

Константин Брониславович Корженевский  
г. Нижневартовск

### Место и роль национальных автономий в процессах административно-хозяйственного районирования в советском государстве в начале 1920-х гг.

В статье рассматриваются теоретические вопросы экономического районирования в советском государстве в первой половине 1920-х гг. в увязке с национальной политикой большевистской партии. Анализируются проблемы, с которыми сталкивалась центральная власть в вопросах роли автономий и формах их дальнейшего существования, в ходе подготовки к реформированию советского государства. Также приводятся теоретические обоснования путей решения национального вопроса в понимании большевиков. Даются различные мнения и доводы, как московских властей, так и представителей автономных образований, относительно проекта Госплана, предусматривавшего кардинальное изменение административно-территориальной системы, но реализованного лишь частично. Раскрываются причины недовольств руководства национальных окраин и их видение перспектив разделения государства на ряд экономических областей, в которые должны были войти и автономные субъекты РСФСР. Делается вывод о роли и месте национальных автономий в общегосударственном районировании Российской Федерации.

**Ключевые слова:** экономическое районирование, национальный вопрос, Госплан, автономия, Киргизская АССР, Башкирская АССР.

Konstantin Bronislavovich Korzhenevsky  
Nizhnevartovsk

### The place and the role of national autonomies in the processes of administrative and economic zoning in the Soviet Union in the early 1920s.

The article examines the theoretical issues of economic zoning in the Soviet Union in the first half of the 1920s in connection with the national policy of the Bolshevik Party. The problems faced by the central government in the role of autonomies and the forms of their further existence, in preparation for the reform of the Soviet state are analyzed. Theoretical substantiations of ways to solve the national question in the understanding of the Bolsheviks are also given. Various opinions and arguments are given, both by the Moscow authorities and representatives of autonomous entities, regarding the State Planning Committee's project, which provided for a radical change in the administrative-territorial system, but only partially implemented. The reasons for the national suburbs' leaders' dissatisfaction and their vision of the prospects for dividing the state into a number of economic areas which should have included the autonomous subjects of the RSFSR are revealed. The conclusion is made about the role and the place of national autonomies in the national zoning of the Russian Federation.

**Keywords:** economic zoning, national question, State Planning Committee, autonomy, Kyrgyz ASSR, Bashkir ASSR.

Первые годы становления советской административно-территориальной системы, проходили в условиях поиска оптимальных подходов развития многонационального советского государства, изначально РСФСР, а затем и СССР. После Октябрьской революции начались стихийные изменения во всем административном делении страны. Центральные органы власти, в лице СНК и ВЦИК, пытались внести планомерность в этот стихийный процесс. Но, несмотря на явное несоответствие старого административного деления новым условиям хозяйственной и культурной работы, невозможно было добиться полного осуществления этой задачи вследствие отсутствия общепризнанного плана нового административного деления. Для создания этого плана была образована при президиуме ВЦИК специальная административная комиссия; вслед затем Госплан (Государственная плановая комиссия) разработал общий план административно-хозяйственного деления страны, построенный на принципе трехчленного деления – область, округ и район [13, Л. 220].

Становление новой административно-территориальной системы было тесно связано с экономическими установками развертывания социалистического базиса советского государства. Основным

принципом организационно-территориальной проблемы являлось оформление целостных и связанных культурными, экономическими и бытовыми условиями единиц, при этом структура организационно-территориального устройства, предусматриваемого районированием, представляла из себя объединение связанных между собою общностью экономических интересов и единством политики более мелких хозяйственных организмов в более крупные, в целом составляющие государство [12, С. 10].

Кроме того, территориально-хозяйственное районирование, в силу специфики советского государства, был связан с национальным вопросом, правильное разрешение которого представляло большие трудности ввиду чрезвычайного разнообразия этносов с одной стороны и разной вовлеченностью в культурную, хозяйственную и политическую жизнь СССР [1, С. 60-61].

Тема, затрагиваемая в данной работе, является достаточно актуальной, что отражается в ряде работ различного уровня. Так, экономическому районированию Советского государства было уделено внимание в работах Н.Н. Колосовского [9], И.Г. Александрова [1], Е.А. Ивановой [7], Д.В. Архипова и Р.А. Мухамедова [2]. Исследования С.А. Елизарова [6], В.Н. Казарина [8], О.А. Филенковой [14] посвящены

особенностям процессов районирования в отдельных субъектах РСФСР и СССР.

Согласно проекту Госплана, разработанному в 1921-1922 гг., автономные регионы России должны были быть, наравне с остальными субъектами федерации, в полной мере вовлечены в процесс экономического районирования, стоявшего на повестке дня у советского руководства. Территория государства, по задумке плановых органов должна была быть разбита на ряд экономических областей, внутреннее хозяйственное единство которых рассматривалось как источник экономии общественного труда, создание адекватных условий для планирования и управления народным хозяйством. При этом сами укрупненные области и края должны были в основном совпадать с естественно складывающимися экономическими районами [2, С. 5].

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., согласно которым принцип самоопределения, провозглашенный советской властью, должен был быть сохранен, а экономическое районирование должно было послужить базой для наивысшего расцвета автономных национальных объединений в хозяйственном отношении. Комиссией, в развитие проекта Госплана, был выделен ряд принципов построения РСФСР [13, 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 Народного комиссариата по делам национальностей;

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

В связи с вышеуказанным, при проведении областного деления, советской властью предполагалось учитывать организационные формы двух основных видов национальных автономий: национальных областей и коммун и автономных республик.

При планировании основ будущего районирования, в отношении мелких автономных образований, намечалось, что областные экономические объединения должны включать в себя в полном составе автономные области и трудовые коммуны, как имеющие центральные органы власти, действующие на правах губисполкома (губернского исполнительного комитета). Это в свою очередь, по мнению большевиков, не только не должно было затруднять проведение экономического районирования, но и наоборот, должно способствовать расширению прав, усиливая автономию [13, Л. 39].

В отношении АССР (автономных советских социалистических республик), центральные власти учитывали тот факт, что если бы эти республики включались в состав областного экономического объединения, как обычные губернские единицы, то это было бы нарушением принципа федерализма, результатом чего получились бы коллизии во всех отраслях советского строительства [13, Л. 38]. Считалось, что АССР, такие как Татарская, Башкирская и др., оставаясь автономными единицами в составе областных объединений, действующими на основании конституции РСФСР, были бы сами заинтересованы в осуществлении плана местного хозяйства и культуры в тесном контакте с руководством крупных экономических областей.

Госплан, основываясь на идее соотношения введения районного принципа к построению плана народного хозяйства РСФСР, отмечал, что при постепенном развертывании хозяйственной планировки каждый район мог бы быть подразделен на подрайоны, различающиеся один от другого по экономической специфичности. Вследствие чего, это внутреннее подразделение должно было позволить разрешить задачу о включении автономных областей и республик в состав районов, не прибегая к нарушению границ. При этом, некоторые автономные области должны были стать подрайонами (Татарская АССР, Марийская область и др.), другие совпасть с районами (Туркестан), а третьи, как Украина, разделиться на несколько районов, что, по замыслу плановых органов, не должно помешать политической и национальной автономности этих территорий [13, Л. 107].

Также, теоретиками советского экономического районирования, такими как И.Г. Александров, отмечалось, что при областной реформе кое-где вынужденно пришлось бы пожертвовать чистотой экономического принципа, но эти жертвоприношения оказались бы весьма небольшими и в общем не нарушающими основного деления [1, С. 63]. В качестве примера можно привести отнесение Башкирской автономной республики к Уральской области, где западная ее часть, тяготела к Средне-Волжскому району, однако в основе своей связь Башкирской АССР с Уралом была более естественна и более важна в деле подъема экономики самой Башкирии.

Однако, руководство автономных национальных областей и республик, входивших в составе РСФСР, имело свое видение ситуации.

Так можно привести для примера мнение тов. Мамонтова, представителя Башкирской республики, который считал выдвинутый Госпланом проект неприемлемым по следующим соображениям [13, Л. 126]:

- проект предусматривал расчленение некоторых республик, таких как Украина и Киргизия на части;

- другие автономные республики (Татария, Башкирия, Горская, Крымская и др.) включались в состав области в виде подрайона, отрывая их центральные органы от прямой связи с центром и тем

самым сводя на нет значение, авторитет и сущность как собственных органов самостоятельных республик, так и самих республик;

- нарушались договоры с независимыми республиками – Азербайджанской, Грузинской, Армянской, Бухарской, Хивинской, что противоречило принципу «самоопределения наций».

В тоже время представитель Башкирской АССР, в целом признавая необходимость районирования, считал возможным произвести районирование РСФСР с соблюдением следующих условий [13, Л. 126]:

- не расчленять существующих на тот момент национальных республик;

- самостоятельные автономные республики должны составлять самостоятельные районы;

- более мелкие автономные области: марийцев, калмыков, карельцев, немцев Поволжья и др. могли бы войти в состав какого-либо соседнего района, с тем условием, что их административно-национальная целостность должна была быть сохранена;

- однородные автономные республики могли бы объединиться и организовать один общий район: средне-азиатский, северо-кавказский, закавказский и др.; такое же объединение возможно и для мелких автономных единиц.

Конечно же, подобное мнение, относительно проекта районирования являлось частным, но не было исключением из правил.

Очень ярко показывают негативное отношение руководства автономий к намеченным границам экономических областей позиция Кыргызской АССР в вопросе создания Западносибирской области с центром в Омске, куда, по проекту Госплана, должна была быть включена территория Петропавловского уезда, находившаяся в составе Акмолинской губернии Кыргызской республики.

На Междугубернском совещании по районированию Обской области, состоявшемся в начале августа 1923 г. представитель Акмолинского губисполкома, тов. Шарипов, всячески парируя мнение сибирских делегатов, настаивал, что отторжение Петропавловского уезда к Западносибирской области нарушает политические, экономические и национальные принципы по отношению ко всей Кыргызской автономии, вследствие чего отход Петропавловского уезда считается нецелесообразным и невозможным [4, Л. 49].

По проекту Госплана, на территории самой Кыргызской республики должно было образоваться две экономические области: Западно-Кыргызская с центром в Оренбурге и Восточно-Кыргызская с центром в Семипалатинске [3, С. 16]. Это в свою очередь подразумевало разделение автономного образования киргизов на две части с частичным изменением внешней пограничной линии в связи с общим ходом будущего проведения административно-территориальной реформы.

Сама же перспектива создания на территории Кыргызской республики двух областей, также не

нашла должного отклика у Кыргызского ЦИК (Центрального исполнительного комитета). Несмотря на то, что в целом, особой резкости в возражениях киргизского руководства не наблюдалось, в киргизских органах власти рассматривались различные варианты дальнейшего районирования Кыргызской АССР.

Так в июне 1923 г. при изучении проекта районирования Кыргызии в президиуме общегосударственной плановой комиссии при СТО (Совете труда и обороны) Кыргызской АССР, была выдвинута идея, согласно которой административное и национальное единство республики и общеплановое ведение хозяйства, а также отсутствие в восточной части Кыргызии культурных центров и сил, кои могли бы справиться с задачами областных органов, но зато могли бы вести работу окружных центров, улучшая связь РСФСР и КССР через Оренбург, заставляли в противовес проекта Госплана, рассматривать вариант с сохранением единой Кыргызии [5, Л. 63-63 об.].

В августе 1923 г., на заседании 3 сессии Кыргызского ЦИК 3 созыва, при рассмотрении доклада о районировании КССР, была принята резолюция, согласно которой было принято решение признать наиболее целесообразным образование на территории республики одной области, учитывая общую совокупность естественноисторических, экономических и национально-бытовых условий, определяющих единство экономики и взаимную связь оседлого севера со скотоводческим югом Кыргызии [5, Л. 43-43 об.].

Тем самым власти Кыргызии также критично относились к проведению районирования на своей территории, пытаясь самостоятельно определить дальнейший вектор развития административно-территориальной системы Степного края.

Таким образом, можно сказать, что благодаря неоднозначной позиции национальных окраин, запланированные Госпланом области, так и не были созданы в том виде, в котором они были задуманы, оставшись лишь в теоретических разработках. Национальные элиты, выступавшие резко против уменьшения их полномочий, включения автономий в состав крупных экономических областей, а также перекраивания границ автономных образований, настаивали на несоответствии проекта основным устоям советской национальной политики.

При этом, существование национальных административных единиц, таких как Кыргызская, Чувашская, Башкирская и др., которые никак не вписывались в проект Госплана [10, С. 33], а также несовершенство административно-территориальной политики советского руководства в первой половине 1920-х гг., не позволили воплотить в жизнь проект Госплана в полной мере и сформировать правильные экономические границы районов. Но в тоже время, проект Госплана дал толчок к дальнейшему развитию и совершенствованию проектов административно-территориального устройства РСФСР [11, С. 144].

◆

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Александров, И.Г. Основы хозяйственного районирования СССР / И.Г. Александров. – Москва ; Ленинград : Экономическая жизнь, 1924. – 44 с. – Текст : непосредственный.
2. Архипов, Д.В. Административно-территориальное устройство большевиками по теории экономического районирования / Д.В. Архипов, Р.А. Мухаммедов. – Текст : непосредственный // Вестник Екатеринбургского института. – 2017. – № 2 (38). – С. 3-6.
3. Весь СССР : эконом., финан., полит. и администр. справ. / под ред. проф. М.Г. Бронского и проф. М.А. Сиринова. – Москва, Ленинград : Государственное издательство, 1926. – 1269 с. – Текст : непосредственный.
4. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). – Ф. Р.5677. – Оп. 4. – Д. 174.
5. ГАРФ. – Ф. Р.6984. – Оп. 1. – Д. 58.
6. Елизаров, С.А. Экономическое районирование и административно-территориальное деление: исторический опыт БССР / С.А. Елизаров. – Текст : непосредственный // Белорусский экономический журнал. – 2007. – № 4 (41). – С. 120-125.
7. Иванова, Е.А. Разработка программы районирования в годы гражданской войны (1918-1921) как этап административно-территориального реформирования РСФСР / Е.А. Иванова. – Текст : непосредственный // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия : История. Политология. – 2008. – № 2 (42). – С. 113-116.
8. Казарин, В.Н. Проблемы районирования и административно-территориального деления Сибири в 1920-е гг.: подходы журнала «Плановое хозяйство» / В.Н. Казарин. – Текст : непосредственный // Иркутский историко-экономический ежегодник. – Иркутск, 2009. – С. 29-48.
9. Колосовский, Н.Н. Основы экономического районирования / Н.Н. Колосовский. – Москва : Государственное издательство политической литературы, 1958. – 200 с. – Текст : непосредственный.
10. Корженевский, К.Б. Обская область – нереализованный проект районирования Западной Сибири в 1920-е гг. / К.Б. Корженевский. – Текст : непосредственный // Актуальные проблемы истории, документоведения и педагогики : материалы науч.-метод. семинара студентов, аспирантов и преподавателей каф. истории России, документоведения и всеобщей истории, педагогики и пед. и соц. образования (г. Нижневартовск, 24 дек. 2016 г.). – Нижневартовск, 2017. – С. 30-34.
11. Корженевский, К.Б. Формирование административно-территориальной системы РСФСР в первой половине 1920-х гг. (на примере районирования западносибирских губерний) / К.Б. Корженевский. – Текст : непосредственный // Вестник Томского государственного университета. – 2019. – № 439. – С. 142-146.
12. Районирование СССР : сб. материалов по районированию с 1917 по 1925 г. / под ред. К.Д. Егорова. – Москва ; Ленинград : Плановое хозяйство, 1926. – 307 с. – Текст : непосредственный.
13. Российский государственный архив экономики. – Ф. 4372. – Оп. 15. – Д. 5. – Текст : непосредственный.
14. Филенкова, О.А. Реформы административно-территориального деления в РСФСР в 1917-1930-е гг. (на материалах Пензенского края) : дис. ... канд. истор. наук : 07.00.02 / Филенкова Ольга Александровна ; Пензен. гос. ун-т. – Пенза, 2019. – 198 с. – Текст : непосредственный.

REFERENCES

1. Aleksandrov I.G. Osnovy hozjajstvennogo rajonirovanija SSSR [Fundamentals of economic zoning of the USSR]. Moscow; Leningrad: Jekonomicheskaja zhizn', 1924. 44 p.
2. Arhipov D.V., Muhammedov R.A. Administrativno-territorial'noe ustrojstvo bol'shevikami po teorii jekonomicheskogo rajonirovanija [The administrative-territorial structure of the Bolsheviks according to the theory of economic zoning]. *Vestnik Ekaterininskogo instituta [Bulletin of the Catherine Institute]*, 2017, no. 2 (38), pp. 3-6.
3. In Bronskogo M.G. (eds.) *Ves' SSSR: jekonomicheskij, finansovyj, politicheskij i administrativnyj spravocnik [All USSR]*. Moscow, Leningrad: Gosudarstvennoe izdatel'stvo, 1926. 1269 p.
4. Gosudarstvennyj arhiv Rossijskoj Federacii (GARF) [State Archives of the Russian Federation. (GARF)]. F. R.5677. Op. 4. D. 174.
5. GARF [(GARF)]. F. R.6984. Op. 1. D. 58.
6. Elizarov S.A. Jekonomicheskoe rajonirovanie i administrativno-territorial'noe delenie: istoricheskij opyt BSSR [Economic zoning and administrative-territorial division: the historical experience of the BSSR]. *Beloruskij jekonomicheskij zhurnal [Belarusian Economic Journal]*, 2007, no. 4 (41), pp. 120-125.
7. Ivanova E.A. Razrabotka programmy rajonirovanija v gody grazhdanskoj vojny (1918-1921) kak jetap administrativno-territorial'nogo reformirovanija RSFSR [Development of a zoning program during the Civil War (1918-1921) as a stage of the administrative-territorial reform of the RSFSR]. *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija: Istorija. Politologija [Belgorod State University Scientific Bulletin. Series: History. Political science]*, 2008, no. 2 (42), pp. 113-116.
8. Kazarin V.N. Problemy rajonirovanija i administrativno-territorial'nogo delenija Sibiri v 1920-e gg.: podhody zhurnala «Planovoe hozjajstvo» [Problems of regionalization and administrative-territorial division of Siberia in the 1920s: approaches of the journal "Planned economy"]. *Irkutskij istoriko-jekonomicheskij ezhegodnik [Irkutsk Historical and Economic Yearbook]*. Irkutsk, 2009, pp. 29-48.
9. Kolosovskij N.N. Osnovy jekonomicheskogo rajonirovanija [Fundamentals of economic zoning]. Moscow: Gosudarstvennoe izdatel'stvo politicheskij literatury, 1958. 200 p.

10. Korzhenevskij K.B. Obskaja oblast' – nerealizovannyj proekt rajonirovanija Zapadnoj Sibiri v 1920-e gg. [Ob region - an unrealized project of zoning Western Siberia in the 1920s]. *Aktual'nye problemy istorii, dokumentovedenija i pedagogiki: materialy nauch.-metod. seminara studentov, aspirantov i prepodavatelej kaf. istorii Rossii, dokumentovedenija i vseobshej istorii, pedagogiki i ped. i soc. obrazovanija* (g. Nizhnevartovsk, 24 dek. 2016 g.) [*Actual problems of history, records management and pedagogy*]. Nizhnevartovsk, 2017, pp. 30-34.
11. Korzhenevskij K.B. Formirovanie administrativno-territorial'noj sistemy RSFSR v pervoj polovine 1920-h gg. (na primere rajonirovanija zapadnosibirskih gubernij) [Formation of the administrative-territorial system of the RSFSR in the first half of the 1920s. (on the example of the zoning of the West Siberian provinces)]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta* [*Tomsk State University Journal*], 2019, no. 439, pp. 142-146.
12. In Egorova K.D. (ed.) *Rajonirovanie SSSR: sb. materialov po rajonirovaniju s 1917 po 1925 g.* [Zoning of the USSR]. Moscow; Leningrad : Planovoe hozjajstvo, 1926. 307 p.
13. Rossijskij gosudarstvennyj arhiv jekonomiki [Russian State Archives of Economics]. F. 4372. Op. 15. D. 5.
14. Filenkova O.A. Reformy administrativno-territorial'nogo delenija v RSFSR v 1917-1930-e gg. (na materialah Penzenskogo kraja). Diss. kand. istor. nauk [Reforms of the administrative-territorial division in the RSFSR in the 1917-1930s. (based on materials from the Penza region). Ph. D. (History) diss.]. Penza, 2019. 198 p.

**СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ:**

К.Б. Корженевский, преподаватель кафедры истории России и документоведения, ФГБОУ ВО «Нижневартковский государственный университет», г. Нижневартовск, Россия, e-mail: K0nstantin\_Lg@mail.ru, ORCID: 0000-0001-8650-9315.

**INFORMATION ABOUT THE AUTOR:**

K.B. Korzhenevsky, Lecturer, Department of Russian History and Records Management, Nizhnevartovsk State University, Nizhnevartovsk, Russia, e-mail: k0nstantin\_lg@mail.ru, ORCID: 0000-0001-8650-9315.