

# Ликвидация округов в 1930 г. и кризис мега-областей (на примере Центрально-Черноземной области)

**Саран Александр Юрьевич**

Орловский филиал РАНХиГС  
Старший научный сотрудник  
Кандидат исторических наук, доцент  
asaran1958@yandex.ru

## РЕФЕРАТ

В статье анализируется реформа системы административно-территориального деления в СССР в 1923–1930 гг. Определяется роль окружного звена в системе управления регионом на примере Центрально-Черноземной области, и значение ликвидации округов для судьбы регионального звена — мега-областей.

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

административно-территориальное деление, реформы, мега-области, Центрально-Черноземная область, округ

Saran A. Yu.

## Elimination of Districts in 1930 and Crisis of Mega-areas (on the Example of Central Black Earth Region)

**Saran Alexander Yurievich**

Orel branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Orel, Russian Federation)  
Senior researcher  
PhD in History, Associate Professor  
asaran1958@yandex.ru

## ABSTRACT

In the article reform of system of administrative-territorial division in the USSR in 1923–1930 is analyzed. The role of a district link in a control system of the region on the example of Central Black Earth Region, and value of elimination of districts for destiny of a regional link —mega-areas is defined.

## KEYWORDS

administrative-territorial division, reform, mega-regions, Central Black Earth Region, district

---

Административно-территориальные реформы являются одной из естественных форм преобразования системы государственного управления. В декабре 1920 г. VIII Всероссийский съезд Советов предложил по всей стране ускорить работу по введению нового административного деления на основе экономического тяготения регионов. XII съезд правящей компартии в 1923 г. рассмотрел доклад о районировании, и в своей резолюции отметил, что прежнее административное деление не соответствует новым политическим и экономическим потребностям страны. На территории СССР, образованного 30 декабря 1922 г., уже в 1923 г. стала реализовываться идея нового районирования страны, т. е. преобразование старой структуры административно-территориального деления (АТД) в новую, разработанную специальной Административной комиссией ВЦИК и Госпланом [4, с. 151]. Ее смысл состоял в полной замене старых, по мнению реформаторов — небольших губерний на огромные советские области, которые соответствовали бы выделенным специалистами Госплана эконо-

мическим районам. При этом упразднялись как существовавшие до этого административно-территориальные единицы (АТЕ) высшего уровня — губернии, так и АТЕ среднего и низшего уровня — уезды с волостями. Новые области вместо уездов должны были разделяться на более крупные ячейки — округа, а последние делиться вместо волостей на более крупные ячейки — районы. Низшим звеном оставались недавно появившиеся сельсоветы.

В ходе реформы АТД 1923–1929 гг., помимо превращения губерний в огромные области, было проведено и районирование. Эта реформа проводилась в противоположном направлении — каждый из уездов дробился на несколько районов. По своим размерам новые АТЕ среднего уровня — районы были в 3–4 раза меньше прежних уездов, хотя за рядом из них были сохранены прежние названия. Как некая усредняющая линия реформы 1923–1929 гг. выступает создание промежуточной АТЕ среднего уровня — округа, который по своим размерам меньше прежней губернии или современной области, но больше уезда или района.

В качестве первых двух областей для опыта реформы АТД по районированию использовались промышленный Урал и сельскохозяйственный Северный Кавказ. В 1923 г. была создана Уральская область, разделенная на округа и районы, а в 1925 г. образован Северо-Кавказский край с таким же внутренним делением на АТЕ среднего и нижнего уровней. Вскоре создаются Сибирский край (1925), Дальневосточный край (1926), Ленинградская область (1927), Московская область (1929), Ивановская область (1929) и др.

Совместным постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 14 мая 1928 г. одновременно были образованы сразу 3 новые области — Центрально-Черноземная, Средне-Волжская и Нижне-Волжская области. В состав Центрально-Черноземной области вошли упраздненные с этого момента Орловская, Воронежская, Курская и Тамбовская губернии, дополнительно были включены два уезда Тульской губернии и большая часть Ранненбургского уезда Рязанской губернии, центром ЦЧО стал г. Воронеж.

На первых порах московское руководство решило сохранить бывшее губернское звено управления. Секретариат ЦК ВКП(б) 23 апреля 1928 г. принимает решение о районировании Центрально-Черноземной области, в котором наряду с созданием областных структур предусматривается перевод губернских в статус окружных и сохранение уездных (районных) в прежнем состоянии<sup>1</sup>. В частности, из Орловской губернии были образованы 2 из 11 округов Центрально-Черноземной области — Орловский и Елецкий округа; в Орловский округ вошли 16 из 178 районов ЦЧО [8, с. 41].

Проведение административно-территориальной реформы в 1923–1929 гг. точно совпало с периодом наиболее ожесточенной борьбы за политическую власть в стране после ухода Ленина. В группировке Зиновьев-Каменев-Сталин к 1925 г. на первый план выдвинулся ее младший член — Иосиф Сталин, Лев Троцкий лишился в том же году своей главной опоры — Красной Армии, потеряв должность народного комиссара по военным и морским делам, в 1927 г. был отправлен в казахстанскую ссылку, а в 1929 г. вообще выслан за рубеж и позднее убит агентом советской разведки. Бывшие союзники Сталина сами подверглись репрессиям и превратились в политические «тени», игравшие второстепенные роли в жизни страны и компартии. В руководстве страны именно в 1929 г. определилось единоличное первенство И. В. Сталина, опорой которого стали и лидеры новосозданных мега-областей, получившие из его рук огромную для руководителей этого уровня власть. В состав Западной области (с центром в Смоленске) вошли упраздненные Брянская (до 1920 г. — часть Орловской губернии), западная половина Калужской, Смоленская, южная часть Тверской губерний и Великолуцкий округ Ленинградской

<sup>1</sup> См.: Российский государственный архив социально-политической истории (далее — РГАСПИ). Ф. 17. Оп. 113. Д. 615.

области. После этого акта на территории РСФСР и всего СССР не осталось больше ни одной губернии, ни одного уезда. Вся территория страны теперь стала делиться на области (края), округа и районы. Вместо 766 уездов теперь в СССР было образовано 176 округов.

В округах созывались окружные съезды Советов, в период существования этих административных единиц с 1928 по 1930 г. В частности, первый Орловский окружной съезд рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов состоялся 23 июля 1928 г.<sup>1</sup> Районные съезды Советов проходили раньше окружных, в частности, I съезд Советов Дросковского района Орловского округа прошел за две недели до окружного — 10 июля 1928 г.

Рассмотрим окружной уровень исполнительной власти в ЦЧО на примере Орловского округа. Исполнительная ветвь власти здесь была представлена окружным исполнительным комитетом Совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. Кроме того, некоторые функции исполнительной власти присвоили себе и руководящие органы ВКП(б), в частности, в феврале 1930 г. именно решением бюро окружкома компартии была произведена муниципализация крупных частных домов в Орле [6, с. 136].

Работой Орловского окружного исполкома руководил президиум во главе с председателем — до января 1929 г. им был П. И. Павловский, а затем — А. Я. Буткевич. В соответствии с решением окружного съезда Советов в составе президиума находился секретный отдел, плановая комиссия, а также арбитражная комиссия и Совет физической культуры. Организационно-массовым отделом президиума заведовал Малышев, но уже в 1928 г. его сменил Якубсон. Заведующим управлением строительного контроля при президиуме окружного исполкома работал бывший военный инженер, прибывший с Дальнего Востока Е. Д. Алабушев<sup>2</sup>.

В самом окрисполкоме действовали следующие отделы: военный, политический (отметим, что подобного отдела не было в облисполкоме ЦЧО), лесной (с 1929 г.), социального обеспечения. Лесной и отдел социального обеспечения были органами двойного подчинения, ими руководили соответствующие областные структуры и наркоматы из столицы.

Военный отдел Орловского окрисполкома выполнял учетно-мобилизационные функции и подчинялся как местному органу Советской власти, так и командованию территориального округа.

Финансовый отдел с подотделами возглавлял в 1928 г. Ермолов. Отделом труда руководил его заведующий Шипилин, но в течение того же года его сменил Орлов. Сотрудники земельного отдела трудились во главе с Калачевым (1928–1930); а дорожным руководил Е. И. Андреев (1929–1930) [7, с. 86].

Важную роль в жизни округа играл коммунальный отдел, находившийся, как и большинство других, в двойном подчинении — исполкома Советов округа и народного комиссариата внутренних дел (НКВД). Заведующими отделом были И. Д. Васильев (с 16.07.1928 г. по 6.03.1929 г.) и Иван Дмитриевич Ануфриев (1929–1930). В составе частей отдела находились: дорожная, финансовая, пожарная — государственная пожарная охрана во главе с начальником Школинским, ему так же подчинялись пожарные в районах округа и городе Орле.

На территории Орловского округа все государственные, кооперативные и частные предприятия торговли находились в ведении отдела внутренней торговли окриспол-

<sup>1</sup> Орловский областной краеведческий музей. Фонд письменных источников. Фонд реконструкции народного хозяйства. Оп. 1. Д. 165. Е.х. 24.404.

<sup>2</sup> Когда Е. Д. Алабушев служил в армии, он руководил строительством укреплений в районе Владивостока. — Государственный архив Орловской области (далее — ГАОО). Ф. 3. Оп. 1. Д. 21. Л. 70.

кома. Отдел имел двойное подчинение — исполкому и наркомату внутренней торговли РСФСР. Его сотрудники регулировали торговлю на территории округа, надзирали за работой торговых предприятий. Во главе Орловского окротдела торговли в 1928 г. последовательно находились Чаплыгин и Трифоновский, а в 1929 г. — Космынин.

Так же часто менялись руководители и в отделе народного образования Орловского окрисполкома — Кудряшов (1928); Лазич (1928–1929); Никифоров (1930). Отдел подчинялся как народному комиссариату просвещения, так и окружному исполнительному комитету, сфера образования решала тогда важнейшую задачу — «формирования нового социального слоя — советской интеллигенции» [5, с. 327]. В ведении Орловского окрнаробраза находилась также Мценская детская колония<sup>1</sup>.

Кроме образовательных и детских организаций органам наробраз подчинялись и цензурные учреждения на местах. Цензурированию подлежали любые произведения, предназначенные не только для печати, но и для распространения в любой форме<sup>2</sup>. Уполномоченный по цензуре находился и в открытом в 1928 г. окружном радиоузле, который обслуживал к 1930 г. более 300 радиоточек [2, с. 155].

Отдел здравоохранения работал в Орле под руководством Гельфгот; социального обеспечения — Кругликова. Во главе отдела статистики в ноябре 1928 г. был В. П. Кирпичников, а в декабре заведующим был назначен Филиппов. Во главе архивного бюро окружного исполнительного комитета весь период существования Орловского округа и после преобразования его в район был Иван Дмитриевич Кошеверов — с мая 1928 г. по декабрь 1931 г.

Одним из наиболее важных для власти и самым многочисленным по числу сотрудников отделом окрисполкома был административный. Этот отдел так же находился в двойном подчинении — у исполкома и НКВД. Этот отдел ликвидирован был в ходе упразднения округов последним — 31 декабря 1930 г., в тот день, когда было образовано Орловское районное управление рабоче-крестьянской милиции и угрозыска. Начальник окрадмотдела Архип Игнатъевич Тихонов одновременно занимал должность начальника окружной милиции<sup>3</sup>. Его назначили уже 1 июля 1928 г. и лишь на время он уступал свой пост И. Т. Земисеву в январе 1929 г. и П. К. Камчадалову (1929–1930).

У начальника Орловского окружного административного отдела был целый штат заместителей и помощников. Среди них были: просто заместитель (Г. М. Павлов до июня 1929 г., затем — Галаев); заместитель по общим вопросам И. Т. Земисев (с 16 июля 1928 г.); помощник по милиции (он же — начальник Орловской гормилиции Н. В. Плетень, в его непосредственном подчинении находились 6 милицейских отделов по районам г. Орла); помощник по уголовному розыску (Е. Э. Янсон, с 16.07.1928, а позднее — И. И. Перов, 1929–1930), им подчинялся подотдел угрозыска<sup>4</sup>. Наконец, помощник начальника окрадмотдела по местам заключения Е. Л. Тростинский руководил инспекцией мест заключения.

Хозяйство помощника начальника окружного административного отдела по местам заключения было многочисленным. Орловским изолятором специального назначения в 1928–1930 гг. руководил сам Е. Л. Тростинский<sup>5</sup>. В качестве отделения при изоляторе был исправительно-трудовой дом — Орловский домзак, в котором находилась производственная часть с рабочими колоннами № 4 и № 6. Орловской исправительно-трудовой сельскохозяйственной колонией заведовал О. С. Лазутин, Болховским

<sup>1</sup> ГАОО. Ф. 1847-с. Оп. 1. Д. 1. Л. 96-об.

<sup>2</sup> История советской политической цензуры. Документы и комментарии. М., 1997. С. 55.

<sup>3</sup> ГАОО. Ф. 483. Оп. 1. Д. 29. Л. 41.

<sup>4</sup> Там же, л. 66.

<sup>5</sup> ГАОО. Ф. 483. Оп. 1-с. Д. 10. Л. 140.

домзаком — Орлов, Дмитровским — Ф. Е. Минаков, Малоархангельским — Р. Е. Афонин, имя начальника Ливенского исправдома пока не выявлено. Охрану мест заключения несла конвойная рота.

Начальнику Орловского окрادمотдела были подчинены также отделение окружной ведомственной милиции (начальник — А. С. Жердев), иностранное отделение (начальник — Т. Ф. Урбанович); конная команда милиции при окружном административном отделе и отдел записи актов гражданского состояния (ЗАГС)<sup>1</sup>.

В ведении административного отдела окрисполкома, кроме того, находились и образовательные учреждения НКВД. В их числе были Орловские курсы по переподготовке административно-милицейских работников Центрально-Черноземной области, которые работали в течение 1928–1930 гг., начальником курсов был Егоров.

Как и административный отдел, секция рабоче-крестьянской инспекции (РКИ) находилась в двойном подчинении — у окрисполкома и наркомата рабоче-крестьянской инспекции. Секцией заведовал Болотский, после него, в течение 1928–1930 гг. — В. М. Сурков.

Контрольные задачи выполняла и Орловская окружная комиссия по проверке социального состава, наличия такой комиссии не выявлено в составе облисполкома ЦЧО. Комиссия действовала в рабочем контакте с органами ОГПУ. Например, в 1929 г. комиссия получила от отделения ОГПУ по Орловскому округу сообщение об антисоветских высказываниях И. А. Первышина — рабочего завода по переработке конопля. Решением комиссии он был уволен с работы. А высказывания рабочего были о голоде в СССР и экспорте хлеба, что не составляло никакого секрета для населения, разговоры об этих фактах велись и дома, и на работе, на улицах и в очередях. Например, начальник станции Елец Шолохов в феврале 1929 г. говорил о коммунистах: «наши только и знают, что строят социализм, развивают индустриализацию, а на то, что рабочий класс сидит без хлеба, меньше всего обращают внимания»<sup>2</sup>. Эти разговоры в свою очередь фиксировались осведомителями-информаторами ОГПУ и их руководством. Государственные органы стремились повлиять на оценки общественного мнения, данная комиссия и использовалась в качестве инструмента репрессивного влияния на общество.

При Орловском окружном исполкоме действовала целая группа хозяйственных учреждений, ее возглавлял областной Совет народного хозяйства ЦЧО. Председателем окрсовнархоза вначале был Игнатов, но уже в 1928 г. его заменяет Дайберг. Особой хозяйственной организацией была экспортная комиссия. Поскольку в 1928–1929 гг. еще существовала безработица, в округе действовало специфическое учреждение — биржа труда, которой заведовал Кондрашов. В сфере трудовых ресурсов работало и бюро принудительных работ Орловского округа во главе с Е. Безменовым.

Начало сплошной коллективизации, сопровождавшееся активным использованием принуждения и насилия в отношении крестьянства, вызвали ответную реакцию. Органы власти, чтобы обеспечить социальную защиту организаторам сплошной коллективизации, в 1929 г. создают комиссию помощи пострадавшим от контрреволюционных выступлений при Орловском окрисполкоме<sup>3</sup>. По данным ОГПУ, убийства, избиения или ранения совпарработников случались при каждом втором массовом выступлении населения (3303 пострадавших на 6117 выступлений за первые четыре

<sup>1</sup> ГАОО. Ф. 483. Оп. 1. Д. 29. Л. 41.

<sup>2</sup> ГАОО. Ф. С-1847. Оп. 1. Д. 2. Л. 203, 273.

<sup>3</sup> Встречается другое название — Комиссия окрисполкома по созданию и распределению «Железного фонда» помощи низовому активу общественникам и их семьям, пострадавшим от кулацких и контрреволюционных выступлений — ГАОО. Ф. 3. Оп. 1. Д. 180. Л. 1.

месяца 1930 г.)<sup>1</sup>. а в ЦЧО только за первые 3 месяца 1930 г. происходит около тысячи массовых выступлений, а за весь 1931 г. — еще около двух тысяч, так что число пострадавших совпартработников исчислялось тысячами. Решение об их социальной защите проводится через II окружной съезд Советов. Для комиссии создается специальный фонд, из которого жертвам крестьянского гнева выплачивается материальная компенсация. Имеется решение первого заседания комиссии, проведенного 4 июня 1929 г., на котором изыскивались средства для этого фонда. Решили собрать часть денег в складчину, кроме того — выделить из окружного бюджета за счет экономии аппаратных расходов, предложили сделать взнос профсоюзам и органам потребительской кооперации. Помимо денежных субсидий предполагалось ввести различные льготы: выделение лучшей земли в деревне, снижение в половину квартирной платы в городе, первоочередное обеспечение топливом и т. п.<sup>2</sup>

Кроме того, в период коллективизации активно действуют окружная посевная тройка и агроштаб при Орловском окрисполкоме (1930 г.), они берут на себя те задачи по планированию сельскохозяйственного производства, которые ранее решало само крестьянство. Однако в результате коллективизации частные хозяйства фактически перешли в руки государства. И в результате государство было вынуждено брать на себя новые экономико-распорядительные функции, создавать для их выполнения новые управленческие структуры.

Работа органов окружных исполнительных властей требовала финансового обеспечения — только на административно-управленческие расходы с 1 октября 1929 до 1 апреля 1930 г. было затрачено: окрисполкомом 43 100 руб.; горсоветом — 39 900; райисполкомами — 242 000; сельскими Советами — 450 000 руб.<sup>3</sup>

В соответствии с постановлением Совета народных комиссаров РСФСР от 24 марта 1928 г. при Орловском окружном исполкоме были созданы следующие окружные комиссии. При президиуме окрисполкома образуются четыре комиссии с экономическими задачами: междуведомственная метрическая; экспертная комиссия по определению урожая; комиссия по назначению персональных пенсий за заслуги местного значения; комиссия по демунципализации строений в городах. Еще три комиссии при президиуме рассматривали социальные вопросы: комиссия по размещению демобилизованного начальствующего состава; детская комиссия по улучшению жизни и быта детей, а также комиссия фонда им. В. И. Ленина.

Еще пять экономических учреждений образуются при торговом отделе Орловского окрисполкома: комиссия по установлению прав на мельнично-крупяные предприятия; комиссия по регистрации потребительских обществ; совещание хлебозаготовителей; комитет содействия промышленно-экономическому образованию, а также сырьевые совещания.

Шесть комиссий появились при финансовом отделе окрисполкома: комиссия по сельскохозяйственному налогу; налоговая комиссия по промысловому, подоходному налогам и гербовому сбору; комиссия по местным налогам; комиссия по распределению балансов в предприятиях; а также бюджетное совещание по государственному и местным бюджетам и различные контрольные Советы и совещания.

Отдел народного образования Орловского окрисполкома должен был организовать комиссии сразу по нескольким направлениям. Непосредственно образовательные задачи обсуждались на методическом бюро. Следующие три комиссии работали над воспитательными задачами: методическая секция социального вос-

<sup>1</sup> Советская деревня глазами ВЧК-ОГПУ-НКВД. 1918–1939. Документы и материалы: в 4 т. Т. 3. 1930–1934 гг. Кн. 1. 1930–1931 гг. М.: РОССПЭН, 2003. С. 329.

<sup>2</sup> ГАОО. Ф. 3. Оп. 1. Д. 180. Л. 1.

<sup>3</sup> ГАОО. Ф. 3. Оп. 1. Д. 221. Л. 66.

питания; распределительная комиссия по инспекции мест заключения; комиссия по делам несовершеннолетних. Наконец, плановое совещание решало экономические проблемы. А последние две структуры при отделе народного образования — политические: методическая секция политпросвета и комитет политического просвещения.

При управлении строительного контроля окружного исполкома был образован Совет по рассмотрению проектов построек. А при отделе труда сразу две комиссии, одна — по проведению общественных работ; вторая — по утверждению специальных фондов.

Три комиссии были образованы по земельному управлению Орловского окружного исполкома: земельная комиссия и зоотехническая, а также экзаменационная — по проверке знаний ветфельдшеров, не имеющих документов. Земельное управление было одним из самых молодых органов, оно подчинялось не только окружному Совету, но и наркомату земледелия, который был создан в декабре 1929 г. При лесном отделе Орловского окружного исполкома созывается лесотехническое совещание.

По линии административного отдела создаются специфические комиссии: по определению возраста по наружному виду (в условиях отсутствия паспортной системы до 1932 г. это было просто необходимо) и испытательная комиссия по проверке знаний и пригодности к милицмейской службе.

При отделе здравоохранения была образована конкурсная комиссия. Две комиссии образуются по отделу социального обеспечения: конфликтная комиссия и комиссия по назначению социального обеспечения по г. Орлу<sup>1</sup>. При коммунальном отделе Орловского окружного исполкома создается комиссия по проведению инвентаризации коммунального хозяйства.

Структура Орловского окружного исполнительного комитета некоторыми деталями отличается от структуры вышестоящего органа — облисполкома ЦЧО, его структуры были в большей степени приближены к решению конкретных управленческих задач, в то время как областные структуры были во многом нацелены на выработку региональной политики в экономической, социальной или культурной сферах.

Вместе с тем окружная власть носила промежуточный характер между областным и районным уровнями. Она сохранялась во многом благодаря своему рудиментному характеру, как остаток губернского устройства системы управления страной. Примерно так воспринимались окружные структуры и населением, об этом косвенно можно судить по количеству жалоб на работу окрисполкомов, к примеру, с 1 октября 1928 г. по 1 апреля 1929 г. в областную контрольную комиссию обкома компартии поступило всего 18 жалоб от населения на работу всех 12 окружных комитетов<sup>2</sup>. То есть, окрисполкомы почти не контактировали с населением, иначе конфликтов, а вместе с ними и жалоб было бы гораздо больше. Это и понятно, ведь вся низовая работа приходилась на районное звено. По мере укрепления областных структур крепло их желание прямо выходить на руководство районами, без передаточного окружного звена.

Отражая понимание этой тенденции руководством СССР, президиум ЦКК и коллегии РКИ в Москве 14 июня 1929 г., на следующий год после создания Центрально-Черноземной области, принял постановление «Об опытно-показательных округах и районах». Эксперимент решено было проводить на Украине, в Белоруссии, в первой из созданных мега-области — Уральской, в одной из последних по вре-

<sup>1</sup> ГАОО. Ф. 3. Оп. 1. Д. 21. Л. 43–44.

<sup>2</sup> Государственный архив общественно-политической истории Воронежской области (далее — ГАОПИ ВО). Ф. 9. Оп. 1. Д. 19. Л. 123.

мени создания — Центрально-Черноземной и в самом многонациональном регионе — на Северном Кавказе.

Политической основой для эксперимента служило постановление XVI конференции ВКП(б), в котором говорилось о «перемещении центра тяжести работ по улучшению и исправлению государственного аппарата на район, поскольку он является узловым пунктом, где осуществляются директивы партии и Советской власти»<sup>1</sup>.

В качестве метода решено было выделить для эксперимента по одному округу в пяти указанных регионах и реорганизовать в них структуру управления, «перенести значительную часть оперативных функций из округов в районы, а из районов — в сельские Советы». На примере этих пяти округов решено было опробовать несколько моделей реорганизации: «в трех округах создать образцовый аппарат в одном районе», для сравнения с ними, в двух оставшихся регионах перестройка проводилась «без образцовых районов, без специальной мобилизации людей и выделения дополнительных средств». Для ускорения процессов перестройки ЦКК-РКИ решает «усилить решительными кадрами» и выделяет 50 человек из своего резерва для 5 окружных аппаратов управления, еще 25 — для районов и 20 — для сельских Советов. Усилению активности должно служить и решение во всех «5 округах повысить зарплату и унифицировать должностные оклады работников низового аппарата»<sup>2</sup>.

В соответствии с решением ЦКК-РКИ от 14 июня 1929 г. при облисполкоме Центрально-Черноземной области и окрисполкоме Курского округа, а именно он был намечен для эксперимента, создаются комиссии по реорганизации. Их задачи были определены общим для всех экспериментальных округов постановлением ЦКК-РКИ: «в округах ликвидируются отделы местного хозяйства, промышленности, земледелия, торговли, финансов, народного образования, здравоохранения, социального обеспечения, труда», а также организационный и административный отделы. Вместо них образуются инспекции, а кроме них — единая бухгалтерия, общая канцелярия и плановое бюро. А «из ликвидируемого административного отдела выделяется милиция и уголовный розыск, общеадминистративные функции передаются президиуму окрисполкома»<sup>3</sup>.

Проводившие эксперимент области живо интересовались ходом дел у своих коллег. Харьковская рабоче-крестьянская инспекция 19 февраля 1930 г. просила у облРКИ Центрально-Черноземной области о «высылке материалов реорганизации Курского округа»<sup>4</sup>.

К осени 1929 г. основные преобразования, запланированные в эксперименте, были проведены. После этого 25 октября 1929 г. малый президиум облисполкома ЦЧО принимает решение: «ввиду окончания реорганизационного периода в Курском округе, областную и окружную комиссии по реорганизации распустить». А всем отделам облисполкома было рекомендовано «изучить опыт работы по реорганизации аппарата»<sup>5</sup>.

По мнению Е. П. Малышевой, «годовой эксперимент в пяти округах РСФСР, УССР, БССР показал, что за короткое время они стали мощными хозяйственно-административными территориальными единицами, средняя территория которых по сравнению с уездами увеличилась почти в восемь раз, а число жителей — вдвое» [1, с. 223]. Однако этот опыт пригодился в ограниченном объеме, ведь в 1930 г. округа вместе со всеми своими отделами, канцеляриями и инспекциями были про-

<sup>1</sup> Государственный архив Воронежской области (далее — ГАВО). Ф. 1013. Оп. 1. Д. 119. Л. 126.

<sup>2</sup> ГАВО. Ф. 1013. Оп. 1. Д. 119. Л. 126.

<sup>3</sup> Там же, л. 126-об.-127.

<sup>4</sup> ГАВО. Ф. 1013. Оп. 1. Д. 21. Л. 21.

<sup>5</sup> ГАВО. Ф. 1013. Оп. 1. Д. 119. Л. 99.

сто ликвидированы. Областным отделам в новых условиях пришлось самим перестраиваться для непосредственной работы с районными исполнительными комитетами.

Одновременно было решено окончательно отказаться от окружного звена административно-территориального деления, округа в основном были ликвидированы во второй половине 1930 г., хотя несколько округов на окраинах СССР просуществовали и даже создавались вновь вплоть до 1946 г. Процесс разукрупнения был начат уже летом 1930 г. ЦИК и СНК СССР приняли 23 июля 1930 г. постановление о ликвидации округов с 15 августа того же года<sup>1</sup>. Тогда же исчезает Орловский округ в составе ЦЧО.

Областная комиссия по реорганизации окружно-районной системы управления в ЦЧО. Она начала свою работу 18 мая 1930 г.<sup>2</sup> Любопытно, что эта комиссия была создана облисполкомом Центрально-Черноземной области в преддверии акции по ликвидации округов по всей стране. Таким образом, когда ЦК ВКП(б) своим постановлением от 15 июля 1930 г. упразднил окружную систему, в ЦЧО уже почти два месяца действовала комиссия, готовая выполнить это решение.

Новый виток административно-территориальной реформы 1923–1929 гг. вынуждал искать меры по компенсации негативного воздействия от ликвидации округов. Появляется новая административно-территориальная единица — постановлением Президиума ЦИК СССР от 9 августа 1930 г. «Об организации работы городских Советов в связи с ликвидацией округов» города с населением свыше 50 000 жителей или имеющие крупное промышленное и культурно-политическое значение, могли выделяться в самостоятельные административные единицы с подчинением их облисполкому, да еще и присоединять к себе прилегающую сельскую территорию<sup>3</sup>. А 20 января 1933 г. по решению республиканских властей новые АТЕ начинают подразделяться на города республиканского и города областного подчинения<sup>4</sup>.

Постановлением ЦК компартии от 15 июля 1930 г. округа во всех областях и краях страны были упразднены, а XVI съезд ВКП(б) одобрил это решение, отметив, что произошло «укрепление района как основного звена социалистического строительства в деревне, что должно привести к решительному приближению партийно-советского аппарата к селу, к колхозам, к массам» [3]. В ходе ликвидации округов на местах производится укрупнение районов. Например, в Центрально-Черноземной области наряду с ликвидацией Орловского округа, исчезают так же Знаменский, Моховской, Сосковский и Троснянский районы. Раздел районов проводится по сельсоветам, например, из упраздняемого Краснозоренского района территории шести сельских Советов были переданы Измалковскому району, а остальные шесть — Верховскому<sup>5</sup>.

Процедура ликвидации округов в Центрально-Черноземной области была, конечно, вопросом органов исполнительной власти, но реально проводилась структурами компартии. На заседании секретариата обкома ВКП(б), которое проводилось 22 июня 1930 г., с докладом «Об упразднении округов» выступил ответственный секретарь обкома ЦЧО И. М. Варейкис. Партийный руководитель области выразил согласие с постановлением ЦК ВКП(б) о ликвидации округов, признал, что «эта реформа укрепит областную партийную организацию, превратит их [партийных работников районного звена — А. С.] в действительных руководителей». Решено было подключить к поиску верных путей для успешного проведения реформы ос-

<sup>1</sup> Собрание законов СССР (далее — СЗ СССР). 1930. № 37. Ст. 400.

<sup>2</sup> ГАВО. Ф. 1013. Оп. 1. Д. 119. Л. 11.

<sup>3</sup> СЗ СССР. 1930. № 42. Ст. 345.

<sup>4</sup> Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства РСФСР. 1933. № 29. Ст. 103.

<sup>5</sup> ГАВО. Ф. 1439. Оп. 5. Д. 170. Л. 1.

новые областные структуры и сами окружкомы. Секретариат областного комитета ВКП(б) «поручил [коммунистическим] фракциям облизполкома, РКИ, ОСПС, орготдела и отдела кадров обкома представить к 12 июля 1930 г. предложения по комплектованию районов, по кадровому вопросу и по организации связи». В преддверии реформы секретариат обкома ВКП(б) «запретил окружкомам командировки и отъезды работников из округов без согласования с обкомом»<sup>1</sup>.

А 29 июля 1930 г. был определен срок процедуры, бюро обкома компартии приняло решение: «ликвидировать окружкомы ВКП(б) 10 августа 1930 г.»<sup>2</sup>. Вопросу ликвидации округов частично были посвящены и пленум обкома 8 августа 1930 г., и объединенный пленум обкома и областной контрольной комиссии ВКП(б) Центрально-Черноземной области, который прошел с 5 по 10 декабря 1930 г.

После ликвидации в 1930 г. округов перестраивается структура областных органов власти, исчезают окружные съезды и окружные комитеты компартии. После ликвидации округов в ЦЧО одновременно потребовалось найти новую работу 1354 руководящим работникам окружного звена. Проведя огромную подготовку, сотрудники отдела кадров обкома ВКП(б) 1010 человек направили на ответственную работу в районное звено управления, а 201 работник был оставлен в бывших окружных центрах, которые, правда, тоже получили теперь статус районных. Остальные составляли уже незначительную часть, их распределение можно назвать карьерным успехом: 91 бывший окружной руководитель получил должность в областном центре, 35 — были отправлены на учебу, после которой, как правило, следовало назначение с повышением по должности. Оставшиеся 17 человек были отозваны в Москву, в распоряжение ЦК ВКП(б) и попали в партийный резерв общегосударственного уровня<sup>3</sup>.

Ликвидация округов как промежуточного звена между областью и районами в 1930 г. выявила одну из причин нежизнеспособности мега-областей, и стало одной из причин их расформирования в предвоенные годы. Областное звено огромных территориальных образований не справилось с непосильной нагрузкой, и процесс размельчения мега-областей особенно активно развернулся в 1934 г. В январе этого года были раскассированы Северо-Кавказский край, Нижне-Волжский край, Уральская область, а в июне 1934 г. — Центрально-Черноземная область, которая просуществовала всего 6 лет.

## Литература

1. Административно-территориальное устройство России. История и современность. М. : ОЛМА-ПРЕСС, 2003.
2. Егоров Б. А., Еремин В. П. Весь город Орел: справочник. Орел, 1993.
3. Кокурин А. И., Петров Н. В. Организация и структура органов госбезопасности 1921–1941 гг. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.memo.ru/history/nkvd/kto/orgstru.htm> (дата обращения: 26.06.2016).
4. Коржихина Т. П. История государственных учреждений СССР. М., 1986.
5. Меркулов П. А. Исторический опыт разработки и реализации государственной молодежной политики в России (вторая половина XIX — начало XXI вв.). Орел : Издательство ОФ РАНХиГС, 2014.
6. Очерки истории Орловской организации КПСС. Тула, 1987.
7. Саран А. Ю. Власть и общественные организации в Центральной России. 1928–1934 гг. М., Орел : Изд. ОГАУ, 2003.
8. Саран А. Ю. Большая Орловщина. История административных границ (1566–2012). Орел : Изд. ОГАУ, 2013.

<sup>1</sup> ГАОПИ ВО. Ф. 9. Оп. 1. Д. 71. Л. 11.

<sup>2</sup> ГАОПИ ВО. Ф. 2. Оп. 1. Д. 864. Л. 54.

<sup>3</sup> ЦДНИ ВО. Ф. 2. Оп. 1. Д. 1.111. Л. 7.

## References

1. *Administrative-territorial division of Russia. History and present* [Administrativno-territorial'noe ustroistvo Rossii. Istoriya i sovremennost']. M. : OLMA-PRESS, 2003. (rus)
2. Egorov B. A., Eremin V. P. *All city Orel* [Ves' gorod Orel]: reference book. Orel, 1993. 301 p. (rus)
3. Kokurin A. I., Petrov N. V. *Organization and structure of bodies of state security in 1921–1941* [Organizatsiya i struktura organov gosbezopasnosti 1921–1941 gg.] [An electronic resource]. URL: <http://www.memo.ru/history/nkvd/kto/orgstru.htm>. (rus)
4. Korzhikhina T. P. *History of public institutions of the USSR* [Istoriya gosudarstvennykh uchrezhdenii SSSR]. M., 1986. (rus)
5. Merkulov P. A. *Historical experience of development and realization of the state youth policy in Russia (second half of the 19<sup>th</sup> century —the beginning of the 21<sup>st</sup> century)* [Istoricheskii opyt razrabotki i realizatsii gosudarstvennoi molodezhnoi politiki v Rossii (vtoraya polovina XIX — nachalo XXI v.)]. Orel : Orel branch of the RANEPА publishing house [Izdatel'stvo OF RANKhiGS], 2014. (rus)
6. *Sketches of history of the Orel organization CPSU* [Ocherki istorii Orlovskoi organizatsii KPSS]. Tula, 1987. (rus)
7. Saran A. Yu. *The power and public organizations in the Central Russia. 1928–1934* [Vlast' i obshchestvennye organizatsii v Tsentral'noi Rossii]. M., Oryo I: Publishing house of the OSAU [izd. OGAU], 2003. (rus)
8. Saran A. Yu. *Big Orel Region. History of administrative borders (1566–2012)* [Bol'shaya Orlovshchina. Istoriya administrativnykh granits (1566–2012)]. Orel : Publishing house of the OSAU [izd. OGAU], 2013. (rus)