

*О. А. Сухова, О. А. Филенкова*

# **Национальный вопрос и районирование в РСФСР в 1920-е — начале 1930-х годов: управленческие стратегии и их реализация (по материалам Поволжья)<sup>1</sup>**

***Сухова Ольга  
Александровна,***  
доктор исторических  
наук, профессор,  
Пензенский  
государственный  
университет (Пенза,  
Россия)

***Филенкова Ольга  
Александровна,***  
начальник  
сектора научно-  
исследовательской  
работы, Пензенский  
государственный  
университет (Пенза,  
Россия)

Непрекращающиеся в научном мире и околонучной публицистике дискуссии относительно решения национального вопроса в СССР и определения формы его национально-государственного устройства как имперской и, более того, появление относительно устойчивой тенденции дефиниции империи как оригинальной формы организации российского социума с середины XVI в. до современности<sup>2</sup>, невзирая на цикличность ее развития от гибели до возрождения и обратно, объективно задают направленность последующих научных поисков. Заведомо очевидная, почти кричащая утопичность лозунгов и непоследовательность национальной политики советского руководства, противоречивый характер ее связи с реформами административно-территориального устройства в СССР в 1920-х — 1930-х гг. требуют непредвзятого и скрупулезного анализа содержания управленческих стратегий и практики реализации последних, в том числе через призму повседневной деятельности низового партийно-государственного аппарата, отвечавшего за выполнение партийных директив. В качестве основной дилеммы, скрывающейся за фасадной стороной нормативных документов и делопроизводственной переписки местных органов, сразу же проявится рассогласование программ нациестроительства в истории советского государства. Иными словами,

можно ли рассматривать постепенную смену приоритетов в национальном вопросе, произошедшую во второй половине 1920-х — начале 1930-х гг. и связанную с выхолащиванием национальной составляющей и ее заменой на политико-экономическую целесообразность при проведении районирования, как признание ошибочности курса, либо изначально игра в право наций на самоопределение рассматривалась лишь в качестве инструмента для захвата и удержания власти в полиэтничном обществе?

Источники, необходимые для реализации исследовательских задач, диверсифицированы в фондах высших советских и партийных органов власти и управления Государственного архива Российской Федерации (ГАРФ. Ф. Р-1235 Документальные материалы отдела национальностей ВЦИК РСФСР и др.) и Российского государственного архива социально-политической истории (Документы отдела агитации и пропаганды ЦК ВКП(б) и др.; РГАСПИ. Ф. 17, 71, 94), а также в региональных архивохранилищах (в частности, в Государственном архиве Пензенской области, Ф. П-54). Анализ делопроизводственной документации ЦК партии и ее региональных комитетов позволяет сопоставить различные уровни политического управления и выявить факторы и результаты эволюции, сущностные черты национального строительства в СССР.

Методологическая основа исследования включает такие принципы научного познания, как историзм и объективность, герменевтические приемы интерпретации текста, историко-ситуационный метод, что позволяет абстрагироваться от влияния научных стереотипов и методологических штампов. Идеологическое обоснование и практика управления процессами нациестроительства рассматриваются посредством применения концепции социального конструкционизма или теории конструирования социальной реальности.

Национальный вопрос, ставший одним из ключевых факторов в деле укрепления власти большевиков на постимперском пространстве, оказал существенное воздействие на формирование общей стратегии административных реформ в стране. Объективно новой власти предстояло решить проблему модернизации административно-территориального устройства России, необходимость которой была осознана научным сообществом уже в начале XIX в.<sup>3</sup> В этом отношении первым опытом разработки концепции районирования как самостоятельного фактора развития производительных сил следует назвать труды К. И. Арсеньева, разделившего территорию страны на 10 зон по географическим (природным) и производным от этого экономическим признакам<sup>4</sup>. В последующее столетие кардинальная структурная перестройка российской экономики, вызванная процессом ее индустриализации, предельно четко обозначила параметры необходимых изменений территориальной организации страны. Однако насильственный захват власти большевиками в октябре 1917 г. во главу угла административной реформы поставил критерий политической организации вокруг «пролетарских центров» и, соответственно, большевистских советов. Так, уже 24 декабря 1917 г. НКВД санкционировал перенос управленческих полномочий в города, где влияние большевиков на пролетарские массы было определяющим, а также разукрупнение территорий опять же для усиления роли новых революционных органов власти<sup>5</sup>.

Политическим же задачам соответствовал и выбор стратегии национального строительства. «Неудобность» национального вопроса, доставшегося большевикам в наследство от Российской империи, вызвала к жизни длительный этап противоборства интернационального подхода и идеи федерализма, начало которому положили внутривластные дискуссии времен Первой мировой войны. С одной стороны, идея мировой революции разрушала все границы, в том числе и национальные, а с другой — игнорировать устремления национальностей, не реализовавших в своем развитии идею создания государственности и спешивших воспользоваться распадом империи для того, чтобы самим пройти тот же путь, в практической плоскости не представлялось возможным, особенно с учетом узости социальной базы большевизма. В итоге, как отмечает Терри Мартин, советское революционное правительство первым среди европейских многоэтнических государств, столкнувшихся с подъемом национализма, ответило на него стратегией систематического развития национального сознания этнических меньшинств, «создавая для них много институциональных форм, присущих нации-государству»<sup>6</sup>.

Первым опытом национального самоопределения становится провозглашение 15 ноября 1917 г. Башкирии автономной частью Российской Республики. В составе Советской России существование автономии было узаконено 20 марта 1919 г. после подписания Соглашения центральной советской власти с Башкирским правительством<sup>7</sup>. В целях «укрепления борьбы за социальное освобождение немецких рабочих и немецкой бедноты Поволжья» Декретом СНК от 19 октября 1918 г. предусматривалось создание Трудовой коммуны немцев Поволжья<sup>8</sup>. В мае 1920 г. Постановлением ВЦИК и Совнаркома РСФСР была провозглашена Татарская автономная советская социалистическая республика, территориально охватившая Казанский, Лаишевский, Тетюшский, Свияжский, Спасский, Мамадышский и Чистопольский уезды Казанской губернии, а также Мензелинский уезд Уфимской губернии<sup>9</sup>. Спустя месяц появилось Постановление ВЦИК об образовании автономной Чувашской области в составе Цивильского, Ядринского и Чебоксарского уездов полностью и части волостей из Козьмодемьянского уезда Казанской губернии и части волостей из Курмышского и Буинского уездов Симбирской губернии<sup>10</sup>.

В общей сложности к началу 1921 г. в составе Федерации действовали Башкирская, Татарская, Киргизская, Горская и Дагестанская социалистические советские республики, автономные области чувашского, марийского (с ноября 1920 г.) и калмыцкого народов и Трудовые коммуны карел и немцев Поволжья<sup>11</sup>.

Реализация идеи национально-территориального принципа организации Советской Республики в чистом виде встречала препятствия как объективно, так и субъективного порядка. Распыленность, отсутствие мест компактного проживания народов на территории бывшей Российской империи создавали много проблем в процессе передачи уездов и волостей во вновь создаваемую автономию. Напомним и тяготение советского руководства к закреплению в роли центров объединения крупных городов с развитой промышленностью и русским пролетариатом. Тем менее удивительны попытки национальных элит перенести резиденцию правительственных структур в сельскую местность, как это было в Башкирии, когда столицей Автономной Республики было провозглашено местечко

Темясово<sup>12</sup>. Очевидным представляется и стремление большевиков использовать исторически сложившуюся практику размещения населения для борьбы с сепаратистскими тенденциями в национальных регионах, чем и объясняется довольно низкий процент коренного населения в автономиях<sup>13</sup>. Так, удельный вес татарского населения в ТАССР на момент ее образования составлял 54,1 % (1 416 228 чел.)<sup>14</sup>. Общая же численность татар с учетом автономных республик и областей всего по РСФСР превышала 3 000 000<sup>15</sup>. Более однородным было население Чувашской области: около 80 % из более чем 700 000 населения автономии составляли чувашаи<sup>16</sup>. Мордва, получившая автономию лишь к концу 1920-х гг., помимо Среднего Поволжья (в Пензенской губернии — 300 000 чел., в Симбирской — 250 000 чел., в Саратовской — 250 000 чел., в Самарской — 500 000 чел.) проживала в Нижегородской, Тамбовской, Уфимской, Челябинской, Алтайской губерниях и Туркестане. Общая численность мордовского населения также достигала 3 000 000 чел.<sup>17</sup>

Обстоятельства создания Союза ССР вызвали к жизни дальнейшую эволюцию взглядов теоретиков большевизма на решение национального вопроса. В угоду задаче по искоренению шовинизма допускалось произвольное толкование важнейшего идеологического постулата партии — пролетарского интернационализма. Так, после известного «грузинского инцидента» В. И. Ленин напишет: «Интернационализм со стороны угнетающей или так называемой “великой” нации (хотя великой только своими насилиями, великой только так, как велик держиморда) должен состоять не только в соблюдении формального равенства наций, но и в таком неравенстве, которое возмещало бы со стороны нации угнетающей, нации большой, то неравенство, которое складывается в жизни фактически»<sup>18</sup>.

Логика последующего национального строительства была задана выступлением И. В. Сталина на XII съезде РКП(б), усмотревшего прямую связь между введением «так называемого нэпа» и появлением реальной угрозы развития «великорусского шовинизма», а следовательно, «разрыва между пролетариатом бывшей державной нации и крестьянами ранее угнетенных наций, что равняется подрыву диктатуры пролетариата». Идею легитимизации советской власти в глазах «инонационального крестьянства» И. В. Сталин связывал с необходимостью ее функционирования «на родном языке, чтобы школы и органы власти строились из людей местных, знающих язык, нравы, обычаи, быт»<sup>19</sup>, что и обеспечило в дальнейшем идеологическое оформление для политики коренизации.

Вместе с тем уже в период Гражданской войны приоритеты государства в отношении отдельных составляющих стратегии реформ административно-территориального деления страны существенно меняются. Все более актуальной становится идея районирования РСФСР по принципу «хозяйственно-экономического тяготения», рассматривавшегося властями в качестве определяющего фактора комплексного развития народно-хозяйственного комплекса и отдельных территорий и республики в целом. Следует отметить, что уже в 1918 г. ряд промышленных съездов поставил задачу организации промышленных районов (областей) и подрайонов (округов) в целях восстановления хозяйственных связей и координации усилий в борьбе с экономическим коллапсом<sup>20</sup>.

Новый курс административной модернизации РСФСР был обозначен в докладе заместителя наркома внутренних дел М. Ф. Владимирского на VII Съезде

Советов, состоявшемся 5–9 декабря 1919 г. На основе решения Съезда Президиум ВЦИК формирует административную комиссию с целью разработки общих для всех наркоматов принципов нового районирования и образования новых административно-хозяйственных единиц под руководством все того же Владимирского. Общее видение проблемы сложилось к концу 1920 г. и было оформлено решениями VIII Съезда Советов (22–29 декабря 1920 г.). В условиях курса на электрификацию РСФСР и децентрализацию управления районирование воспринималось властями как «один из важных методов концентрации сил, внимания, воли, руководства и организации в советском строительстве» и ориентировало на последовательную реализацию принципов сосредоточения промышленности; сосредоточения технических культур; тяготения населения к промышленно-распределительным пунктам (мелкорайонное деление); учета направления и характера путей сообщения; численности и национального состава населения. Согласно решениям Съезда основную работу по административно-хозяйственному делению РСФСР предстояло закончить в двухмесячный срок. Основным ядром новых районов были призваны стать пролетарские центры<sup>21</sup>. С целью реализации задуманного с 1 апреля 1921 г. начинает свою деятельность Общеплановая Государственная Комиссия, а несколько позднее Совет труда и обороны декретирует образование Областных Экономических Советов<sup>22</sup>.

«Кавалерийским наскоком» осуществить задуманное не удалось, что потребовало привлечения дополнительных административных усилий: в ноябре 1921 г. Президиум ВЦИК создает специальную комиссию по районированию РСФСР под председательством М. И. Калинина. На первом же заседании комиссии государственные приоритеты грядущей реформы были определены задачей налаживания мирового коммунистического хозяйства, что предполагало жесткую унификацию и единообразие территориальной организации Советской Республики. Советское руководство всерьез задумывалось о создании «всемирного Совнархоза»<sup>23</sup> и вопросы административно-территориального деления в окончательной форме переадресовывало «центру-интернационалу». Подобное видение проблемы, по словам М. И. Калинина, снимало любые противоречия при введении нового деления: «Граница может быть и здесь, может быть и там. Какая река будет границей или будет какая-нибудь этнографическая граница, это вопрос мест. На местах к этому вопросу подойдут заинтересованные стороны, мы же ставим перед собой принципиальный вопрос. Решени[ю] этого вопроса местные интересы должны быть целиком принесены в жертву. Мы должны иметь в виду интересы коммунистического строя...»<sup>24</sup>.

Работая в этом направлении, комиссия разработала предварительную схему деления европейской России в составе 12 областей: Северо-Западная (с центром в Петрограде), Северо-Восточная (Архангельск), Западная (Смоленск), Центрально-промышленная (Москва), Вятско-Ветлужская (Вятка), Уральская (Екатеринбург), Юго-Западная (Киев), Южная Горнопромышленная (Харьков), Центрально-Черноземная (Воронеж), Средне-Волжская (Самара), Юго-Восточная (Саратов) и Кавказская (Владикавказ)<sup>25</sup>.

В дальнейшем в целях укрепления партийного государства в национальных границах «пожертвовать» пришлось скорее идеей всемирного Совнархоза.

На IX Съезде Советов (22–27 декабря 1921 г.) вопрос районирования приобрел обратную динамику. По докладу Т. В. Сапронова Съезд принимает решение о сохранении прежнего деления на уезды и волости, а также целостности территории Украины, Киргизии и Сибири, а в отношении областного деления — снять с очереди образование новых областей (к этому моменту были сформированы в общих чертах планы в отношении Северо-Западной, Северной и Уральской областей), за исключением Средне-Волжской<sup>26</sup>. Ликвидация старого и введение нового административно-территориального деления охватывала значительные временные промежутки. Так, только в ноябре 1923 г. III сессией ВЦИК было принято в окончательной форме Положение об Уральской области, 12 ноября Президиум ВЦИК утвердил границы и центры округов Урала, и 10 декабря в Екатеринбурге был созван Уральский областной съезд Советов<sup>27</sup>.

Стоит отметить, что деятельность государственных структур по районированию послужила стимулом для развития краеведческого движения на местах. Циркулярным письмом Наркомвнудел от 6 февраля 1920 г. всем уездным, губернским исполкомам предписывалось осуществить сбор материала о числе промышленных предприятий, занятиях, национальном составе населения и пр.<sup>28</sup> В рамках реализации поставленной задачи местные отделения Госплана начинают масштабную работу по изучению территорий. Так, оригинальная методология дробного районирования была разработана Пензенским Губпланом в его проекте районно-волостного деления губернии. При подготовке проекта районирования на губернском уровне критерием административного деления выступили естественно-исторические и экономические условия (качество почв, развитие промышленности, близость железнодорожной станции, расстояние до торгового центра или базара). По сравнению с бывшими волостями, демографические показатели района определялись в 20–30 тыс. чел. За основу дробно-волостного деления был принят принцип базарного тяготения, что указывает на приоритет хозяйственных связей в регионе. Однако в процесс районирования вмешался «национальный фактор», в итоге в планах местного руководства появилась идея создания ряда районов исключительно по национальному признаку (Рыбкинский, Пичилейский, Шугуровский, Лямбирский и др.), что первоначально планом по районированию не рассматривалось<sup>29</sup>.

Новый этап активизации интереса к национальным аспектам государственного управления приходится на очередную реорганизацию органов государственной власти и управления. В связи с образованием СССР по Постановлению СНК РСФСР и Президиума ВЦИК от 9 апреля 1924 г. произошла ликвидация Народного комиссариата по делам национальностей, полномочия которого были переданы ВЦИК и конкретно созданному вновь отделу национальностей при Президиуме ВЦИК. Целью создания отдела становится проведение национальной политики на местах и координация работы представителей автономных республик и областей в Москве<sup>30</sup>.

Критерий коренизации при проведении реформ административно-территориального деления в регионах страны становится актуальным с 1925 г. Так, в Пензенской губернии в это время во главу угла была поставлена задача «приближения низового советского аппарата к массам мордвы и татар», и к моменту



очередного витка преобразований из 1665 сельских советов 274 (16,5 %) были представлены мордовским населением (10 волостей компактного проживания) и 71 (4,3 %) татарским населением (1 волость компактного проживания)<sup>31</sup>. Однако перейти к следующему важнейшему этапу коренизации — переводу делопроизводства на родной язык — оказалось проблемой почти не разрешимой. К началу 1928 г. на родном языке (но только частично) работали две мордовских и одна татарская волости. В числе основных трудностей на этом участке работы назывались: «крайний недостаток технических работников сельсоветов и волисполкомов»; отсутствие надлежащего контроля и поддержки со стороны губисполкома и пр.<sup>32</sup> Так, в Рузаевском уезде частично были переведены на мордовский язык 15 сельсоветов, но при этом протоколы заседаний сельсоветов, общих собраний граждан велись на родном языке, а переписка волисполкомов с сельсоветами — на русском. Еще хуже дело обстояло в татарских сельсоветах, где со стороны ни волисполкомов, ни уисполкома никаких попыток к переводу делопроизводства на родной язык даже и не предпринималось ввиду «отсутствия подготовленных татарских работников»<sup>33</sup>. Решением проблемы виделось, в частности, создание «крупной мордовской административной единицы»<sup>34</sup>.

После административной реформы 1928 г. часть территории Пензенской губернии с компактным проживанием мордовского населения была включена в Саранский округ в составе Средне-Волжской области, что практически свело на нет политику коренизации на оставшейся территории: процентное соотношение нацменского населения резко снизилось и составило не более 4 % мордвы и чуть более 2 % татар. Вместе с тем руководство области активизировало национальное строительство на территории Саранского округа и ряда районов. Так, 22 апреля 1929 г. был разработан план коренизации аппарата Средне-Волжской области, и после 1-го областного совещания нацменработников были заказаны и распространены инструкции и формы по делопроизводству.

В своих требованиях ускорения перевода делопроизводства на родной язык и укрепления низового советского аппарата национальными кадрами руководство области, а затем и края столкнулось с глухой стеной непонимания и сопротивления. В одном из сельсоветов Мордовской автономной области вынесли постановление, указывающее, что перевод делопроизводства на родной язык считается трудным, сложным и совсем ненужным, что книги, газеты и журналы на мордовском языке для них непонятны<sup>35</sup>.

«Неудобность» национального вопроса со всей очевидностью проявилась в процессе создания Средне-Волжской области. Первоначально по сетке экономических районов, разработанной Госпланом и уточненной комиссией ВЦИК в конце 1921 г., в состав Средне-Волжской области планировалось включить территории современных Мордовии, Татарстана, Чувашии, Пензенской, Самарской, Ульяновской и части Оренбургской и Саратовской областей. В июне 1923 г. начинает свою деятельность Самарская плановая комиссия, назначившая проведение областного съезда СВО на 20 июля 1923 г.

Представляя на съезде позицию Госплана, К. Д. Егоров предельно четко обозначил районирование как «основную форму построения местных и центральных органов», в рамках которого «целесообразное в современных условиях разрешение

национального вопроса» виделось как неизбежное включение национальных автономий «в обще-маховое колесо развития экономики» областей (Башреспублики в народно-хозяйственный комплекс Урала, а Татарреспублики — в СВО)<sup>36</sup>. Однако решения съезда о необходимости незамедлительного перехода к внутригубернскому районированию на территории Самарской, Пензенской, Симбирской губерний, а также Чувобласти и Татарреспублики и завершении всех работ к 1 октября вызвали недовольство руководства запланированных к объединению регионов<sup>37</sup>. В частности, ТАССР вообще не прислала своих представителей на съезд и выдвинула встречный проект создания (не предусмотренный Госпланом) Волжско-Камского края или области, в состав которой предстояло включить Татарреспублику, Чувобласть, Марийскую и Вотскую области. Не было на съезде и делегации из Марийской автономии. Все губернии фактически проигнорировали совместную работу в рамках оргбюро по созданию области. Обеспокоенный принижением национальных интересов, ничего общего, кроме «саранчи, перелетевшей из Мелекесского уезда», не обнаружил в идее создания СВО и представитель Чувобласти Яхманов: «Мы еще колеблемся и не знаем, куда мы войдем — присоединимся ли к Самаре, или к Москве, или, может быть к Татарреспублике, а может быть и Н. Новгороду»<sup>38</sup>.

Следующее областное совещание, состоявшееся 15 октября 1923 г., вновь прошло без участия Татарреспублики. Чувобласть прислала своего представителя с опозданием. Дата уже 4-го по счету областного съезда, первоначально намеченного на 8 мая 1924 г., из-за позиции отдельных регионов неоднократно переносилась. Более того, пензенский губисполком в апреле 1924 г. поставил перед самарским губпланом вопрос о существовании СВО в связи с возможным выходом Татарреспублики из проекта и предложил включить его в повестку дня съезда. Дело осложнялось еще и отказом Нижне-Волжской плановой комиссии от передачи Кузнецкого округа в СВО<sup>39</sup>. Чувашская делегация выдвинула к съезду требования расширения границ автономии и предоставления «пахотного колонизационного фонда в южных частях области», что незамедлительно вызвало возражения со стороны Ульяновской и Самарской губерний<sup>40</sup>. Татарреспублика делегировала своих представителей на съезд, начавший свою работу 6 сентября 1924 г., лишь в качестве наблюдателей, заявив о созыве краевого съезда 15–20 сентября. Вместе с тем и вотяки, и марийцы заявили о своем решении о вхождении в Вятско-Ветлужскую область, а Чувобласть — в СВО, в то время как в плане создания Волжско-Камского края значились практически все национальные автономии северо-востока европейской части РСФСР. И у Сабирова, представлявшего руководство ТАССР, не было сомнений, что на предстоящем краевом съезде и вотяки, и марийцы, и Чувобласть присоединятся к ним<sup>41</sup>. Итогом длительных и острых дискуссий стало снятие вопроса о вхождении Татарреспублики в СВО с обсуждения.

Национальный вопрос стал камнем преткновения и в деле создания Нижне-Волжской области, где руководство Немреспублики фактически саботировало организационные мероприятия<sup>42</sup>.

В итоге Средне-Волжская область появилась в составе РСФСР только в мае 1928 г., объединив в себе территории Пензенской, Ульяновской, Самарской и Оренбургской губерний, поделенные при этом на 9 округов<sup>43</sup>. Примечательно, что вплоть до конца 1920-х гг. ВЦИК отвергал необходимость образования Мордовской



автономии по причине отсутствия территории компактного проживания этноса<sup>44</sup>. Проекты объединения волостей Пензенской, Ульяновской и Нижегородской губерний признавались руководством страны непродуманными, предполагавшими лишь «механическое включение мордовских и такого же изъятия русских селений, без какого-либо хотя бы элементарного учета естественно-исторических и хозяйственно-бытовых условий выделяемых территорий». В то же время Чувашская область, «задыхающаяся в тисках собственной экономической маломощности и судорожно пытающаяся путем расширения усилить свое хозяйство за счет прилегающих территорий» со всей очевидностью подчеркивала «нежизненность такого механического выкраивания национальных автономий» и заранее предопределяла тот путь, на который «вынуждена будет стать в недалеком будущем Мордовская автономная область, если в основу ее выделения не будет положен прочный экономический базис»<sup>45</sup>. В составе Средне-Волжского края Мордовская национальная область появится лишь 10 января 1930 г.<sup>46</sup>

Согласно Постановлению ВЦИК от 14 января 1929 г. «О завершении районирования территории РСФСР» на территории РСФСР с переходом от губернского, уездного и волостного деления на окружное и районное с 1 октября того же года были образованы Нижегородская область, Западная область, Центрально-промышленная область, Северный край и отдельная область с центром в Иваново-Вознесенске<sup>47</sup>. В состав Нижегородской области, определенный Постановлениями Президиума ВЦИК от 14 января и 4 ноября 1929 г., вошли следующие территории: Нижегородская, Вятская губернии, Марийская и Вотская автономные области, Вачский район, основные части Унженского лесного массива с рекой Унжей и нельняные районы Юрьевоцкого уезда Иваново-Вознесенской губернии. Вскоре ЦИК Чувашской АССР высказался о желательности вхождения Республики в состав Нижегородской области<sup>48</sup>.

Взаимоотношения краев и областей с высшими органами АССР выстраивались строго на основе общекраевого (областного) плана хозяйственного и социально-культурного строительства<sup>49</sup>. Поэтому новый виток административной реформы был напрямую связан с запуском нового масштабного народнохозяйственного проекта и крайне острой и негативной реакцией сельского населения на насильственные методы коллективизации. О связи между проведением районирования и перестройкой сельского хозяйства и развития колхозного движения говорил в своем докладе XVI Съезду партии И. В. Сталин. Цель районирования, по мнению лидера партии, состояла в том, чтобы «приблизить партийно-советский и хозяйственно-кооперативный аппарат к району и селу, для того чтобы получить возможность своевременно разрешать наболевшие вопросы сельского хозяйства, его подъема, его реконструкции»<sup>50</sup>. Вместе с тем была четко обозначена и задача укрепления партийной вертикали власти: в этом отношении «прямыми опорными пунктами» ЦК партии были призваны стать области с тем, чтобы продолжить завоевание масс сельского населения (округа вписывались в эту схему как проект масштабнейшей совпартшколы, кузницы кадров для местного управления). В словах И. В. Сталина содержится плохо скрываемая констатация тесной связи между повышением эффективности формирующейся административно-командной системы и увеличением бюрократического аппарата, а следовательно, острой

нехватки «проверенных» и «преданных делу партии» кадров низового аппарата. Этим собственно и объяснялась необходимость ликвидации округов: «обеспечить районные организации по всем отраслям нашей работы достаточным количеством нужных работников»<sup>51</sup>.

Тема ликвидации округов как максимального приближения «партийного, советского, хозяйственно-кооперативного и профсоюзного аппаратов к району, к селу» становится главной задачей кампании, запущенной Постановлением ЦК ВКП(б) от 15 июля 1930 г.<sup>52</sup> Поражают своим напором и темпы грядущей перестройки: ликвидацию округов предполагалось закончить к новому хозяйственному году, т. е. к 1 октября 1930 г. (при этом в своем докладе XVI Съезду И. В. Сталин фарисейски предостерегал от «чрезмерной торопливости» в этом деле). Районный аппарат управления предстояло сформировать из партийно-государственной и хозяйственной номенклатуры окружного уровня: не менее 90 % работников должно быть направлено на работу в районы<sup>53</sup>. Логика административного решения в данном случае очевидна и архаична. Случаи массового крестьянского сопротивления — «бабьи бунты», «кулацкий террор» и «контрреволюционные» выступления — были расшифрованы в координатах сознания политической элиты как следствие неэффективности местного управления, что и спровоцировало соответствующую рефлексию. При этом вопросы обоснованности избранного курса экономической политики даже не обсуждались, главной темой становятся «немедленные боевые» меры, «мобилизация» кадров для новой горизонтальной сети низовых партийно-государственных структур. Советское руководство рассматривало «свертывание окружного аппарата» и переброску партийно-государственной номенклатуры в районы в качестве «главнейшей боевой задачи» (по сути, разового характера) по «большевистскому» проведению уборочной и хлебозаготовительной кампаний, осеннего сева и охвата «ожидающейся осенью новой волны прилива в колхозы с учетом весенних уроков»<sup>54</sup>.

Можно уверенно констатировать, что результатом столь явной подмены причинно-следственных связей станут проблемы непосредственного выполнения директив, т. е. реальная повседневная работа по реорганизации политического управления советской деревней. Ведь в кратчайшие сроки предстояло переместить значительное число учреждений и, соответственно, работников в районные центры, порой мало отвечавшие своему новому предназначению<sup>55</sup>.

В процессе ликвидации округов и укрупнения районов национальный критерий уже не учитывался. Так, территория Поимского района, создававшегося именно по принципу концентрации нацменского населения (самый национальный район в Пензенском округе после реформы 1928 г. — до 25 % нацменского населения), была разделена между Башмаковским и Чембарским районами<sup>56</sup>.

Ликвидация округов в Средне-Волжском крае совпала с изменением вектора коренизации применительно к смешанным административно-территориальным образованиям. Так, для союзных республик переход от «механической» к «функциональной» коренизации относится еще к 1926 г.<sup>57</sup>, тогда как номенклатура должностей, подлежащих обязательному заполнению выдвиженцами в краевых организациях, была утверждена Постановлением Президиума Крайисполкома от 28 декабря 1930 г. Квота для представителей национальных меньшинств была

определена в 40,3 %. К 1931 г. это решение было выполнено путем назначения представителей коренных национальностей на должности заместителей руководителей отделов: КрайЗУ, Крайсберкасссы, Крайпотребсоюза, Крайснаботдела, Крайоно, Крайздрава, членов правления Крайколхозсоюза, Крайпромкредитсоюза, помощника Крайпрокурора. На районном уровне руководящие органы были коренизированы работниками национальности, имеющей преобладающее большинство: пленумы и президиумы РИК — на 40–60 %, председатели РИК — на 100 %<sup>58</sup>.

Была продолжена и работа по коренизации госаппарата и подготовке кадров в Средне-Волжском крае. Согласно отчету за 1930–1931 гг., кроме Мордовской автономной области в крае насчитывалось 8 нацменских районов: три мордовских, два татарских, два чувашских, один киргизский. К началу 1930-х гг. на территории Средне-Волжского края проживал 1 717 531 представитель национальных меньшинств, или 28,1 % от общей численности населения, в том числе мордва, татаро-башкиры, чуваша, немцы и украинцы<sup>59</sup>.

Однако эффективность политики по выдвижению национальных кадров внушала большие опасения. Дефицит по кадрам высшей квалификации при этом составлял 44,7 %, а средней — 12,3 %; установленный правительством процент приема в вузы представителей нерусских национальностей в 25–30 % не выдерживался, что ставило под угрозу успех провозглашенной политики<sup>60</sup>. Не случайно в период 1929–1931 гг. ВЦИК возвращался к вопросу о неудовлетворительном проведении коренизации в национальных районах РСФСР 16 раз, вследствие чего в ряде регионов эта программа была практически свернута к 1933 г.<sup>61</sup>

В конечном счете союз с национальными элитами, задуманный с целью усмирить национальную идентичность, возымел силу обратного действия и вел скорее «к национализации большевизма, чем к большевизации националов»<sup>62</sup>. Действительно, целый ряд элементов политики коренизации на деле способствовал обострению национального вопроса: создание национальных административных единиц объективно способствовало «мобилизации тех этнических групп, которые оказывались перед угрозой превратиться в национальные меньшинства», в то время как статус титульной нации предполагал преимущественные права на землю и занятие административных должностей. По мнению А. Миллера, с началом «большого скачка» режим столкнулся с суровыми реалиями: «Сопротивление коллективизации оказалось более активным именно в окраинных национальных районах. Усиление роли центральных ведомств в ходе первой пятилетки подорвало роль местных языков в администрации»<sup>63</sup>. В итоге в 1930-е гг. национальная политика становится более прагматичной, но и более непоследовательной, не ориентированной на дальнюю или среднесрочную перспективу, но стимулируемой конкретными (нередко случайными) ситуациями и вызовами<sup>64</sup>.

Вместе с тем степень радикализации этого поворота преувеличивать не стоит. Как отмечает в своем исследовании П. Э. Блитстейн, несмотря на то что после известного правительственного Постановления от 13 марта 1938 г. русский язык стал обязательным предметом для изучения в нерусских школах, центр не особо настаивал на русификации национального образования. Постоянно ощущался недостаток в учебниках, крайне неудовлетворительной была подготовка учителей русского языка. Слабым был и контроль за мнимой русификацией. Причину

подобной двойственности сталинского режима в отношении языковой политики в нерусских школах П. Э. Блитстейн усматривает в том, что «ясного понимания природы советского многонационального государства в эти годы пока еще не было»<sup>65</sup>.

Таким образом, в условиях утверждения государства «диктатуры пролетариата» были, казалось бы, созданы все предпосылки «расцвета национальных по форме, социалистических по содержанию культур», в начале 1930-х гг. лозунг «самоопределения наций» признавался реализованным. Вторая пятилетка для национальностей страны должна была стать временем построения школы на родном языке, завершением работ по коренизации просветительных учреждений системы во всех звеньях вплоть до высших учебных заведений и научно-исследовательских учреждений. Однако оборотной стороной подобного прорыва в нацреспубликах и областях называлось обострение классово-национальной борьбы<sup>66</sup>.

Решением Политбюро и СНК от 14 декабря 1932 г., осуждавшим ошибки в проведении украинизации, были обозначены новые идеологические приоритеты в национальной политике. Коренизация, значимость которой в 1920-е гг. сомнений не вызывала, в одночасье превратилась в главный фактор срыва хлебозаготовок на Украине и получила уничижительную маркировку «механическая»: «Вместо правильного большевистского проведения национальной политики в ряде районов Украины, украинизация проводилась механически, без учета конкретных особенностей каждого района, без тщательного подбора большевистских украинских кадров, что облегчило буржуазно-националистическим элементам, петлюровцам и проч. создание своих легальных прикрытий, своих контрреволюционных ячеек и организаций»<sup>67</sup>. «Украинский опыт» незамедлительно был распространен и на внутренние территориальные образования РСФСР.

Приведенные материалы убедительно свидетельствуют о паллиативности и непоследовательности курса национально-государственного строительства в СССР в 1920-х — 1930-х гг., смена которого зависела от произвольной и сиюминутной трансформации управленческой стратегии при возникновении реальной угрозы социально-политической стабильности. Модель национальной организации пространства власти выстраивалась в бинарной оппозиции: диктатура пролетариата — право наций на самоопределение (читай: доминанта партийного руководства над отсталым крестьянством национальных окраин как внешних, так и внутренних), что предполагало заведомую соподчиненность, определяло внутренние связи и комбинации.

Очевидность игнорирования принципа экономической целесообразности при проведении районирования в реальной политике и, напротив, его публичная реклама заставляют усомниться в соответствии официально провозглашенных намерений советского руководства практике политической деятельности. Исключительным критерием для выбора курса выступало укрепление властной вертикали, иррациональная убежденность (сродни вере в сверхъестественное) во всеисилии административных методов решения любых проблем социального развития.

- <sup>1</sup> Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ в рамках проекта «Региональные аспекты формирования российской нации» № 15-31-14003.
- <sup>2</sup> *Каррер д'Анкосс Э.* Евразийская империя: История Российской империи с 1552 г. до наших дней. М., 2007. 367 с.; Государство наций: Империя и национальное строительство в эпоху Ленина и Сталина / под ред. Р. Г. Суни, Т. Мартина. М., 2011. 376 с.
- <sup>3</sup> Неизвестные и малоизвестные страницы отечественного районирования / отв. ред. В. Л. Бабурин. М., 2006. 400 с.
- <sup>4</sup> *Арсеньев К. И.* Обзорение физического состояния России и выгод от того протекающих для народных промыслов ныне существующих. СПб., 1818.
- <sup>5</sup> Административно-территориальное устройство России. История и современность / отв. ред. А. В. Пыжиков. М., 2003. С. 202.
- <sup>6</sup> *Мартин Т.* Империя «положительной деятельности»: Советский Союз как высшая форма империализма // Государство наций... С. 88.
- <sup>7</sup> Государственный архив Российской Федерации (далее — ГАРФ). Ф. Р-5677. Оп. 1. Д. 7. Л. 45–49.
- <sup>8</sup> Там же. Оп. 3. Д. 339. Л. 56 об.
- <sup>9</sup> Там же. Оп. 1. Д. 1. Л. 5.
- <sup>10</sup> Там же. Оп. 9. Д. 350. Л. 7.
- <sup>11</sup> Там же. Оп. 1. Д. 7. Л. 114.
- <sup>12</sup> Там же. Л. 49.
- <sup>13</sup> Административно-территориальное устройство России. С. 211.
- <sup>14</sup> ГАРФ. Ф. Р-1235. Оп. 120. Д. 204. Л. 2.
- <sup>15</sup> Там же. Оп. 121. Д. 1.
- <sup>16</sup> Российский государственный архив новейшей истории (далее — РГАНИ). Ф. 3. Оп. 32. Д. 5. Л. 124.
- <sup>17</sup> Российский государственный архив социально-политической истории (далее — РГАСПИ). Ф. 17. Оп. 60. Д. 978. Л. 28 об.
- <sup>18</sup> РГАНИ. Ф. 3. Оп. 32. Д. 2. Л. 80.
- <sup>19</sup> РГАСПИ. Ф. 71. Оп. 10. Д. 204. Л. 98–99.
- <sup>20</sup> Сборник материалов по районированию с 1917 по 1925 год / под ред. К. Д. Егорова. М.; Л., 1925. С. 15.
- <sup>21</sup> Там же. С. 11–26.
- <sup>22</sup> Там же. С. 24.
- <sup>23</sup> ГАРФ. Ф. Р-6984. Оп. 1. Д. 1. Л. 17 об.
- <sup>24</sup> Там же.
- <sup>25</sup> Сборник материалов по районированию с 1917 по 1925 год. С. 48.
- <sup>26</sup> Там же. С. 51.
- <sup>27</sup> ГАРФ. Ф. Р-6892. Оп. 1. Д. 37. Л. 24.
- <sup>28</sup> Там же. Ф. Р-5677. Оп. 1. Д. 7. Л. 7.
- <sup>29</sup> Проект административно-экономического районирования Пензенской губернии. Описание районов. Пенза, 1924. С. XVIII–XX.
- <sup>30</sup> ГАРФ. Ф. Р-1235. Оп. 119. Д. 4а. Л. 1.
- <sup>31</sup> Там же. Оп. 121. Д. 57. Л. 36.
- <sup>32</sup> Там же.
- <sup>33</sup> Там же. Л. 38.
- <sup>34</sup> Там же. Л. 71.
- <sup>35</sup> Там же. Оп. 125. Д. 175. Л. 11–13.
- <sup>36</sup> Там же. Ф. Р-6984. Оп. 1. Д. 98. Л. 20–24.
- <sup>37</sup> Там же. Л. 2 об.—4 об.
- <sup>38</sup> Там же. Л. 65–66.
- <sup>39</sup> Там же. Д. 99. Л. 75.
- <sup>40</sup> Там же. Л. 74–74 об.; Д. 32. Л. 41.
- <sup>41</sup> Там же. Д. 32. Л. 65–66.
- <sup>42</sup> Там же. Д. 208. Л. 18.

- <sup>43</sup> Там же. Ф. Р-5677. Оп. 9. Д. 150. Л. 49; Д. 376. Л. 51–54.
- <sup>44</sup> Там же. Оп. 6. Д. 25. Л. 137.
- <sup>45</sup> Там же. Л. 12.
- <sup>46</sup> Там же. Ф. Р-1235. Оп. 123. Д. 271. Л. 26.
- <sup>47</sup> РГАСПИ. Ф. 94. Оп. 1. Д. 21. Л. 13.
- <sup>48</sup> Там же. Л. 50.
- <sup>49</sup> Там же. Д. 8. Л. 22.
- <sup>50</sup> *Сталин И. В.* Политический отчет Центрального Комитета XVI съезду ВКП(б) 27 июня 1930 г. // *Сталин И. В. Сочинения: в 5 т. Т. 4. М., 2014. С. 422.*
- <sup>51</sup> Там же.
- <sup>52</sup> РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 3. Д. 789. Л. 10–11.
- <sup>53</sup> Там же.
- <sup>54</sup> Государственный архив Пензенской области (далее — ГАПО). Ф. П-54. Оп. 1. Д. 358. Л. 17.
- <sup>55</sup> ГАПО. Ф. П-54. Оп. 1. Д. 358. Л. 2–2 об.
- <sup>56</sup> Там же. Д. 171. Л. 19.
- <sup>57</sup> *Мартин Т.* Империя «положительной деятельности». С. 203.
- <sup>58</sup> ГАРФ. Ф. Р-1235. Оп. 125. Д. 175. Л. 11 об.—12 об.
- <sup>59</sup> Там же. Л. 11.
- <sup>60</sup> Там же. Л. 16–17.
- <sup>61</sup> *Мартин Т.* Империя «положительной деятельности». С. 242–243.
- <sup>62</sup> Государство наций... С. 19.
- <sup>63</sup> *Миллер А.* Империя Романовых и национализм: эссе по методологии исторического исследования. 2-е изд., испр. и доп. М., 2010. С. 285.
- <sup>64</sup> Там же. С. 288.
- <sup>65</sup> *Блитстейн П. Э.* Национальное строительство или русификация? Обязательное изучение русского языка в советских нерусских школах, 1938–1953 гг. // *Государство наций...* С. 328.
- <sup>66</sup> Национально-культурное строительство в РСФСР к XV-летию Октябрьской Революции: сб. статей / под ред. А. Ф. Рахимбаева. М.; Л., 1933. С. 18, 26–27.
- <sup>67</sup> Постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 14 декабря 1932 г. «О хлебозаготовках на Украине, Северном Кавказе и в Западной области» // *Трагедия советской деревни. Коллективизация и раскулачивание. Документы и материалы. Т. 3. Конец 1930–1933. М., 2000. С. 575–576.*

#### ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

*Сухова О. А., Филенкова О. А.* Национальный вопрос и районирование в РСФСР в 1920-е — начале 1930-х годов: управленческие стратегии и их реализация (по материалам Поволжья) // *Новейшая история России. 2017. № 1 (18). С. 62–77.*  
УДК 947.084.5

*Аннотация:* На основе анализа делопроизводственной документации отдела национальностей ВЦИК РСФСР, а также отдела агитации и пропаганды ЦК ВКП(б) и региональных комитетов партии авторы решают задачу выявления обусловленности национального строительства практикой административного управления в СССР в 1920-х — 1930-х гг. Безоговорочное признание права наций на самоопределение вкупе с тезисом о вековой отсталости имперских окраин в первые постреволюционные годы стало фактором активной перестройки территории страны и создания крупных национальных автономий. В период нэпа, несмотря на резкое сокращение финансирования национальных программ, стратегия районирования, задуманная как элемент глобальной народно-хозяйственной реформы, также испытала на себе влияние этого вопроса и была дополнена формированием национальных волостей, районов, округов и, в своем логическом продолжении, политикой коренизации. Новые идеологические приоритеты в национальной политике были расставлены в начале 1930-х гг., когда возникла серьезная угроза социально-политической стабильности, вызванная проведением сплошной



коллективизации. «Механическая» коренизация сменилась функциональной, под лозунгом приближения низового аппарата власти к народу были ликвидированы округа. Постоянная корректировка идеологии национально-государственного строительства свидетельствует о паллиативности и непоследовательности курса. Очевидность игнорирования принципа экономической целесообразности при проведении районирования в реальной политике и, напротив, его публичная рекламация заставляют усомниться в соответствии официально провозглашенных намерений советского руководства практике политической деятельности. Исключительным критерием для выбора курса выступали укрепление властной вертикали, иррациональная убежденность во всемогуществе административных методов решения любых проблем социального развития.

**Ключевые слова:** СССР, РСФСР, Средне-Волжская область, национальное строительство, коренизация, реформы, административно-территориальное деление, районирование.

**Сведения об авторах:** Сухова О. А. — доктор исторических наук, профессор, Пензенский государственный университет; suhfov747@yandex.ru | Филenkova О. А. — начальник сектора научно-исследовательской работы, Пензенский государственный университет (Пенза, Россия); filenkova\_oa@mail.ru

#### FOR CITATION

Sukhova O. A., Filenkova O. A. The Matter of Nationality and Zoning in RSFSR in 1920 — early 1930s: Management Strategies and Their Implementation (Based on the Materials of Volga Region), *Modern History of Russia*, no. 1, 2017, pp. 62–77.

**Abstract:** Authors examine of national construction practice in the USSR in the 1920s — 1930s on the basis of RSFSR Central Executive Committee's department of nationalities documentation, as well as on documents of department of agitation and propaganda of Central and regional Committees of the CPSU(b). Both the unconditional recognition of the right of nations to self-determination and the thesis of the age-old backwardness of remote regions of Imperial Russia in the first post-revolutionary years became an active factor in the reconstruction of the country and in creation of large national autonomies. During the NEP period despite a sharp reduction in funding of national programs, the strategy of regionalization, which was part of a global national economic reforms, also experienced the impact of this issue and has been supplemented by the formation of ethnic districts, counties and finally by indigenization policy. New ideological priorities in national policies were set up at the beginning of the 1930s, when there was a serious threat to social and political stability, caused by implementation of collectivisation. "Mechanical" indigenization was replaced by functional indigenization; the districts were eliminated under the slogan of making lower authority apparatus closer to people. Permanent adjustment of nation-building ideology shows the inconsistency of the course. The evidence of ignoring of the principle of economic expediency during the zoning process and, on the other hand, its public reclamations allow to doubt that officially proclaimed intentions of the Soviet leadership corresponded to its real political activities. The exclusive criteria for the choice of the course was the strengthening of "authority vertical" and an irrational belief in the omnipotence of the administrative methods of solving any problems of social development.

**Keywords:** USSR, RSFSR, Middle-Volga region, nation-building, indigenization, reforms, administrative and territorial division, zoning.

**Authors:** Sukhova O. A. — Doctor of History, Professor, Penza State University (Penza, Russia); suhfov747@yandex.ru | Filenkova O. A. — Head of Sector of Research and Innovation, Penza State University (Penza, Russia); filenkova\_oa@mail.ru

#### References:

*Административно-территориальное устройство России. История и современность*, ed. A. V. Pyzhikov (Moscow, 2003).  
Blitstein P. 'Nacionalnoe stroitel'stvo ili rusifikacija? Objazatelnoe izuchenie russkogo jazyka v sovetskikh nerusskikh shkolakh, 1938–1953 gg.' *Gosudarstvo nacij: Imperija i nacionalnoe stroitel'stvo v epokhu Lenina i Stalina*, ed. R. G. Suny, T. Martin (Moscow, 2011).  
Carrère d'Encausse H. *Evrasijskaja imperija: Istorija Rossijskoj imperii s 1552 g. do nashikh dnei* (Moscow, 2007).

---

*Gosudarstvo nacij: Imperija i nacionalnoe stroitelstvo v epokhu Lenina i Stalina*, ed. R. G. Suny, T. Martin (Moscow, 2011).

Martin T. 'Imperija "polozhitelnoj dejatelnosti": Sovetskij Sojuz kak vysshaja forma imperializma' *Gosudarstvo nacij: Imperija i nacionalnoe stroitelstvo v epokhu Lenina i Stalina*, ed. R. G. Suny, T. Martin (Moscow, 2011).

Miller A. *Imperija Romanovykh i nacionalizm: Esse po metodologii istoricheskogo issledovanija*, 2nd ed. (Moscow, 2010).

*Neizvestnye i maloizvestnye stranicy otechestvennogo rajonirovanija*, ed. V. L. Baburin (Moscow, 2006).

Stalin I. V. 'Politicheskij otchet Centralnogo Komiteta XVI siezdu VKP(b) 27 ijunja 1930 g.' Stalin I. V. *Sochinenija*, in 5 volumes, Vol. 4 (Moscow, 2014).