



*К.Б. Корженевский*

*Нижевартовский государственный университет*

## **ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЙОНИРОВАНИЕ РСФСР В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 1920-Х ГГ.: ОТ ТЕОРИИ К ПРАКТИКЕ**

В статье рассматриваются основные шаги советских специальных плановых органов и комиссий по теоретической разработке основ экономического районирования РСФСР. Представлена эволюция проектной деятельности Госплана и других органов от теоретических набросков до практической реализации областного строительства в советском государстве.

Экономическое районирование, РСФСР, Госплан, комиссия по районированию, административная комиссия ВЦИК.

После Октябрьской революции и перехода власти к большевикам перед новой властью встали серьезные проблемы дальнейшего экономического развития России. Большевиками были выявлены проблемы хозяйственного и административно-территориального строительства, которые было необходимо решить в новых социалистических условиях развития государства.

Вопрос об экономическом районировании РСФСР был непосредственно тесно связан с вопросом об административном делении республики, которое за очень короткий срок, в силу стихийного и неконтролируемого процесса, было сильно видоизменено, но сохранило черты административно-территориальной системы Российской империи.

Уже в 1918 г. вопросы, касающиеся районирования, подвергались обсуждению в различных ведомствах, однако дальнейшие шаги по переходу от теоретического рассмотрения проблемы областного строительства к практическим действиям не были предприняты.

Проблематика коренного изменения административно-хозяйственного деления страны применительно к новым задачам, стоящим перед государством, была поставлена на повестку дня в 1919 г. и обсуждалась на VII и VIII съездах Советов [15, л. 130].

На состоявшемся в декабре 1919 г. VII Всероссийском съезде Советов был впервые явно обозначен вопрос о новом территориальном делении Республики [16]. По итогам 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 [4, л. 36].

Во исполнение настоящего постановления Всероссийского съезда при президиуме ВЦИК в феврале 1920 г. была образована административная комиссия, под руководством М.Ф. Владимирского, на которую возложили работу как по общей разработке принципов нового районирования республики, так и разре-

шения отдельных конкретных вопросов по созданию новых уездов в губерниях и областях [4, л. 36].

В декабре 1920 г. состоялся VIII Всероссийский съезд Советов, который постановил ускорить разработку плана районирования, возложив на ВЦИК задачу разработать вопрос о районировании РСФСР [17].

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 сложившихся в этих районах национальных комплексов [11, с. 8]. После представления плана ГОЭЛРО перед центральной властью встал вопрос о необходимости разделения территории РСФСР на экономические районы [15, л. 130].

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 [12, с. 23].

Постановлением СТО от 1 июня 1921 г. в Госплане была создана секция по районированию [13, л. 34]. В начале своей деятельности секция связалась с комиссией по районированию НКЗ и административной комиссией ВЦИК и ознакомилась с работами, проведенными Центральным статистическим управлением в области промышленного районирования; при этом выяснилось, что административное деление России было тесно связано с планом народного хозяйства, ввиду чего решено было с согласия председателя административной комиссии ВЦИК М.Ф. Владимирского окончательное установление границ районов производить в Госплане [1, с. 1].

В целом в начале 1920-х гг. теоретическая разработка проекта районирования России велась одновременно в нескольких учреждениях. Несмотря на то что в Госплане была сосредоточена основная работа, вся теоретическая база будущего районирования была подготовлена Госпланом в тесном 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 [10, 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 [3, 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 [7, с. 55–56].

Разработанный Госпланом проект районирования предусматривал, кроме создания новой административно-территориальной системы, основанной на экономической базе, налаживание системы местного хозяйства; кроме того, план областного строительства предусматривал также создание базы для дальнейшей организации крупной промышленности и транспортной сети [14, л. 29].

Районирование было завязано на экономическом принципе, предусматривавшем выделение в виде района (области) своеобразной, по возможности экономически законченной территории страны, которая, благодаря комбинациям природных особенностей, культурных накоплений прошлого времени и населения с его подготовкой для производственной деятельности, должна была представлять одно из звеньев общей цепи народного хозяйства (Там же, л. 6).

В основу разделения на районы были положены последние сведения о природных ресурсах страны, некоторые данные о формах прошлого развития страны и опыт проектирования будущих хозяйственных форм. Из природных особенностей приняты были во внимание климат, почвы, залежание полезных ископаемых и бассейны рек, а из экономических – данные прежней статистики о распределении населения, о посевной площади под различного рода культурами, данные о разных формах скотоводства, формах развития промышленности, а главное, о массе новых форм, основанных, с одной стороны, на новейших познаниях природных данных по каждому району, на данных об имеющихся ценностях и о распределении населения, принимая во внимание квалификацию, с другой, наконец, на проектировании новых комбинированных систем производства [13, л. 108].

В системе районов Госплана были выделены два основных типа районов: промышленные и сельскохозяйственные. Южный горнопромышленный район

Украины, Центрально-промышленный район, Урал – типичные промышленные районы; центрально-черноземная область, Правобережье Украины, Западная Сибирь – типичные сельскохозяйственные районы [8, с. 40]. Также выделялись районы, в которых не прослеживалось четкой спецификации ведения хозяйства.

Согласно проекту Госплана вся территория советского государства должна была быть разбита на ряд экономических районов. В европейской части предполагалось создать 13 районов [13, л. 108]:

1. Северо-Западный с центром в Петрограде.
2. Северо-Восточный с центром в Архангельске.
3. Западный с центром в Смоленске.
4. Центральный с центром в Москва.
5. Вятско-Ветлужский с центром в Вятке.
6. Уральский с центром в Екатеринбурге.
7. Юго-Западный с центром в Киеве.
8. Южный горнопромышленный с центром в Харькове.
9. Центрально-черноземный с центром в Воронеже.
10. Средне-Волжский с центром в Самаре.
11. Юго-Восточный с центром в Саратове.
12. Урало-Эмбинский с центром в Астрахани.
13. Кавказский с центром в Владикавказе.

В азиатской части России предполагались следующие экономические районы [2, с. 16]:

1. Обский (Западно-Сибирский) с центром в Омске.
2. Кузнецко-Алтайский с центром в Томске.
3. Енисейский с центром в Красноярске.
4. Ленско-Ангарский (Ленско-Байкальский) с центром в Иркутске.
5. Якутский с центром в Якутске.
6. Западно-Киргизский с центром в Оренбурге.
7. Восточно-Киргизский с центром в Семипалатинске.
8. Туркестанский (Среднеазиатский) с центром в Ташкенте.
9. Дальневосточный (Приморский) с центром в Чите или Хабаровске.

1 ноября 1921 г. президиум Госплана, заслушав доклад И.Г. Александра 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 [13, л. 93].

10 ноября 1921 г. президиум ВЦИК образовал комиссию для разработки проекта районирования под председательством М.И. Калинина. А уже в декабре 1921 г. комиссия приняла окончательный проект районирования России, основанный на наметках Госплана с внесением небольших правок в конфигурацию областей [5, л. 50].

Таким образом, готовый проект хозяйственно-территориального реформирования РСФСР был подготовлен к IX Всероссийскому съезду советов. Но на IX съезде, состоявшемся в декабре 1921 г., вопросу

было дано совершенно иное направление, заключающее в необходимости сокращения числа административных единиц в РСФСР [12, с. 50].

Весной 1922 г. были подготовлены тезисы комиссии по районированию М.И. Калинина, в основе своей принятые и утвержденные президиумом ВЦИК 13 апреля 1922 г. [13, л. 52].

К 3 сессии ВЦИК 9 созыва, состоявшейся в мае 1922 г., результаты работы комиссии под руководством М.И. Калинина были подготовлены в виде доклада президиума ВЦИК по вопросу об экономическом районировании России (Там же), однако доклад так и не был представлен на 3 сессии ВЦИК, т.к. был снят с повестки из-за протеста некоторых членов ВЦИК и передан на обсуждение республиканским и губернским органам [9, с. 31].

В конце 1922 г. совещание СТО с представителями областных и губернских экосо вновь рассмотрело схему районов Госплана и приняло решение о необходимости дальнейшей проработки проекта и уточнения границ намеченных областей [15, л. 129].

Решительным толчком в деле практического осуществления районирования явилось постановление XII съезда РКП(б), признавшее устарелость существующего административного деления и необходимость проведения в виде опыта, районирования двух областей (Там же).

9 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 [6, 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 течение 1923–1924 гг. велась работа по организации и районированию Уральской области и Северо-Кавказского края. После осуществления полного районирования промышленного Урала и сельскохозяйственного Кавказа была проведена подготовительная работа по 6 областям: Центрально-Промышленной, Центрально-Черноземной, Нижнее-Волжской, Северо-Восточной, Вятско-Ветлужской и Западной; было проведено полное районирование Сибирского края и велась переработка запроектированной окружной сети Дальнего Востока [14, л. 7].

Таким образом, теоретическая разработка, которая велась в начале 1920-х гг. в ряде специальных плановых органов и комиссиях, через систему обсуждений в различных инстанциях и высших органах власти была трансформирована в готовый проект (в основе которого лежал проект Госплана), большей частью реализованный на территории советского государства. Вместе с тем, в связи с несовершенством реформы и сложностью реализации проекта в короткие сроки на всей территории страны, большевистская власть столкнулась с рядом проблем. Проблемы были связаны и с противодействием руководства на-

циональных республик и областей, не желавших перекраивать границы своих субъектов и входить в более крупные экономические области, тем самым отдавая свои полномочия областным органам власти, вследствие этого лишь небольшая часть проекта была реализована в полной мере; также у самих центральных властей не было четкого понимания дальнейшего хода развития реформы. Кроме того, местные органы власти, в разрез с общим реформированием административно-территориальной системы, высказывая недоверие к проекту, самовольно пытались корректировать планы, вследствие чего возникали всевозможные проблемы, связанные с районированием на местах. Таким образом, можно сказать, что практическая реализация областного строительства, в целом опиравшаяся на теоретические разработки планирования, но обусловленная различными факторами, корректировалась по ходу воплощения в жизнь проекта Госплана.

#### Литература

1. Александров, И. Г. Экономическое районирование России / И. Г. Александров. – Москва : Госплан, 1921 г. – 15 с.
2. Весь СССР : экономический, финансовый, политический и административный справочник / под ред. проф. М. Г. Бронского и проф. М. А. Сиринова ; Финансово-экономическое бюро НКФ СССР. – Москва, Ленинград : Государственное издательство, 1926. – 1269 с.
3. Государственный архив Российской Федерации (далее ГАРФ). Ф. Р. 1318. Оп. 1. Д. 216.
4. ГАРФ. Ф. Р. 5677. Оп. 4. Д. 1.
5. ГАРФ. Ф. Р. 6984. Оп. 1. Д. 1.
6. ГАРФ. Ф. Р. 6984. Оп. 1. Д. 9.
7. Кокшаров, В. А. Юго-восточная граница России: исторический путь к согласию / В. А. Кокшаров, Е. В. Тиханова. – Екатеринбург : Издательство Уральского университета, 2012. – 259 с.
8. Колосовский, Н. Н. Основы экономического районирования / Н. Н. Колосовский – Москва : Государственное издательство политической литературы, 1958. – 200 с.
9. Корженевский, К. Б. Обская область – нереализованный проект районирования Западной Сибири в 1920-е гг. / К. Б. Корженевский // 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 г.). – Нижневартовск, 2017. – С. 30–34.
10. Корженевский, К. Б. Формирование административно-территориальной системы РСФСР в первой половине 1920-х гг. (на примере районирования западносибирских губерний) / К. Б. Корженевский. – DOI: 10.17223/15617793/439/18 // Вестник Томского государственного университета. – 2019. – № 439. – С. 142–146.
11. План электрификации РСФСР. Доклад VIII Съезду Советов Государственной Комиссии по электрификации России / технический редактор А. Данилина. – Москва : Государственное издательство политической литературы, 1955. – 662 с.
12. Районирование СССР : сборник материалов по районированию с 1917 по 1925 г. / под редакцией К. Д. Егорова. – Москва ; Ленинград : Плановое хозяйство, 1926. – 307 с.
13. Российский государственный архив экономики (далее РГАЭ). Ф. 4372. Оп. 15. Д. 5.
14. РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 15. Д. 140.
15. РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 15. Д. 473.

16. РСФСР. Съезд Советов (7 ; 1919 ; Москва). 7-й Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов : стенографический отчет (5–9 декабря 1919 г. в Москве). – Москва : Государственное издательство, 1920. – 281 с.

17. РСФСР. Съезд Советов (8 ; 1920 ; Москва). Восьмой Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов : стенографический отчет (22–29 декабря 1920 года). – Москва : Государственное издательство, 1921. – IV, 299 с.

**K.B. Korzhenevskiy**

#### **ECONOMIC ZONING OF THE RSFSR IN THE EARLY 1920S: FROM THEORY TO PRACTICE**

The article discusses the main steps of the Soviet special planning bodies and commissions on theoretical development of the foundations of economic zoning of the RSFSR. It presents the evolution of the project activity of the State Planning Committee and other bodies from theoretical outlines to practical implementation of regional construction in the Soviet state.

Economic zoning, RSFSR, Gosplan, zoning commission, administrative commission of the All-Russian Central Executive Committee (All-Russian CEC)