

⁷⁷ См.: Труды съезда завфинотделами. Пленарные заседания. С. 73, 79, 81–83, 85–86.

⁷⁸ РГАСПИ, ф. 5, оп. 1, д. 2767, л. 12.

⁷⁹ *Атлас М.С.* Очерки по истории денежного обращения в СССР. С. 155–156.

⁸⁰ РГАЭ, ф. 7733, оп. 1, д. 3, л. 1, 6.

⁸¹ Социальная революция и финансы. Сборник к III Конгрессу Коммунистического Интернационала. М., 1921. С. 128.

⁸² *Юровский Л.Н.* Указ. соч. С. 69.

⁸³ РГАЭ, ф. 7733, оп. 1, д. 4, л. 7.

© 2010 г. Е. Г. КАРЕЛИН *

«ЗАПАДНАЯ ОБЛАСТЬ ГОСПЛАНА»:

из истории экономического районирования страны в 1920-е годы

Прямым и непосредственным продолжением плана ГОЭЛРО явились начатые в 1921 г. работы Комиссии Госплана по районированию России. Общий проект и методологию реформы районирования было поручено разработать группе ученых во главе с И.Г. Александровым. Изданная этим автором брошюра о преобразовании административного деления в соответствии с выделенными экономическими районами и стала официальным проектом генерального плана переустройства страны¹. Экономический район понимался как комбинированная производственная целостная совокупность, опирающаяся на «энергетический принцип», с максимально завершенным, но не замкнутым хозяйством. Территории административно-территориальных районов выделялись в соответствии с задачами перспективного развития, районы в плановом порядке специализировались и связывались наиболее целесообразным образом со всей системой народного хозяйства страны. На основе этих методологических предпосылок Александровым был разработан детальный проект экономического районирования с разделением всей страны на 21 район: Северо-Западный, Северный, Западный, Центрально-Промышленный, Ветлужско-Вятский, Уральский, Юго-Западный, Центрально-Черноземный, Средне-Волжский, Юго-Восточный, Южный Горнопромышленный, Кавказский, Западно-Сибирский, Кузнецко-Алтайский, Енисейский, Ленско-Ангарский, Якутский, Дальневосточный, Западно-Киргизский и Восточно-Киргизский, Туркестанский.

Представляя проект Госплана, Александров подчеркивал: «Мы решили, что Россия, благодаря очень тяжелому экономическому положению, принуждена сейчас вызывать к жизни силы с мест, в этом спасение государства. Необходимо вызвать инициативу. Губернии своими средствами не могут поднять хозяйства, а область может»².

Комиссия ВЦИК под председательством М.И. Калинина взяла за основу проект Госплана и утвердила основные принципы проведения этой реформы. Комиссия указала на то, что «район должен строиться на ряде признаков естественноисторических и экономических. Причем необходимо избегать механистического наложения на территорию этих признаков». Более того, указывалось, что для создания национальных административных единиц, допустимы значительные отступления от границ экономических районов³.

XII съезд РКП (б) определил районирование как неотложную задачу советского строительства в 1923 г. В то же время съезд ограничил реформу задачей «упрощения, удешевления и приближения к массам советского аппарата»⁴.

Президиум ВЦИК РСФСР и Президиум ЦИК СССР образовали в мае–августе 1923 г. совместную Комиссию по районированию во главе с Т.В. Сапроновым. Комиссия

* Карелин Евгений Геннадьевич, кандидат исторических наук, доцент Смоленского филиала Орловской региональной академии государственной службы.

при активной поддержке Госплана учредила в центрах проектируемых областей оргбюро и плановые комиссии, которые должны были «изнутри» формируемого региона проработать проекты его внутренней организации и определить наиболее эффективные пути развития народного хозяйства.

Согласно проекту Госплана, предлагалось создать вместо Белорусской ССР (состоявшей из части Минской губ.) и западных российских губерний единую Западную область с центром в Смоленске. В область должны были войти 11 уездов Могилевской губ., 7 уездов Витебской губ., 10 уездов Смоленской губ. (без Гжатского и Сычевского уездов), 7 уездов бывшей Минской губ., 4 уезда из состава Черниговской губ. (Мглинский, Суражский, Новозыбковский, Стародубский), 2 уезда Калужской губ. (Жиздренский и Масальский), 3 уезда Орловской губ. (Брянский, Карачевский, Трубчевский)⁵.

Отрицая необходимость особого национального оформления Западного района, Госплан предлагал на его территории интенсифицировать, в первую очередь, сельское хозяйство.

Главным противником проекта Госплана стало руководство БССР, которое не устраивало в этом проекте роль Смоленска как столицы и отрицание национального принципа в построении государственного аппарата. В Белоруссии началось проведение политики «белоруссизации» и белорусское руководство настаивало на расширении этой практики на всю территорию бывшей Западной коммуны (1917–1918 гг.). Республиканское партийно-советское руководство во главе с А.Г. Червяковым предлагало проект создания большой Белоруссии, включающей БССР, Витебскую, Гомельскую и большую часть Смоленской губ.⁶ Белорусский проект по расширению территории республики вызвал возражения в западных российских губерниях. Руководство Витебской губ. предпочитало включение в состав Петроградской (Северо-Западной) обл., руководители Брянской губ. настаивали на вхождении в Центральную промышленную обл., и только смоленское и гомельское руководство отстаивали проект Госплана. Специальная делегация БССР прибыла в Москву и на совместном заседании СТО, Госплана РСФСР и Оргбюро ЦК РКП (б) под руководством В.М. Молотова попыталась доказать острую необходимость расширения территории Белоруссии. Следует сказать, что в 1922–1923 гг. центральные партийно-советские органы склонялись к варианту Западной области с центром в Смоленске⁷.

В центре проектируемой Западной области РСФСР – Смоленске Оргбюро и Облплан были образованы в июле–сентябре 1924 г. Впрочем, первое областное совещание представителей Смоленского, Гомельского и Витебского исполкомов с участием представителя Госплана состоялось еще 10 августа 1923 г. Концепция Госплана воплощала идею создания мощного сельскохозяйственного района, специализирующегося на высокоинтенсивных технических культурах (лен, конопля) и мясомолочном животноводстве. Промышленность, носившая подчиненный характер (за исключением Брянского центра) должна была развиваться на основе полного цикла переработки сельскохозяйственной продукции и местного природного сырья. Необходимо заметить, что в Западном крае России лен промышленно не перерабатывался и практически полностью вывозился за границу.

Оргбюро Западной области, состоявшее из представителей Смоленской, Брянской и Гомельской губ., обратилось с ходатайством в ЦК и ВЦИК с предложением создать до конца 1924 г. всю систему областных органов. Оно твердо придерживалось позиции региональной самостоятельности и самодостаточности. Немалую роль при этом играли честолюбивые интересы смоленских руководителей, ведь Смоленщина становилась основой новой области. Иным к этому было отношение руководства соседних губерний. Тамашний бюрократический аппарат не желал «сесть под Смоленск». Критика таких настроений нашла отражение в позиции члена Оргбюро Западной области и председателя Смоленского губисполкома И.В. Попова: «На нас смотрят как на “Ивана Калиту”, который хочет создать какое-то Смоленское княжество и всячески противодействуют нашим начинаниям»⁸.

Смоленское руководство рассчитывало, что отказ от «доставшейся в наследство» системы множественности административных единиц, построенных на «принципе строгого бюрократического централизма» будет связан с принципиально новым административно хозяйственным типом объединения: область – округ – волость. Исполкомы, «построенные как административно-хозяйственные аппараты», развернут систему местного самоуправления. Это позволит добиться разделения государственного и местного хозяйства и «разгрузит правительственные учреждения от массы второстепенной и практической работы и соответственно нагрузит этим периферию». Утверждалось, что «выраженная в системе областничества децентрализация разовьет самостоятельность местных органов». Для упрочения влияния и значения низового аппарата предполагалось преобразовать в первую очередь волость и волостной исполком. Превращение волости в административно-хозяйственный центр должно было основываться на выборе центра с предельным экономическим тяготением для окрестного населения. Новую укрупненную волость должны были населять от 20 до 30 тыс. жителей, предельный радиус от центра не должен был превышать 20 верст (доступность для пешехода в течение дня); райсоветы – охватывать территории, населенные 750–1 тыс. человек. Исполкомы должны были наделяться в полном объеме хозяйственными и социально-культурными функциями управления. Штат государственных органов надлежало формировать с учетом необходимости создания квалифицированного аппарата, а не требований экономии⁹.

Все работы по созданию Западной области по решению центральных органов необходимо было закончить к 1 января 1924 г. Однако на деле вышло иначе.

29 октября 1923 г., вскоре после принятия программы районирования, Политбюро ЦК РКП (б) приняло решение о включении Витебской и Гомельской губернии в состав БССР¹⁰. Витебский губернский комитет партии выразил по этому поводу протест, заявив, что позиция парторганизации целой губернии была проигнорирована. Вместе с тем в начале 1920-х гг. в западных российских губерниях проводилось «дробное районирование». Так, Брянский губисполком отмечал, что «советский аппарат чрезвычайно распылен в виде мелких единиц и вследствие этого чрезвычайно слаб, несмотря на принимаемые меры к его укрупнению»¹¹. Удешевление и упрощение аппарата в губернии предполагалось осуществить за счет укрупнения административных единиц и перехода от 4-х уровневой структуры (губерния – уезд – волость – сельсовет) к 3-х уровневой (губерния – район – сельсовет). Смоленский губисполком также отмечал «огромное число дробных мелких административных единиц» как препятствие для эффективного управления, обращая внимание и на дороговизну содержания такого аппарата¹². В январе 1923 г. в губернии проводится реорганизация низового аппарата: число райсоветов сокращается с 3 757 до 2 381, а волостей – с 230 до 100. Если волость в среднем населяло тогда 10 тыс. человек, а в райсовет входило 600 человек, то укрупнение создавало волость с численностью населения 20–25 тыс. человек, а райсовет (сельсовет) – 750–1 тыс. человек.

В реальности постоянные изменения территорий и административных звеньев на местах в соединении с бюрократическим насаждением национально-государственных и национально-административных единиц приводили вместо декларируемого «упрощения» управленческой структуры к ее абсолютно нерациональному усложнению. К 1924–1925 гг. решения ЦК ВКП (б) уже привели к расширению территории Украины и Белоруссии, национально-государственному выделению республик в Средней Азии. Сама же Россия все больше превращалась в бездонный источник проведения политики подъема национальных окраин. В Западном крае СССР такая двойственность наиболее наглядно проявила себя в отношении двух разделенных частей проектируемой Госпланом Западной области. Если Белорусская республика была укрупнена, ее территория районирована, а развитие экономики за счет более эффективного использования внутренних ресурсов и возрастающей поддержки союзного центра резко форсировалось, то Западный край РСФСР не был районирован, не имел возможности интегрированного взаимодействия и при исчерпании возможностей нэпа начинал стагнировать.

С точки зрения интересов центрального партийного аппарата затягивание реформы по районированию было выгодно, поскольку, как заметил Молотов, «районирование ближайших районов дает по партийной линии минусы, ибо сейчас ЦК непосредственно управляет губкомами, а после должен будет управлять через областные центры, т. е. появятся новые инстанции»¹³. Кроме того, сама Комиссия по районированию превращалась в поле лоббирования узкогрупповых интересов, а наиболее яркими лоббистами становились Молотов, Каганович, Ворошилов. Наконец, частая смена руководства в Комиссии (Т.В. Сапронов, С.М. Тер-Габриелян, А.С. Енукидзе, Я.В. Полуян) превращала ее в маловлиятельный и недееспособный орган. При обследовании деятельности Комиссии рабоче-крестьянской инспекцией было выявлено, что «несмотря на систему персонального назначения в Комиссию, главную роль стремился играть ее секретариат. Реальной связи с областными Оргбюро по районированию у Комиссии не было». РКИ не скрывала удивления: «Столь важная реформа как районирование, не имеет в центре органа, способного подготовить проведение в жизнь принципа децентрализации управления»¹⁴.

На совещании представителей Оргбюро Европейской части РСФСР в феврале 1926 г., выступая от имени Госплана России, Н.М. Тощий вскрыл суть назревших противоречий: «Оформившиеся области предъявляют целый ряд вполне законных претензий на расширение своих прав, в связи с этим энергичным напором мест и возникает вопрос: а к чему же это ведет? ... центральным наркоматам придется очень многим пожертвовать в пользу областей. Придется вообще произвести значительную реконструкцию центрального аппарата»¹⁵.

Продолжение нэпа требовало действенного преобразования всего государственного устройства, но вот пойти по пути глубокой децентрализации и федерализации совершенно не входило в планы высшей партийной верхушки. В начале 1926 г. Оргбюро ЦК, используя обращение нескольких губисполкомов (в том числе Брянского), приказало Президиуму ВЦИК прекратить дальнейшее проведение реформы. Комиссия по районированию, оргбюро и облпланы не оформившихся областей были упразднены. Высший партаппарат оказался не способен возвыситься до принципиально иной политики развития нэпа и демократизации политической системы, понимая ее опасность для своей монопольной власти. Районирование не успело выявить своих долговременных преимуществ и не смогло обрести законченного выражения.

Примечания

¹ Александров И.Г. Экономическое районирование России. М., 1921.

² ГА РФ, ф. 6984, оп. 1, д. 1, л. 46.

³ РГАЭ, ф. 4372, оп. 15, д. 16, л. 157.

⁴ XII съезд РКП (б). Стеногр. отчет. М., 1968. С. 469.

⁵ РГАЭ, ф. 4372, оп. 15, д. 16, л. 156.

⁶ Национальный архив республики Беларусь, ф. 4, оп. 1, д. 243, л. 97.

⁷ Там же, д. 243, л. 97, 113–114.

⁸ ГА РФ, ф. 6984, оп. 1, д. 103, л. 27.

⁹ Государственный архив Смоленской области (далее – ГА СО), ф. 13, оп. 3, д. 11, л. 111.

¹⁰ ГА РФ, ф. 4, оп. 21, д. 656, л. 51.

¹¹ ГА РФ, ф. 3316, оп. 46, д. 191, л. 139.

¹² ГА СО, ф. 13, оп. 3, д. 11, л. 114.

¹³ РГАСПИ, ф. 17, оп. 69, д. 616, л. 3–4.

¹⁴ РГАСПИ, ф. 357, оп. 1, д. 41, л. 21.

¹⁵ ГА РФ, ф. 6984, оп. 1, д. 215, л. 56–58.