

**РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА БОЛЬШЕВИКОВ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ  
ПРИНЦИПОВ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ  
РЕФОРМЫ (1920-1928 гг.)**

Россия в XX веке несколько раз претерпевала административно-территориальные изменения. Основа современного территориального устройства российского государства была заложена в 1920-х годах.

Проблеме развития региональной политики молодого Советского государства уделено достаточно много внимания в советской исторической литературе. Статьи, сборники и брошюры, опубликованные в период проведения политики районирования, популяризовали эту идею, освещали ход проведения административно-территориальной реформы. Среди работ 1930-х гг. следует отметить работу Я.Г. Фейгина<sup>1</sup> и коллективный труд «Экономическая география СССР»<sup>2</sup>.

Исследования административно-территориального устройства России в послевоенный период можно разделить в следующие группы. Первую из них составляют работы юристов, специалистов по истории государства и права, интерес которых к данной проблеме пробудился в связи с декларированием XXI съездом КПСС необходимости разработки новой конституции СССР. К ним можно отнести исследования С.И. Румновой<sup>3</sup>, Н.П. Фарберова<sup>4</sup>. Вторую группу представляют труды специалистов-историков<sup>5</sup>. Исследования 1950-х – начала 1960-х гг., в основном, посвящены первому этапу районирования (1920-м гг.). Проведение административно-территориальных преобразований ученые этого периода демонстрировали на примере ряда краев и областей. Например, исследование В.В. Ножкина об Урале<sup>6</sup>, труд Л.А. Фадеевой, посвященный развитию Нижегородского края<sup>7</sup>, исследование Н.С. Нечипурновой<sup>8</sup>. Одной из самых ярких работ по проблеме районирования в тот период стало исследование П.М. Алампиевой «Экономическое рай-

---

<sup>1</sup> *Фейгин Я.Г.* Экономическое районирование СССР // Проблемы экономики. 1938. №3.

<sup>2</sup> *Экономическая география СССР.* /Под ред. П. Г. Журид и Н. А. Ковалевского. М., 1934. Ч. 1.

<sup>3</sup> *Румнова С.И.* О государственном устройстве в системе советского государственного права. // Советское государство и право. 1962. № 9.

<sup>4</sup> *Фарберов Н.П.* К вопросу о понятии государственного устройства. // Правовед. 1963. № 1.

<sup>5</sup> *Лукашова О. М.* Советский строй в период восстановления народного хозяйства. Образование СССР (1921-1926). М., 1957.

<sup>6</sup> *Ножкин В.В.* К истории районирования и перестройки системы местных советов Урала (1923-1930) // Вопросы теории и истории государства и права. Свердловск. 1957.

<sup>7</sup> *Фадеева Л.А.* Из истории административного районирования в РСФСР (1928-1930).

<sup>8</sup> *Нечипурнова Н.С.* Ликвидация старого и создание нового административно-территориального деления РСФСР (1917-1930). М. 1953.

онирование»<sup>1</sup>. В данной работе большое внимание уделяется практическому осуществлению госплановского проекта экономического районирования в 1920-30-е годы. В 1960-е гг. был опубликован труд Р.С. Павловского и М.А. Шафира, посвященный административно-территориальному устройству страны<sup>2</sup>. Данные исследователи отказались от регионального метода изучения развития нашей страны. Кроме того, вышли работы В.А. Ржевского<sup>3</sup> и А.В. Лужина<sup>4</sup>. Эти исследования наиболее полно отражают проблему организации территории страны. В 1970-е гг. выходило большое количество справочников по административно-территориальному делению СССР<sup>5</sup>. В работе А.В. Краснова, посвященной районированию, детально изучены причины, ход и итоги реформы<sup>6</sup>. В 1980-е гг. главной работой стала книга А.Г. Кушнира, посвященная реформе системы управления Советской России<sup>7</sup>. Это своего рода завершающий и объединяющий весь предыдущий накопленный опыт изучения данной проблемы. В исследовании четко определены причины проведения административно-территориальной реформы, выделены принципы районирования, ход осуществления и результаты.

На современном этапе изучения административно-территориальных преобразований 1920-х гг. особый интерес представляют работы А.Б. Мизя<sup>8</sup>, И.В. Быстровой<sup>9</sup>, Р.А. Исляева<sup>10</sup>, О.В. Шульгиной<sup>11</sup>, а также коллективный труд, в котором отражена теоретическая база изучения данной проблемы – «Государственно-территориальное устройство России. Экономические и правовые основы»<sup>12</sup> и исследование Б.М. Штульберга и В.Г. Введенского, посвященное региональной политике России<sup>13</sup>.

---

<sup>1</sup> *Аламтеева П.М.* Экономическое районирование СССР. М. 1959.

<sup>2</sup> *Павловский Р.С., Шафир М.А.* Административно-территориальное устройство Советского государства. М. 1962.

<sup>3</sup> *Ржевский В.А.* Территориальная организация Советского государства. Саратов, 1966.

<sup>4</sup> *Лузин А.В.* Административно-территориальное устройство Советского государства. М. 1969.

<sup>5</sup> Административно-территориальное деление СССР. М., 1974.

<sup>6</sup> *Краснов А.В.* Роль ЦКК-РКИ в осуществлении ленинского плана построения социализма в СССР (1923-1934). Иркутск, 1973.

<sup>7</sup> *Кушнир А.Г.* Демократическая альтернатива середины 20-х годов. (Реформа системы управления в Советской России). М., 1989.

<sup>8</sup> *Мизь А.Б.* Краткий очерк истории власти и управления «советского» коммунистического государства 1917-1991. Саратов, 1996.

<sup>9</sup> *Быстрова И.В.* Государство и экономика в 20-е годы: борьба идей и реальность // Отечественная история. 1993. № 3.

<sup>10</sup> *Исляев Р. А.* Административно-территориальное устройство советской России и СССР. СПб., 2002.

<sup>11</sup> *Шульгина О.В.* Административно-территориальное деление России в России в XX в.: историко-географический аспект // Вопросы истории. 2005. № 4.

<sup>12</sup> Государственно-территориальное устройство России. Экономические и правовые основы. М., 2003.

<sup>13</sup> *Штульберг Б.М., Введенский В.Г.* Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. М., 2000.

Большевики не были пионерами в обсуждении проектов административно-территориального реформирования России. Одним из первых в нашей стране, кто занимался разработкой основ региональной политики, был К.И. Арсеньев. В 1848 г. он обосновал предложение о разделении европейской части страны на ряд пространств, пытаясь при этом учесть совокупность признаков, определяющих их хозяйственные особенности. В дальнейшем проблема районирования, которая предполагала порайонное изучение экономики и географии страны, разрабатывалась такими учеными, как С. Сабуров, А.И. Васильчиков, А.С. Ермолов, П.П. Семенов-Тянь-Шанский, П.И. Лященко, А.И. Скворцов. Наиболее близко подошел к основе рационального административно-территориального деления выдающийся ученый химик Д.И. Менделеев, который при разделении страны на области наибольшее значение придавал состоянию промышленности и торговли.

В первые годы Советской власти (1917-1918 гг.) проводились мелкие изменения в области административно-территориального устройства. Эти преобразования велись в трех направлениях: изменение границ существующих административных единиц путем выделения новых центров; создание национально-государственных формирований на основе самоопределения народов; образование отдельных областных объединений, охватывающих несколько соседних губерний. Но в это время не было четкой программы проводимых изменений административно-территориального характера и специальных учреждений для их проведения. Скорее, это были вынужденные меры в период гражданской войны. После окончания войны экономика страны находилась в тяжелом положении, возникла необходимость восстановления хозяйства и налаживания мирной жизни. В первую очередь было принято решение образовать крупные экономические районы, каждый из которых будет представлять собой единый административный комплекс. Для проведения реформы и управления новыми хозяйственными объединениями требовалась новая система органов власти в центре и на местах. В декабре 1919 г. была образована Административная комиссия при президиуме ВЦИК. Эта комиссия выработала основные принципы районирования. При выделении автономных областей и республик официально декларировались два принципа: этнического и экономического тяготения.

25 марта 1921 г. Совет труда и обороны утвердил новое положение об областных хозяйственных органах. Это положение определило функции, задачи, структуру и область действия образованных областных экономических советов (облэконосо). В их задачи входило регулирование хозяйственной жизни; председателя облэконосо назначал Совет труда и обороны (СТО). 30 июня того же года вышло постановление ВЦИК «О местных экономических совещаниях». В их состав должны были входить представители ВСНХ, НХПС, Наркомпрода, Наркомзема, Наркомтруда, НККИ, Наркомфина, ВЦСПС ЦСУ<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Лужин А.В. Административно-территориальное устройство Советского государства. М. 1969. С.11.

К осени 1921 г. Госплан разработал первоначальный проект районирования, тесно связанный с планом ГОЭЛРО. По этому проекту всю территорию страны предполагалось разделить на 21 крупную область, каждая из которых мыслилась как целостный экономический район. Однако проект не в полной мере учитывал существование различных национально-государственных образований.

К концу 1921 г. проект нового деления РСФСР, разработанный во ВЦИК комиссией под председательством М.И. Калинина, был в значительной мере осуществлен. В этот период существовало 4 областных хозяйственных объединения: Уральское, Юго-Восточное, Северно-Западное и Сибирское. Всего возникло 37 новых административно-территориальных единиц: 8 автономных республик, 2 трудовые коммуны, 11 автономных областей, 15 губерний и 1 область. Губерний стало к тому времени на 50 меньше (как за счет отделения территорий образовавшихся новых государств, так и в результате упразднения ряда губерний).

1922 год – один из ключевых моментов, сформировавших образ России на политической карте XX века. Подписанный 30 декабря 1922 г. договор о создании СССР в составе РСФСР, УССР, БССР и ЗСФСР оформил отношения с советскими государствами, возникшими на обломках империи. Этот правовой акт заложил новый принцип установления границ России: как одной из республик в общем союзе нескольких государств.

13 апреля 1922 г. Президиум ВЦИК утвердил известные тезисы по вопросу об экономическом районировании, основанного на методологии Госплана и его первоначальной сетки районов. Область подразделялась на округа, а они – на низовые административные районы (укрупненные волости). Районирование становилось формой организации хозяйства на местах, способом привлечения населения к управлению. Во время нэпа для формирования планово-рыночной экономики наиболее подходящими признавались именно крупные административно-территориальные единицы, а не мелкие губернии и области.

Госплановский проект воплотил в себе новаторскую идею единства экономического и административного района. Образование СССР (1922 г.) стало одним из главных факторов, обеспечивающих благоприятные условия для практического проведения экономического районирования.

Реформа районирования была напрямую связана с новой экономической политикой. Отправной точкой стал в 1923 г. доклад члена ЦК РКП (б) и заместителя председателя Совнаркома А.И. Рыкова. Он отметил огромное значение районирования для развития Советского государства. Эта политика была продиктована необходимостью реорганизации хозяйственной системы. По мнению исследователя Н.Н. Некрасова, главным направлением региональной политики Советского государства было планомерное развитие экономического потенциала всей системы регионов, которое бы отвечало экономическому и политическому развитию страны<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Некрасов Н.Н. Региональная политика. М., 1978. С. 3.

Большое внимание уделялось выбору городов на роль новых областных центров: это должны быть крупные промышленные города – центры экономической и политической жизни больших регионов. Этот список был намечен Административной комиссией ВЦИК и утвержден Центральным административным управлением НКВД. Первоначально (на 17 июля 1924 г.) в этот список вошли 10 городов: Ленинград, Смоленск, Москва, Воронеж, Саратов, Самара, Омск, Новониколаевск, Екатеринбург, Ростов-на-Дону. Позднее добавились Архангельск, Иваново-Вознесенск, Нижний Новгород, Хабаровск, а Омск был исключен.

Для России с ее территориальной масштабностью региональное развитие всегда было связано с приоритетами стратегического характера. Одной из главных задач было экономическое освоение территории. В 1920-е гг. приоритет отдавался подъему отсталых окраин (Закавказье и Средняя Азия) и четкой районной специализации. Однако в этот период система регионального управления еще не оформилась до конца, не была научно обоснована и закреплена законом.

В 1923-1929 гг., в условиях новой экономической политики, произошло кардинальное изменение административно-территориального деления в сторону сокращения административно-территориальных единиц. Это был первый в России опыт согласования политико-административного районирования с экономическим. Основным разработчиком в данном случае выступил Госплан, использовавший труды административной комиссии ВЦИК, Наркомзема, ЦСУ, проекты районирования прошлых лет. Результатом этой реформы стало упразднение губерний, уездов, волостей и создание областей (краев), округов и районов. Реформа проводилась на этот раз более обдуманно, при консультациях с учеными, энергетиками, экономистами, географами (Г.М. Кржижановский, И.Г. Александров, Л.Н. Никитин). Научно и практически широко стали решаться вопросы административно-территориального деления после создания в 1921 г. общепланового органа – Госплана. Примечательно, что это событие произошло одновременно с введением нэпа и развертыванием рынка<sup>1</sup>.

Ввиду особой государственной важности вопросы районирования рассматривались XII съездом РКП(б) (1923 г.), который отметил несоответствие административно-территориального деления новым политическим и экономическим потребностям страны. В качестве первых двух областей был намечен промышленный Урал и сельскохозяйственный Северный Кавказ (в 1923 г. промышленный Урал был преобразован в Уральскую область, а в 1925 г. был создан Северно-Кавказский край).

Практическое осуществление административно-экономического районирования на территории СССР заняло 7 лет. К октябрю 1929 г. оно было проведено по всей стране. При этом пришлось сделать ряд отступлений от

---

<sup>1</sup> Государственно-территориальное устройство России. Экономические и правовые основы. М., 2003. С. 25.

госплановской схемы. XIV Всероссийский съезд Советов подвел итог: административно-территориальное районирование страны закончено.

Советская модель государственно-территориального устройства приняла вид системы, сочетающей национально-политическое устройство с административно-территориальным делением. Когда перед СССР встала безальтернативная задача ускоренной индустриализации, в области административного устройства пришлось внести коренные изменения. Промышленное управление стало строго централизованным, сельскохозяйственная территория была организована в виде облисполкомов. Промежуточное территориальное звено – округ – было ликвидировано. Это вызвало разукрупнение областей, так как руководить из областного центра огромным количеством низовых районов стало невозможно. Все эти изменения явились новым этапом административно-территориального реформирования Советского государства.

При решении вопроса о разработке нового административно-территориального деления Советской России исходили прежде всего из необходимости всестороннего учета хозяйственных особенностей отдельных районов и территориального разделения в целом. Это требование в общих чертах было сформулировано уже в обращении Народного комиссариата внутренних дел ко всем советам «Об организации местного самоуправления». Большое значение для последовательного развития и практического осуществления принципа учета экономических и естественно-исторических условий имели «Основные положения установления границ административно-хозяйственных районов», введенных постановлением 2-й сессии ВЦИК восьмого созыва.

Реформа 1929 г. фактически была первой реформой административно-территориального управления, выстроенной на научных принципах. Она в определенной степени отразила стремление многих еще дореволюционных специалистов и ученых изменить механистическую, централизованную и бюрократизированную систему территориального управления. Впервые задачи политического управления территорией сочетались с задачами ее экономического развития и объективного экономико-географического районирования.

Однако новая система просуществовала очень короткое время. Партийно-советская система направляла развитие страны по пути тоталитаризма, жесткого планирования экономики с диспропорциями индустриализации и принудительной всеобщей коллективизацией. В новых условиях фундаментально разработанная, рациональная идея совмещения экономических, политических и административных принципов районирования оказалась нежизненной. Во-первых, в условиях полного отсутствия рынка экономической фактор не мог стать ведущим в административно-территориальном делении. Во-вторых, обусловленное наличием объективных экономических связей укрупнение административных единиц не отвечало имеющимся возможностям аппарата.