



DOI: <https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2024.4.10>

UDC 94(470.4)“1920”:342.553  
LBC 63.3(235.47)614-33

Submitted: 14.05.2024  
Accepted: 08.07.2024

## ZONING OF THE LOWER VOLGA REGION AND FORMATION OF TERRITORY, OKRUG, DISTRICT AND RURAL BODIES OF SOVIET AUTHORITY IN 1928: FIRST STAGE

Ekaterina L. Furman

Volgograd State University, Volgograd, Russian Federation

**Abstract.** *Introduction.* The article examines the process of formation of the Lower Volga region and Soviet authorities at the level of regional, district, and rural administration at the first stage of zoning (before the liquidation of okrugs). *Methods and materials.* The research was carried out based on traditional methods of historical research (historical-genetic, retrospective, historical-systemic, and historical-comparative). The use of an array of unpublished archival documents stored in the State Archives of the Volgograd Region and the Documentation Center for Contemporary History of the Volgograd Region, and materials from periodicals and legislative sources of government bodies of the USSR and the RSFSR, greatly facilitated the research process. *Analysis.* The study is aimed at identifying the regional specifics of the zoning process and the accompanying process of formation of Soviet authorities (at the level of councils and executive committees of councils of the Lower Volga region). *Results.* The zoning of the Lower Volga region already at the first stage revealed a range of problems, the systematic solution of which in the future will make it possible to transform the agricultural region into the industrial center of the Volga region. In the process of reform, along with positive aspects – the reduction in cost of the management apparatus, the bringing closer to the population of Soviet authorities endowed with significant powers (district executive committees and councils) – there were also clearly negative consequences. The distance of rural councils from middle management and the consolidation of individual rural councils, on the one hand, led to the planned reduction of hardware costs but, on the other hand, excluded remote villages from active public life. Districts became the main operational unit of economic and Soviet work in the region. There were several issues to address, including the imbalance between districts with different population sizes, from small ones with just over 2,000 people to large ones with populations approaching 100,000. Additionally, there was a lack of communication between administrative units and personnel problems, which emerged as a significant hurdle in the development of district and rural Soviet administration at the second stage of zoning (in the conditions of the liquidation of okrugs).

**Key words:** zoning, Lower Volga region, Soviet authorities, district, okrug, rural council, personnel.

**Citation.** Furman E.L. Zoning of the Lower Volga Region and Formation of Territory, Okrug, District and Rural Bodies of Soviet Authority in 1928: First Stage. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 4. Istoriya. Regionovedenie. Mezhdunarodnye otnosheniya* [Science Journal of Volgograd State University. History. Area Studies. International Relations], 2024, vol. 29, no. 4, pp. 142-159. (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2024.4.10>

УДК 94(470.4)“1920”:342.553  
ББК 63.3(235.47)614-33

Дата поступления статьи: 14.05.2024  
Дата принятия статьи: 08.07.2024

### РАЙОНИРОВАНИЕ НИЖНЕГО ПОВОЛЖЬЯ И ФОРМИРОВАНИЕ КРАЕВЫХ, ОКРУЖНЫХ, РАЙОННЫХ И СЕЛЬСКИХ ОРГАНОВ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ В 1928 г.: ПЕРВЫЙ ЭТАП

Екатерина Львовна Фурман

Волгоградский государственный университет, г. Волгоград, Российская Федерация

**Аннотация.** *Введение.* В статье исследуется процесс формирования Нижне-Волжского края и советских органов власти на уровне краевой, окружной, районной и сельской администрации на первом этапе районирования (до ликвидации округов). *Методы и материалы.* Исследование осуществлено с опорой на традиционные методы исторического исследования (историко-генетический, ретроспективный, историко-системный, историко-сравнительный) и состоялось во многом благодаря использованию массива неопубликованных архивных документов, хранящихся в Государственном архиве Волгоградской области и Центре документации новейшей истории Волгоградской области, а также материалов периодической печати и законодательных источников органов государственной власти СССР и РСФСР. *Анализ.* Исследование нацелено на выявление региональной специфики процесса районирования и сопутствующего процесса формирования советских органов власти (на уровне советов и исполнительных комитетов советов Нижне-Волжского края). *Результаты.* Районирование Нижнего Поволжья уже на первом этапе выявило круг проблем, системное разрешение которых в последующем позволит трансформировать аграрный регион в промышленный центр Поволжья. В процессе реформирования, наряду с позитивными моментами – удешевлением аппарата управления, приближением к населению советских органов власти, наделенных значительными полномочиями (районные и окружные исполкомы и советы), наблюдались и явно отрицательные – отдаление сельсоветов от среднего звена управления, укрупнение отдельных сельсоветов, что, с одной стороны, приводило к планируемому сокращению аппаратных расходов, но, с другой стороны, исключало отдаленные села из активной общественной жизни. На уровне районов, ставших основной оперативной единицей хозяйственной и советской работы в крае, приходилось решать целый ряд проблем – от неравномерности сформированных районов (от карликовых в количестве немногим более 2 тыс. жителей до гигантских, насчитывавших до 100 тыс. человек); отсутствия связи между административными единицами до кадровых проблем, которые станут и на втором этапе районирования (в условиях ликвидации округов) одной из самых проблемных точек в процессе развития районной и сельской советской администрации.

**Ключевые слова:** районирование, Нижне-Волжский край, советские органы власти, район, округ, сельсовет, кадры.

**Цитирование.** Фурман Е. Л. Районирование Нижнего Поволжья и формирование краевых, окружных, районных и сельских органов советской власти в 1928 г.: первый этап // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4, История. Регионоведение. Международные отношения. – 2024. – Т. 29, № 4. – С. 142–159. – DOI: <https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2024.4.10>

**Введение.** Первое десятилетие советской власти было сопряжено с интенсивными поисками оптимальных форм и методов хозяйственно-экономического развития страны и моделей системы управления в условиях построения новой советской государственности. При этом уже на первом этапе государственного строительства станет ясно, что старое административно-территориальное деление (губерния – уезд – волость) не отвечает тем глобальным хозяйственно-экономическим и культурным задачам, которые ставились советской властью уже в первые годы существования советской республики. Новое административно-территориальное деление рассматривалось, как возможный вариант через оптимизацию управления (удешевление аппарата управления и приближение его к населению) создать модернизированную экономику с опорой на внутренние ресурсы и хозяйственно-экономические связи регионов на основе наилучшего использования их ресурсов при наименьших инвестициях.

В научной литературе тема административно-территориальных реформ в советской России и СССР исследовалась в работах А.В. Лужина [14], С.А. Тархова [46]. На региональном уровне проблему районирования Нижнего Поволжья рассматривали В.Н. Данилов [6], Н.В. Кудряшова [13], в рамках противостояния партийно-государственной номенклатуры по вопросу определения центра Нижне-Волжского края – Н.В. Саранцев [42]. В отдельных сюжетах тема районирования Нижнего Поволжья и формирования системы управления нового административно-территориального образования поднималась в работе Е.В. Булюлиной [5]. В 2012 г. было опубликовано издание справочного характера по истории административно-территориального деления Сталинградского края, где представлена детальная информация по движению населенных пунктов в процессе осуществлявшегося районирования в Нижнем Поволжье в 1928–1936 годах [4]. Несмотря на ряд исследований, на сегодняшний момент проблема

формирования Нижне-Волжского края и советских органов власти на уровне краевого, окружного, районного аппаратов управления системному и детальному анализу не подвергалась.

**Методы и материалы.** В процессе работы автор обращалась к методам исторического исследования, в классической исторической науке ставшим уже традиционными – историко-генетическому, ретроспективному, историко-системному и историко-сравнительному, позволившим проанализировать процесс осуществления административно-территориальной реформы и создание Нижне-Волжского края в системе взаимосвязанных событий, определив специфические черты осуществления первого этапа данной реформы – от идеи до воплощения проекта.

Исследование проведено преимущественно с опорой на неопубликованные источники, хранящиеся в Государственном архиве Волгоградской области, в фонде Нижне-Волжского крайисполкома (Ф. Р-313), а также в Центре документации новейшей истории Волгоградской области в фонде Нижне-Волжского краевого комитета ВКП(б) (Ф. 76). Среди привлеченных документов – постановления краевых органов власти, делопроизводственная документация различных ведомств и организаций. В данной работе также использовались постановления государственных органов власти, опубликованные в специализированных сборниках постановлений, а также материалы периодической печати.

**Анализ.** В начале 1920-х гг. уже в условиях перехода к нэпу группа советских ученых приступила к разработке теории экономического районирования. Устаревшая система губернского – уездного – волостного деления должна была быть реорганизована. Весь цикл подготовительных работ и значительная часть практических мероприятий по воплощению в жизнь проекта экономического районирования СССР велись Госпланом под руководством ученого, члена президиума Госплана и непосредственного участника разработки плана ГОЭЛРО Ивана Гавриловича Александрова (возглавлял учрежденную с этой целью секцию районирования Госплана).

В процессе осуществления подготовительных работ секция по районированию взаимодействовала с Административной комис-

сией ВЦИК, комиссией по районированию Наркомзема, знакомилась с разработками Центрального статистического управления в области промышленного районирования. В процессе взаимодействия выяснилось, что, работая над общим вопросом районирования, каждое ведомство в первую очередь исходило при разработке вопроса из своих ведомственных интересов, определяя принципы и методы районирования. Например, Наркомзем, ориентируясь на рациональное распределение сельскохозяйственных угодий, исключал из сферы внимания недра, водные ресурсы, целый ряд иных природных особенностей, транспортных развязок, существовавших промышленных объектов, плотность населения в регионах.

Отдельные данные компенсировались Центральным статуправлением, но, по мысли И.Г. Александрова, давались они в разработках статистиков без учета динамики прошлого и будущего развития регионов. В итоге общие узкие места призвана была компенсировать работа Госплана, итогом которой стала разработка предварительной схемы районов [2, р. 3].

Районирование в первоначальном варианте планировалось проводить без нарушения границ уездов, количество районов не должно было быть, по мысли специалистов Наркомзема, очень большим (10–15 районов для Европейской России) [2, р. 2]. В основу деления был положен принцип экономической «законченности», построенный на основе наилучшего использования всех возможностей при наименьших вложениях [2, р. 10]. Узким местом, по мысли И.Г. Александрова, являлось достижение совпадения границ создаваемых областей с пределами национальных образований. Царицынская, Саратовская и часть Области войска Донского, наряду с Воронежской губернией, первоначально выделялись И.Г. Александровым в Юго-Восточную область, имеющую в целом аграрную специализацию [2, р. 13]. Предложенный Госпланом проект районирования неоднократно обсуждался и редактировался (в частности, на IX Всероссийском съезде советов 22–27 декабря 1921 г. прозвучало предложение о сокращении количества административно-территориальных единиц) [1, р. 79].

Несмотря на то что специалисты Госплана рассмотрели наиболее полно среди прочих факторов районирования не учтенные ранее природно-климатические характеристики и динамику развития регионов в предшествующие периоды развития, очевидно, что запланированная сетка районирования не могла в 1921–1922 гг. предусмотреть всех особенностей и специфику развития отдельных районов, которые были выявлены уже на исходе этапа восстановления хозяйственного комплекса страны в конце 1920-х годов. Кроме того, накопившийся опыт по районированию ряда областей, ключевые задачи модернизации народно-хозяйственного комплекса страны привели к необходимости пересмотра и редакции предложенных Госпланом ранее вариантов районирования.

С начала 1920-х гг. свои варианты районирования Нижнего Поволжья предлагали и царицынские ученые. Среди рассмотренных вариантов Нижне-Волжская область планировалась в составе Царицынского, Астраханского, Сальского, Михайловского, Камышинского округов с центром в Царицыне, также рассматривалась возможность включения Царицынской губернии в состав административно-хозяйственной области с центром в Ростове (Северо-Кавказский край). Однако все предлагавшиеся варианты, как правило, негативно оценивались Нижне-Волжской областной плановой комиссией в Саратове. В частности, недостаточно обоснованной представлялась саратовским ученым мысль о формировании Нижне-Волжской области с центром в Царицыне (Сталинграде) [12, pp. 73-75].

В апреле 1928 г. на высшем партийном уровне было принято решение о создании Нижне-Волжской области. Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 21 мая 1928 г. Нижне-Волжская область была сформирована в составе Астраханской, Саратовской, Сталинградской губерний, Калмыцкой автономной области и части Пугачевского уезда Самарской губернии [25]. В июне 1928 г. область была переименована в Нижне-Волжский край [24] с административным центром в Саратове (до 1932 г., с 10 января 1932 г. и до 1934 г. в Сталинграде) и включением в территорию края Автономной Советской Социалистической

Республики немцев Поволжья (далее – АССР НП, Немреспублика).

Несмотря на тот факт, что АССР немцев Поволжья и Калмыцкая автономная область входили в состав Нижне-Волжского края, сохраняя свою самостоятельность, которая закреплялась конституционно, разброс мнений о вхождении в краевую структуру представлялся достаточно широким. Так, в рядах высшего партийно-государственного руководства Немреспублики высказывались диаметрально противоположные мнения – от полного принятия проекта до его отрицания, высказывались опасения, что включение в Нижне-Волжский край приведет к частичной или полной потере республикой независимости [10, pp. 241-246].

Формировавшийся Нижне-Волжский край занимал десятое место в РСФСР по территории (более 300 тыс. кв. км) и девятое место по численности населения (более 5 млн чел.). В состав утвержденной постановлением ВЦИК 23 июля 1928 г. административно-территориальной структуры входили 8 округов (Астраханский, Балашовский, Вольский, Камышинский, Пугачевский, Саратовский, Сталинградский, Хоперский), 76 районов (вместе с районами АССР НП и Калмыцкой автономной областью – 98) и четыре города, в непосредственном подчинении крайисполкомов: Сталинграда, Саратова, Астрахани и Вольска [27]. При этом в Астраханской губернии районирование было проведено раньше, чем в других регионах Нижнего Поволжья. В 1925 г. в губернии, вместо 3 уездов и 29 волостей, уже было создано 13 районов и соответствующих районных исполнительных комитетов (далее – РИК).

Количество округов, районов, их границы и центры устанавливались решением президиума Всероссийского центрального исполнительного комитета РСФСР (далее – ВЦИК) и могли изменяться лишь с санкции ВЦИК [18]. Для подготовки и проведения в жизнь всех вопросов, связанных с образованием краевых и областных объединений, на местах создавались организационные комитеты [26]. Так, в соответствии с особым положением был создан Нижне-Волжский областной организационный комитет с местом пребывания в Саратове, при котором

организовывалась областная плановая комиссия [25].

К компетенции оргкомитета относились: разработка и согласование с заинтересованными органами вопросов о внешних границах края (области); определение состава округов и районов края; составление проекта краевого бюджета и руководство составлением бюджетов административно-территориальных единиц, включенных в край; составление и утверждение проекта распределения существующих на территории края промышленных и других хозяйственных предприятий, а также социально-культурных учреждений местного значения; составление штатов краевых, окружных и районных учреждений; подготовка и созыв съездов советов в пределах районируемого края; образование окружных и районных организационных комиссий и руководство их работой. В связи с этим оргкомитет был уполномочен осуществлять непосредственную связь со всеми центральными учреждениями и вносить в законодательные органы РСФСР вопросы, касающиеся указанных территорий. При оргкомитете создавалась соответствующая плановая комиссия.

Все проекты по уточнению внешних и внутренних (окружных и районных) границ и иные вопросы, требующие законодательного оформления, должны были быть предоставлены организационным комитетом в законодательные органы РСФСР до первого июля 1928 г. [25].

Обсуждаемый в первоначальном варианте, как более представительный орган (в составе председателя, секретаря, заместителя председателя, двух представителей от АССР НП и одного от Калмыцкой автономной области, председателя профбюро, представителей от Астраханского, Саратовского, Сталинградского губисполкомов), оргкомитет в итоговом варианте, был сформирован в менее представительном формате [32].

Так, приказом № 1 по секретариату Нижне-Волжского областного (позже краевого) оргкомитета «на денежное довольствие в размере 183 рублей по должности председателя оргкомитета с 1 июня 1928 г. зачислялся Михаил Иванович Хлопьянкин» [28], приказом № 2 от 18.06.1931 г. «на денежное довольствие

в размере 183 рубля с 1 июля 1928 г. зачислялся председатель краевой плановой комиссии Г.Н. Амосов» [29], он же решением от 31 июля 1928 г. назначался председателем крайплана» (позже его заменит на данной должности И.М. Шаров) [38]. С 1 августа 1928 г. в штате Нижне-Волжского краевого оргкомитета, утвержденные президиумом оргкомитета 17 июня 1928 г., числились: председатель оргкомитета М.И. Хлопьянкин, секретарь оргкомитета – Михаил Соломонович Гутин, управляющим делами – Карл Карлович Клуц, секретарь президиума оргкомитета – Борис Сергеевич Безруков [39]. Согласно распоряжению по секретариату Нижне-Волжского краевого оргкомитета с 1 августа 1928 г. также в штат зачислялся с окладом 150 рублей уполномоченный представитель Нижне-Волжского краевого оргкомитета в Москве А.С. Шапиро [40] (в 1929 г. представительство Нижне-Волжского крайисполкома в Москве разместилось по адресу: ул. Белинского, д. 4, пом. 16) [17].

Значительную роль на организационном этапе также играли партийные органы региона. Партийные деятели, принимавшие активное участие в процессе районирования края, на время проведения реорганизационных мероприятий должны были сократить сроки пребывания в отпусках и согласовывать графики своих отпусков с организованным бюро ЦК ВКП(б) Нижне-Волжского края (позже краевой комитет ВКП(б)) [32]. Для осуществления плановых консультаций и бесперебойного руководства процессом районирования члены бюро ЦК ВКП(б) Нижне-Волжского края устанавливали воскресные и вечерние дежурства [35, л. 125].

Для проведения в жизнь и руководства всеми вопросами, связанными с образованием окружных, районных и сельских объединений, также создавались окружные партийные бюро (позже окркомитеты ВКП(б)), которые назначались краевым бюро ЦК ВКП(б) и находились под его непосредственным руководством. На окружные партбюро, наряду с советскими органами власти, возлагалось также осуществление партийного руководства процессом точного определения внешних границ округа, составление сети районов и сельсоветов в округе, организация и укомплекто-

вание работниками окружного, районного, сельского партийного, советского, хозяйственного аппаратов; распределение по территории округа промышленных предприятий, коммунального имущества; контроль за составлением окружного, районного и сельского бюджетов и иных вопросов в рамках районирования округа [19].

С 25 июня 1928 г. районные оргкомиссии должны были приступить к организационному оформлению районов – к перестройке всей системы управления и переходу от волостной к районной, от уездной к окружной системе организации аппарата управления. В течение июля работа по реорганизации аппарата управления должна была быть завершена. В связи с упразднением волисполкомов повышалась роль сельсоветов, увеличивалось число сельсоветов, имеющих самостоятельный бюджет. В сельсоветы переводились работники волисполкомов, что рассматривалось на практике, как приближение аппарата к массам. Планировалось сокращение расходов на содержание административно-управленческого аппарата, в первую очередь за счет сокращения численности служащих [3, no. 155]. Так, несмотря на сокращение численности аппарата управления на 1 500 человек и повышение заработной платы работникам районной и сельской сети советских органов власти, было намечено снизить расходы на содержание аппарата управления на 600 тыс. рублей [3, no. 173].

Несмотря на то что сроки реорганизации и перевода старого аппарата управления не должны были переноситься, на первой неделе июля по Сталинградскому округу в организациях и ведомствах ни один отдел бывшего губернского исполкома не был свернут до размеров окружного, что запланировано было сделать до 1 июля 1928 года. По свидетельству заведующего орготделом Сталинградского окрисполкома Н. Богданова: оргкомиссии на местах никакой работы не проводили, ожидая директив сверху, в то время как необходимо было немедленно устранить на местах аппараты волостных и уездных исполкомов, чтобы ликвидировать на местах двоевластие [3, no. 154], с целью чего из союзного центра было выделено 40 тыс. рублей.

В процессе районирования планировалась и чистка советского аппарата: «необходимо действовать против чуждых элементов в аппарате управления, какой бы высокой квалификацией они не обладали», – в соответствии с этим отмечалось на страницах Сталинградской газеты «Борьба» [3, no. 155].

Согласно действующему законодательству, высшей властью на территории края, округа, района, в пределах своего ведения, являлись съезды советов, в перерывах между съездами советов – исполнительные комитеты, обладавшие, кроме управленческих и административных функций (в силу ограниченного времени действия съездов советов), еще и властными полномочиями, как постоянно действующий орган.

Для руководства всей текущей работой на территории края, округа, района и проведения всех решений вышестоящих органов власти из состава своих членов исполкомы избирали президиум, который в перерывах между заседаниями комитета пользовался всеми правами последнего (исключая право принятия местного бюджета). Постановления исполнительных комитетов и их президиумов могли быть изменены, отменены, приостановлены как соответствующими съездами советов, так и вышестоящими, а также их исполкомами, решениями ВЦИК и СНК [18]. Председатели исполкомов разного уровня и секретари могли избираться из числа членов его президиума (за исключением секретаря районного исполнительного комитета, который мог быть назначен не из числа его членов).

Для осуществления работ по отдельным отраслям управления в составе краевого исполнительного комитета учреждались отделы или управления (совета народного хозяйства, земельный, торговый, финансовый, коммунальный, труда, народного образования, здравоохранения, социального обеспечения, рабоче-крестьянской инспекции, административный, военный, политический, статистический отдел и архивное бюро) [18], в составе окружных – отделы, районных исполкомов – отделения. Заведующие отделами / отделениями могли не являться членами соответствующих исполкомов.

Заседания районных исполнительных комитетов (далее – РИК, райисполком) дол-

жны были проводиться: краевого не реже 1 раза в три месяца, окружного – не реже одного раза в два месяца, районного – не реже одного раза в месяц [18]. Заседания считались действительными, если на них присутствовали не менее половины членов. При президиуме краевого / областного исполнительного комитета формировались: секретариат, организационный отдел (далее – орготдел) и плановая комиссия.

Так, число членов краевого исполнительного комитета определялось особым постановлением президиума ВЦИК по каждому краю отдельно. Состав РИКов, сформированных в период с июня по сентябрь 1928 г., в соответствии с законодательством, определялся окружным исполнительным комитетом (далее – ОИК, окрисполком), и не мог превышать более 21 члена (краевым исполнительным комитетам предоставлялось право в особых случаях увеличить количество членов райисполкомов до 30), пяти-шести кандидатов (не более  $\frac{1}{3}$  от количества членов РИКа), ревизионной комиссии в составе трех-пяти членов при двух кандидатах. Для осуществления своей деятельности по отдельным отраслям управления в составе райисполкома создавались отделения (земельное, финансовое, местного хозяйства, народного образования, здравоохранения, административное), кроме того, при райисполкомах должны были состоять уполномоченный Государственного политического управления (далее – ГПУ) и районный статистик.

РИК избирал из состава своих членов президиум в количестве трех-пяти человек, а также двух кандидатов к ним [18]. В заседаниях районного исполнительного комитета могли принимать участие с правом совещательного голоса заведующие отделениями РИКа (если они не являлись его членами), представители горсоветов, находящихся на территории районов, участковый прокурор, члены районных ревизионных комиссий, а также отдельные специально приглашенные лица. На расширенные заседания райисполкома могли приглашаться представители сельсоветов и горсоветов, с правом совещательного голоса.

Окружной исполнительный комитет избирался в составе 45 членов и  $\frac{1}{3}$  кандидатов

от общего количества членов окрисполкома. Президиум окрисполкома в соответствии с законодательством определялся в составе 9 членов (включая председателя, заместителя председателя и секретаря) и четырех кандидатов. При окрисполкоме также должны были состоять: уполномоченный государственного политуправления, уполномоченный краевого управления (отдела) рабоче-крестьянской инспекции, камеры инспекции труда, архивное бюро [18].

В сентябре 1928 г. избранные на внеочередных окружных съездах председатели окрисполкомов, наряду с ответственными секретарями окружных партийных комитетов, были утверждены на заседании бюро Нижне-Волжского крайкома ВКП(б). Так, председателем Саратовского окрисполкома был утвержден В.И. Погонялин, Сталинградского – Н.Ф. Кучмин, Астраханского – А.Н. Васильев, Балашовского – Я.И. Соломенцев, Вольского – Ф.Л. Ерасов, Хоперского – В.Н. Анциферов, Камышинского – В.Н. Синяев, Пугачевского – М.И. Фисенко [34].

В июне – сентябре 1928 г. формировался и руководящий состав аппарата краевой администрации. Избранных 8 сентября 1928 г. на пленуме Нижне-Волжского крайисполкома зачисляли в штат и ставили на денежное довольствие: на должность председателя – Михаила Ивановича Хлопьянкина (1894 г.р., образование высшее – закончил Московский коммерческий институт, Высший институт народного хозяйства (экономическое отделение), социальное происхождение – служащий, член ВКП(б)), на должность 1-го заместителя председателя крайисполкома – Г.М. Амосова (1891 г.р., образование среднее, социальное происхождение – рабочий, член ВКП(б)), на должность 2-го заместителя председателя крайисполкома и председателя крайплана – И.М. Шарова (1892 г.р., социальное происхождение – служащий, член ВКП(б)), на должность секретаря – члена президиума – М.С. Гутина (1898 г.р., член ВКП(б), социальное происхождение – служащий), на должность заведующего орготделом крайисполкома – Г.Н. Кокина (1900 г.р., социальное происхождение – рабочий, образование высшее, член ВКП(б)), на должности заместителей председателя крайплана: Е.С. Попова (1890 г.р., со-

циальное происхождение – служащий, потомок почетного гражданина, беспартийный, образование высшее), П.А. Залуцкого (1887 г.р., социальное происхождение – рабочий, образование низшее, член ВКП(б)), В.Я. Шпренгера (1896 г.р., социальное происхождение – служащий, образование высшее – народный учитель, член ВКП(б)) [41; 43; 44, л. 19–22, 28–29 г.]. В сентябре 1928 г. на уровне краевого партийного комитета обсуждался вопрос о целесообразности, в целях принятия оперативных решений, образования «малого крайисполкома» в составе М.И. Хлопьянкина, Г.Н. Амосова, И.М. Шарова, М.С. Гутина и Г.Н. Кокина [33, л. 15].

В соответствии с постановлением СНК СССР от 30 сентября 1927 г. «о госнормировании заработной платы служащих государственных учреждений и предприятий» и соответствующего постановления краевого отдела труда с 1 октября 1928 г. всем служащим Нижне-Волжского крайисполкома устанавливались твердые оклады [23].

К началу 1929 г. в составе Нижне-Волжского крайисполкома и его отделов насчитывалось уже 102 сотрудника, из них в президиуме три человека (все члены партии, по социальному происхождению – два служащих, один рабочий) (табл. 1).

Как видно из представленных данных, по состоянию на 15 января 1929 г. партийная про-

слойка среди сотрудников крайисполкома незначительная – из общего количества служащих (105 чел.) только 35 человек являлись кандидатами или членами партии (и один сотрудник являлся членом ВЛКСМ), что составляло 33 % от общего количества служащих. Из общей численности сотрудников крайисполкома было только 23 женщины (21 %). В условиях ставки на «орабочивание» партийно-государственного аппарата процент рабочих в аппарате крайисполкома был достаточно невысоким – 29 чел., или 27 %. Большой процент служащих имели крестьянское происхождение – 38 чел. (36 %), что в целом соответствовало аграрной специфике Нижне-Волжского края, где почти 80 % населения составляло крестьянство.

В процессе формирования краевого аппарата в июле 1928 г. остро встал жилищный вопрос в краевом центре. Учитывая жилищный кризис в Саратове, на уровне краевого партийного руководства было принято решение ограничить перемещение работников из других городов в краевые учреждения, не допуская в первую очередь переезда технического персонала в Саратов. Дальнейшее перемещение кадров в Саратов, в краевые органы, допускалось только с санкции организационно-распределительного отдела Нижне-Волжского краевого бюро ЦК ВКП(б), советских работников окружного уровня – с санкции

**Таблица 1. Штат Нижне-Волжского крайисполкома: социальный состав, партийность, половая идентичность (15.01.1929)**

**Table 1. Staff of the Lower Volga Regional Executive Committee: social composition, party affiliation, gender identity (January 15, 1929)**

Структурные подразделения Нижне-Волжского крайисполкома	Социальное происхождение				Партийность		
	Рабоч.	Служ.	Кр.	Проч.	Канд. в члены ВКП(б)	Член ВКП(б)	Б/п
Управление делами и хозяйственная часть (49 чел.)	16	11	20	2	1	4	45
Орготдел (12 чел.)	5	8	12	–	–	8	4
Крайплан (31 чел.)	4	8	12	7	2 1 (чл. ВЛКСМ)	10	18
Управление стройконтроля (5 чел.)	1	4	–	–	–	1	4
Краевой совет физической культуры (5 чел.)	2	2	1	–	1	2	2

*Примечание.* Составлено по: [45].



Саратовского губкома партии (Саратовского окружного комитета партии) и Саратовского губисполкома (окрисполкома). Контроль за размещением переведенных в Саратов работников возлагался на президиум горсовета Саратова, а общий контроль за процессом – на его партийную фракцию [36, л. 95].

Территория вновь созданного края составляла на момент районирования 314 485 кв. км с населением 5 346 507 человек. При этом ту неравномерность в распределении населения по территории административных единиц, которая существовала ранее (52,6 % населения края проживали на территории Саратовской губернии, Сталинградской – 25,5 %, Астраханской – 9,2 %, АССР НП – 10,3 %, Калмыцкой автономной области – 2,4 %) [9, р. 5], удалось отчасти сгладить в новых условиях. Из общей численности населения восьми округов края (без АССР НП и Калмобласти) на Саратовский округ приходилось теперь 18,5 %, Балашовский – 15,3 %, Сталинградский – 14,7 %, Астраханский – 12,7 %, Вольский – 11,9 %, Хоперский – 10,2 %, Камышинский – 9,5 %, Пугачевский – 7,2 % [9, р. 14] (табл. 2).

Самые малочисленные округа, расположенные на левом берегу Волги, насчитывали 357 тыс. человек, по правому берегу – 334 тыс. человек, самый густонаселенный насчитывал 834 тыс. человек [3, по. 173]. Хоперский и Сталинградский округа были сформированы полностью из земель бывшей Сталинградской губернии. Таким образом, проблема неравномерности распределения населения и ресурсов теперь переместилась, в большей мере, на уровень района – объединенные в Нижне-Волжский край районы были неравновесны как по численности населения, так и по хозяйственно-экономическому потенциалу. Самый малочисленный район (национальный) объединял 10 тыс. человек, самый крупный – 100 тыс. человек. Например, крупнейшим округом края являлся Саратовский, насчитывавший 10 районов с численностью населения 843 173 человек, затем Балашовский, объединяющий 10 районов с численностью населения 694 915 человек, и Сталинградский, в составе 11 районов и 671 187 человек.

Так, например, до районирования площадь Сталинградской губернии составляла

Таблица 2. Административно-территориальное деление Нижне-Волжского края по итогам районирования (июль 1928 г.)

Table 2. Administrative-territorial division of the Lower Volga region based on the results of zoning (July 1928)

Наименование округов (количество районов в составе)	Численность населения		Количество объединенных на территории округа			Перечень городов, входящих в округ
	общая	сельское	хозяйств	сельсоветов	населенных пунктов	
Саратовский (10)	843 173	598 091	118 135	417	1231	Саратов Аткарск Петровск
Балашовский (10)	694 915	648 924	128 218	381	1368	Балашов Сердобск Ртищево
Сталинградский (11)	671 187	501 913	104 718	375	1164	Сталинград Ленинск Дубовка
Астраханский (10)	570 550	417 416	98 963	188	688	Астрахань
Вольский (9)	543 572	476 822	97 427	277	577	Вольск Хвалынский Балаково
Хоперский (10)	462 437	462 437	93 408	443	1249	–
Камышинский (7)	432 800	395 200	86 119	233	889	Камышин Николаевск
Пугачевский (9)	324 869	293 478	64 580	218	648	Пугачевск Новоузенск

Примечание. Составлено автором по: [9, pp. 7-12].

9 778 000 га, после районирования часть земель была выделена в Астраханский и Камышинский округа (до 1 млн га), из оставшихся 8 820 000 га сформировали Сталинградский и Хоперский округа [3, по. 177]. В состав Хоперского вошла большая часть бывших Усть-Медведицкого и Хоперского округов в количестве 10 районов [4, р. 6]. Астраханский, Балашовский, Саратовский также объединяли по 10 районов, Вольский, Пугачевский – 9 и Камышинский – 7 районов. Каждый район в среднем охватывал прежних 3 волости (всего 194 волости в процессе районирования были реорганизованы в районы) [9, р. 5]. В процессе районирования было сформировано 5 национальных районов, из них два татарских, два мордовских, один немецкий – самый малочисленный (аппарат управления которых в рамках политики коренизации планировалось укомплектовать работниками-националами) [11, л. 17 г.].

Между тем неравномерность распределения населения по реорганизованным волостям до районирования была не меньшей, чем колебания численности населения по губерниям, объединенным в Нижне-Волжском крае, и составляла от волостей, объединяющих свыше 45–50 тыс. человек (3 волости), до карликовых, где проживало 2 194 человек [9, р. 5].

По восьми округам в среднем на один район приходилось 60 тыс. жителей, сельсоветов на один район в среднем – 33,7 (по самому крупному Сталинградскому округу на один район в среднем – 34,6) [3, по. 173]. Реорганизация сельсоветов была фактически отложена до 1929 г. вследствие большого объема работ по организации окружного и, в большей мере, районного аппаратов. До районирования на территории административных единиц, объединенных в Нижне-Волжский край, насчитывался 2 851 сельсовет, после районирования – 2 910 (без АССР НП и Калмобласти – 2 532 сельсовета на 7 834 населенных пункта) [9, р. 4, 16].

География формирувавшихся округов и районов становилась важнейшим фактором в процессе организации дальнейшей работы органов советской власти на местах. Чем более «рваный» район выделялся (больше количество объединенных волостей), тем сложнее шел процесс его организации. На внеоче-

редном съезде советов Сталинградского округа в июле 1928 г. в докладе председателя оргкомитета Нижне-Волжского края М.И. Хлопьянкина отмечалось, что Сталинградский округ, несмотря на ряд очевидных проблем, первым сумел перестроить окружные органы управления [3, по. 161]. На деле, если окружной аппарат и был перестроен в сжатые сроки, то на уровне формируемой районной администрации выявлялся целый ряд сложностей.

Так, например, Фроловский район формировался из восьми волостей. В процессе районирования Фроловский оргкомитет приступил к работам 28 июня 1928 года. Кроме недостатка бюджетных средств (бюджет Фроловского райисполкома составил 279 тыс. рублей, дефицит выражался в сумме 70 тыс. рублей), открытым оставался и кадровый вопрос. В аппарате райисполкома к исходу июня 1928 г. состояли: председатель, секретарь, заведующий финансовым отделом, финансовый инспектор, инспектор политпросветработы и социального воспитания (далее – соцвос), начальник административного отдела (далее – адм.отдел), районный врач [3, по. 161].

В Клетском районе Сталинградского округа отмечалась еще более затруднительная ситуация, чем во многих других районах округа. Клетский район – это станицы: Клетская, Распопинская, Перекопская, бюджеты у всех станиц дефицитные. Так, в Перекопской из 22 тыс. бюджетных рублей – 19 тыс. составляли дотации, в Распопинской из 27 тыс. – дотация 22 тыс. рублей. Районный бюджет в целом дефицитный – доходная часть составляла 102 тыс. рублей, расходная – 204 тыс. рублей (при самых минимальных расходах), что серьезным образом отражалось на проведении организационных мероприятий и на функционировании аппарата управления в целом. Отсутствовали необходимые квалифицированные кадры: бухгалтеры, фининспекторы, райстатистик, агроном, инспектор соцвоса, техник, секретарь, заведующий адм.отдела. В итоге в аппарате управления к концу июня 1928 г. работали: председатель райисполкома, заведующие – райфинотделом, земотделом, народным образованием [3, по. 161].

На третьем пленуме Сталинградского окружного исполкома констатировали, что

практически во всех районах края и в самом округе на исходе ноября 1928 г. по-прежнему возникали проблемы с бюджетом – и в райисполкомах, и окрисполкоме бюджет был дефицитный. Так, по районам округа доходы составляли 2 521 тыс. рублей, а расходы – 3 848 тыс. рублей, и около 50 % из этой суммы были потрачены на заработную плату (46,8 %). В губернском бюджете расходы на заработную плату составляли 50 % и выше. В окружном бюджете удалось несколько снизить эти расходы за счет снижения заработной платы отдельным категориям служащих при снижении объема работ [3, по. 270].

При этом по-прежнему не снималась с повестки дня задача снижения аппаратных расходов на 20 % [21]. Так, согласно решению бюро Нижне-Волжского крайкома ВКП(б) партийные фракции окружных исполкомов обязывались «к составлению бездефицитных бюджетов», контролировать исполнение решения краевого партийного руководства должны были окружные комитеты ВКП(б), а краевой финансовый отдел (далее – крайфо) обязывался не принимать к рассмотрению дефицитные бюджеты, председателю крайисполкома М.И. Хлопьянкину предписывалось принять всесторонние меры к реализации данного решения [33, л. 15].

По этой же причине тормозились работы по свертыванию аппаратов волостных исполкомов – отсутствовали средства на погашение задолженности по выплате заработной платы сотрудникам и выплате выходного пособия [3, по. 161]. Одной из самых сложных и трудно реализуемых задач в условиях районирования для новых, районных преимущественно, аппаратов управления был поиск объектов обложения. В связи с этим создавались специальные поверочные комиссии, объезжающие хутора и села новых районов. Так, Иловлинский райисполком «потерял» три села в процессе районирования, которые отошли от Александровской волости к Иловлинскому району, вся Александровская волость вошла в Дубовский район. Дубовский райисполком исключил данные три села, а Иловлинский в процессе реорганизации упустил их из вида, и недоучет посевной составил 3 тыс. га. Ситуацию спасли крестьяне, которые сами

пришли и заявили о скрытых посевах в размере 4 га, после чего были найдены и остальные гектары [3, по. 175]. В результате ни одно бедняцкое хозяйство «потерянных» сел не было освобождено от налогов (35 % хозяйств бедняков имели право быть освобождены от налогов) [3, по. 175].

Среди прочих проблем отмечались также весьма ощутимые трудности с осуществлением коммуникации с окружными центрами. Так, например, станица Клетская Сталинградского округа располагалась в 70 км от ближайшей железнодорожной станции, прямое почтовое сообщение отсутствовало, сообщение можно было осуществлять только окружным путем – через станицу Михайловскую, Усть-Медведицкую или Распопинскую. В итоге информация, проходя 200 км пути, попадала в Клетскую только через пять или шесть дней, когда она могла стать уже не актуальной [3, по. 230].

На территории бывшей Саратовской губернии до районирования расстояние до волостных центров на правом берегу Волги составляло в среднем 35 верст, на левобережье доходило до 70 верст. В условиях районирования проблема удаленности населенных пунктов от районных центров, хотя и была сглажена (в среднем расстояние составляло 30 верст) [15, р. 25], но в условиях отсутствия развитой системы связи, по-прежнему, являлась крайне негативным фактором, серьезно влияющим на эффективность управления. Нижне-Волжский край и к лету 1931 г. оставался в отдельных районах без связи. Не хватало квалифицированных связистов, ощущались серьезные проблемы с финансированием, материалами, поставляемыми краю Наркомпочтелем РСФСР. Только в 1931 г. было запланировано строительство линии связи Москва – Саратов – Сталинград – Астрахань, на 1932 г. при разработке плана развития системы связи в крае только предусматривалось соединение телефонной связью всех районов с краевым центром, телефонизация всех сельсоветов, МТС и совхозов, строительство автоматической телефонной станции в Саратове, ввод новых мощностей для Сталинградской автоматической телефонной станции (в дополнение к вводимым к 1 октября 1931 г. 2 000 абонентских номеров) [30].

Лучше всего иллюстрируют сложившуюся после районирования ситуацию выводы, озвученные на Первой Нижне-Волжской краевой конференции ВКП(б) в сентябре 1928 г.: «с ликвидацией волостных органов власти мы отдалили друг от друга два звена советской власти – райисполкомы от сельских советов – этот факт приходится констатировать. Если мы наделим наши сельсоветы теми же полномочиями, что и обладали волысполкомы, а райисполкомы сумеют работать, как уездные исполкомы, то мы приблизим советский аппарат к массам» [3, по. 209], те же мысли высказывались на Втором пленуме Сталинградского окружного исполкома в октябре 1928 г.: «что районирование приблизило власть к населению, об этом можно говорить лишь с большой осторожностью. Чтобы приблизить власть, надо расширить власть сельсоветов согласно декрету, а с этим дела обстоят скверно. Кроме того, нужны подходящие технические работники. Ускорять переход сельсоветов на самостоятельные бюджеты не стоит. Какие могут быть бюджеты, когда мы даже счетоводов не можем найти сейчас. Так, в Сталинградский район за короткий промежуток времени биржа труда отправила 50 человек, но никто не согласился остаться... Укрупнение сельсоветов, объединение нескольких сел в один сельсовет, дает больше минусов, чем плюсов. В селах, где нет сельсоветов, замирает всякая общественная жизнь, а укрупненный сельсовет – это маленькая волость, но без прежних ее прав» [3, по. 230]. Показательны в этом смысле заключительные слова председателя Сталинградского исполнительного комитета И.Ф. Кучмина, подводившего итоги пленума: «сторонников укрупнения сельсоветов на пленуме не оказалось. Укрупнять надо лишь самые мелкие сельсоветы» [3, по. 230].

В этих условиях земельные общества (выполняющие по сути роль общины) фактически руководили крестьянским землепользованием и «являлись первыми и ближайшими органами, удовлетворяющими нужды и запросы деревни, умаляя при этом значение сельсоветов, как органов советской власти, ставя их в материальную зависимость от земельных обществ» [31, л. 39–40]. Проблема повышения роли сельсоветов в противовес

земельным обществам в центр внимания была поставлена на XV съезде ВКП(б), но реализовать делегирование реальных административно-хозяйственных функций сельсоветам удастся уже в условиях осуществления сплошной коллективизации, где сельсоветам отводилась руководящая роль [22]. Сельсоветы, особенно в районах сплошной коллективизации, должны были иметь собственные бюджеты, распоряжаться всеми земельными фондами, наблюдать за их рациональным использованием в колхозах, рассматривать ходатайства колхозов о предоставлении им кредитов [20].

Учитывая, что в среднем на районы края приходилось 34 сельсовета (и около 60 тыс. жителей), по 29 из 76 районов Нижне-Волжского края (56,8 % всех сельсоветов края), объединялось от 35 до 50 и более сельсоветов, что очевидным образом, наряду с малочисленностью служащих (председатель, секретарь и, при условии наличия в сельсовете самостоятельного сельбюджета, счетовод) и низким уровнем квалификации сотрудников низового аппарата, серьезным образом усложняло работу районного аппарата и приводило к необходимости выделения в окружных и районных штатах специальных уполномоченных по разным вопросам, наряду с многочисленными комиссиями постоянными и ситуативными [9, р. 21]. Другой проблемой большого количества объединенных в район сельсоветов было кратное увеличение документооборота: «бумажный поток из округа необычайный. Председатели РИКов говорят, что ничего подобного не видели. По семь-восемь телеграмм получает райисполком в день и бесчисленное количество циркуляров; наблюдается полная бесплановость» [3, по. 230].

В вопросе обеспечения кадрами советских органов власти соблюдался принцип иерархии в процессе районирования. Оперативнее всего проблема кадров советского аппарата решалась на уровне краевого звена, где в целом проблему удалось решить к концу 1928 г. – началу 1929 года. Но на уровне окружных и районных звеньев отмечалась очень высокая текучка, и аппарат в общем был сформирован к началу Первой краевой партийной конференции (сентябрь 1928 г.) лишь «в чер-

новом варианте» [7, л. 1]. Более того, по ряду округов состав руководящих кадров был перемещен и заменен в 1929 г. почти на 100 % (Хоперский округ) или в большей своей массе (Вольский округ), что отчасти объяснялось необходимостью укрепления кадрами сформированных районных аппаратов [7, л. 5 г., 12 г.]. Изначально округа планировалось обеспечивать кадрами за счет губернского аппарата, районы – за счет уездных кадров, также перебрасывая работников по территории края по горизонтали, по вертикали, выдвигая лучших работников с волостной работы на районную, с уездной на окружную и выше [16, л. 37].

Усугубляла ситуацию с дефицитом квалифицированных кадров в крае общая политика «отбора» в центр (в распоряжение ЦК ВКП(б), ВЦИК, наркоматы) наиболее способных и подготовленных кадров, прошедших все ступени карьерной лестницы и обретших, таким образом, необходимый опыт управления на практике, но в данном случае, думается, Нижне-Волжский край не являлся исключением из правил, а, скорее, существовал в рамках уже отработанной центром политики ротации кадров. В итоге нередки были случаи «откомандирования» окружных или краевых работников в центральные органы власти, и далее могла последовать переброска в другой регион, республику. Так, в июне 1928 г. при весьма напряженной ситуации с квалифицированными кадрами в процессе районирования, на уровне партийного руководства края было принято решение согласиться с «откомандированием» бывшего председателя Сталинградского губисполкома М.Ф. Болдырева в распоряжение ЦК ВКП(б) для руководящей работы в аппарате плановых органов в Средней Азии [37, л. 48]. В октябре 1928 г. утвержденный заместителем председателя крайплана Л.Г. Гаврилов, после отзыва председателя Нижне-Волжского краевого земельного управления (далее – крайзу) Г.А. Лясковского в распоряжение Народного комиссариата земледелия РСФСР (далее – наркомзем), был утвержден на его место, но, проработав на данной должности восемь месяцев, также был отозван в Москву, в распоряжение наркомзема РСФСР [47; 48, л. 5]. Подобные «переброски» станут одним из факторов частой рота-

ции кадров как на уровне краевого аппарата, так и на уровне окружных и районных аппаратов Нижне-Волжского края.

При этом нельзя исключать и установки в процессе распределения и подбора кадров на их системное «орабочивание», с целью обеспечения «пролетарского руководства по отношению к округам и районам с исключительно крестьянским населением» [16]. Проблема «орабочивания» советского аппарата, которая ставилась перед всеми партийно-государственными органами в масштабах страны, начнет меняться в сторону «улучшения» в крае только в 1929 году. Если на момент районирования рабочая прослойка в среднем по всем аппаратам советских органов власти составляла 34 %, то в 1929 г. она достигнет 39 % к общей численности советских служащих. Социальный состав с 34 % рабочей прослойки в среднем (на момент районирования) увеличится до 39 % (краевых – до 42,5 %, окружных – до 34,1 %), за счет снижения процента социальной категории служащих и крестьян.

Также ставилась задача вовлекать в органы государственной власти и прошедших гражданскую войну «красных партизан», а также партийцев с дореволюционным стажем, так называемых «подпольщиков», впрочем, количество последней категории в советском аппарате края, вследствие ее малочисленности в целом, увеличится незначительно – с 7 до 8,6 % [7, л. 1]. Обратной стороной процесса «орабочивания» кадров станет общее снижение среднего уровня квалификации по аппаратам советских органов власти. Так, по данным на 6 сентября 1930 г., по районам Нижне-Волжского края только 6 % руководящего состава райисполкомов и горсоветов (председатели, члены президиума, инструкторы) имели высшее образование, среднее – 25 %, имели низший уровень образования – 69 % (являлись азбучно грамотными),  $\frac{3}{4}$  состава считались малоквалифицированными работниками [8, р. 110].

**Результаты.** Несмотря на тот факт, что приоритетной задачей районирования была хозяйственно-экономическая оптимизация административно-территориального деления – формирование хозяйственно полноценных самостоятельных единиц путем оптимизации

управления (в первую очередь на уровне районов), в реальном воплощении далеко не все задачи хозяйственного и административного характера удалось воплотить. Вопросы уездного рассмотрения смещались на уровень районной администрации, структура новых органов власти в целом отвечала структуре района с целью наиболее полного учета культурных и хозяйственно-экономических запросов населения, что отражалось в дифференцированной структуре райисполкома и появлении разветвленной сетки отделов. По отношению к старому советскому аппарату до районирования новые органы советской власти были сокращены более чем на 1 500 штатных единиц и привели к сокращению расходов на 21,4 %.

Между тем, наряду с позитивными моментами – удешевлением аппарата управления, приближением к населению советских органов власти, наделенных значительными полномочиями (райисполкомы, окрисполкомы), наблюдались и явно отрицательные – отдаление сельсоветов от среднего звена управления, в условиях отсутствия у сельсоветов реальных прав, хотя в условиях начавшейся коллективизации от правильного и рационального определения функций сельсоветов зависела оценка проведенной работы широкими народными массами. Сельсоветы в условиях отсутствия самостоятельных бюджетов вряд ли могли претендовать на превращение в центр хозяйственно-политической власти на селе, обладающий административно-финансово-хозяйственными функциями. Но наделение сельсоветов в массовом порядке самостоятельными бюджетами обнажало другую проблему – отсутствие на селе достаточного количества квалифицированных кадров, способных сопровождать финансовые операции. При этом введение даже одной дополнительной платной должности счетовода увеличивало расходы на содержание одного сельсовета на 180–240 рублей в год (из расчета 15–20 рублей в месяц на ставку счетовода-конторщика). Сокращение же аппаратных расходов за счет укрупнения сельсоветов также негативно расценивалось на уровне райисполкомов и самих сельсоветов, потому что отрезало отдельные села, в условиях отсутствия во многих из них удобных транс-

портных узлов и связи, от активной общественной жизни.

Еще одним узким местом в процессе районирования оказалась специфика формирования административно-территориальных единиц, составляющих округа и районы. Чем более «рваный» район в процессе формирования создавался (из большого количества волостей), тем большее количество проблем организационного и системного характера приходилось решать в последующем в процессе управления – от налаживания связи до объединения и координации разбросанных сел. В этом смысле, решив проблему и сделав более равновесными округа, получились неравновесные районы – от карликовых с населением чуть более двух тысяч человек до гигантских до 100 тыс. жителей. При этом в процессе районирования именно район должен был стать основной оперативной единицей хозяйственной и советской работы, объединяя в среднем на своей территории 50–60 тыс. человек. Именно на уровне района необходимо было создать оптимальную модель управления. В результате данный фактор будет иметь непосредственное влияние и на следующий этап районирования – ликвидацию окружной системы административно-территориального деления.

## REFERENCES

1. IX Vserossijskij Sovet: Stenograficheskij otchet [The 9<sup>th</sup> All-Russian Council: Verbatim Report]. Moscow, Gosizdat, 1921. 308 p.
2. Aleksandrov I.G. *Ekonomicheskoe rajonirovanie Rossii* [Economic Zoning of Russia]. Moscow, Gosplan Publ., 1921. 15 p.
3. *Borba: okružnaja gazeta. Staljingrad* [Struggle: District Newspaper. Stalingrad], 1928, no. 155-270.
4. Bujanov V., Lobchuk N.S., eds. *Noricyna Istorija administrativno-territorialnogo delenija Staljingradskogo (Nizhnevolzhskogo) kraja. 1928–1936 gg.* [History of the Administrative-Territorial Division of the Stalingrad (Lower Volga) Region. 1928–1936]. Volgograd, Volgogr. nauch. izd-vo, 2012. 575 p.
5. Buljulina E.V. *Mestnye gosudarstvennye uchrezhdenija Sovetskoj Rossii, 1917–1929 gg. (Na materialah Nizhnego Povolzhja)* [Local State Institutions of Soviet Russia, 1917–1929 (Based on the Materials of the Lower Volga Region)]. Volgograd, Izd-vo VolGU, 2011. 390 p.

6. Danilov V.N. *Образование Саратовской области в контексте административно-территориальных реформ 1920–1930-х гг.* [Education of the Saratov Region in the Context of Administrative-Territorial Reforms of the 1920–1930s]. *Aktualnye problemy Rossijskoj civilizacii i metodiki prepodavanija istorii: sb. materialov XII Vseros. nauch. konf. (Saratov, 14 fevralja 2019 g.)* [Current Problems of Russian Civilization and Methods of Teaching History. Collection of Proceedings from the 12<sup>th</sup> All-Russian Scientific Conference (Saratov, February 14, 2019)]. Saratov, IC Nauka, 2019, pp. 36-37.

7. *Doklad organizacionno raspredelitel'nogo otdela kraevogo komiteta VKP(b) Nizhne-Volzhsogo kraja «O raspredelenii rukovodjashhijh kadrov»: tekuchest i smenjaemost kadrov* [Report of the Organizational Distribution Department of the Regional Committee of the All-Union Communist Party (b) of the Lower Volga Region “On the Distribution of Management Personnel”: Turnover of Personnel]. *Tsentr dokumentatsii noveyshey istorii Volgogradskoy oblasti (TsDNIVO)* [Center of Documentation of the Contemporary History of the Volgograd Region], f. 76, inv. 1, d. 61, l. 1-13.

8. Furman E.L. *Podgotovka i perepodgotovka kadrov v sisteme sovetskih organov vlasti v Nizhne-Volzhskom krae na pervom etape socialisticheskoj rekonstrukcii (1928–1932 gg.)* [Training and Retraining of Personnel in the System of Soviet Authorities in the Lower Volga Region at the First Stage of Socialist Reconstruction (1928–1932)]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 4. Istorija. Regionovedenie. Mezhdunarodnye otnosheniya* [Science Journal of Volgograd State University. History. Area Studies. International Relations], 2023, vol. 28, no. 4, pp. 107-121. DOI: <https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2023.4.8>

9. Gavrilov L., Dyjakonov K. *Administrativno territorialnoe delenie Nizhne-Volzhsogo kraja* [Administrative Territorial Division of the Lower Volga Region]. Saratov, 1928. 27 p.

10. German A.A. *Nemeckaja avtonomija na Volge. 1918–1941* [German Autonomy on the Volga. 1918–1941]. Moscow, MSNK-press Publ., 2007. 576 p.

11. *Informsvodka o predvaritel'nyh itogah obsuzhdenija massami voprosov rajonirovanija Nizhne-Volzhsogo kraja i komplektovanija vremennogo partijno-sovetskogo i profapparata (sentjabr 1928 g.)* [Information Report on the Preliminary Results of the Discussion by the Masses of the Issues of Zoning the Lower Volga Region and Staffing the Temporary Party-Soviet and Trade Union Apparatus (September 1928)]. *TsDNIVO* [Center of Documentation of the Contemporary History of the Volgograd Region], f. 76, inv. 1, d. 12, l. 14-21.

12. Klejtman A.L. *Proekty ekonomicheskogo rajonirovanija i administrativno-territorialnogo ustrojstva Nizhnego Povolzh'ja v trudah caricynskih (stalingradskih) uchenyh 1920-h gg.* [Projects of Economic Zoning and Administrative-Territorial Structure of the Lower Volga Region in the Works of Tsaritsyn (Stalingrad) Scientists of the 1920s]. *Genesis: istoricheskie issledovanija* [Genesis: Historical Studies], 2018, no. 3, pp. 69-76.

13. Kudrjashova N.V. *Provedenie administrativno-territorialnoj reformy na Nizhnej Volge v 1920-e gg.* [Carrying Out Administrative-Territorial Reform in the Lower Volga in the 1920s]. *Saratovskij kraevedcheskij sbornik: nauchnye trudy i publikacii* [Saratov Collection of Local History: Scientific Works and Publications]. Saratov, 2007, pp. 121-128.

14. Luzhin A.V. *O sovershenstvovanii administrativno-territorialnogo ustrojstva Sovetskogo gosudarstva* [On Improving the Administrative-Territorial Structure of the Soviet State]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo* [Soviet State and Law], 1962, no. 9, pp. 48-49.

15. *Organizacija rajonov v Saratovskoj gubernii. Material dlja obsuzhdenija v ispolkomah, selsovetah i na selskih shodah* [Organization of Districts in the Saratov Province. Material for Discussion in Executive Committees, Village Councils and Village Gatherings]. Saratov, Izd-vo Saratov. GIK, 1928. 32 p.

16. *Pismo № 1 oblastnogo bjuro TsK VKP(b) Nizhne-Volzhskoj oblasti (ijun 1928 g.)* [Letter No. 1 of the Regional Bureau of the Central Committee of the All-Union Communist Party (Bolsheviks) of the Lower Volga Region (June 1928)]. *TsDNIVO* [Center of Documentation of the Contemporary History of the Volgograd Region], f. 76, inv. 1, d. 2, l. 32-39.

17. *Pismo ot predstavitelstva Nizhne-Volzhsogo krajispolkoma v Moskve v Nizhne-Volzhskoj krajispolkom v Saratove (1929 g.)* [Letter from the Representative Office of the Lower Volga Regional Executive Committee in Moscow to the Lower Volga Regional Executive Committee in Saratov (1929)]. *GAVO* [State Archive of Volgograd Region], f. R-313, inv. 1, d. 1534, l. 175.

18. *Polozhenie o kraevyh (oblastnyh), okružnyh, rajonnyh syezdah sovetov i ih ispolnitel'nyh komitetah.* 06.04.1928 g. [Regulations on Regional and District Congresses of Councils and Their Executive Committees. April 6, 1928]. *SU RSFSR* [Collection of Laws of the RSFSR], 1928, no. 70, art. 503.

19. *Polozhenie ob okružnyh partijnyh bjuro Nizhne-Volzhskoj oblasti (maj 1928 g.)* [Regulations on District Party Bureaus of the Lower Volga Region (May 1928)], f. 76, inv. 1, d. 2, l. 51.

20. *Postanovlenie TsIK i SNK SSSR «O novyh zadachah sovetov v svjazi s shiroko razvernushejsja kollektivizaciej v derevne».* 25.01.1930 g. [Resolution of

the Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the USSR "On the New Tasks of the Councils in Connection with the Widespread Collectivization in the Countryside." January 25, 1930]. *SZ SSSR* [Collection of Laws of the USSR], 1930, no. 7, art. 85.

21. Postanovlenie o sokrashhenii administrativno-upravlencheskih rashodov po сметам na 1927–1928 g. 30.08.1927 g. [Resolution on the Reduction of Administrative and Management Costs According to Estimates for 1927–1928. August 30, 1927]. *SZ SSSR* [Collection of Laws of the USSR], 1927, no. 53, art. 542.

22. Postanovlenie prezidiuma TsIK SSSR «O znachenii i rabote selskih sovetov v rajone sploshnoj kollektivizacii». 13.12.1929 g. [Resolution of the Presidium of the Central Executive Committee of the USSR "On the Importance and Work of Village Councils in the Area of Complete Collectivization." December 13, 1929]. *SZ SSSR* [Collection of Laws of the USSR], 1930, no. 3, art. 40.

23. Postanovlenie SNK RSFSR «O gosnormirovanii zarabotnoj platy sluzhashhih gosudarstvennyh uchrezhdenij i predpriyatij». 30.09.1927 g. [Resolution of the Council of People's Commissars of the RSFSR "On State Regulation of Wages for Employees of State Institutions and Enterprises." 30.09.1927]. *SZ SSSR* [Collection of Laws of the USSR], 1927, no. 59, art. 589.

24. Postanovlenie VTsIK i SNK RSFSR «O pereimenovanii Nizhne-Volzhskoj oblasti v Nizhne-Volzhsnij kraj». 11.06.1928 g. [Resolution of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the RSFSR "On the Renaming of the Lower Volga Region into the Lower Volga Krai." June 11, 1928]. *SU RSFSR* [Collection of Laws of the RSFSR], 1928, no. 69, art. 497.

25. Postanovlenie VTsIK i SNK RSFSR «Ob obrazovanii Nizhne-Volzhskoj oblasti». 21.05.1928 g. [Resolution of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the RSFSR "On the Formation of the Lower Volga Region." May 21, 1928]. *SU RSFSR* [Collection of Laws of the RSFSR], 1928, no. 56, art. 421.

26. Postanovlenie VTsIK i SNK RSFSR «Ob utverzhdenii Polozhenija ob organizacionnyh komitetah po podgotovke i provedeniju v zhizn vseh voprosov, svjazannyh s obrazovaniem rajonirovannyh kraevyh i oblastnyh obyedinenij» ot 14.05.1928 g. [Resolution of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the RSFSR "On Approval of the Regulations on Organizational Committees for the Preparation and Implementation of All Issues Related to the Formation of Zoned Regional Associations" Dated May 14, 1928]. *SU RSFSR* [Collection of Laws of the RSFSR], 1928, no. 57, art. 425.

27. Postanovlenie VTsIK RSFSR «O sostave okrugov, rajonov i ih centrah po Nizhne-Volzhskomu

kraju». 23.07.1928 g. [Resolution of the All-Russian Central Executive Committee of the RSFSR "On the Composition of Districts and Their Centers in the Lower Volga Region". July 23, 1928]. *SU RSFSR* [Collection of Laws of the RSFSR], 1928, no. 96, art. 618.

28. Prikaz № 1 po sekretariatu Nizhne-Volzhsogo oblastnogo orgkomiteta ot 05.06.1928 g. [Order No. 1 for the Secretariat of the Lower Volga Regional Organizing Committee. June 5, 1928]. *GAVO* [State Archive of Volgograd Region], f. R-313, inv. 1, d. 1532, l. 1.

29. Prikaz № 2 po sekretariatu Nizhne-Volzhsogo kraevogo orgkomiteta ot 18.06.1928 g. [Order No. 2 for the Secretariat of the Lower Volga Regional Organizing Committee. June 18, 1928]. *GAVO* [State Archive of Volgograd Region], f. R-313, inv. 1, d. 1532, l. 2.

30. Prilozhenie k protokolu zasedanija bjuro Nizhne-Volzhsogo kraevogo komiteta VKP(b) «O meroprijatijah po uluchsheniju svjazi kraja s rajonami, rajonov s selami» № 53 ot 23.06.1931 g. [Appendix to the Minutes of the Meeting of the Bureau of the Lower Volga Regional Committee of the All-Union Communist Party (Bolsheviks) "On Measures to Improve Connections Between the Krai and the Districts, and Districts and Villages" No. 53, June 23, 1931]. *TsDNIVO* [Center of Documentation of the Contemporary History of the Volgograd Region], f. 76, inv. 1, d. 157, l. 36-36 r.

31. Prilozhenie k protokolu zasedanija bjuro Nizhne-Volzhsogo kraevogo komiteta VKP(b) № 8 ot 15.10.1928 g. «Ob ukрупnenii selsovetov i rasshirenii ih prav i objazannostej» [Appendix to the Minutes of the meeting of the Bureau of the Lower Volga Regional Committee of the All-Union Communist Party (Bolsheviks) No. 8. October 15, 1928 "On the Consolidation of Village Councils and the Expansion of Their Rights and Responsibilities"]. *TsDNIVO* [Center of Documentation of the Contemporary History of the Volgograd Region], f. 76, inv. 1, d. 8, l. 39-40.

32. Protokol zasedanija bjuro TsK VKP(b) Nizhne-Volzhskoj oblasti № 1 ot 13.05.1928 g. [Minutes of the Meeting of the Bureau of the Central Committee of the All-Union Communist Party of Bolsheviks of the Lower Volga Region No. 1. May 13, 1928]. *TsDNIVO* [Center of Documentation of the Contemporary History of the Volgograd Region], f. 76, inv. 1, d. 2, l. 1-3.

33. Protokol zasedanija bjuro Nizhne-Volzhsogo kraevogo komiteta VKP(b) № 5 ot 24.09.1928 g. [Minutes of the Meeting of the Bureau of the Lower Volga Regional Committee of the All-Union Communist Party (Bolsheviks) No. 5. September 24, 1928]. *TsDNIVO* [Center of Documentation of the Contemporary History of the Volgograd Region], f. 76, inv. 1, d. 8, l. 13-19.

34. Protokol zasedanija bjuro Nizhne-Volzhsogo krajnogo komiteta VKP(b) № 3 ot 10.09.1928 g. [Minutes of the Meeting of the Bureau of the Lower Volga Regional



Committee of the All-Union Communist Party (Bolsheviks) No. 3. September 10, 1928]. *TsDNIVO* [Center of Documentation of the Contemporary History of the Volgograd Region], f. 76, inv. 1, d. 8, l. 6-6 r.

35. Protokol zasedanija kraevogo bjuro TsK VKP(b) Nizhne-Volzhsckogo kraja № 15 ot 30.07.1928 g. [Minutes of the Meeting of the Regional Bureau of the Central Committee of the All-Union Communist Party of Bolsheviks of the Lower Volga Region No. 15. July 30, 1928]. *TsDNIVO* [Center of Documentation of the Contemporary History of the Volgograd Region], f. 76, inv. 1, d. 2, l. 123-129.

36. Protokol zasedanija kraevogo bjuro TsK VKP(b) Nizhne-Volzhsckogo kraja № 13 ot 14.08.1928 g. [Minutes of the Meeting of the Regional Bureau of the Central Committee of the All-Union Communist Party (Bolsheviks) of the Lower Volga region No. 13. August 14, 1928]. *TsDNIVO* [Center of Documentation of the Contemporary History of the Volgograd Region], f. 76, inv. 1, d. 2, l. 93-97.

37. Protokol zasedanija kraevogo bjuro TsK VKP(b) Nizhne-Volzhsckogo kraja № 6 ot 16.06. 1928 g. [Minutes of the meeting of the regional bureau of the Central Committee of the All-Union Communist Party (Bolsheviks) of the Lower Volga region No. 6. June 16, 1928]. *TsDNIVO* [Center of Documentation of the Contemporary History of the Volgograd Region], f. 76, inv. 1, d. 2, l. 46-50.

38. Rasporjazhenie № 1 po sekretariatu Nizhne-Volzhsckogo kraevogo orgkomiteta ot 31.07.1928 g. [Order No. 1 on the Secretariat of the Lower Volga Regional Organizing Committee. July 31, 1928]. *GAVO* [State Archive of Volgograd Region], f. R-313, inv. 1, d. 1532, l. 5.

39. Rasporjazhenie № 3 po sekretariatu Nizhne-Volzhsckogo kraevogo orgkomiteta ot 10.08.1928 g. [Order No. 3 on the Secretariat of the Lower Volga Regional Organizing Committee. August 10, 1928]. *GAVO* [State Archive of Volgograd Region], f. R-313, inv. 1, d. 1532, l. 7.

40. Rasporjazhenie № 4 po sekretariatu Nizhne-Volzhsckogo kraevogo ispolkoma ot 15.08.1928 g. [Order No. 4 on the Secretariat of the Lower Volga Regional Executive Committee. August 15, 1928]. *GAVO* [State

Archive of Volgograd Region], f. R-313, inv. 1, d. 1532, l. 11-11 r.

41. Rasporjazhenie № 8 po sekretariatu krajispolkoma ot 26.09.1928 g. [Order No. 8 on the Secretariat of the Regional Executive Committee. September 26, 1928]. *GAVO* [State Archive of Volgograd Region], f. R-313, inv. 1, d. 1532, l. 19-20 r.

42. Sarancev N.V., Sarancev V.N. Nizhne-Volzhsckij region: politicheskie intrigi i bjudzhetnye izderzhki (1920-e – nachalo 1930-h gg.) [Lower Volga Region: Political Intrigues and Budget Costs (1920s – Early 1930s)]. *Vlast* [Power], 2016, no. 11, pp. 170-175.

43. Spisok sotrudnikov Nizhne-Volzhsckogo krajispolkoma (janvar – mart 1929 g.) [List of Employees of the Lower Volga Regional Executive Committee (January–March 1929)]. *GAVO* [State Archive of Volgograd Region], f. R-313, inv. 1, d. 1533, l. 5-14.

44. Spisok sotrudnikov Nizhne-Volzhsckogo krajplana (janvar – mart 1929 g.) [List of Employees of the Lower Volga Regional Plan (January–March 1929)]. *GAVO* [State Archive of Volgograd Region], f. R-313, inv. 1, d. 1533, l. 19-29.

45. Svedenija o shtatah Nizhne-Volzhsckogo krajispolkoma (15.01.1928 g.) [Information on personnel of employees of the Lower Volga Regional Executive Committee (January 15, 1928)]. *GAVO* [State Archive of Volgograd Region], f. R-313, inv. 1, d. 1533, l. 2-2 r.s.

46. Tarhov S.A. Izmenenie administrativno-territorialnogo delenija Rossii v XVIII–XX vekah [Changes in the Administrative-Territorial Division of Russia in the 18<sup>th</sup>–20<sup>th</sup> Centuries]. *Logos*, 2005, no. 1, pp. 75-80.

47. Vypiska iz protokola zasedanija Nizhne-Volzhsckogo krajispolkoma ot 03.10.1928 g. [Extract from the Minutes of the Meeting of the Lower Volga Regional Executive Committee Dated October 3, 1928]. *GAVO* [State Archive of Volgograd Region], f. R-313, inv. 1, d. 1525, l. 3.

48. Vypiska iz protokola zasedanija Nizhne-Volzhsckogo krajispolkoma ot 26.06.1929 g. [Extract from the Minutes of the Meeting of the Lower Volga Regional Executive Committee Dated June 26, 1929]. *GAVO* [State Archive of Volgograd Region], f. R-313, inv. 1, d. 1525, l. 5.

### **Information About the Author**

**Ekaterina L. Furman**, Candidate of Sciences (History), Associate Professor, Department of History and International Relations, Volgograd State University, Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation, [ekaterina.furman@volsu.ru](mailto:ekaterina.furman@volsu.ru), <https://orcid.org/0000-0001-7346-295X>

### **Информация об авторе**

**Екатерина Львовна Фурман**, кандидат исторических наук, доцент кафедры истории и международных отношений, Волгоградский государственный университет, просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация, [ekaterina.furman@volsu.ru](mailto:ekaterina.furman@volsu.ru), <https://orcid.org/0000-0001-7346-295X>