непосредственно председателю. Освободившиеся работники были направлены на работу в районы и сельские Советы⁴.

Решение о ликвидации округов в масштабе всей страны было принято в июне-июле 1930 г. 15 июня по инициативе И.В.Сталина на заседании Политбюро ЦК был рассмотрен этот вопрос и признано «необходимым упразднение округов и максимальное усиление районных организаций за счет освободившихся работников окружных организаций с установлением непосредственной связи обкомов (крайкомов, национальных ЦК) с районными организациями». В качестве целей этой ликвидации были заявлены две: максимальное приближения партийно-советского, хозяйственно-кооперативного и профсоюзного аппарата к району и селу; и – укрепление областных органов (крайкомов, национальных ЦК) и превращения их в действительных руководителей хозяйственного строительства на местах⁵.

27 июня 1930 г. на XVI съезде ВКП(б), выступая с политическим отчетом ЦК, Сталин поднял вопрос о ликвидации округов в разделе доклада, посвященного очередным задачам по сельскому хозяйству. Здесь он дал так определил цель районирования – «приблизить партийно-советский аппарат к району и селу для того, чтобы получить возможность своевременно разрешать наиболее важные вопросы сельского хозяйства, его подъема, его реконструкции». Касаясь хода коллективизации, он подчеркнул, что «сейчас центр тяжести колхозного строительства перемещен в районные организации», и поэтому необходимо укрепить районы «достаточным количеством нужных работников». Для достижения этой цели Сталин предлагал упразднить округа, за счет освободившихся окружных работников усилить районные организации, и связать районные организации непосредственно с областью (крайкомом, национальным ЦК). Ликвидацию эту, как подчеркнул Сталин, необходимо было провести только после того, как будет проведена подготовительная работа, а не сразу⁶.

Важным моментом в подготовке к упразднению округов стало *совещание Комиссии ЦКК ВКП(б) и делегатов XVI съезда ВКП(б)* (представителей союзных республик, краев и областей) по вопросам, связанным с ликвидацией округов 11 июля 1930 г. Здесь были рассмотрены практические вопросы о подготовке, сроках, ходе и т.п. новой реформы АТД. Необходимо отметить, что срок ее проведения, намеченный на этом совещании, был 1 января 1931 г.

Через 4 дня, 15 июля 1930 г. принимается *постановление Политбюро «О ликвидации округов»* (конкретизирующее положения постановления от 15 июня). В нем вновь подчеркивалась цель упразднения окружного звена – приближение аппаратов к району, селу. Обкомам и облисполкомам предписывалось *немедленно* «перейти к непосредственной связи с районами». Для этого необходимо было усилить аппараты обкомов, «в особенности необходимо расширить количественно и улучшить

⁴ СЗ СССР. 1929. № 45. С. 389.

⁵ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 3. Д. 787. Л. 3.

⁶ Шестнадцатый съезд ВКП(б). 1930 г. Стенографический отчет. М.; Л., 1931. С. 45.

качественно инструкторский аппарат». Кроме того, один из секретарей обкома и зампредела исполкома должны были заняться «исключительно вопросами сельского хозяйства и налаживания связи с районами». Оргинструкторскому отделу, Распредотделу, Культпропу ЦК поручалось в двухдекадный срок разработать штаты партийных организаций, пересмотр сети газет и т.п. Фракции ЦИК, Совнаркому и ЦКК-НКРКИ разработать в двухдекадный срок и внести на утверждение ЦК все вытекающие в связи с ликвидацией округов советско-хозяйственные мероприятия. ЦК обязывал ЦК нацкомпартий, краевые, и областные комитеты систематически, один раз в декаду, сообщать в ЦК ВКП(б) о ходе работы по ликвидации округов⁷.

В этом постановлении срок проведения реформы устанавливается – к 1 октября 1930 г., причем реформу было начать немедленно, что очевидно противоречило выступлению И.В. Сталина на XVI партсъезде, когда он заявил, что «ЦК... вовсе не думает, что это дело надо провести немедленно». Такой спешке было объяснение: для окружного партийного и советского аппарата вопрос ликвидации округов был вопросом их дальнейшей судьбы. Как справедливо указывает А.П. Воробей, «можно представить себе, какой шок пережили сотни окружных чиновников, узнав, что большинству из них придется покинуть насиженные городские должности и переместиться в неустроенную глушь районов»⁸. На совещании 11 июля председатель Исполнительного комитета Нижне-Волжского краевого Совета М.И. Хлопьянкин при обсуждении пункта из текста предложений совещания, гласившего: «Просить ЦК Партии дать директиву крайкомам о полном закреплении существующих окружных кадров работников за районами, делая исключения только с ведома ЦК партии», прямо заявил: «Вы принимаете такую вещь, которую мы проводить не будем». На что ему было тут же сказано: «Тогда будете отвечать»⁹. То же положение о судьбе окружных работников было закреплено и в постановлении Политбюро 15 июля: «Главное внимание должно быть обращено на использование освобождающихся окружных работников. При этом не менее 90% работников должно быть направлено на работу в районы. Распределение освобождающихся окружных работников производится краевыми и областными комитетами. Руководящая группа окружных работников (20 чел.) распределяется с утверждения ЦК ВКП(б)». В Политбюро понимали, что, несмотря на все слова Сталина о том, что «посылка в район – не наказание, не снижение, а величайшее доверие парторганизации, оказываемое посылаемому работнику, ибо сейчас центр тяжести колхозного строительства перемещен в районные организации»¹⁰, окружные работники воспринимали направление в район не иначе как ссылку. Поэтому предполагалось обеспечение за перебрасываемыми в районы работниками соответствующей, примерно, окружному, масштабу зарплаты¹¹.

При знакомстве со стенограммой совещания 11 июля и решением Политбюро от 15 июля обращает на себя внимание явное противоречие по тому вопросу, какие должны быть *характеристики у районов* по территории и количеству населения.

В решении Политбюро от 15 июля указывалось: «ЦК подчеркивает неправильность замечающихся тенденций оттягивания сроков ликвидации округов и нового пересмотра границ районов в сторону их укрупнения и фактического их превращения в уезд, что противоречит указанной выше основной задаче при ликвидации округов» (задаче приближения аппарата к массам)¹². Прямо

⁷ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 3. Д. 789. Л. 10–11.

⁸ Воробей А.П. Влияние структурной перестройки органов ВКП(б) на ход и результаты коллективизации в Северном крае, 1929–1930 годы: дисс. канд. ист. наук. Архангельск, 1999. С. 90.

⁹ РГАСПИ. Ф. 78. Оп. 1. Д. 364. Л. 37.

¹⁰ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 21. Д. 834. Л. 98.

¹¹ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 3. Д. 789. Л. 11.

¹² РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 3. Д. 789. Л. 10.

противоположную точку зрения высказывает на совещании 11 июля М.И. Калинин, ссылаясь при этом на И.В. Сталина: «Мне кажется, что в первую очередь надо создать такой район, чтобы он мог жить и развиваться, чтобы у него была некоторая материальная мощь... Я считаю, что если район имеет меньше 150 тысяч населения, такой район развиваться не может, конечно, если брать в массе, а не исключение... Я думаю, что если мы хотим укрепить районы, то давайте делать районы настоящие, а иначе незачем проводить реформу. Помните я на Политбюро сказал, что этим мы возвращаемся к уезду, и товарищ Сталин ответил: «А что же здесь плохого?»¹³. Калинин имеет в виду заседание Политбюро 15 июня, когда был в первый раз поставлен вопрос о ликвидации округов. Кроме того, на совещании все выступающие, которые прибыли из регионов, заявляют, что у них уже разработаны проекты укрупнения сети районов, согласно которым количество районов сокращается примерно в полтора раза.

Данное противоречие объясняется, как представляется, неопределенностью в данном вопросе высшего руководства страны. На заседании Политбюро 15 июня обсуждалась возможность укрупнения районов и в связи с этим на совещание 11 июля региональные руководители приехали с проектами, в которых предусматривалось уменьшение количества районов в 1,5 раза (и соответственно, увеличение их территории в 1,5 раза). Но потом от массового укрупнения районов в 1930 г. отказались, и было решено не менять в очередной раз административно-территориальную сетку, а попытаться наладить управление в существующих границах областей и районов (исключением было разделение Сибирского края на два). В пользу данного положения можно привести тот факт, что в 1930 г. никакого массового укрупнения районов не произошло (для всей страны была введена 10% норма сокращения прежнего количества районов)¹⁴, принимались лишь различные постановления о работе партийного и государственного аппарата в связи с ликвидацией округов¹⁵. А в 1934 г. районы наоборот были разукрупнены на базе МТС¹⁶.

В советском порядке решение о ликвидации округов было оформлено постановлением ЦИК и СНК СССР 23 июля 1930 г.

Таким образом, решения Политбюро 15 июня и 15 июля 1930 г. положили начало новой реформе АД СССР.

Относительно *конкретной деятельности региональных органов власти* в ходе ликвидации округов можно выделить следующие главные направления их работы: кадровый вопрос (распределения окружных работников в районные и областные органы власти); налаживание непосредственной связи региональных центров с районами.

В соответствии с решением Политбюро о перемещении 90% окружных работников на работу в районы, принимались решения региональными парткомами. Так, на втором пленуме Нижегородского крайкома 29 июля 1930 г. было решено из 650 окружных работников 500 направить в районы. В результате каждый район получал по 5–6 работников. Практическое осуществление кадровых перестановок и разрешение других вопросов, связанных с ликвидацией округов, возлагалось на созданные крайкомом окружные партийные тройки. Кроме того, на время составления бюджета и контрольных цифр в бывших окружных центрах оставались несколько окружных

¹³ РГАСПИ. Ф. 78. Оп. 1. Д. 364. Л. 18–19.

¹⁴ Карелин Е.Г. Механизм власти и управления Западного края Советской России в 1917–1939 гг. Смоленск, 2008. С. 303.

¹⁵ См., например: СУ РСФСР 1930. № 41. Ст. 492, 493. № 53. Ст. 642.

¹⁶ Административно-территориальное устройство России: история и современность. М., 2003. С. 224.

работников, которые должны были помочь составить районные бюджеты и контрольные цифры¹⁷.

В различных регионах работа по ликвидации округов имела региональные особенности. В некоторых регионах районные аппараты доукомплектовывались в результате посылке в районы работников краевых учреждений.

Важнейшим практическим вопросом, вставшим перед региональными властями, было налаживание прямой бесперебойной связи областных центров с районами. Для этой цели один из секретарей обкома партии и зампреда исполкома согласно постановлению Политбюро 15 июля должен был заниматься исключительно вопросами сельского хозяйства и налаживания связи с районами.

Вопрос налаживания связи центров с районами действительно был сложным для 1930 г. На совещании 11 июля, после того, как представитель Казахстана Богданов его поднял, этого вопроса касались все участники совещания. Богданов отмечал, что Казахстан не отвечает правительству «по несколько недель, п.ч. связь с районами очень плохая». Представитель Украины Чубарь подчеркивал, что необходимо налаживать радиосвязь, а также для налаживания инструкторской связи нужно, чтобы в каждом районе было 2–3 машины, и «для поддержания связи и исправления ошибок на местах – это будет иметь решающее значение». Ему отвечал представитель Сибири Яксуткин: «У нас телефонной и телеграфной связи нет. Мы ездим на лошадях. Автомобили нам не помогут, так как дорог у нас нет. Очевидно, нужны какие-то новые виды снабжения, может быть аэросани».

Председатель исполкома Западной области И.С. Шелехес привел пример дороговизны телеграфной связи: «Мы уже пытались ряд срочных распоряжений правительства посылать непосредственно в район и такая телеграмма на 124 района обходится в 3–4 тысячи рублей. Т.о., если мы будем все наши распоряжения посылать по телеграфу, то каждая телеграмма будет нам стоить 4.000 рублей (Орджоникидзе: Не посылайте таких телеграмм, которые стоят 4 тысячи рублей)... Так что здесь надо поставить вопрос о радиосвязи и использовать эту радиосвязь во всю»¹⁸.

Таким образом, в ходе практической работы по ликвидации округов проблема налаживания связи с районами заняла одно из центральных мест.

В Нижегородском крае на пленуме крайкома 29 июля 1930 г. в докладе Э.К. Прамнэка о ликвидации округов говорилось, что с 1 августа установится ежедневная почтовая связь со всеми районами, будет установлена телеграфная связь, за исключением трех районов. Однако в прениях по докладу Белимов (представитель краевых учреждений связи) отметил, что связь центра с районами будет затруднена, ибо «связь к этим задачам совершенно не приспособлена. От общего количества РИКов только 50% имеют почту-пятидневку. Мы имеем 20% РИКов, обслуживаемых телефонами и то, с неудовлетворительной слышимостью. Радиосвязи нет... Состояние дорог в районах чрезвычайно плохое... На ближайший год рассчитывать на хорошую телефонную связь не представляется возможным по целому ряду причин... Основной упор мы делаем на радио». Радиосвязь же первое время предполагалось сделать односторонней, т.к. в районах не было передаточных станций¹⁹. Таким образом, связь областей с районами налаживалась очень тяжело, фактически, в полном объеме она не была установлена в 1930 г.

Ликвидация округов была произведена к 1 октября 1930 г. на большей части РСФСР (исключение составлял Казахстан, в котором было решено перенести сроки ликвидации округов на более позднее время). Тем не менее работа по отладке системы

¹⁷ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 21. Д. 834. Л. 98.

¹⁸ РГАСПИ. Ф. 78. Оп. 1. Д. 364. Л. 5, 17, 21, 25.

¹⁹ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 21. Д. 834. Л. 98, 46.

регионального управления, налаживание непосредственной связи региональных центров с районами продолжалась. «Главным показателем того, что реформа себя оправдала, пока является ход хозяйственно-политических кампаний, значительное превышение заготовками этого года (в абсолютных цифрах) результатов прошлогодних заготовок», говорилось в записке на имя Калинина от заместителя руководителя группы госаппарата Мулярчука ЦКК – РКИ в феврале 1931 г.

В этой же записке приводились многочисленные факты, что система управления без округов пока давала очень серьезные сбои (факты, приводимые в записке, относились к ноябрю-декабрю 1930 г. и были почерпнуты из докладов краевых и областных КК-РКИ). Главными фактами, относящимися к характеристике районов, были следующие: районы не освоили вполне предоставленных им прав и функций (так, секретарь Западного обкома И.П.Румянцев отмечал, что «районы, «приучившись» к мелочной опеке продолжают запрашивать по каждой мелочи мнения и санкции области») ²⁰, многие промышленные предприятия районного значения отошли к регионам. Главной же проблемой стала неукомплектованность кадрами сельских районов. При этом необходимо отметить, что решение ЦК о переброске в районы 90% окружных работников было выполнено хотя и не полностью, но значительно (всего в районы переброшено бывших окружных работников: по РСФСР – 72,8%, по БССР – 75,5%, по ЗСФСР – 87,1%). Главная проблема здесь заключалась в том, что эти переброшенные в районы работники «застряли» в городах: в Ленинградской области 33,6%, на Северном Кавказе – 22%, в Московской области – 36%, по ЗСФСР – 47% и т.п. ²¹ То же самое говорилось на третьем пленуме Западного обкома ВКП(б) 25–27 декабря 1930 г.: «некоторые глубинные районы еще до сих пор не получили подкрепления» ²².

Относительно связи региональных центров с районами также можно сказать, что решить эту проблему сразу также не удалось. На пленуме Запобкома констатировали, что «как ни плохо сейчас область связана с районами, все же при наличии округов никогда не было такой связи. Как ни плохо работает район, но никогда такой самостоятельности у района при наличии округов не было» ²³. Кроме того, на этом же пленуме указывалось на существенные недостатки в работе областного аппарата: «Бесспорно, товарищи, областной аппарат воспринял ликвидацию округов тоже механически, не правильно, политически недооценил. Некоторые поняли так – раз подведомственная организация мельче, значит, больше можно командовать ею. И если проверить директивы, каким языком областные учреждения разговаривали с округом и каким говорят с районом – разница большая. Кроме того, областной аппарат вначале оказался беспомощным в смысле знания районов и людей в районах» ²⁴.

Таким образом, проведя ликвидацию округов, руководство страны столкнулось с *необходимостью налаживания системы регионального управления*. Различные реформы в этом направлении (при сохранении больших регионов, организованных в результате районирования, за исключением разделения Сибирского края) продолжались до конца 1933 гг.

Можно выделить следующие *направления таких реформ*: разделение Сибирского края на два края, проведение районирования в национальных регионах, создание округов в районах Крайнего Севера, создание областей в составе краев, изменения в

²⁰ Цит. по: Карелин Е.Г. Механизм власти и управления Западного края Советской России в 1917–1939 гг. Смоленск, 2008. С. 305.

²¹ РГАСПИ. Ф. 78. Оп. 1. Д. 364. Л. 41, 42, 44.

²² РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 21. Д. 4079. Л. 19.

²³ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 21. Д. 4079. Л. 18 об–19.

²⁴ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 21. Д. 4079. Л. 19–19 об.

структуре партийных и государственных региональных округов, создание чрезвычайных органов партии.

Прямым следствием ликвидации округов стало разделение Сибирского края 30 июля 1930 г. на Западно-Сибирский и Восточно-Сибирский. На заседании Политбюро 15 июля по докладу первого секретаря Сибирского обкома Р.И. Эйхе было «предрешено выделение из состава Сибирского края и Дальне-Восточной области новой области с центром в Иркутске», создание Оргбюро Восточно-Сибирского края, Секретариату ЦК поручалось наметить его состав. Отдельным пунктом постановления Сибкрайкому и Далькрайкому запрещалось перемещать без разрешения ЦК работников из отходящих к новой области округов²⁵.

Также было проведено районирование некоторых национальных административно-территориальных единиц, в которых до тех пор сохранялось старое АД. Так, 20 августа 1930 г. 8 кантонов Башкирской АССР были заменены на 48 районов; 10 августа кантоны Татарской АССР заменялись на 46 районов²⁶.

В 1931 г. произошло изменение структуры партийных органов в связи с ликвидацией округов. Соответствующее положение было принято ЦК ВКП(б) 21 февраля: «Некоторые практические выводы о работе парторганов в связи с ликвидацией округов», в соответствии с которым в обкомах были созданы территориально-производственные сектора, за каждым из которых закреплялось несколько районов со своей производственной специализацией.

В последующие годы были созданы чрезвычайные органы партии – в совхозах, политотделы МТС (1933 г.), политотделы на железнодорожном (1933 г.) и водном транспорте (1934 г.).

Еще одним направлением в приведении АД страны в соответствие задачам социалистической модернизации стало создание областей в рамках Дальне-Восточного края и в Северо-Кавказском крае (при сохранении единого краевого центра). Так, 20 октября 1932 г. были созданы Амурская, Камчатская, Приморская, Сахалинская области в составе Дальне-Восточного края. 22 июля 1934 г. были созданы еще четыре области: Нижне-Амурская (из Охотского национального и Нижне-Амурского округов), Хабаровская, Зейская и Уссурийская. Таким образом, в составе Дальне-Восточного края до 1938 г. существовали 8 областей (когда край был разделен на два края, а области, входившие в него, вошли в эти новые края), которые фактически были укрупненными округами. Помимо Дальнего Востока, попытка реформирования АД через создание областей в рамках краев была опробована на Северном Кавказе. 20 ноября 1933 г. в Северо-Кавказском крае была создана Северная область (но упразднена уже 5 июля 1934 г. с преобразованием ее в Северо-Донецкий округ). 5 марта 1934 г. была создана Читинская область в рамках Восточно-Сибирского края (упразднена 7 декабря того же года). Таким образом, образование областей в составе краев было признано неудачной практикой, кроме Дальнего Востока.

При организации областей в составе Дальне-Восточного края в 1932 и 1934 гг. (а также создании Читинской области в составе Восточно-Сибирского края, и Северной области в Северо-Кавказском крае) создавались областные Оргбюро крайкома ВКП(б), их состав утверждался крайкомом²⁷, первые секретари обкомов утверждались Политбюро²⁸. Многие вопросы они не могли решать самостоятельно. Так, крайкомом

²⁵ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 3. Д. 789. Л. 5.

²⁶ СУ РСФСР 1930. № 46. Ст. 556; № 60. Ст. 718.

²⁷ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 21. Д. 5419. Л. 292 об–293 об.

²⁸ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 3. Д. 940. Л. 24.

утверждались решения обкомов о назначении на должности заведующих отделами, секретарей райкомов, повестка конференций и съездов советов в районах и областях²⁹.

Таким образом, в ходе «настройки» системы регионального управления в период 1930–1933 гг. остались совершенно незатронутыми реформами большие края и области, созданные в результате районирования 1920-х гг. Основное содержание реформ этого периода заключалось в изменении системы власти на местном уровне, а также налаживании контроля и управления со стороны региональных партийных и государственных органов над местными.

Иной характер носят реформы системы регионального управления с 1934 г., причем по всем направлениям (функции и структура партийных и государственных органов власти, кадровая политика, АД).

Так, в области партийного и советского строительства согласно решениям XVII съезда ВКП(б), прошедшего в январе-феврале 1934 г., происходит переход от функциональной системы построения партийных и государственных органов, к отраслевой. По решениям ноябрьского пленума ЦК ВКП(б) были ликвидированы чрезвычайные партийные органы – политотделы МТС. В повседневной работе партийным комитетам и государственным органом предписывалось «перейти от «общего» и отвлеченного руководства к конкретному руководству, от «общих» резолюций к оперативным решениям, основанным на изучении и знании деталей и техники дела, к тесной, живой связи с низовыми звеньями производства и управления»³⁰. В кадровой политике в результате «Большого террора» 1936–1938 гг. произошла смена правящего слоя на региональном уровне.

Принципиальные изменения произошли в области административно-территориального устройства страны. В период 1934–1941 гг. происходит разукрупнение всех регионов, созданных в период районирования 1923–1929 гг. В реформировании АД в этот период можно выделить 2 этапа: 1934–1936 гг. и 1936–1941 гг.

Первый этап разукрупнения административно-территориальных единиц охватывает 1934 – первую половину 1936 гг., и характеризуется распадом ряда краев и больших областей на меньшие по размерам области. В это время было создано 16 новых областей и краев.

В итоге к середине 1936 г. были разукрупнены многие области, созданные в период 1920-х гг. Этим процессом была охвачена значительная часть территории РСФСР: Сибирь, Урал, Поволжье, Северный Кавказ, Центр.

Еще больший масштаб разукрупнения приняли на *втором этапе разукрупнений, в декабре 1936–1941 гг.*

5 декабря 1936 г. была принята новая Конституция СССР. В соответствии с ней часть национально-государственных преобразований получили статус АССР, и они, а также все существовавшие к этому времени АССР, были выведены из состава краев и входили теперь непосредственно в РСФСР. Соответственно, те края, из которых были выделены АССР, были переименованы в области: Восточно-Сибирский край, Северный край, Горьковский, Кировский, Куйбышевский, Саратовский, Сталинградский.

С 1937 по 1941 гг. были созданы 17 новых областей и краев.

Таким образом, после главной волны разукрупнений 1934 и 1937–1938 гг. в составе РСФСР в 1941 г. не осталось ни одной «большой» области или края, созданных во времена укрупнительной реформы 1920-х гг. (если не считать не полностью размельченную Ленинградскую область). Новые области имели значительно меньшие размеры и в некоторой степени напоминали уничтоженные в 1923–1929 гг. губернии. В

²⁹ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 21. Д. 5419 Л. 293 об, 300.

³⁰ Семнадцатый съезд ВКП(б). Стенографический отчет. 26 января – 10 февраля 1934 г. М., 1934.

1941 г. административно-территориальное устройство РСФСР представляло из себя следующее: существовали 5 краев с входившими в них пятью областями и шестью автономными областями, 30 областей и 16 АССР. Общее число регионов увеличилось в 2,5 раза (с 22 в 1930 г. до 51 в 1941 г.).

Механизм проведения реформирования АТД в 1930-е гг. значительно отличался от механизма укрупнения регионов в 1920-е гг.

Если при укрупнении регионов необходимо было сформировать структуру и штаты нового областного центра, определить внешние границы региона, полностью переделать внутреннюю структуру АТД, наладить связь новых административно-территориальных единиц с новым центром и т.д., то при разукрупнении ситуация выглядела иначе. Из части уже существовавшего региона формировался еще один регион (или из частей нескольких регионов). При этом определялась структура и штаты новых региональных организаций (партийных, государственных, хозяйственных и т.д.), значительно изменялся кадровый состав секретарей райкомов и председателей райисполкомов (поскольку многие из них переходили на работу в новый областной центр), и налаживалась связь райкомов с новым региональным центром. Для той части региона, которая сохраняла прежний административный центр, почти ничего не менялось: все властные органы продолжали действовать; проходила незначительная их перестройка и кадровые перестановки в связи с переходом части работников в новые области.

Решения о создании того или иного региона принималось Политбюро, а затем утверждалось в советском порядке. Так, например, решение о разделении Северо-Кавказского края было принято опросным решением Политбюро 1 января 1934 г. Этим же решением было организовано Оргбюро по созыву конференции Северо-Кавказского края, «намечены» первый и второй секретари крайкома, председатель крайисполкома³¹. 10 января вопрос о разделении Северо-Кавказского края был рассмотрен на заседании группы ВКП(б) Президиума ВЦИК XVI созыва, где был рассмотрен и принят проект постановления, внесенный Административной комиссией ВЦИК³². В этот же день данный проект был утвержден Президиумом ВЦИК: «Постановление Президиума ВЦИК о разделении территории существующего Северо-Кавказского края на Азово-Черноморский край и Северо-Кавказский край»³³.

По подобной же схеме проходило оформление решений о разукрупнении других регионов или создании областей в рамках краев.

Для руководства работой по созданию новых областей создавались временные органы – Временные бюро ЦК ВКП(б) по тому или иному региону (с середины 1930-х гг. они стали называться Оргбюро ЦК ВКП(б) по региону), Организационные комитеты ВЦИК. Утверждение первого и второго секретарей партбюро и председателя исполкома проходило по решению Политбюро одновременно с решением о создании региона. Утверждение и пополнение составов партбюро и Оргкомитетов – в дальнейшем по представлению первого секретаря и предисполкома (либо утверждение проходило после региональной партконференции и съезда Советов как членов обкома или крайкома). Так, при организации Саратовского края из состава Нижне-Волжского края, первый и второй секретари бюро и председатель Оргкомитета были утверждены 1 января 1934 г., а состав Саратовского крайкома – 11 июля 1934 г.³⁴.

В ходе конкретной работы временных органов власти они действовали как полноправные обкомы и исполкомы соответствующих регионов. Так, первый секретарь

³¹ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 3. Д. 937. Л. 21.

³² РГАСПИ. Ф. 94. Оп. 1. Д. 69. Л. 139.

³³ ГАРФ. Ф. Р-1235. Оп. 45а. Д. 103. Л. 4–6.

³⁴ См.: РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 3. Д. 937. Л. 21; Д. 948. Л. 36.

Оргбюро ЦК ВКП(б) по Ярославской области А.Р. Вайнов прямо говорил на I областной Ярославкой конференции в феврале 1937 г.: «Оргбюро ЦК ВКП(б) по Ярославской области целиком и полностью отвечает за все участки партийного строительства, политической и хозяйственной жизни всей нашей Ярославской области»³⁵.

Выборы постоянных региональных органов власти проходили на первых региональных конференциях и съездах Советов.

Конкретная деятельность временных органов власти заключалась, во-первых, в решении текущих хозяйственных и политических вопросов (т.е. обычная деятельность региональных властей). Во-вторых, налаживание связи нового центра с районами. В-третьих, необходимо было сформировать структуру всех партийных, государственных, хозяйственных организаций, и укомплектовать их кадрами.

Определяющую роль в решении всех этих вопросов играло партбюро региона. При изучении протоколов временных бюро ЦК ВКП(б) по тем или иным краям (областям), бросается в глаза единство методов их работы в течение всех 1930-х гг., вне зависимости от того, работало ли данное бюро в Поволжье, на Северном Кавказе или в Сибири.

Порядок деятельности был следующий. На первых заседаниях главное место занимали вопросы определения структуры и штатов будущих организаций области, укомплектование их кадрами, а также смена секретарей райкомов (многие из которых переходили на работу в новый региональный центр). Помимо этого, решались текущие вопросы. В зависимости от времени создания региона, на первое место могли выходить текущие хозяйственно-политические кампании. Так, по протоколам заседаний Оргбюро ЦК ВКП(б) по Тульской области, относящихся к октябрю-декабрю 1937 г., видно, что главное место в работе Оргбюро заняли вопросы приема в партию, им посвящена значительная часть решений. Другой характерный момент, который можно отметить, заключается в том, что на первых заседаниях Оргбюро по Тульской области первыми рассматривались вопросы организационного характера: утверждение Оргбюро различных организаций, формирование структуры областных органов, назначение на конкретные должности в областном центре и в районах. Вопросы текущей работы разрешались после этого. Хронологически такая тенденция прослеживается в течение первого месяца работы Оргбюро по Тульской области (с 8 октября по середину ноября 1937 г.). Но 26 ноября первыми вопросами являются уже вопросы текущей деятельности, а организационные отходят на второй план. Это свидетельствует о том, что основные вопросы по организации новой области были разрешены в течение месяца, и далее проходила лишь доработка в этом направлении³⁶.

Решение кадрового вопроса, комплектации центральных региональных организаций и районных, проходило по нескольким направлениям. Назначение первого и вторых секретарей, председателя исполкома региона проходило по решению Политбюро. На эти должности могли назначаться как вторые секретари того региона, из частей которого образуется новый, так и из горсовета нового регионального центра, так и совершенно посторонние новому региону люди.

Костяк организаций регионального центра составляли работники горсовета, в котором организовывался этот центр, или руководящие работники райкомов. Так, при создании Ярославской области в 1936 г. Оргбюро подобрало и направило на работу в областные советские учреждения 84 работника, в том числе 26 человек из Ярославской городской парторганизации и 18 человек в порядке выдвижения с низовой работы

³⁵ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 21. Д. 5951. Л. 154.

³⁶ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 21. Д. 4444.

(Ярославль, Кострома и другие районы)³⁷. При создании Вологодской области областные партийные комитеты были укомплектованы в основном работниками из райкомов партии³⁸.

При комплектовании областных и районных кадров массово практиковалось «выдвижение» на руководящую работу. При организации Ярославской области в 1937 г. было подобрано и выдвинуто на руководящую работу в районах 147 работников³⁹. В Вологодской области в 1938 г. на руководящие посты в партийные, советские и хозяйственные организации области было выдвинуто свыше 2000 партийных и непартийных большевиков, «энергичных и талантливых людей, до конца преданных партии Ленина-Сталина»⁴⁰. В Читинской области за время ее организации в 1937–1938 гг. было выдвинуто на руководящую партийную, советскую, хозяйственную работу свыше 1500 человек. С начала организации области почти целиком обновился состав секретарей райкомов: выдвинуто первых секретарей райкомов 26, вторых – 29, третьих – 30, всего 83 человека⁴¹.

В отдельных регионах значительная часть руководящих областных работников присылалась напрямую по решению центра. В Вологодской области руководство Оргбюро было разоблачено как враги народа 9 ноября 1937 г., и «образование руководящих областных организаций началось с того периода, когда Центральным Комитетом партии на руководство в Оргбюро ЦК ВКП(б) по Вологодской области были командированы подлинные большевики, проверенные ЦК ВКП(б) на решающих участках социалистической стройки и проявившие себя в борьбе с врагами народа»⁴².

Практиковались запросы от Оргбюро вновь организованных областей в прежние региональные центры данной территории с просьбой о присылке работников. Чаще всего такие запросы удовлетворялись. На заседании бюро Свердловского крайкома ВКП(б) в феврале 1934 г. рассматривались подобные запросы от Обско-Иртышского и Челябинского обкомов (все эти территории входили до разукрупнения в Уральскую область). В первый из них было командировано 6 работников, во второй – 13, «согласно их просьбе». Помимо этого, специально назначенным работникам было поручено подготовить и внести вопрос о выделении кадров из Областного советского аппарата для Челябинской и Обско-Иртышской областей. Существовала и следующая практика, как видно из решения Свердловского обкома: «Утвердить соглашение между тт. Кабаковым и Рындиным о передаче нижеследующих т.т. из областного актива в распоряжение Челябинского обкома ВКП(б)» (всего 17 человек)⁴³.

Таким образом, в период 1930-х гг. реформирование системы регионального управления было направлено на решение стоящих перед государством задач, которые менялись в ходе практической реализации курса на социалистическую модернизацию. Реформы, затрагивающие региональный уровень власти, проводились комплексно, и охватывали построение партийных и государственных органов, изменение их функций, проведение кадровой политики на региональном уровне. Еще одним направлением реформирования было изменение пространственного облика, административно-территориального деления.

Эти три направления были взаимосвязаны. Так, изменение АД региона вызывало перестройку партийных и государственных органов власти на региональном и местном

³⁷ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 21. Д. 5951. Л. 181.

³⁸ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 21. Д. 658. Л. 235.

³⁹ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 21. Д. 5951. Л. 181.

⁴⁰ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 21. Д. 657. Л. 3.

⁴¹ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 21. Д. 5774. Л. 60.

⁴² РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 21. Д. 658. Л. 234.

⁴³ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 21. Д. 3957. Л. 10, 12.

уровне (как было после ликвидации округов в 1930 г. в структуре АТД). Комплексный характер изменений виден в 1934 г., когда в январе началось разукрупнение областей и краев, созданных, в 1920-е гг., а в феврале того же года по решению XVII съезда ВКП(б) была проведена реформа построения партийных и государственных региональных органов.

В ходе реформирования административно-территориального деления РСФСР в период социалистической модернизации 1930-х гг. можно выделить два основных периода: 1930–1933 и 1934–1941 гг. Первый этап характеризуется тем, что результаты реформы районирования 1923–1929 гг. (создания трехзвенной системы АТД: область/край – округ – район) на уровне областей (краев) были сохранены. Так, сохранялись сами регионы, созданные в 1920-е гг. Значение региональных органов власти (после ликвидации округов) в управлении сельским хозяйством региона резко возросло. В связи с тем, что «центр тяжести колхозного строительства переместился в районы», содержание реформирования АТД в эти годы состояло в изменении сети сельсоветов и районов. При этом «показатели коллективизации по-прежнему оставались определяющими для конструирования схемы сельсоветов и районов»⁴⁴.

Второй период охватывает 1934–1941 гг. В результате резкого увеличения числа управляемых объектов в начале 1930-х гг. и сложившейся практики административно-командного управления, дальнейшее существование больших регионов было признано нецелесообразным. Реформа АТД, начавшаяся в январе 1934 г., приняла характер разукрупнения областей и краев, выведения АССР из состава краев (1936 г.), и охватила всю территорию РСФСР. Новая система АТД, складывавшаяся с 1934 г., соответствовала проводившейся социалистической модернизации. Об этом говорит и тот факт, что политика разукрупнения регионов была продолжена и после 1941 г., т.е. она устраивала высшее руководство страны.

Список литературы:

1. Административно-территориальное устройство России: история и современность / Под общ. ред. д.и.н. А.В. Пыжикова. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2003.
2. Воробей А.П. Влияние структурной перестройки органов ВКП(б) на ход и результаты коллективизации в Северном крае, 1929–1930 годы: дисс. канд. ист. наук. Архангельск, 1999.
3. Карелин Е.Г. Механизм власти и управления Западного края Советской России в 1917–1939 гг. Смоленск: Универсум, 2008.
4. Карелин Е.Г. Проведение реформы районирования в 1920-е годы (на материалах Западной области РСФСР) // Вестник Московского университета. Сер. 8. История. 1991. № 1. С. 62–69.
5. Карелин Е.Г. Создание и функционирование регионального механизма власти в Западной области России (1929–1937 гг.) // Среднерусский вестник общественных наук. 2008. № 1. С. 42–49.
6. Семнадцатый съезд ВКП(б). Стенографический отчет. 26 января – 10 февраля 1934 г. М.: Партиздат, 1934.
7. Шестнадцатая конференция ВКП(б). Апрель 1929 г. Стенографический отчет. М.: Госполитиздат, 1962.
8. Шестнадцатый съезд ВКП(б). 1930 г. Стенографический отчет. М.-Л.: Госиздат, 1931.

⁴⁴ Карелин Е.Г. Механизм советской власти и управления в Западном регионе России (1917–1937 гг.). Автореф. дисс. докт. ист. наук. М., 2010. С. 43.