

УДК 94(47).084.3

*О. А. Сухова, О. А. Филенкова**O. A. Sukhova, O. A. Filenkova*

**СЛОМ ИМПЕРСКОЙ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИЯМИ:
ЗАВЕРШЕНИЕ РАЙОНИРОВАНИЯ В СССР В 1920-е гг.
(на примере Пензенской губернии)***

**BREAK OF THE IMPERIAL MODEL OF TERRITORIAL
ADMINISTRATION: COMPLETION OF ZONING
IN THE USSR IN THE 1920s
(on the example of the Penza Governorate)**

Ключевые слова: Пензенская губерния, организация территории, региональная идентичность, реформы административно-территориального устройства 1920-х гг., районирование.

На основе анализа делопроизводственной документации местных органов управления в статье рассматриваются практики принятия решения и реализации проекта реформирования административно-территориального деления и ликвидации Пензенской губернии в 1928 г.

Key words: the Penza Governorate, organization of the territory, regional identity, reforms of the administrative-territorial division of the 1920s, zoning

The practices of decision-making and implementation of the project of reforming the administrative-territorial division and liquidation of the Penza Governorate in 1928 are considered in the article on the basis of the analysis of the office work documentation of local government bodies.

Появление новых вызовов региональному развитию и демографическое оскудение российской глубинки формируют социальный запрос на осмысление исторической ретроспективы организации пространства, изучение факторов, направленности и результатов кардинальных преобразований в сфере административно-территориального деления России.

В условиях революции 1917 г. вопрос о сломе имперской модели управления сразу же был отнесен к разряду первоочередных и неотложных, что объясняет равно как появление первых научных интерпретаций, так и крайнюю степень политизированности вопроса. Основным лейтмотивом отказа от прошлого становится идея освобождения узников, «между которыми не было иных связей, кроме насильственных каторжных связей общей неволи и общего позора», из «тюрьмы народов». Прогрессивность грядущих преобразований виделась в создании классового государства пролетариата¹.

Следует отметить и региональный отклик на проблему модернизации сетки АДТ, явственно обозначившийся в период реализации новой экономической политики и возрождения нового локализма, проявившегося в активных поисках региональной идентичности². Итогом интеллектуальных поисков в этом направлении

* Исследование выполнено при финансовой поддержке гранта Российского научного фонда № 22-18-20015, <https://rscf.ru/project/22-18-20015/>

становится концепция административного районирования Пензенской губернии, основанная на учете социально-экономической специфики и исторических традиций территориальной интеграции³. Здесь же отметим одну из первых работ обобщающего характера, раскрывающих тему обусловленности административно-территориального устройства процессом военно-хозяйственной колонизации и обосновывающих необходимость перемещения административных центров в связи с увеличением численности населения, возникновением новых потребностей управления и т. д.⁴

К сожалению, вплоть до конца 1970-х гг. процесс региональной самоидентификации можно представить скорее как обратное течение, противостоявшее тренду на централизацию управления, и только с ослаблением этой тенденции обозначились возможности для роста исследовательского интереса к изучению локальной истории. Появляются исследования по истории отдельных административных районов и населенных пунктов⁵. Уникальным источником по истории населенных пунктов Пензенского края остается исследование М. С. Полубоярова, ориентированное на комплексное историко-топографическое описание каждого поселения, включая специфику природно-географической среды, хозяйственной жизни, демографические процессы, изменения пространственной организации⁶.

Революция 1917 г. разрушила имперскую систему АД и открыла широкие возможности для кардинальной перестройки организации и управления территориями на новых принципах, обусловленных задачами политического и социально-экономического развития. В общем русле модернизационных процессов (ликвидация социального неравенства и сословных ограничений, демократизация политического устройства и т. д.) новыми факторами консолидации локальных сообществ становятся индустриальное развитие, урбанизация и изменение транспортной инфраструктуры. Не менее значимым фактором выступает монополизация власти со стороны коммунистической партии. Итогом поиска соответствия и выбора между либерализацией и «диктатурой пролетариата» стало формирование сложной и противоречивой модели преобразований АД страны. В силу этого обстоятельства в числе принципов районирования мы встречаем как обусловленность задачами цивилизационного развития, научное обоснование средств интеграции территории и населения (как правило, экономизированные ценности), так и акцентирование политико-идеологических моментов, обеспечивавших доминантное положение РКП(б) — ВКП(б) в системе управления и власти.

Контурсы реформы начинают проступать весной — летом 1921 г. На излете Гражданской войны губернское деление предстояло упразднить, общей тенденцией становится укрупнение территорий: край (область) — округ — район. Ощущалась прямая связь районирования и задач электрификации страны. «Посмотрите на карту РСФСР — писал В. И. Ленин. — К северу от Вологды, к юго-востоку от Ростова-на-Дону и от Саратова, к югу от Оренбурга и от Омска, к северу от Томска идут необъятнейшие пространства, на которых уместились бы десятки громадных культурных государств. И на всех этих пространствах царит патриархальщина, полудикость и самая настоящая дикость. ...Мыслимо ли осуществление непосредственного перехода от этого, преобладающего в России, состояния к социализму? Да, мыслимо до известной степени, но лишь при одном условии, которое мы знаем теперь, благодаря одной громадной и завершенной научной работе, точно. Это ус-

ловие — электрификация. Если мы построим десятки районных электрических станций...»⁷.

К тому времени Пензенская губерния, занимая площадь в 45 662,2 км² и насчитывая (по переписи 1920 г.) 2 266 442 чел. населения, отличалась низким уровнем индустриального развития и урбанизации. Численность городского населения губернии составляла всего 179 669 чел., или 8 %⁸. Этнический состав региона был представлен русскими — 79,6 %, мордвой — 15,8 и татарами — 4,6 %. Промышленность губернии перерабатывала преимущественно продукцию сельского и лесного хозяйства. В общей сложности перепись 1920 г. зафиксировала деятельность 8 057 заведений, численность рабочих составила 26 624 человека (данные были представлены по 5 743 предприятиям). Торговых заведений в губернии к 1924 г. насчитывалось 6 949, из них государственных — 94, кооперативных — 364, частных — 6 491⁹. Структура АТД губернии включала в себя 13 уездов и 193 волости (на 7 октября 1924 г.)¹⁰.

В период перехода к новой экономической политике решение задач по оптимизации затрат на управление встретило серьезное препятствие в виде высокой дробности АТД: административные единицы волостного и уездного уровней оказались не в состоянии «выдержать своего бюджета». Так, в 1924/1925 гг. в ряде уездов дефицит бюджета превысил 29 %¹¹.

Особое значение для развития территорий имело состояние транспортной инфраструктуры, что ставило разработку сетки АТД в зависимости от дальности расстояния и состояния транспортной доступности. Так, по проекту губисполкома 1924 г. средняя площадь уезда была рассчитана в 6 523,3 км², средний радиус — 45,5 км (всего 7 уездов), население 301 402 чел., среднее число волостей на уезд — 9, а общее их число — 66¹². Необходимо отметить, что при обсуждении проекта на сельских сходах (из 2 624 поселенных пунктов губернии, объединенных в 1 656 сельских советов, проект был рассмотрен на 872 сельских сходах) против укрупнения административных единиц высказались 176, или 20 % всех населенных пунктов губернии, мотивируя отказ тем, что проект удалит население от власти и удорожит затраты на сообщение с последней¹³. Непонимание задач и характера перемещений административных центров проистекало от стойкой приверженности к традиционному укладу жизни и боязни инноваций, определяло пределы естественной локализации сообщества в рамках территории сельской поземельной общины, крестьянского микрокосма. В этом контексте перспективы укрепления урбанизированных центров не отвечали чаяниям сельского населения, но по мере роста транспортной доступности административных центров фактор дальности расстояния терял свое значение.

Сложным, полным драматизма и напряженности с позиций пространственных параметров локальной истории представляется период 1920-х гг., завершившийся ликвидацией Пензенской губернии как самостоятельного субъекта федерации и включением территории губернии в состав Средне-Волжской области на правах двух округов: Пензенского и Саранского (Мордовского). Решение о введении сетки: область — округ — район было оформлено постановлением ВЦИК И СНК СССР от 14 мая 1928 г.¹⁴

Следует отметить, что вплоть до начала 1928 г. сохранялась альтернатива сохранения губернии как административной единицы при ее интеграции в Средне-Волжскую область. Так, по одному из проектов в сетку низовых районов Пензенской губернии были включены: Пензенский городской район с центром в г. Пенза и

с населением в 84 537 чел.; Пензенский район (Пензенская, Бессоновская и Чемодановская волости); Лунинский район (Лунинская волость, большая часть Ломовской и Н. Шкафтинской волостей), с. Лунино, где проживало 2 528 чел.; Мокшанский район (Мокшанская волость, большая часть Царевщинской волости кроме сел, переданных в Иссинский район, часть Студенецкой волости), центром выступал пгт Мокшан с численностью населения в 5 658 чел.; Еланский район (Еланская волость, часть Студенецкой волости, Телегинская волость), с. Елань, 2 049 чел.; Каменский район (Каменская волость, Головинщинская волость, часть Студенецкой волости), центр — пгт Каменка, 5 229 чел.; Голицынский район (Голицинская волость без с. Лухмен, Майдан), с. Голицыно, 4 033 чел.; Нижнеломовский район (Нижне-Ломовская волость, Верхне-Ломовская волость, часть Голицинской волости), г. Н. Ломов, 9 805 человек; Керенский район (1-я и 2-я Керенские волости, часть Черкасской волости), пгт Керенск, 9 958 чел.; Башмаковский район (Башмаковская волость, часть Черкасской волости, Алексеевская волость); Поимский район (Поимская и Карсаевская волости), пгт Поим 9 766 чел.; Чембарский район (Чембарская и В.-Вражская волости), г. Чембар, 5 869 чел.; Пачелмский район (Пачелмская волость, Титовская и часть Верхнеломовской волости), пгт Пачелма городского типа, 2 145 чел.; Анучинский район (Анучинская волость, часть Студенецкой волости), с. Анучино, 1 314 чел.; Городищенский район (Городищенская волость, часть Чемодановской волости, часть Н.-Шкафтинской волости), г. Городище, 4 934 чел.; Литвинский район (Пичилдейская и Шугуровская волости), пгт Литвино, 1 737 чел.; Николо-Пестровский район (Николо-Пестровская волость, часть Маисской и Н. Шкафтинской волостей), с. Николо-Пестровка, 4 226 чел.; Большевьясский район (Большевьясская волость, часть Ломовской волости, большая часть Кочкуровской волости (часть передавалась в Саранский район), с. Б. Вяяс, 4 015 чел.; Иссинский район (Иссинская волость, часть Царевщинской волости), с. Исса, 4 712 чел.; Инсарский район (1-я и 2-я Инсарская волости, часть Галицинской волости: с. Лухмен, Майдан), пгт Инсар, 4 617 чел.; Наровчатский район (1-я и 2-я Наровчатская волости), пгт Наровчат, 5 649 чел.¹⁵

24 мая 1928 г. решением президиума губисполкома под председательством Г. Т. Полбицына к районированию было намечено 37 районов, объединенных в два округа: Пензенский и Саранский¹⁶. Власти губернии ходатайствовали перед центром о включении в Пензенский округ отдельных волостей Кузнецкого, Сердобского и Петровского уездов Саратовской губернии, а в Саранский округ — ряда волостей Ардатовского уезда, на территории которого были отмечены места компактного проживания мордовского населения. Территория губернии была поделена между Пензенским округом (16 районов и 1 403 350 чел.) и Саранским (24 района и 1 399 000 чел.)¹⁷. Спустя два дня на очередном заседании президиума губисполкома число районов было сокращено до 38 и в таком виде сетку районов представили в Самарскую областную плановую комиссию на рассмотрение¹⁸.

29 мая 1928 г. в Самаре состоялось первое заседание организационного комитета Средне-Волжской области с участием представителей губисполкомов и губпланов Оренбургской, Пензенской и Ульяновской областей. В составе нового территориального образования было создано восемь округов, в каждом из которых сформированы окружные и районные организационные комиссии (по 5 и 3 человека соответственно). Председателем Пензенской окружной комиссии был назначен Н. Ф. Лабзенков, Саранской — С. С. Шишканов. До конца июня окружным комис-

сиям предстояло согласовать все спорные территориальные проблемы и договориться о распределении между округами сети предприятий и учреждений.

Несмотря на временность существования, районные организационные комиссии были жестко вписаны в систему политического управления и сохранили функционал прежнего аппарата власти. Помимо решения первоочередной задачи — определения сетки районов (поселений, которым предстояло войти во вновь образуемые районы), — комиссии были призваны проводить мероприятия и по социальному конструированию, формируя новую систему представлений и установок сознания, гражданскую и политическую идентичность (разъяснение населению значения районирования, «выявление желаний самого населения о том, к какому центру оно более тяготеет»).

Обращает на себя внимание и возложение на комиссии функционала экономического управления: временные структуры власти должны были решать и все хозяйственные вопросы, в первую очередь, выполнение хлебозаготовительной сельхозналоговой кампании¹⁹. Тем самым становится очевидным, что значимым, если не определяющим фактором районирования, выступали фискальные интересы государства.

Дабы избежать временного падения управляемости территориями, уисполкомы и волисполкомы продолжали работать до перевыборов советов.

Окончательно решение о территориальной организации округов было закреплено протоколом № 5 заседания временного Средне-Волжского областного бюро от 25 июня 1928 г. В состав Пензенского округа вошло 19 районов: Пензенский, Лунинский, Мокшанский, Голицинский, Каменский, Нижнеломовский, Керенский, Пачелмский, Башмаковский, Поимский, Чембарский, Анучинский, Городищенский, Еланский, Литвинский, Николо-Пестровский, Наровчатский, Иссинский, Беднодемьяновский. Территория Мордовской автономной единицы была организована в 21 район: Теньгушевский, Краснослободский, Темниковский, Ковылкинский, Рузевский, Рыбкинский, Торбеевский, Ромадановский, Зубово-Полянский, Кочкуровский, Козловский, Ельникинский, Старошайговский, Инсарский, Саранский, Ачадовский, Дубенский, Атяшевский, Ардатовский, Чамзинский, Талызинский.

Структурная перестройка губернского деления осуществлялась в целях обеспечения большей эффективности управления промышленностью и коммунальным хозяйством (путем централизации на окружном уровне); приемлемых условий социального обеспечения (так, в крупных районах и особенно «с большим количеством нацменьшинств» создавались специальные отделения здравоохранения при РИКах); и самое важное, сокращения штатных единиц административного аппарата области по сравнению «с существующим штатом по губерниям» («дать директиву о свертывании аппаратов» и добиться сокращения на 20 % административно-хозяйственных расходов)²⁰. Более того, по мнению реформаторов, районирование должно было привести «к возможно широкой децентрализации управления местными финансами», основными бюджетами были признаны городские и районные. Окончательно сформировать бюджеты (в том числе и сельские) предполагалось не позднее 25 октября 1928 г. В числе важнейших задач экономического развития виделась возможность централизованного перераспределения средств внутри области для увеличения капиталовложений в промышленность, ассигнований на сельскохозяйственные мероприятия (расширение землеустройства беднейшего крестьянства, увеличение фондов бедноты и капиталов Сельхозбанка). Предполагалось выстроить социально ориентированную экономику: увеличить кредиты на эконо-

мические и культурно-социальные мероприятия в районах национальных меньшинств области; осуществлять активное жилищное строительство, расширение сети яслей, бороться с безработицей, особенно среди женщин, добиться введения всеобщего начального обучения; увеличить заработную плату низовому советскому аппарату, для чего провести укрупнение сельских советов. Доказывая необходимость и обоснованность преобразований, местные власти особенно подчеркивали искусственный характер прежнего деления. Так, «нелепым» называлось административное подчинение крупного промышленного с. Поим захолустному Чембару, крупного фабричного поселка Никольская Пестровка — Городищу и прочее²¹. Активно пропагандировался инновационный характер преобразований. В журнале «Работай и учись» в июле 1928 г. был опубликован сценарий инсценировки на тему «Районирование»: «Особенно богаты мы Разными штатами: Семьдесят вигов, Восемь уиков И главный „ик“ — Товарищ Гик. Сверху вниз И слева направо Все ими утыкано, Право! Немало уходит затрат На такой жевательный аппарат. ... Довольно, старухи, Спели свой стих — И в архив. Вечная память, Спокойный сон! Пришли вам на смену Область, округ и район»²².

Вместе с тем сложно представить, что механическое перемещение административных центров и укрупнение территориальных единиц станут исключительными факторами мощного экономического подъема. Скорее всего, следует предположить снижение экономических возможностей местных бюджетов и частичную утрату управляемости. По всей вероятности, это было осознано и разработчиками реформы АТД на местах. Так, окружная комиссия обращается к центральным властям с просьбой об увеличении размера государственных пособий местному бюджету не менее чем на 12 % в сравнении со средним расходом по РСФСР в связи с тем, «что в состав области вошли экономически маломощные и наиболее отсталые по степени удовлетворения потребностей губернии, а также с большим населением нацменьшинств»²¹.

Самым спорным вопросом оказалось определение местонахождения центра мордовской административной единицы. Первоначально предполагалось переместить административное управление округом в поселение, соответствовавшее идеологическим параметрам — крупный индустриальный центр и наличие многочисленных отрядов промышленного пролетариата: «В виду узлового расположения г. Рузаевки», «экономического тяготения к Рузаевке населения обширной области и наличия в Рузаевке значительных кадров рабочих транспортников, предложить фракции Организационного комитета, при окончательном утверждении окружной сетки и центров округов, центром бывшего Саранского округа считать город Рузаевку с изменением названия округа на Мордовский округ». Партийной «тройке» Саранского округа было предложено обеспечить «руководство рузаевских рабочих при формировании штатов учреждений советских, хозяйственных и профессиональных»²³. Однако в дальнейшем недостаток времени и ресурсов для строительства новой столицы помешали реализации этих планов.

В августе 1928 г. состоялся первый Пензенский окружной съезд советов, и передача власти новым структурам была завершена. Делегаты съезда направили телеграммы в адрес ЦИК СССР, М. И. Калинина и Областного организационного комитета, в которых выразили твердую уверенность в правильности «нового административно-организационного пути реконструкции хозяйства его территории» как кратчайшего «в деле социалистического переустройства страны»²⁴.

В 1930 г. окружная система управления не обеспечила должного проведения хлебозаготовительной кампании в условиях сплошной коллективизации и была

ликвидирована. Произошедшая корректировка стратегии АТД, вызванная тактическими задачами по укреплению низового уровня власти, заложила длительную тенденцию девальвации самой идеи районирования, исходившей из потребности в сбалансированном хозяйственном развитии территорий, организованных вокруг индустриальных (пролетарских) центров, что формировало скорее горизонтальные, чем вертикальные связи.

Библиографические ссылки

¹ См.: **Гурвич Г. С.** Принципы автономизма и федерализма в советской системе. М., 1924. С. 5, 72.

² См.: **Филенкова О. А.** Административно-территориальное деление Пензенской губернии в контексте социально-политических процессов в 1917 — начале 1920-х гг. // Вестник НИИ гуманитарных наук при Правительстве Республики Мордовия. 2018. № 3 (47). С. 72 — 76.

³ См.: Проект административно-экономического районирования Пензенской губернии : Описание районов. Пенза, 1924. 134 с.

⁴ См.: **Любимов А. Е.** Исторический очерк административно-территориального устройства Пензенской губернии // Материалы по районированию и организации Средне-Волжской области. Вып. II : Пензенский и Саранский округи. Самара, 1925. С. 59 — 60.

⁵ См. например: **Балашов Б. Г.** Нижний Ломов. Саратов, 1979. 55 с. ; **Бульин Н. П., Махалкин С. М.** Сердобск. Саратов, 1979. 39 с. ; **Шевченко С. М.** Никольск. Саратов, 1979. 79 с. ; **Мошнин Н. И., Полубояров М. С.** История Малосердобского района. Пенза, 1989 ; **Полубояров М. С.** Малая долька России : Очерки о Малосердобском р-не Пенз. обл. Малая Сердоба, 2003. 191 с. ; **Салаяев Е. И.** Милый сердцу Ломовский край : (Очерки ист. Док. Карты. Фот.). Нижний Ломов, 2003. 431 с. ; **Фельдман П. А.** Краше нет родного края. Каменка, 2008. 161 с. ; **Каблуков Ю. В.** Листая прошлых лет страницы : (Годы, события, факты в истории Нижнеломов. края). Пенза, 2015. 550 с.

⁶ См.: **Полубояров М. С.** Весь Пензенский край : ист.-топогр. описание Пензен. обл. М., 2016. 816 с.

⁷ См.: **Ленин В. И.** О продовольственном налоге // Ленин В. И. Полн. собр. соч. 1921. Т. 43. С. 228.

⁸ ГА РФ. Ф. Р. 5677. Оп. 5. Д. 236. Л. 64 — 64 об.

⁹ Там же. Л. 65.

¹⁰ ГА РФ. Оп. 1. Д. 7. Л. 541.

¹¹ ГА РФ. Оп. 5. Д. 236. Л. 66.

¹² Там же. Л. 66 — 68.

¹³ Там же. Л. 70 — 70 об.

¹⁴ См.: СУ РСФСР. 1928. № 54. Ст. 497.

¹⁵ ГА ПО. Ф. 36. Оп. 1. Д. 1718. Л. 1 об. — 5.

¹⁶ Подробнее см. об этом: **Минеева Е. К.** Деятельность местных активистов по образованию автономии мордвы в конце 1920-х — начале 1930-х гг. // Центр и периферия. [Саранск]. 2018. № 1. С. 4 — 10.

¹⁷ ГА ПО. Ф. 36. Оп. 1. Д. 1718. Л. 14 об.

¹⁸ Там же. Л. 14 об.

¹⁹ Там же. Д. 1667. Л. 104 — 106.

²⁰ Работай и учись «Под знаменем ленинизма». 1928. № 23 (225). С. 3.

²¹ Там же. № 30 (232). С. 27.

²² ГА ПО. Ф. 36. Оп. 1. Д. 1667. Л. 113.

²³ Там же. Л. 107.

²⁴ Первый пензенский окружной съезд советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов (5 — 7 августа 1928 г.) : стеногр. отчет. Пенза, 1928. С. 36.

Поступила 30.06.2022 г.