

**Государственные и партийные органы власти  
в Нижне-Волжском крае в условиях ликвидации  
округов: второй этап  
административно-территориальной реформы (1930)**

© Е.Л. Фурман<sup>1</sup>, О.В. Ерохина<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Волгоградский государственный университет, Волгоград, 400062, Россия

<sup>2</sup>МГТУ им. Н.Э. Баумана, Москва, 105005, Россия

*Отмечено, что административно-территориальные реформы, проводившиеся в СССР в 1920–1930-е годы, в первую очередь были нацелены на модернизацию существующей административно-хозяйственной сетки (губерния — уезд — волость), не отвечавшей масштабным задачам усовершенствования народно-хозяйственного комплекса страны. Показано, что крупные административно-хозяйственные единицы — края и области, созданные в результате запущенного процесса трансформации, не соответствовали поставленным задачам оптимизации управления и создания модернизированной экономики с опорой на внутренние ресурсы и хозяйственно-экономические связи регионов. Указано, что ликвидация округов как одного из структурных элементов созданного края (области) станет первым этапом процесса разукрупнения. Исследованы неопубликованные архивные материалы Государственного архива Волгоградской области, Центра документации новейшей истории Волгоградской области и законодательные источники органов государственной власти. Выявлены причины неудач очередного этапа административно-территориальной реформы в Нижнем Поволжье как организационного, так и системно-структурного характера, не позволившие в предельно сжатые сроки, отведенные на реформу, укрепить районное звено управления и в целом выстроить оптимальную систему управления в крае. Сделан вывод, что передача всех функций окружного аппарата управления на уровень районов, осуществление реформы в условиях многозадачности и в максимально сжатые сроки придали данному этапу административно-территориальной реформы в крае авральный характер, а значительная часть задач, которые ставились в ходе реформы, оказались до конца нереализованными.*

**Ключевые слова:** Нижне-Волжский край, округ, район, райисполком, сельсовет, аппарат управления, кадры

Довоенный период развития Советского государства отмечен весьма интенсивными поисками наиболее оптимальных путей развития страны. При этом реформы касались практически всех областей жизни общества: трансформировалась социальная, политическая, хозяйственно-экономическая сферы. Весьма интенсивно изменялось административно-территориальное устройство страны. Если в 1920-х годах шел процесс формирования крупных административно-хозяйственных единиц (областей, краев), то в 1930-е годы был запущен обратный

процесс — разукрупнения административно-территориальных единиц. Свообразным стартом процесса разукрупнения в 1930 г. стала ликвидация окружного звена (край — округ — район — село). В его основе, как и в предыдущие годы, лежала идея упрощения, удешевления аппарата управления, приближение его к массам, а также укрепления районного и сельского звеньев управления, на которые в ходе коллективизации возлагались важнейшие организационно-управленческие задачи.

В научной литературе тема административно-территориальных реформ в СССР исследовалась в работах А.В. Лужина [1], С.А. Тархова [2]. На региональном уровне проблему административно-территориальной реформы в контексте Саратовского Поволжья рассматривал В.Н. Данилов [3]. Детальная информация по движению населенных пунктов в процессе осуществлявшегося районирования в Нижнем Поволжье в 1928–1936 гг. представлена в опубликованном в 2012 г. издании справочного характера по истории административно-территориального деления Сталинградского края [4]. Тем не менее, на сегодня проблема ликвидации округов в Нижне-Волжском крае и деятельность партийно-государственного аппарата в рамках данной реформы так и не стала предметом специального исследования.

Несмотря на отдельные достижения в процессе районирования, отмеченные на XVI конференции ВКП(б) в апреле 1929 г., важнейшей задачей в условиях трансформации народно-хозяйственного комплекса страны называлась проблема борьбы с бюрократизмом путем «удешевления и упрощения аппарата управления, приближения его к массам», «сокращения отчетности, ликвидацией излишних учреждений, увеличением прав и обязанностей местных низовых органов» [5, с. 469–484]. В связи с этим на уровне высшего партийно-государственного руководства было принято решение тщательно изучить деятельность низового аппарата, выделив в качестве опытных образцов шесть округов в разных частях страны: Курский (Центрально-Черноземная область), Армавирский (Северо-Кавказский край), Челябинский (Уральская область), Зиновьевский и Винницкий (УССР), Витебский (БССР). В итоге округ фактически признавался рудиментарным элементом. Основным звеном, где должны были реализовываться ключевые партийно-государственные директивы, признавался район [6, с. 32–35].

Сформированная в 1928 г. Нижне-Волжская область (позже край) представляла собой административно-территориальное образование, включавшее в состав Астраханскую, Саратовскую, Сталинградскую губернии, Калмыцкую автономную область и Автономную Советскую Социалистическую Республику немцев Поволжья (АССР НП). Предполагалось, что процесс ликвидации окружного звена в Нижне-

Волжском крае не будет столь сложным, как в иных административно-территориальных единицах. Во-первых, по причине существования двух автономий — АССР немцев Поволжья и Калмыцкой автономной области, территории которых непосредственно делились на кантоны и улусы, что значительно облегчало и упрощало задачу, сводя ее к усилению кадров на уровне кантонно-улусного звена. Во-вторых, Нижне-Волжский край насчитывал небольшое количество районов (76) по сравнению с такими административными единицами-гигантами, как Сибирский край (231), Уральская область (202) и Центрально-Черноземная область (177) [6, с. 32–35].

Созданная в 1928 г. структура края не являлась константной. Еще до проведения ликвидации округов в 1929 г. постановлением президиума ВЦИК РСФСР и президиума Нижне-Волжского крайисполкома из состава Саратовского округа в самостоятельную административную единицу с непосредственным подчинением краевому съезду советов и крайисполкому на правах округа выделялся город Саратов как «крупный центр Нижне-Волжского края, имеющий значительное влияние на хозяйственную и культурную жизнь всего края». Саратовский округ переименовывался в Аткарский с переносом центра округа в город Аткарск и сохранением прежних границ [7, л. 1, 2; 8, ст. 521].

Новый этап административно-территориальной реформы в Нижнем Поволжье стартовал летом 1930 г. В целях приближения аппарата управления к населению, укрепления низовых органов власти и расширения их прав ликвидировалась окружная система [9, ст. 400]. Существующая сетка районов и сельсоветов на данном этапе не должна была изменяться (только с санкции ЦИК СССР), также не допускалось укрупнение административных единиц.

Районным исполнительным комитетам (далее — РИК, райисполком) делегировались права и обязанности ликвидируемых округов, имущество и доходы передавались в ведение райисполкомов, горсоветов, крайисполкомов. На уровне низового звена (сельсовет) в условиях сплошной коллективизации внедрялись самостоятельные бюджеты (до 90 % организаций), запускался процесс укрепления кадров и улучшения материального положения работников районных и сельских советов (не превышая бюджетных ассигнований на окружной аппарат 1929/30 г.) [9, ст. 400]. Процесс ликвидации округов должен был завершиться к 1 октября 1930 г.

Сеть национальных сельсоветов, районов национальных автономий оставалась в целом неизменной (исключением может считаться передача в состав АССР НП некоторых населенных пунктов из Пугачевского и Вольского округов края) [10, ст. 452].

В соответствии с законодательными нормами, последовавшими в развитие июльского постановления, в структуре и ориентировочных типовых штатах райисполкомов наряду с председателем, секретарем

выделялись: общий отдел, планово-статистическая часть, земельный, финансовый и административный отделы, районная контрольная комиссия рабоче-крестьянской инспекции (РКИ). Делалась ставка на расширение штата инструкторов (по советскому строительству, торговле, местному хозяйству и народному образованию, здравоохранению и др.). Штат райисполкома зависел от размера района, который мог объединять населенные пункты, насчитывавшие свыше 80 тыс. человек. В таком случае на райисполком количество инструкторов могло быть увеличено до двух и четырех человек (позже будет дополнено новым постановлением касательно инспекторов по народному образованию в условиях введения всеобщего обучения) [11, ст. 433]. Общая численность сотрудников РИКа могла варьировать от 35 до 63 человек.

При этом в условиях ставки на сокращение или стабилизацию административных расходов возможное расширение штата инструкторов по отделу народного образования могло осуществляться за счет сокращения штатов финансовых отделов райисполкомов [12, ст. 434]. Между тем в данные отделы передавалась работа по государственному страхованию в сельской местности от ликвидированных районных отделений Госстраха [13, ст. 545].

В условиях ликвидации округов реорганизовывалась работа горсоветов. В городах с населением до 50 тыс. жителей горсоветы действовали в подчинении соответствующему райисполкому. Города, в которых проживало свыше 50 тыс. населения, обладающие развитым промышленным сектором и являвшиеся культурно-политическими центрами, назначались самостоятельными административно-хозяйственными единицами (с присоединением к ним прилегающей сельской местности в пределах не более одного района к каждому городу) в непосредственном подчинении ЦИКов союзных и автономных республик или соответствующих краевых (областных) исполкомов [14, ст.435]. Механическая привязка района к городу при отсутствии хозяйственно-экономических и культурных связей не допускалась. Присоединение районов к городам не означало включения их в городскую черту [15, ст. 493].

В условиях ликвидации окружного звена следовало пересмотреть все имеющиеся формы и сроки отчетности (новая форма отчетности могла вводиться только с санкции РКИ) в сторону их упрощения и сокращения, особенно по линии ведомств. Систематически растущую отчетность должно было заменить «живое» руководство с выездом на места [16, ст. 436].

В связи с ликвидацией округов реорганизации подвергались органы юстиции — в каждом районе устанавливались участки народных судов (народные судьи избирались РИКаами, а в городах — горсоветами), в ведение которых передавались все подсудные окружным судам дела,

исключая отдельные уголовные преступления [17, ст. 627]. В сельской местности вводились сельские общественные суды, которые трансформировались из существовавших при сельсоветах примирительных камер (при сельсовете в составе председателя, заместителя и сельских общественных судей в количестве не менее 15 чел.) [18, ст. 629].

Для входящих в Нижне-Волжский край АССР НП и Калмыцкой автономной области реорганизация, в силу отсутствия окружного звена, трактовалась как усиление руководства кантонами и улусами со стороны ЦИКов/облисполкомов и соответственно передача лежавших на них окружных функций кантонным и улусным исполкомам (исходя из постановления от 9 августа 1930 г.) [19, ст. 583]. Города, являвшиеся центрами автономных республик/областей, вне зависимости от количества проживающего на их территории населения выделялись в самостоятельные административно-хозяйственные единицы с подчинением их горсоветов непосредственно соответствующим ЦИКу/облисполкому [20, ст. 584].

Учитывая необходимость форсировать темпы реорганизации окружной системы, в связи с выходом соответствующего постановления ЦИК и СНК СССР 21 июля 1930 г., на основе созданной в крае еще в июне 1930 г. комиссии [21, л. 40–46 об., 151, 152] была организована новая комиссия по ликвидации округов, но уже в расширенном формате. В состав комиссии под председательством члена президиума крайисполкома Михаила Соломоновича Гутина входили сотрудники орготдела крайисполкома, представители крайфинуправления, крайплана, крайпрокуратуры и представитель РКИ.

Как координирующий и обладающий всей полнотой власти в регионе центр действовало бюро (комиссия) краевого комитета ВКП(б) по делам ликвидации округов (объединяло по три представителя от каждого округа). На уровне окружных исполкомов (окрисполкомов) были организованы ликвидационные бюро, а также ведомственные ликвидкомы при отделах окружных исполкомов. С 1 августа 1930 г. запускался процесс ликвидации окружной системы, все руководящие органы окружного звена (окрисполкомы, окружные комитеты партии) прекращали свою деятельность, руководство районами возлагалось непосредственно на краевые органы власти [22, л. 68, 69]. В трехдневный срок фракции крайисполкома поручалось разработать инструкцию о порядке ликвидации округов. Ликвидация окружной системы управления должна была завершиться к 1 октября 1930 г.

Сложность стоящих на организационном этапе перед партийно-государственными органами власти задач определяла степень интенсивности работы — заседания комиссии по ликвидации округов Нижне-Волжского крайкома ВКП(б) на организационном этапе проходили через день, срок выполнения различного уровня директивных

заданий обычно не превышал одной недели, но нередко на реализацию директив отводилось не более двух-трех дней, что создавало на местах атмосферу аврала. Каждые десять дней в центральные органы власти отправлялись сводки о ходе реорганизации (8, 18, 28 числа каждого месяца). До ликвидации округов запрещалось отправлять в отпуска и увольнять работников партийно-государственного аппарата края, как технических специалистов, так и ответственных [22, л. 68, 69, 70–73].

Там, где необходимо было создать самостоятельные горсоветы и их исполкомы, формировались оргбюро горисполкомов, среди первых задач которых была организация пленума горсовета. Например, Сталинград после ликвидации округа, как город, насчитывающий более 50 тыс. человек, приступал к организации горисполкома, образуя самостоятельную административно-хозяйственную единицу. На этих же пленумах избирали председателя, его заместителя, секретаря и заведующих отделами. В Сталинграде, Балашове, Вольске горисполкомы избирались на расширенных пленумах горсоветов с участием представителей сельсоветов присоединяемого сельского района: в Сталинграде по одному представителю на 10 членов сельсоветов (но не менее одного от каждого сельсовета), в Вольском и Балашовском по одному представителю от каждого сельсовета (из-за правовой коллизии и неполного соблюдения процедуры выборов в отношении Балашова предлагалось избранный горисполком переименовать в райисполком с оставлением 1/3 прежнего состава президиума) [21, л. 111]. Разработку штатов отделов горисполкомов курировала рабоче-крестьянская инспекция, представлявшая штатное расписание на утверждение в крайисполком, крайком ВКП(б) [22, л. 42].

Несмотря на тот факт, что на территории города Вольска проживали менее 50 тыс. чел. (45 тыс.), город выделялся в самостоятельную административную единицу, непосредственно подчиненную Нижне-Волжскому крайисполкому, по причине его большого экономического значения (цементная промышленность союзного значения) и «достаточного пролетарского ядра» (40 % населения города). Пять сельсоветов упраздненного района присоединялись к Вольску, остальные 12 — к другим районам края. Вольский район как самостоятельная административная единица упразднялся [23, ст. 618; 24, ст. 407].

В городах других окружных центров — Аткарске, Камышине, Пугачеве, Урюпинске — горсоветы административно подчинялись райисполкомам, но в аппаратах РИКов наиболее развитых городов было принято решение выделить городскую часть служащих и отдельные городские коммунальные отделы вне РИКов [21, л. 111]. Статус Саратова как центра края и самостоятельной административной единицы, подчиненной крайисполкому, оставался в ходе реорганизации неизменным.

Для контроля уровня готовности краевых учреждений к непосредственному руководству районами была разработана специальная рабочая программа обследования под руководством группы советского строительства краевой РКИ (параметры обследования: разъяснительная работа о значении реформы, перестройка краевого аппарата применительно к обслуживанию районов, укрепление инструкторского аппарата, связь между краевыми и районными учреждениями, скорость реагирования на запросы районного аппарата, сколько работников из окружного аппарата перемещено в краевой и т. д.) [22, л. 37]. Итоговые материалы обследования отправлялись для детальной проработки в кабинет советского строительства. Через специальные комиссии отделы РКИ осуществляли общий государственно-партийный контроль процесса распределения имущества и специалистов по районам, формируя и утверждая штатное расписание отделов РИКов и горисполкомов (которое затем утверждалось президиумом крайисполкома) [21, л. 146; 22, л. 68].

В соответствии с директивой ЦК ВКП(б) 90 % всех окружных работников должны быть делегированы на работу в районы. Утверждался списочный состав по округам края из 20 ответственных работников по каждому округу, планируемых к перемещению по согласованию с ЦК ВКП(б). Состав районных органов власти пересматривался в связи с необходимостью их «большого укрепления» за счет окружного и краевого актива [22, л. 69–73].

Можно проиллюстрировать специфику процесса ликвидации окружной системы на примере реорганизации Астраханского округа. В отношении Астрахани вопрос с присоединением сельского района первое время оставался открытым — в округе начиналась путина. В результате реорганизационные мероприятия решено было проводить только в северной части округа, менее всего связанной с ловецким населением. На созванном в начале августа пленуме Астраханского горсовета был сформирован новый орган власти — горисполком в составе 45 человек и 15 кандидатов [22, л. 43, 44 об.].

Одним из ключевых вопросов в рамках ликвидации Астраханского округа было присоединение к городу Астрахани наряду с Астраханским сразу пяти ловецких районов: Икрянинского, Марфинского, Зеленгинского, Камызякского, Красноярского, в соответствии с чем в президиум ЦИК СССР было направлено мотивированное заключение о роли Астраханского рыболовецкого района. Указанные районы были расположены в испещренной водными рукавами дельте Волги и Ахтубы, примыкая с юга к морю и являясь центром рыбного промысла ликвидируемого Астраханского округа. На Астрахань приходилось более 40 % из запланированного к лову в Волго-Каспийском регионе на 1931 г. объема рыбы. Из трех действующих холодильников два самых мощных находились в Астрахани, не считая всей

вспомогательной судоремонтной, бондарной промышленности, а также научно-исследовательских и учебных специализированных учреждений, обслуживающих интересы рыбной промышленности. Астраханский район округа являлся координационным и хозяйственно-экономическим центром, через который осуществлялась организационная связь между всеми ловецкими районами. Связь с Астраханью обычно осуществлялась речными путями, а в условиях путины прерывалась, поэтому установленное законодательно руководство районами непосредственно из краевых органов представлялось весьма затруднительным и предполагало наличие развитой телефонно-телеграфной связи, которая в значительном количестве районов края практически отсутствовала.

Между тем, несмотря на достаточно логичную аргументацию, идея, изложенная в ходатайстве Нижне-Волжского крайисполкома о присоединении пяти ловецких районов к Астраханскому горсовету, на высшем уровне на данном этапе не нашла поддержки. Решением комиссии по ликвидации округов президиума ЦИК СССР за подписью председателя А. Енукидзе ходатайство было отклонено с лаконичной формулировкой, цитирующей ранее опубликованный законодательный акт: «К г. Астрахани может быть присоединено не более одного района». Очевидно, что полученное из центра одобрение «астраханскому вопросу» могло стать ненужным прецедентом к массовой ревизии принятой законодательной нормы уже в масштабах страны [22, л. 54, 56, 57].

Как видим на примере Астрахани, отсутствие налаженной связи между районами и краевым центром, районами и сельсоветами становилось фактором, кардинально усложняющим процесс руководства в крае. Между тем Нижне-Волжский к лету 1931 г. в отдельных районах по-прежнему оставался без связи. Не хватало квалифицированных кадров связистов, ощущались серьезные проблемы с финансированием, материалами. Только в 1931 г. было запланировано строительство линии связи Москва — Саратов — Сталинград — Астрахань, на 1932 г. планировалось соединение телефонной связью всех районов с краевым центром, телефонизация всех сельсоветов, машинно-тракторных станций (МТС) и совхозов, строительство автоматической телефонной станции в Саратове [25, л. 36, 36 об.].

На кампанию по ликвидации окружного звена изначально отводились крайне сжатые сроки, и сложность самого процесса трансформации определялась высокой концентрацией протекавших хозяйственно-экономических кампаний, большая часть из которых была связана с сельским хозяйством (сбор урожая, хлебозаготовительная операция, подготовка к осенней посевной и т. д., в целом мероприятия, обусловленные коллективизацией). В результате с большим

количеством проблем перестройка системы управления среди отдельных ведомств проходила именно в земельных органах края.

Наиболее напряженная ситуация в системе краевого аппарата земельного управления (крайзу) наблюдалась на самом ответственном, районном уровне. На исходе августа 1930 г. из районов продолжали поступать жалобы — по следам ликвидации окружных аппаратов некоторые райисполкомы не получили ни одного специалиста. Распределение окружных специалистов формально состоялось, но в действительности отдельные специалисты по разным причинам до мест не «доехали», устраиваясь иногда с разрешения ликвидационных комиссий вопреки направлению. На 28 августа 1930 г. вакантными оставались 94 штатные единицы районных агрономов, 19 ветврачей, 20 зоотехников, 30 других специалистов в системе райземотделов края, что в условиях решающего этапа строительства социалистического сектора на селе могло иметь крайне негативные последствия. В некоторых районах в наличии были всего 1-2 агронома, а крайзу не обладал резервом кадров. 40 специалистов из разных регионов Советского Союза, откликнувшиеся на вакансии крайзу, в ходе переписки нередко выдвигали неподъемные для районов требования (предоставление отдельной квартиры, оплата проезда всей семье, согласие на работу только в городе и т. д.), иные по полученным справкам оказывались бежавшими от проводившихся чисток советского аппарата. При этом обращения в краевой комитет ВКП(б), Союз райземлес, наркомзем, краевой отдел труда с информацией о вакансиях, запросы в центральные и местные вузы с целью ускоренного выпуска студентов сельскохозяйственных вузов, объявления в печати (в газеты «Социалистическое земледелие», «Известия ЦИК») не меняли ситуацию в корне [22, л. 8]. Значительная часть специалистов в разгар коллективизации были задействованы в создании колхозно-совхозной системы, организации МТС. Так, для организации 60 МТС и новых совхозов в крае требовалось 400 агрономов и других специалистов (при этом прогнозируемый дефицит мог составить более 500 агрономов и в целом более 800 специалистов аграрной сферы) [21, л. 37; 22, л. 8]. Для решения назревшей проблемы рассматривалась возможность издания распоряжения РКИ по мобилизации специалистов-аграриев, работающих в краевых аппаратах не по специальности, с целью последующего направления их в районы.

Еще в конце июля 1930 г. при оценке потенциального дефицита специалистов по отдельным профильным государственным ведомствам предлагалось наиболее, как казалось, простое в условиях нехватки квалифицированных кадров решение: «90 % специалистов, состоящих на учете органов труда, перебросить в районы в порядке обязательного распределения ведомственными ликвидкомами по

согласованию с профсоюзами, органами труда и по утверждению крайисполкома и крайкома партии» [22, л. 64].

К концу августа 1930 г. в районы из ликвидированных округов были отправлены в целом более 500 специалистов (данные представлены без Астраханского округа). Тем не менее, сложная ситуация складывалась с обеспечением районов ветврачами, врачами и младшим медицинским персоналом, инструкторами и инженерными кадрами и др. [21, л. 1, 2]. Как общее явление, отмечалось, что большая часть специалистов направлялась в районы, находящиеся в бывших окружных центрах или крупных благоустроенных населенных пунктах, что приводило к крайне неравномерному распределению специалистов между районами.

Например, в Урюпинский район направлено 59 чел., в остальные районы округа в среднем по 9 (в один район 15 чел.), в Аткарский район — 52 чел., в остальные районы округа в среднем также по 9 чел. Работники отказывались ехать в Мало-Сердобинский район (намечено к переводу всего 4 чел., из которых не было ни одного специалиста высшей квалификации), в удаленный и слабый немецкий Ягодно-Полянский район (2 чел. — экономист и счетовод) [21, л. 1, 2]. По отношению к сотрудникам, не выполнявшим распоряжения краевых властей о распределении, могли применяться меры дисциплинарного воздействия, с особо дефицитными специалистами в отдельных случаях старались организовать перемещение членов семей с предоставлением рабочего места [22, л. 31].

В результате основной состав работников ликвидированного окружного звена не доехал до отдаленных сельских районов, осев в бывших окружных центрах или в наиболее благоустроенных районах, сконцентрировавших максимальное количество специалистов. Окружные ликвидкомы не обладали полной информацией о том, в каком количестве и каких специалистов не хватает конкретным районам. В отдельных округах большая часть специалистов по личному заявлению перемещалась в другой район, у иных работников внезапно проявлялось желание учиться (хотя в обычное время найти подходящую кандидатуру для отправки на учебу было весьма сложно), некоторые по непонятным причинам не попали в списки и отбывали из окружных центров [21, л. 2].

Районные служащие, которые должны были переводиться для «усиления» в сельсоветы, тоже далеко не во всех случаях доезжали до места. Так, по сведениям 22 РИКов, 11 сельсоветам не прислали ни одного работника из 75 переброшенных (60 были назначены председателями сельсоветов) [21, л. 37 об.].

Понижение статуса работников до районного или сельского звена и грядущий переезд из окружных центров по районам по понятным

причинам не вызывал большого энтузиазма у советских служащих и специалистов профильных отделов, партийных работников. Периодическая печать отмечала негативную реакцию окружных управленцев и специалистов на осуществлявшуюся реорганизацию (краевая «Поволжская правда»), в газетах писали о «расплодившихся летунах» (Вольская «Смычка»), стремлении разными способами найти работу в городе (окрземотдел, окрфинотдел Вольского района), описывались массовые отказы от перевода в районы, как в случае со Сталинградскими организациями, которые на решение наркомторга о переводе ряда окружных работников в связи с организацией райторготделов ответили протестом (газета «Борьба»). В Астраханской прессе отмечалось, что «работники окрземотдела погрязли в отвратительной склоке и ведут борьбу за “местечки”», «окрзо (окружной земельный отдел) охвачено дезертирством», «плодколхозсоюз, живколхозсоюз — весь аппарат охвачен демобилизационными настроениями», «некоторые специалисты, особенно среднего звена, бросают важнейшие работы и являются в Астрахань за выяснением вопроса о дальнейшем их использовании» (Астраханская газета «Коммунист») [21, л. 49 об.].

Корреспондент краевой газеты «Поволжская правда» в сентябре 1930 г. в статье «Работники застряли в городах» рассуждал: «Что выиграли районы от ликвидации Астраханского округа? В Астрахани образовано горземуправление. Кто там работает? Агроном-организатор (бывший окружной агроном), райветврач (бывший окружной ветврач)...», «в районах работают только те работники, которые там и работали. Даже ни один счетовод в [сельские] районы не поехал, а они нужны! Райземлеустроителя Агеева, хорошо знающего Астраханский район, отправили в Харабалинский район. Из всего этого можно сделать вывод: при реорганизации аппарата окрзу думали не о приближении аппарата к массам, а о том, как бы остаться в Астрахани» [26]. Примечательно опубликованное вместе с указанной заметкой стихотворение и сопровождающая его карикатура (см. рисунок):

Быть может, сменится погода,  
Не грянет гром над головой,  
Сидит он крепче корнеплода,  
Чистопородный «краевой».  
И «мужество» в портфель запрятав,  
«На все, на все» согласен он:  
— Пошлите... к тетке, в глушь, в... Саратов.  
Но только, только не в район! [26]



Карикатура «Район — не тетка»

По линии краевого комитета партии увеличение штатов в связи с очередным этапом административно-территориальной реформы не должно было превышать 25 %. Как и в случае с советскими органами власти, данное увеличение могло идти по линии инструкторского звена, информаторов, статистиков и технического персонала, но в целом ставка делалась на перераспределение внутри аппарата с периферийных на приоритетные сферы управления [27, л. 64 об]. Общий пересмотр ставок собирались провести с 1 октября. Административно-управленческие расходы на содержание районного аппарата в 1930/31 г. планировалось в целом сохранить в объеме 1929/30 г., перераспределив средства, чтобы обеспечить укрепление низового аппарата [21, л. 36 об., 147].

В сентябре 1930 г. из общего количества учтенных окружных управленцев — председателей окрисполкомов, заведующих окрпланов, окроно, окрфинотделов и др. (156 чел., по другим данным 158 чел.), только 68 % были направлены на работу в сельскохозяйственные районы, 6,4 % были отозваны в краевую администрацию, четыре работника отправлены на учебу (2,6 %), трое откомандированы в распоряжение ЦК ВКП(б). Таким образом, в процессе реорганизации окружного аппарата не удалось переместить заявленные в директивах 90 % окружных работников в районный аппарат в установленные сроки (до 1 октября) [21, л. 14, 131].

Нивелировать стремление отдельных управленцев и специалистов перемещаться по регионам, по предприятиям в поисках лучших условий труда, более высоких окладов призвана была система госнормирования штатов и ставок, внедрявшаяся в конце 1920-х годов в СССР [28, ст. 737; 29, ст. 665] с целью искоренения «пестроты в окладах», борьбы с «летунами», текучестью кадров, а также устранения целого ряда должностей, не отраженных в номенклатуре наркомата РКИ, что, по сути, являлось тарифной реформой, сменившей многоуровневую тарифную сетку, породившую в свое время большое разнообразие в окладах. В декабре 1930 г. на основе существующих правовых норм на краевом уровне было принято постановление Нижне-Волжского краевого отдела труда (крайтруд), в соответствии с которым утверждались в порядке госнормирования твердые должностные оклады для служащих управленческих аппаратов государственных учреждений и организаций, состоявших на местном и государственном бюджетах краевого, городского, районного и сельского значения. В соответствии с постановлением указанные выше организации обязывались разработать не позднее 1 января 1931 г. на основе утвержденных наркоматом РКИ документов номенклатуры должностей и проекты должностных окладов и представить их на утверждение в порядке подчинения (краевые отделы — краевому отделу труда, городские — городскому и т. д.). В связи с ликвидацией округов в виде временной меры работникам, переведенным из окружных учреждений в районные, постановлением наркомата труда СССР сохранялась прежняя заработная плата до введения новой тарифной сетки с 1 января 1930 г. (позже оклады районных работников подтягивались до уровня окружных) [30, с. 12–15].

Установленные для Нижне-Волжского края стандартные оклады для управленцев районного уровня варьировали в зависимости от размера района. Учитывая, что 39 РИКов в крае относились к категории до 50 тыс. чел., рекомендованные крайтрудом ставки для председателей РИКов (170–185 руб.) затрагивали меньше половины председателей райисполкомов края и соответственно заместителей председателей, руководителей отделов, инструкторов [30, с. 59–71]. Следовательно, большая часть председателей могла рассчитывать на оклад от 140 до 150 руб., учитывая, что до ликвидации ставка председателя РИКа составляла от 120 до 150 руб. (заработная плата членов президиума соответственно до ликвидации варьировалась от 110 до 133 руб.), повышение могло составлять 30 руб., что в условиях переезда и связанных с этим трудностей и кратным увеличением управленческого функционала представляло не такую большую прибавку.

При этом было заявлено увеличение ассигнований на низовое звено (сельсоветы). Оклад председателей сельсоветов, в зависимости

от количества обслуживаемых сел, должен был варьировать от 60 до 100 руб. С целью снизить остроту проблемы с «текучестью» кадров в низовом звене, где уровень ротации был самым высоким, минимальный размер оклада для секретарей и председателей сельсоветов устанавливался с 1 октября 1930 г. (с населенных пунктов менее 750 жителей (35 руб.) до населенных пунктов свыше 3 тыс. жителей (47 руб.)) [21, л. 36 об.; 31, ст. 482].

Между тем в утвержденную сетку должностных окладов (введенную в действие с 1 января 1931 г.) краевой исполком мог по своему усмотрению вносить коррективы в сторону повышения оклада отдельным райработникам, но общее повышение по аппарату управления возможно было только с разрешения СНК РСФСР. Предоставлялось право переводить районы из одной категории в другую независимо от численности проживавшего на его территории населения, если район демонстрировал тенденцию к выдающимся экономическим показателям [29, ст. 665].

Если ликвидация окружного звена предполагала перенос оперативного управления на райисполкомы, то общее непосредственное управление ложилось на крайисполком, в связи с чем в штате орготдела было запланировано увеличение количества инструкторов — вводились три штатные единицы в дополнение к имеющимся семи, добавлялась одна ставка информатора. Однако к исходу августа данные штатные единицы так и оставались вакантными, что объяснялось отсутствием сотрудников должной квалификации, способных работать на краевом уровне.

Из материалов отчетной документации следует, что краевым ведомствам (крайзу, крайоно, крайфу и др.) не удалось сразу добиться реализации принципа «живой связи» с районами, общение с РИКами по-прежнему осуществлялось преимущественно в письменной форме, хотя письменные ответы на запросы районов чаще задерживались. Но общий поток корреспонденции от краевых ведомств в районные не сокращался («в районы посылается такое количество бумаг и телеграмм, что есть сомнение в возможности для низовых работников даже прочитать их»). К концу августа — началу сентября лишь несколько организаций заявили о перестройке системы управления — крайоно, крайзу, крайколхозсоюз (сообщалось о переходе на систему ответственных исполнителей) [21, л. 39].

Одной из задач центральных органов власти, в том числе в рамках трансформации административной системы, являлось сокращение административных расходов. Однако если до ликвидации окружного звена общая стоимость аппарата управления составляла 9 232 200 руб. (1929/30 бюджетный год), то после уже достигла 9 405 500 руб. При этом предсказуемо больший рост отмечался в категории районного

звена (более 1 млн руб.) [21, л. 1, 2, 36 об.]. Наметилась тенденция к росту численности служащих и стоимости их содержания в бюджете. Однако, учитывая рост функционала органов низового звена (например, появление самостоятельных сельских бюджетов у 90 % сельсоветов), расширение культурно-социальных функций РИКов в условиях коллективизации, подобная ставка на увеличение финансирования и усиление именно районного аппарата (общий рост численности советских служащих на 8,8 %, стоимости аппарата управления на 2,5 %), на который возлагалась основная нагрузка в реализации ключевых хозяйственно-экономических и политических кампаний, данная мера представляется вполне оправданной.

В результате ликвидации окружной системы структура районной сетки не претерпела существенных изменений. Границы районов в процессе ликвидации округов не менялись, но при этом, следуя в русле политики коренизации, вновь был поднят вопрос организации национальных районов. Так, по проекту, принятому президиумом крайисполкома, планировалось сформировать 1 казахский, 1 ногайский, 4 украинских и 1 мордовский районы. К реализации проекта вернулись в конце 1930 г., и к 1932 г. отдельные национальные районы были сформированы. Все районы в соответствии с численностью населения делились на три категории:

- 1) до 50 тыс. чел. (39 РИКов);
- 2) от 50 до 80 тыс. чел. (24 РИКа);
- 3) свыше 80 тыс. чел. (10 РИКов).

В соответствии с этим были утверждены штаты служащих райисполкомов: для первой категории — 37 служащих, для второй — 47, для третьей — 61.

Для сравнения до ликвидации окружной системы в среднем в РИКах насчитывалось от 8 до 20 служащих [21, л. 36 об., 43 об.; 32, с. 8, 9].

Реорганизация окружной системы должна была укрепить не только районное, но и сельское звено (сельсоветы), часть районных работников отправлялись в села. Решение о реорганизации окружной системы в целом нашло широкую поддержку на уровне сельсоветов, районных партийно-государственных аппаратов в отличие от окружного звена [21, л. 48]. На уровне сельсоветов дефицит кадров ощущался еще острее, чем на районном. Своеобразной попыткой выйти из сложившейся ситуации стала отправка в сельскую местность 46 рабочих-выдвиженцев, прошедших девятимесячные курсы подготовки. В 1930/31 г. планировалось на курсах обучить 1036 председателей сельсоветов (50 % общего количества), секретарей сельсоветов из рядов комсомола Саратова, Астрахани, Сталинграда, отдельно планировались курсы секретарей и председателей сельсоветов нацменьшинств [21, л. 37 об.].

Между тем прикрепление к городам близлежащих сельских местностей обнажило проблему возможного растворения городского населения (и соответственно голосов городских избирателей в горсоветах) в избыточной сельской среде, так как в отдельных случаях население сельских местностей прикрепленных к городам районов достигало 60...80 % от населения города, что грозило снижением пролетарской прослойки в горсоветах. В результате на уровне президиума ВЦИК РСФСР 30 октября 1930 г. было принято постановление, в соответствии с которым присоединение к городам сельских районов возможно было по решению президиумов ЦИКов республик, краевых/областных исполкомов только в том случае, если общая численность населения сельских районов, присоединяемых к городу, не превышала 25 % общей численности населения города. Ранее осуществленные решения о присоединении сельской местности к городам следовало пересмотреть исходя из данного постановления [33, ст. 683].

Всего к осени 1930 г. в районы Нижне-Волжского края было перемещено, включая руководящих работников окружного звена, специалистов среднего звена государственных учреждений, окружного актива, специалистов разных профилей, работавших в окружных центрах и «мобилизованных в счет 300» более 2 тыс. чел. [21, л. 133].

Как показывает практика, перебрасываемые окружные специалисты, управленцы в процессе перемещения нередко оказывались в новой должности, коренным образом отличившихся от прежней работы. Так, заведующий Сталинградским окружным отделом народного образования был назначен на должность председателя Сталинградского горплана, председатель Астраханского окрполеводсоюза переведен на должность председателя Астраханского рыбколхозсоюза, председатель Вольского окрфинотдела перемещен на должность председателя Базарно-Карабулакского РИКа, председатель Балашовского окрфинотдела — на должность председателя Кольшлейского РИКа и т. д. Для отдельных работников трудность вызывал перевод работы почти всех организаций на систему ответственных исполнителей, «оживление» руководства предполагало постоянный (особенно в ходе важнейших кампаний) выезд «в поля», по сельсоветам района которых могло насчитываться до 50 [22, л. 74; 34, л. 23, 24].

Материально-бытовое обеспечение «переброшенных» специалистов и работников руководящего звена также оставляло желать лучшего: не хватало квартир, с большими перебоями выдавались продукты питания, в отдельных ведомствах не удавалось наладить контакт с местными специалистами (например, сотрудники Базарно-Карабулакского райфо во главе с председателем месткома высказывали недовольство продуктовым обеспечением новых кадров на фоне отсутствия такового у местных сотрудников) [21, л. 92, 93].

В информационных сводках, регулярно отправляемых в центр (в орготдел ВЦИК, в ЦК ВКП(б)), повторялась информация об авральном характере кампании по ликвидации округов и укреплении районных аппаратов, что не позволило провести массовую разъяснительную работу в крае («а теперь уже поздно, так как началась отчетно-перевыборная кампания в советах»). Обращает на себя внимание лексика, которая употреблялась в документации при освещении хода работ по выполнению директивы о переводе окружных работников в районы — «ссылка в районы». По мнению авторов настоящей статьи, она вполне отражала реальную оценку осуществлявшейся кампании на уровне окружного и части краевого аппарата [21, л. 94, 94 об.].

Таким образом, проводившаяся в масштабах страны в 1930 г. кампания по ликвидации окружного административно-хозяйственного звена осуществлялась с целью приближения аппарата управления к массам, ликвидации промежуточных звеньев управления, его упрощения и удешевления, а по сути являлась первым этапом на пути разукрупнения созданных повсеместно гигантских административно-территориальных единиц. В условиях новой системы управления краевые органы власти взаимодействовали напрямую с районными, которым, в свою очередь, передавались функции окружных органов власти. Именно районное звено управления представляло собой основную оперативную единицу. По мысли советского руководства, служащие и специалисты ликвидированных окружных учреждений должны были перемещаться для «усиления» в районы. Часть районного аппарата, в свою очередь, должна была «перебрасываться» на укрепление сельсоветов, функции которых в условиях коллективизации также были расширены. Между тем реформа, проводившаяся в авральном режиме в условиях многозадачности (осуществление трансформации окружного и районного звена не снимало с повестки дня задач по завершению бюджетного года, проведению хлебозаготовительной операции, подготовке к осенней посевной и др.) уже в первый месяц выявила целый ряд проблем, носивших системный характер. Отсутствие должной подготовительной работы, разъясняющей суть и назначение реформы в масштабах страны (в отличие от этапа формирования края данная реформа практически не получила широкого обсуждения в массах и освещения в прессе), отсутствие реальной мотивационной составляющей (невысокий уровень зарплаты районных и сельских работников), трудности организационного характера, отсутствие нормальной коммуникации между краем и районами привели к отдельным случаям саботажа директивных решений («дезертирство», «летуны»), в результате заявленный к переводу в районы показатель в 90 % руководящих окружных работников так и не был достигнут.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Лужин А.В. О совершенствовании административно-территориального устройства Советского государства. *Советское государство и право*, 1962, № 9, с. 48, 49.
- [2] Тархов С.А. Изменение административно-территориального деления России в XVIII–XX веках. *Логос*, 2005, № 1, с. 75–80.
- [3] Данилов В.Н. Образование Саратовской области в контексте административно-территориальных реформ 1920–1930-х гг. В сб.: *Актуальные проблемы Российской цивилизации и методики преподавания истории (XII Всероссийская научная конференция, Саратов, 14 февраля 2019 г.)*. Саратов, ИЦ Наука, 2019, с. 36, 37.
- [4] Буянов Д.В., Лобчук Н.С., Норицына С.А., сост. *История административно-территориального деления Сталинградского (Нижневолжского) края. 1928–1936 гг.* Волгоград, Волгоградское научное издательство, 2012, 575 с.
- [5] Резолюция XVI конференции ВКП(б) «Об итогах и ближайших задачах борьбы с бюрократизмом» от 23–29 апреля 1929 г. *КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. В 15 т. Т. 4*. Москва, Политическая литература, 1984, с. 469–484.
- [6] Рамзаев Д. Ликвидация округов. *Коммунистический путь*, 1930, № 13-14, с. 32–35.
- [7] Протоколы заседаний президиума Нижне-Волжского крайисполкома № 34–40. 8 мая — 26 июня 1929 г. *Государственный архив Волгоградской области (ГАВО)*, Ф-Р. 313 (Нижне-Волжский краевой исполнительный комитет Совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов), оп. 4, д. 2.
- [8] Постановление президиума ВЦИК РСФСР «О перенесении центра Саратовского округа Нижне-Волжского края из г. Саратова в г. Аткарск и переименовании этого округа в Аткарский» от 1 июля 1929 г. *Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства РСФСР (СУ РСФСР)*, 1929, отд. 1, № 52, ст. 521.
- [9] Постановление ЦИК и СНК СССР «О ликвидации округов» от 23 июля 1930 г. *Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства СССР (СЗ СССР)*, 1930, отд. 1, № 37, ст. 400.
- [10] Постановление ВЦИК РСФСР «О перечислении некоторых селений Вольского и Пугачевского округов Нижне-Волжского края в состав АССР Немцев Поволжья» от 30 июля 1930 г. *СУ РСФСР*, 1930, отд. 1, № 35, ст. 452.
- [11] Приложение к постановлению президиума ЦИК СССР «О структуре и типовых ориентировочных штатах районных исполнительных комитетов» от 9 августа 1930 г. *Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства СССР (СЗ СССР)*, 1930, отд. 1, № 42, ст. 433.
- [12] Постановление президиума ЦИК СССР «Об изменении и дополнении постановления президиума ЦИК СССР от 9 августа 1930 г. “О структуре и типовых ориентировочных штатах районных исполнительных комитетов”» от 21 августа 1930 г. *СЗ СССР*, 1930, отд. 1, № 42, ст. 434.
- [13] Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О ликвидации районных страховых органов Госстраха и передаче работы по государственному страхованию в сельских местностях в районные исполкомы» от 30 сентября 1930 г. *СУ РСФСР*, 1930, отд. 1, № 46, ст. 545.
- [14] Постановление президиума ЦИК СССР «Об организации работы городских советов в связи с ликвидацией округов» от 9 августа 1930 г. *СЗ СССР*, 1930, отд. 1, № 42, ст. 435.

- [15] Постановление президиума ВЦИК РСФСР «О работе, структуре и штатах горсоветов в связи с ликвидацией округов» от 20 августа 1930 г. *СУ РСФСР*, 1930, отд. 1, № 41, ст. 493.
- [16] Постановление президиума ЦИК СССР «Об усилении руководства работой со стороны центральных исполнительных комитетов союзных и автономных республик и краевых (областных) исполнительных комитетов в связи с ликвидацией округов» от 22 августа 1930 г. *СЗ СССР*, 1930, отд. 1, № 42, ст. 436.
- [17] Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О реорганизации местных органов юстиции в связи с ликвидацией округов» от 10 октября 1930 г. *СУ РСФСР*, 1930, отд. 1, № 51, ст. 627.
- [18] Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О сельских общественных судах» от 10 октября 1930 г. *СУ РСФСР*, 1930, отд. 1, № 51, ст. 629.
- [19] Постановление ВЦИК РСФСР «О расширении функций районных исполкомов в автономных республиках и областях РСФСР» от 25 сентября 1930 г. *СУ РСФСР*, 1930, отд. 1, № 48, ст. 583.
- [20] Постановление ВЦИК РСФСР «О подчинении главных городов АССР и автономных областей ЦИКам и облисполкомам этих республик и областей» от 25 сентября 1930 г. *СУ РСФСР*, 1930, отд. 1, № 48, ст. 584.
- [21] Доклады о ходе работы по ликвидации округов и укреплении районов и сведения о распределении работников ликвидированных округов. Май–октябрь 1930 г. *ГАВО*, Ф-Р. 313 (Нижне-Волжский краевой исполнительный комитет Совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов), оп. 4, д. 12.
- [22] Протоколы и отчеты оргбюро ликвидкома Нижне-Волжского крайисполкома о ликвидации Астраханского, Вольского, Камышинского и Сталинградского округов, сведения о составе штатов райисполкомов на 1930/31 г. *ГАВО*, Ф-Р. 313 (Нижне-Волжский краевой исполнительный комитет Совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов), оп. 4, д. 6.
- [23] Постановление президиума ВЦИК РСФСР «О выделении Вольска в самостоятельную административно-хозяйственную единицу с непосредственным подчинением Нижне-Волжскому крайисполкому» от 25 сентября 1930 г. *СУ РСФСР*, 1930, отд. 1, № 50, ст. 618.
- [24] Постановление президиума ВЦИК РСФСР «О ликвидации Вольского района Нижне-Волжского края» от 10 сентября 1931 г. *СУ РСФСР*, 1931, отд. 1, № 54, ст. 407.
- [25] Приложение к протоколу заседания бюро Нижне-Волжского краевого комитета ВКП(б) «О мероприятиях по улучшению связи края с районами, районов с селами» № 53 от 23 июня 1931 г. *Центр документации новейшей истории Волгоградской области (ЦДННВО)*, ф. 76 (Нижне-Волжский краевой комитет ВКП(б)), оп. 1, д. 157.
- [26] Заславская А.М. Работники застряли в городах. *Поволжская правда*, 1930, № 205.
- [27] Протокол заседания комиссии по ликвидации округов крайкома ВКП (б) Нижне-Волжского края № 4 от 26.07.1930 г. *ГАВО*, ф. 313, оп. 4, д. 6, л. 64-65.
- [28] Постановление СНК СССР «О государственном нормировании заработной платы служащих в государственных учреждениях и предприятиях» от 7 декабря 1929 г. *СУ СССР*, 1930, отд. 1, № 76, ст. 737.
- [29] Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О должностных окладах для работников районного аппарата» от 20 октября 1930 г. *СУ РСФСР*, 1930, отд. 1, № 55, ст. 665.
- [30] *Сборник законодательств по государственному нормированию заработной платы в управленческих аппаратах и государственных*

- учреждениях, организациях и предприятиях и схемы стандартных должностей как по применению госнормирования, так и при заключении колдоговоров. Покровск, Типография ЦСНХ, 1930, 96 с.
- [31] Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «Об установлении на 1930/31 бюджетный год минимальных ставок заработной платы для некоторых групп работников, состоящих на местном бюджете» от 10 августа 1930 г. *СУ РСФСР*, 1930, отд. 1, № 39, ст. 482.
- [32] Аитов Н.А. Борьба на два фронта в вопросах украинизации. *Известия Нижне-Волжского крайисполкома*, 1932, № 5-6, с. 8, 9.
- [33] Постановление ВЦИК РСФСР «О дополнении постановления Президиума ВЦИК от 20 августа 1930 года о работе, структуре и штатах горсоветов в связи с ликвидацией округов» от 30 октября 1930 г. *СУ РСФСР*, 1930, отд. 1, № 57, ст. 683.
- [34] Список на заведующих окрфинотделов Нижне-Волжского края с указанием, куда и на какую работу направлены после ликвидации округов [декабрь 1930 г.]. *ЦДННВО*, ф. 76 (Нижне-Волжский краевой комитет ВКП(б)), оп. 1, д. 118.

Статья поступила в редакцию 01.09.2025

Ссылку на эту статью просим оформлять следующим образом:

Фурман Е.Л., Ерохина О.В. Государственные и партийные органы власти в Нижне-Волжском крае в условиях ликвидации округов: второй этап административно-территориальной реформы (1930). *Гуманитарный вестник*, 2025, вып. 5. EDN CZXYMT

**Фурман Екатерина Львовна** — канд. истор. наук, доцент кафедры истории и международных отношений Волгоградского государственного университета.  
e-mail: [ekaterina.furman@volsu.ru](mailto:ekaterina.furman@volsu.ru)

**Ерохина Ольга Викторовна** — д-р истор. наук, профессор кафедры «История» МГТУ им. Н.Э. Баумана. e-mail: [erohina1@mail.ru](mailto:erohina1@mail.ru)

## **State and Party Authorities in the Lower Volga Krai under Conditions of the Okrugs Abolition: the Second Stage of the Administrative-Territorial Reform (1930)**

© E.L. Furman<sup>1</sup>, O.V. Erokhina<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Volgograd State University, Volgograd, 400062, Russia

<sup>2</sup>Bauman Moscow State Technical University, Moscow, 105005, Russia

*It is noted that the administrative-territorial reforms carried out in the USSR in the 1920s–1930s were primarily aimed at modernizing the existing administrative and economic framework (guberniya–uyezd–volost), which no longer met the large-scale objectives of modernizing the national economic complex of the country. It is shown that the large administrative and economic units—krais and oblasts—created as a result of the launched transformation process did not meet the objectives of optimizing governance and creating a modernized economy based on internal resources and regional economic ties. It is pointed out that the elimination of okrugs as one of the structural elements of the newly created krai (oblast) will become the first stage of territorial disaggregation. Unpublished archival materials from the State Archive of the Volgograd Region, the Center for Documentation of Contemporary History of the Volgograd Region, as well as legislative sources of state authorities, were examined. The reasons for the failure of the latest stage of administrative-territorial reform in the Lower Volga region were identified, both of an organizational and systemic-structural nature, which made it impossible, within the extremely limited time allotted for the reform, to strengthen the district (raion) level of administration and, in general, to build an optimal governance system in the krai. It can be concluded that the delegation of all functions of the okrug administrative apparatus to the raion level, combined with the implementation of the reform under conditions of multitasking and within the severely constrained timeframes, gave this stage of the administrative-territorial reform in the krai an ad hoc nature, while a significant part of the tasks set during the reform remained unfulfilled.*

**Keywords:** Lower Volga Krai, okrug, raion (district), raion executive committee (raispolkom), village council (selsovet), administrative apparatus, personnel

### REFERENCES

- [1] Luzhin A.V. O sovershenstvovanii administrativno-territorialnogo ustroystva Sovetskogo gosudarstva [On the improvement of the administrative-territorial structure of the Soviet State]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo — The Soviet State and Law*, 1962, no. 9, pp. 48–49.
- [2] Tarkhov S.A. Izmeneniya administrativno-territorialnogo deleniya Rossii v XVIII–XX vekakh [Changes in the administrative-territorial division of Russia in the 18th–20th centuries]. *Filosofsko-literaturniy zhurnal Logos — Philosophical and literary journal Logos*, 2005, no. 1, pp. 75–80.
- [3] Danilov V.N. Obrazovanie Saratovskoy oblasti v kontekste administrativno-territorialnykh reform 1920–1930-kh gg. [The formation of Saratov oblast' in the context of administrative-territorial reforms of the 1920s–1930s.] In: *Aktualnye problemy Rossiyskoy tsivilizatsii i metodiki prepodavaniya istorii: XII Vse-rossiyskaya nauchnaya konferentsiya, Saratov, 14 fevralya 2019 g.* [Current is-

- sues of the Russian civilization and methods of teaching history: 12th all-Russian scientific conference, Saratov, February 14, 2019]. Saratov, Nauka Publ., 2019, pp. 36–37.
- [4] Buyanov D.V., Lobchuk N.S., Noritsyna S.A. (comps.). *Istoriya administrativno-territorialnogo deleniya Stalingskogo (Nizhnevolzhskogo) kraya. 1928–1936 gg.* [History of the administrative-territorial division of the Stalingrad (Lower Volga). 1928–1936]. Volgograd, Volgograd Scientific Publ., 2012, 575 p.
- [5] *Rezolyutsiya XVI konferentsii VKP(b) "Ob itogakh i blizhayskh zadachakh bor'by s byurokratizmom" ot 23–29 aprelya 1929 g. KPSS v rezolyutsiyakh i resheniyakh s"ezdov, konferentsiy i plenumov TSK* [Resolution of the 16<sup>th</sup> conference of the AUCP(b) "On the results and immediate tasks of the struggle against bureaucratism," 23–29 April 1929. The CPSU in the resolutions and decisions of congresses, conferences and plenums of the CC]. In 15 vols. Vol. 4. Moscow, Politicheskaya literatura Publ., 1984, pp. 469–484.
- [6] Ramzaev D. Likvidatsiya okrugov [The abolition of okrugs]. *Kommunisticheskii put'* — *Communist Path*, 1930, nos. 13–14, pp. 32–35.
- [7] Protokoly zasedaniy prezidiuma Nizhne-Volzhskogo krayispolkoma № 34–40. 8 maya — 26 iyunya 1929 g. [Proceedings of the presidium of the Lower Volga Kray Executive Committee, nos. 34–40, May 8 – June 26, 1929]. *Gosudarstvenniy Arkhiv Volgogradskoy oblasti (GAVO)* [the Volgograd Regional State Archive (VRSA)], fond R-313 (Nizhne-Volzhskiy kraevoy ispolnitelnyy komitet Soveta rabochikh, krestyanskikh i krasnoarmeyskikh deputatov) [Lower Volga Kray executive committee of the workers, peasants, and Red army council], op. 4, d. 2.
- [8] Postanovlenie prezidiuma VTSIK RSFSR "O perenesenii tsentra Saratovskogo okruga Nizhne-Volzhskogo kraya iz g. Saratova v g. Atkarsk i pereimenovanii etogo okruga v Atkarskiy" ot 1 iyulya 1929 g. [Decree of the Presidium of VTsIK of the RSFSR "On the transfer of the administrative center of the Saratov okrug of the Lower Volga Kray from Saratov to Atkarsk and the renaming this okrug as Atkarsk," July 1, 1929]. *Sobranie zakonov i rasporyazheniy Raboche-Krestyanskogo pravitelstva RSFSR (SU RSFSR)* [Collection of Laws and decrees of the Workers and Peasants Government of the RSFSR], 1929, section 1, no. 52, art. 521.
- [9] Postanovlenie TSIK i SNK SSSR "O likvidatsii okrugov" ot 23 iyulya 1930 g. [Decree of the Central Executive Committee (TSIK) and CPC (Council of People's Commissars) of the USSR "On the Abolition of Okrugs" of July 23, 1930]. *Sobranie zakonov i rasporyazheniy Raboche-Krestyanskogo pravitelstva of SSSR (SZ SSSR)* [Collection of laws and decrees of the Workers and Peasants Government of the USSR], 1930, section 1, no. 37, art. 400.
- [10] Postanovlenie VTsIK RSFSR "O perechislenii nekotorykh seleniy Volskogo i Pugachevskogo okrugov Nizhne-Volzhskogo kraya v sostav ASSR Netsev Povolzh'ya" ot 30 iyulya 1930 [Decree of the All-Russian central executive committee (VTsIK) of the RSFSR "On the transfer of certain settlements of the Volsk and Pugachev okrugs of the Lower Volga Kray to the jurisdiction of the Volga German ASSR", July 30, 1930. *SU RSFSR* [Collection of Laws of the RSFSR], 1930, section 1, no. 35, art. 452.
- [11] *Prilozhenie k postanovleniyu prezidiuma TsIK SSSR "O strukture i tipovykh orientirovochnykh shtatakh rayonnykh ispolnitelnykh komitetov" ot 9 avgusta 1930 g.* [Appendix to the resolution of the presidium of the Central Executive Committee of the USSR, "On the Structure and Standard Indicative Staffing of District Executive Committees," August 9, 1930]. *SZ SSSR*, 1930, section 1, no. 42, art. 433.

- [12] Postanovlenie Prezidiuma TsIK SSSR «Ob izmenenii i dopolnenii postanovleniya Prezidiuma TsIK SSSR ot 9 avgusta 1930 g. "O strukture i tipovykh orientirovochnykh shtatakh rayonnykh ispolnitel'nykh komitetov"» ot 21 avgusta 1930 g. [Decree of the Presidium of the Central Executive Committee of the USSR "On amendments and additions to the decree of the Presidium of the CEC of the USSR of August 9, 1930 'On the structure and standard staffing of district executive committees'" dated August 21, 1930]. *SZ SSSR*, 1930, section 1, no. 42, art. 434.
- [13] Postanovlenie VTsIK i SNK RSFSR "O likvidatsii rayonnykh strakhovykh organov Gosstrakha i peredache raboty po gosudarstvennomu strakhovaniyu v sel'skikh mestnostyakh v rayonnye ispolkomy" ot 30 sentyabrya 1930 g. [Decree of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the RSFSR "On the liquidation of district insurance bodies of Gosstrakh and the transfer of state insurance activities in rural areas to district executive committees" dated September 30, 1930]. *SU RSFSR*, 1930, section 1, no. 46, art. 545.
- [14] Postanovlenie Prezidiuma TsIK SSSR "Ob organizatsii raboty gorodskikh sovetov v svyazi s likvidatsiey okrugov" ot 9 avgusta 1930 g. [Decree of the Presidium of the Central Executive Committee of the USSR "On the organization of the work of city councils in connection with the liquidation of okrugs" dated August 9, 1930]. *SZ SSSR*, 1930, section 1, no. 42, art. 435.
- [15] Postanovlenie Prezidiuma VTsIK RSFSR "O rabote, strukture i shtatakh gorosvetov v svyazi s likvidatsiey okrugov" ot 20 avgusta 1930 g. [Decree of the Presidium of the All-Russian Central Executive Committee of the RSFSR "On the work, structure and staffing of city councils in connection with the liquidation of okrugs" dated August 20, 1930]. *SU RSFSR*, 1930, section 1, no. 41, art. 493.
- [16] Postanovlenie Prezidiuma TsIK SSSR «Ob usilenii rukovodstva rabotoy so storony tsentral'nykh ispolnitel'nykh komitetov soyuznykh i avtonomnykh respublik i kraevykh (oblastnykh) ispolnitel'nykh komitetov v svyazi s likvidatsiey okrugov» ot 22 avgusta 1930 g. [Decree of the Presidium of the Central Executive Committee of the USSR "On strengthening leadership over work by the central executive committees of union and autonomous republics and by regional (oblast) executive committees in connection with the liquidation of okrugs" dated August 22, 1930]. *SZ SSSR*, 1930, section 1, no. 42, art. 436.
- [17] Postanovlenie VTsIK i SNK RSFSR "O reorganizatsii mestnykh organov yustitsii v svyazi s likvidatsiey okrugov" ot 10 oktyabrya 1930 g. [Decree of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the RSFSR "On the reorganization of local justice bodies in connection with the liquidation of okrugs" dated October 10, 1930]. *SU RSFSR*, 1930, section 1, no. 51, art. 627.
- [18] Postanovlenie VTsIK i SNK RSFSR "O selskikh obschestvennykh sudakh" ot 10 oktyabrya 1930 g. [Decree of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the RSFSR "On rural public courts" dated October 10, 1930]. *SU RSFSR*, 1930, section 1, no. 51, art. 629.
- [19] Postanovlenie VTsIK RSFSR "O rasshirenii funktsiy rayonnykh ispolkomov v avtonomnykh respublikakh i oblastyakh RSFSR" ot 25 sentyabrya 1930 g. [Decree of the All-Russian Central Executive Committee of the RSFSR "On expanding the functions of district executive committees in autonomous republics and regions of the RSFSR" dated September 25, 1930]. *SU RSFSR*, 1930, section 1, no. 48, art. 583.
- [20] Postanovlenie VTsIK RSFSR "O podchinenii glavnykh gorodov ASSR i avtonomnykh oblastey TsIKam i oblis-polkomam etikh respublik i oblastey" ot

- 25 sentyabrya 1930 g. [Decree of the All-Russian Central Executive Committee of the RSFSR "On subordinating the principal cities of ASSRs and autonomous regions to the CECs and regional executive committees of these republics and regions" dated September 25, 1930]. *SU RSFSR*, 1930, section 1, no. 48, art. 584.
- [21] Doklady o khode raboty po likvidatsii okrugov i ukreplenii rayonov i svedeniya o raspredelenii rabotnikov likvidirovannykh okrugov. May-oktyabr' 1930 g. [Reports on the progress of work on the liquidation of okrugs and the strengthening of districts, and information on the distribution of employees of liquidated okrugs. May–October 1930]. *GAVO*, f.-R. 313 (Nizhne-Volzhskiy kraevoy ispolnitelnyy komitet Soveta rabochikh, krestiyanskikh i krasnoarmeyskikh deputatov), op. 4, d. 12.
- [22] Protokoly i otchety orgbyuro likvidkoma Nizhne-Volzhsкого krayispolkoma o likvidatsii Astrakhanskogo, Vol'skogo, Kamyshinskogo i Stalingradskogo okrugov, svedeniya o sostave shtatov rayispolkomov na 1930/31 g. [Minutes and reports of the organizational bureau of the liquidation committee of the Lower Volga Regional Executive Committee on the liquidation of the Astrakhan, Volsk, Kamyshin and Stalingrad okrugs, and information on the staff composition of district executive committees for 1930/31]. *GAVO*. F.-R. 313, op. 4, d. 6.
- [23] Postanovlenie Prezidiuma VTsIK RSFSR "O vydelenii Vol'ska v samostoyatel'nuyu administrativno-khozyaystvennuyu edinitsu s neposredstvennym podchineniem Nizhne-Volzhskomu krayispolkomu" ot 25 sentyabrya 1930 g. [Decree of the Presidium of the All-Russian Central Executive Committee of the RSFSR "On designating Volsk as an independent administrative-economic unit with direct subordination to the Lower Volga Regional Executive Committee" dated September 25, 1930]. *SU RSFSR*, 1930, section 1, no. 50, art. 618.
- [24] Postanovlenie Prezidiuma VTsIK RSFSR "O likvidatsii Volskogo rayona Nizhne-Volzhsкого kraya" ot 10 sentyabrya 1931 g. [Decree of the Presidium of the All-Russian Central Executive Committee of the RSFSR "On the liquidation of the Volsk District of the Lower Volga Region" dated September 10, 1931]. *SU RSFSR*, 1931, section 1, no. 54, art. 407.
- [25] Prilozhenie k protokolu zasedaniya byuro Nizhne-Volzhsкого kraevogo komiteta VKP(b) "O meropriyatiyakh po uluchsheniyu svyazi kraya s rayonami, rayonov s salami" no. 53 ot 23 iyunya 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 communication between the region and districts, and between districts and villages" No. 53 dated June 23, 1931]. *TsDNIVO*, f. 76 (Nizhne-Volzhskiy kraevoy komitet VKP(b)), op. 1, d. 157.
- [26] Zaslavskaya A.M. Rabotniki zastrali v gorodakh [Workers got stuck in the cities]. *Povolzhskaya pravda*, 1930, no. 205.
- [27] Protokol zasedaniya komissii po likvidatsii okrugov kraykoma VKP(b) Nizhne-Volzhsкого kraya no. 4 ot 26.07.1930 g. [Minutes of the meeting of the commission on the liquidation of okrugs of the Regional Committee of the All-Union Communist Party (Bolsheviks) of the Lower Volga Region No. 4 dated July 26, 1930]. *GAVO*, f. 313, op. 4, d. 6, ll. 64–65.
- [28] Postanovlenie SNK SSSR «O gosudarstvennom normirovanii zarabotnoy platy sluzhaschikh v gosudarstvennykh uchrezhdeniyakh i predpriyatiyakh» ot 7 dekabrya 1929 g. [Decree of the Council of People's Commissars of the USSR "On state regulation of salaries of employees in state institutions and enterprises" dated December 7, 1929]. *SU SSSR*, 1930, section 1, no. 76, art. 737.
- [29] Postanovlenie VTsIK i SNK RSFSR «O dolzhnostnykh okladakh dlya rabotnikov rayonnogo apparata» ot 20 oktyabrya 1930 g. [Decree of the All-Russian

- Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the RSFSR "On official salaries for employees of the district apparatus" dated October 20, 1930]. *SU RSFSR*, 1930, section 1, no. 55, art. 665.
- [30] *Sbornik zakonodatelstv po gosudarstvennomu normirovaniyu zarabotnoy platy v upravlencheskikh apparatakh i gosudarstvennykh uchrezhdeniyakh, organizatsiyakh i predpriyatiyakh i skhemy standartnykh dolzhnostey kak po primeneniyu gosnormirovaniya, tak i pri zaklyuchenii koldogovorov* [Collection of legislation on state regulation of wages in administrative apparatuses and state institutions, organizations and enterprises, and schemes of standard positions]. Pokrovsk, Tipografiya TsSNKh Publ., 1930, 96 p.
- [31] Postanovlenie VTsIK i SNK RSFSR "Ob ustanovlenii na 1930/31 byudzhetyy god minimal'nykh stavok zarabotnoy platy dlya nekotorykh grupp rabotnikov, sostoyaschikh na mestnom byudzhetе" ot 10 avgusta 1930 g. [Decree of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the RSFSR "On establishing minimum wage rates for certain categories of employees paid from local budgets for the 1930/31 fiscal year" dated August 10, 1930]. *SU RSFSR*, 1930, section 1, no. 39, art. 482.
- [32] Aitov. Bor'ba na dva fronta v voprosakh ukrainizatsii [Struggle on two fronts in matters of Ukrainization]. *Izvestiya Nizhne-Volzhskogo krayispolkoma*, 1932, no. 5–6, pp. 8–9.
- [33] Postanovlenie VTsIK RSFSR "O dopolnenii postanovleniya Prezidiuma VTsIK ot 20 avgusta 1930 g. o rabote, strukture i shtatakh gorsovetov v svyazi s likvidatsiyey okrugov" ot 30 oktyabrya 1930 g. [Decree of the All-Russian Central Executive Committee of the RSFSR "On supplementing the decree of the Presidium of the VTsIK of August 20, 1930 on the work, structure and staffing of city councils in connection with the liquidation of okrugs" dated October 30, 1930]. *SU RSFSR*, 1930, section 1, no. 57, art. 683.
- [34] Spisok na zaveduyuschikh okrfinotdelov Nizhne-Volzhskogo kraya s ukazaniem, kuda i na kakuyu rabotu napravleny posle likvidatsii okrugov (dekabr' 1930 g.) [List of heads of district financial departments of the Lower Volga Region indicating where and to which positions they were assigned after the liquidation of okrugs (December 1930)]. *TsDNIVO*, f. 76 (Nizhne-Volzhskiy kraevoy komitet VKP(b)), op. 1, d. 118.

**Furman E.L.**, Cand. Sc. (History), Associate Professor, Department of History and International Relations, Volgograd State University. e-mail: ekaterina.furman@volsu.ru

**Erokhina O.V.**, Dr. Sc. (History), Professor, Department of History, Bauman Moscow State Technical University. e-mail: erohina1@mail.ru