

129801

*Пролетарии всех стран, соединитесь!*

**Вологодский Губернский  
Исполнительный Комитет.**

**Губплан.**

---

**И. Д. АНОФРИЕВ.**

**Принципы  
районирования.**

---

**ВОЛОГДА.**

**1923.**

*Пролетарии всех стран, соединяйтесь!*

**Вологодский Губернский  
Исполнительный Комитет.**

**Губплан.**

---

**И. Д. АНОФРИЕВ.**

**Принципы  
районирования.**

ВОЛОГДА.  
Центргосгипография ~~\_\_\_\_\_~~  
1923.

## ПРЕДИСЛОВИЕ.

Районирование Республики — вопрос новый, злободневный, вопрос к осуществлению которого некоторые области уже приступили, а остальные встретятся с практическим разрешением его в ближайшие годы.

Правильное разрешение его сверху и донизу, от области и до деревни включительно может быть только тогда, когда будут втянуты в практическое активное участие не только верховные руководящие органы и лица общесоюзного, республиканского, областного и губернского масштабов, но и работники и органы уездного, районного, волостного масштабов и, особенно важно, когда будет втянута в него вся масса на местах.

При построении названных ячеек — сельсоветов, районов и даже округов камеральный способ разрешения по данным всех сторон статистических сведений, выявленному экономическому тяготению и т. д. может служить только наметкой к тому, чтобы определить к построению ту или иную единицу, а окончательно признана к образованию она может быть только тогда, когда это будет проверено со всех сторон, как работниками на местах, так и самим населением.

Только здоровое слово с мест, сказанное о том куда целесообразнее примкнуть той или иной деревне, может определить точную границу сельсовета, только такие заявления советов могут уточнить в общей своей сложности границы округов.

Но к сожалению приходится констатировать факт, что не только само население или работники сельсоветов или волисполкомов не имеют понятия о районных волостях и округах и их хотя бы приблизительных функциях, но даже многие работники уездного масштаба и, что еще хуже, не редко отдельные работники губмасштаба не посвящены должным образом в курс районирования, и понятие об области, округе и районе у многих не определилось.

При таком положении вещей если и последовало бы с мест (от сельсоветов и волисполкомов) то или иное заключение о конструировании района, то нет гарантии в том, что в ближайшее время нам бы не пришлось вносить крупные поправки во всю сеть районов и даже изменить границы округов и, возможно частично границы области.

Чтобы дать возможность местам, а особенно работникам районного и окружного масштабов, ориентироваться в вопросе районирования, чтобы к моменту осуществления такого иметь соответствующую армию работников, на плечи каковых ляжет эта реформа при практическом ее осуществлении, чтобы при обсуждении вызываемых реформой проектов на местах избежать тех или иных уклонов, является необходимым популяризировать и популяризировать широко-общие принципы, подходы и моменты этого нового вопроса.

Материалы, изложенные здесь, я старался приспособить для мест и работников на местах. Я имел целью дать в них общее понятие, общие принципы районирования и вкратце, но все по моему мнению, наиболее существенные для них стороны, вплоть до общего понятия об аппарате и централизации, в нескольких штрихах затронул.

*Ив. Анофриев.*



# Принципы районирования.

## 1. Общие понятия об аппарате и централизации.

Рассуждая по вопросу районирования страны, мы должны иметь прежде всего ввиду, что по проведению в жизнь намеченного плана достигаем совершеннейшего устройства, которое не вызовет новых перестроек в течении длительного периода времени.

Но прежде чем приступить к этому вопросу, необходимо разобратся в том, что нас заставляет отказаться от существующего административного деления (деление ранее было построено по административной сети), остановиться вообще на его шероховатостях и несоответствии жизненным требованиям настоящего и перспективного моментов и, наконец, отыскать наиболее рациональный метод для нового устройства.

Для этого в своем воображении представим себе громадную, частью нормально обжитую, частью с чрезвычайно редким расселением, территорию, каковая изобилует во всех своих частях естественными богатствами, изрезана водными, железнодорожными и грунтовыми путями и т. д. и т. д., но в тоже время эта территория совершенно не имеет ни хозяйственного, никакого аппарата управления.

Вполне естественно, что экономические условия страны—основа жизни для таковой. Отсутствие же аппарата управления хозяйством—есть отсутствие того „рычага“, который мог бы привести естественные богатства в движение, приносящее пользу всему населению страны, а не отдельным лицам и установить план и систему этого движения ибо без этого движения и системы (без правильной эксплуатации и рационального распределения) естественные богатства являются в большинстве мертвыми или обречены на хищническую эксплуатацию отдельных предпринимателей.

Отсюда следует вывод—имеешь идею создания правильного аппарата управления хозяйством—значит имеешь „ключи“ для освобождения и использования в интересах всего населения естественных богатств страны.

Так как аппарат управления страны в своей деятельности должен опираться с одной стороны на естественные (природные) запасы и общие условия вообще, с другой—на трудящихся, как на рабочую силу, действующую под его руководством, то вполне из этого определяется, что вокруг этих двух его основ он и должен сосредоточить свое внимание, а именно: в первом случае составлять план эксплуатации естественных богатств и выработки материальных ценностей, распределять таковые и улучшать материальные условия жизни и быта трудящихся, а во втором—заботиться о состоянии трудящихся вообще.

*А отсюда мы видим, что аппарат управления должен состояться из двух его основных частей—назовем первую экономической, вторую—административной. Как та, так и вторая часть имеют свою опре-*

деленную конечную общую цель—улучшение жизни трудящихся, так что руководящее положение во всей системе аппарата должно занять заинтересованное в развитии страны лицо—тот же трудящийся. Иначе и не может быть, так как всякая продукция, произведенная в стране есть плоды работ трудящихся и всякий кто может трудиться, но не работает, расхищает для своего существования чужой труд, уменьшает те ценности, которые падают на долю другого трудящегося.

Определив ту массу, из которой должен быть построен аппарат и задачи, которые он должен осуществлять, необходимо установить и его систему строения, при которой он мог бы как в экономическом, так и в административном отношении обслужить своей деятельностью всю территорию страны.

Для того, чтобы вся страна шла нормальным планомерным темпом к развитию своей экономической мощи и чтобы она сохранилась как единица, имеющая единую и согласованную во всех своих частях цель и идею, нельзя допустить существование двух или нескольких верхних самостоятельно руководящих и независимых аппаратов, ведущих одну и ту же работу как по экономическому, так и административному управлению одной и той же страны, так как в противном случае этого единства в хозяйстве страны не будет.

Аппарат, как в экономической, так и административной части, должен приводиться в движение силой, произведенной из одной точки, каковая является сердцем (центром) страны, так как создание второго равного сердца (центра)—есть создание неизбежного расстройств функциональной деятельности того и другого центра и еще потому, что во-первых при многовластии возникнет взаимная помеха, а согласования в их деятельности не будет, во-вторых—места, подчиняясь одновременно двум тождественным центрам, неизбежно столкнутся с противоречивыми мероприятиями двух центров.

И так, правильно мы поступим, создав на воображаемой нами территории лишь один руководящий и возглавляющий страну экономический и административный центр или, иначе говоря, лишь централизовав экономическо-административное руководство страной.

Но в результате всех приведенных выше соображений и выводов об аппарате, приходится сказать, что мы своими доводами, как говорится, „Америци не открыли“, так как такой аппарат в СССР уже существует—это Исполнительный Комитет СССР. Мы лишь пришли к тому выводу, что построение его именно таково и должно быть.

## 2. Понятие об области.

Поскольку взятая нами мысленно территория громадна, имеет значительное протяжение с Севера на Юг и с Востока на Запад, то вполне ясно, что по своей растительности, вследствие неодинакового географического положения, а отсюда разного климата и других естественных условий, по почве, недрам, водным бассейнам, животному миру условиям быта и т. д. состоит из нескольких, вполне обособленных, резко отличающихся одна от другой областей. Такую Область проф. И. Г. Александров определяет следующей формулой: „Область—есть своеобразная, экономически законченная (но не замкнутая) территория страны, которая благодаря определенной комбинации из природных особенностей, капитальных ценностей (т. е. культурных

накоплений прошлого времени) и населения с его бытом и подготовкой для производственной и, вообще, хозяйственной деятельности, представлять определенную потенцию для выполнения той или иной функции в общей хозяйственной динамике страны“.

Одна область может быть благоприятна или богата одним видом естественных богатств и исторических накоплений исвязывается определенным бассейном рек, озер, морей и т. д., вторая имеет другой вид богатств и находясь в иных условиях против первой, имеет совершенно иные навыки населения, иное направление промышленности, кустарных промыслов, сельского хозяйства, иные условия быта специализации населения и т. д. и т. д.

Если изучить по каждой из таковых областей в отдельности вопрос о том, как исторически возникали и складывались характерные особенности таковых в развитии их хозяйства, то неизбежно определим специализацию этих областей, а также территориальное разделение труда между ними.

Возьмем для примера в приблизительных границах две смежные области, проектируемых Госпланом—Северо-Восточную (Северную) и Центрально-Промышленную.

Первая, занимая Северо-Восточное положение по отношению ко второй, и располагаясь в бассейне рек: Онеги, С.-Двины и Печеры, значительно отличается от последней, расположенной в центральной части РСФСР и захватывающей губернии: Московскую, Ивано-Вознесенскую, Ярославскую, Тверскую, Калужскую, Тульскую, Рязанскую, Владимирскую, Нижегородскую и часть Костромской.

В Северной области мы видим на севере тундры, южнее богатейшие лесные массивы, изрезанные судоходными и сплавными лесными реками, по берегам которых часто встречаются обширные заливные луга. В лесах часто можно встретить зверей и дичь.

Область, отличаясь от центральной области географическим положением, суровостью климата и находясь в менее выгодных условиях связи и сотрудничества со внешними по отношению к области рынками, является чрезвычайно редко населенной и находится не только на ступени низкого экономического развития, но даже не подвергнута глубокому экономическому изучению.

Леса, занимающие большую часть территории области и наличие в них зверя и дичи, а также обилие рек естественно заставили поселившегося на севере человека заниматься охотой и рыбной ловлей.

При отсутствии других путей сообщения, реки являясь наилучшими путями, привлекли население на свои берега, а наличие богатых лугов и возможность разведения на почве хлебных злаков, при соответствующем удобрении, создало условия для ведения скотоводства и сельского хозяйства вообще в области.

В этой плоскости и шло историческое развитие области и накапливались навыки населения таковой.

С развитием жизни в настоящее время мы видим, что население области при наличии колоссальных запасов древесины и возможностях взаимоотношений с внешним рынком, приобрело навык населения к лесоразработке, производит громадное количество древесины для сбыта вне ее.

Область участвует в значительной степени также в вывозе за свои пределы пушнины, как продуктов охотничьего промысла, кож,

шерсти, льна, щетины и в некоторой части масла, как продуктов сельского хозяйства. Из продуктов производства области, вывозимых из нее, нужно также отметить продукты перегонки дерева—смолу, скипидар и деготь. Остальные продукты, если не считать рыбы, ловимой по побережью Белого моря и Ледовитого океана, а также жиров (рыбных и морских зверей), употребляются самой областью и носят чисто местное значение, включая сюда и не упомянутую выше и сельско-хозяйственную продукцию.

Область, будучи поставленной в таковые естественные условия имеет определенную специализацию и в перспективе ее мы видим: крупную промышленность лесопильную, деревообделочную, целлюлозную, деревообрабатывающую сухой перегонки дерева и т. д.; звероловство, рыболовство и рыбоводство, скотоводство, маслоделие, луговодство и льноводство. Все это имеет в перспективе колоссальные размеры.

Из ископаемых богатств—нефть по Ухте, бурый железняк по приходам Печеры и медь по р. Цильме, а также залежи соли в перспективе имеют также свое значение и находясь на восточной окраине области, послужат скорейшему развитию жел.-дор. путей в области, что не изменяя специализации области в целом, ускорит процесс ее развития.

Во всех прочих видах промышленности область крупной роли сыграть не сможет и во ввозе этих продуктов производства будет иметь громадную нуждаемость.

Все вышеизложенное дает нам полное право назвать эту область лесо-сельскохозяйственной единицей, играющей и долженствующей сыграть в этом направлении определенную роль.

По мере продвижения от этой области на юг мы видим, как сменяется почва, хвойный лес уступает все более и более места лиственному, лесные массивы вообще вытесняются культурами сельского хозяйства, климат смягчается, количество атмосферных осадков изменяется, навыки населения переходят на иное направление, специализация становится иной, бассейн рек также не тот. Тяготение к северному экономическому центру ступевывается и наконец, переходит к совершенно другому и т. д. Чем дальше будем продвигаться, тем больше найдем условий совершенно чуждых области. Аналогичное изменение встретим при продвижении вообще по всем направлениям от всякой области.

Это обстоятельство позволяет нам сказать, что при таком продвижении мы вступаем в другую экономическую единицу, другую область, имеющую отличительные черты от первой и свою определенную физиономию.

Так продвигаясь, мы доберемся и до взятой нами для примера соседней с Северной Областью—до Центрально-Промышленной области.

Эта область, находясь в более выгодных естественных и географических условиях нежели Северная, отличается наибольшей плотностью населения и несравненно большим накоплением капитальных ценностей (культурных накоплений прошлого времени). Она, занимая центральное положение по отношению ко всему государству и располагаясь в бассейне рек: Волги и Оки, является и местом скрещивания и наибольшей густоты сети жел.-дорожн. путей, как артерий, связывающих отдельные области в их сотрудничестве, а отсюда и местом концентрации распределения. Благодаря тем же естественным и ге-



ографическим условиям она имеет несравненно более раннее, нежели Север, историческое развитие, с течением которого она присобрала крупное влияние на окружающие ее рынки.

Останавливаясь на каждой входящей в область губернии, хотя бы даже бегло, мы видим следующую картину:

В Ярославской губернии вследствие сосредоточения путей сообщения, играющих крупную роль в транспортировке товаров и по условиям нахождения вблизи крупных распределительных и производственных центров, население в большом количестве занято работами на жел. дор. станциях и речных пристанях (г. Ярославль даже в XVI веке был складочным местом иностранных товаров, не говоря уже о таких близ лежащих пунктах как г. Москва и Нижний). Рост городов создал обычай и навыки населения к отхожим промыслам по штукатурному, малярному, кровельному и т. п. ремеслу. Условия местности послужили стимулом, создавшим также стеклоделательную, фаянсовую, фарфоровую и табачную промышленность до значительных размеров.

В результатах таких условий отхожий промысел губернии, падая главным образом на население, превышающее 18 летний возраст, составляет 80,2% населения этого возраста, из каковых отлучается мужчин 69,4% и женщин 10,8% (однодневная перепись 1900 г.).

По Тверской губернии наблюдается также значительный отход на работы в Москву, Петроград и на Волгу. Наличие в недрах земли охры и других красок и минеральных накоплений создало соответствующую промышленность.

Наблюдается также значительный навык населения в работах на промыслах: войлочном, столярном и вообще мелкой поделки и резки дерева, сапожном, портняжном и т. д.

По подворному исследованию (1883—91 г.г.) зарегистрировано 148.545 чел., занимающихся местным промыслом и 265.538 отхожими, что даже еще тогда рисовало губернию с такой же стороны, как и Ярославскую.

В Тульской губернии наличие железной и других руд создало развитие в значительных размерах промышленности по обработке металла и особенно меди (самовары и т. д.).

При громадном разведении свекловичной и картофельной культур до видных размеров дошла промышленность по сахароварению и винокурению.

По Нижегородской губернии при ее географическом положении и содержании в недрах железной руды и других залежей чугуноплавильная, машиностроительная и химическая промышленность имеет громадные размеры и привлекает к себе в качестве рабочей силы большое количество населения.

По губернии Ивано-Вознесенской процветает промышленность бумаготкацкая, бумагопрядильная, бумагопрядильноткацкая, полотняная, шелкопрядильная, красильное и вообще химическое производство. Машиностроение и железноделательная промышленность также развиты. Заставляет обратить на себя внимание также стеклянное и фарфоровое производство. Сельское хозяйство здесь не процветает, скотоводство в плохом состоянии.

Что же касается Московской губернии, то таковая в общем и целом включает в себя почти все виды промышленности приведенных губерний.

Таким образом вполне ясно и очевидно, что описываемая область носит характер промышленный и значительно отличающийся от Северной области.

Специализация ее в этом направлении определенная и в перспективе своей имеет еще больший прогресс, тогда как сельское хозяйство в этом крае должно идти обратно пропорционально развитию промышленности.

При продвижении из этой области мы будем наблюдать аналогичные явления продвижению из Северо-Восточной области в изменении условий жизни территории и ее специализации.

Это обстоятельство дает нам полное право констатировать тот факт, что вся страна разделяется на несколько, своеобразных по хозяйству, естественным и бытовым условиям, по подготовке и специализации частей (областей), выполняющих отдельные функции в общей хозяйственной жизни страны и нуждающихся во взаимном сотрудничестве.

Государственными органами РСФСР это положение было своевременно учтено и мы видим проект, к осуществлению которого уже частично приступлено, по которому Европейская Россия разделяется на следующие 12 областей:

- |  |                  |
|--|------------------|
| 1. Северо-Западная с центром             | г. Петроград.    |
| 2. Северо-Восточная        "        "    | г. Архангельск.  |
| 3. Западная                 "        "   | г. Смоленск.     |
| 4. Центрально-промышленная               | г. Москва.       |
| 5. Ветлужско-Вятская с центром           | г. Вятка.        |
| 6. Урал                       "        " | г. Екатеринбург. |
| 7. Юго-западная           "        "     | г. Киев.         |
| 8. Центрально-черноземная                | г. Воронеж.      |
| 9. Средне-Волжская        "        "     | г. Самара.       |
| 10. Юго-Восточная         "        "     | г. Саратов.      |
| 11. Южно-горно-промышленная              | г. Харьков.      |
| 12. Кавказ                   "        "  | г. Владикавказ.  |

### 3. Роль области в государстве.

Экономические единицы (области) являются как таковые законченными территориями, но вполне независимыми от внешней территории быть не могут, так как производя одни продукты, они не могут производить, или не производят за невыгодностью, других продуктов или, наконец, они не в состоянии произвести потребного количества всей продукции, необходимой для жизни области.

Одна область дает продукты охоты, но нуждается в орудиях охоты, дает лес, но нуждается в топорах, пилах, машинах и т. д.; вторая дает машины, краски, металл, но нуждается в хлебе; третья дает нефть, но не имеет мануфактуры и т. д. и т. д.

Им необходимо сотрудничество с другими областями. Специализация и разнообразия в направлении деятельности между отдельными областями, составляя процесс территориального разделения труда между ними и вызывая необходимость взаимного сотрудничества, послужили стимулом к созданию целой сети железных дорог на территории всей страны, а также канализационного соединения отдельных бассейнов. Таким образом при делении страны на области связь

центрального государственного аппарата с ними, а также и связь между областями вполне гарантирована и в будущем в условиях создания областей она разовьется до максимума.

*Область, являясь территорией, имеющей определенные природные особенности, определенные исторически накопленные культурные ценности, быт и нравы населения, а также состояние производственной деятельности, представляет определенную и законченную картину, которая показывает ту роль, функции и их размер, каковые должна выполнить область как составное звено всей цепи—государства в его хозяйственной жизни. (Проф. И. Г. Александров).*

В свою очередь совокупность всей сети этих картин (областей), покрывающих всю страну, дает общую хозяйственную картину этой страны, что опять в свою очередь даст возможность государственному аппарату вести свой корабль (страну) по определенному курсу, так как он благодаря этому имеет определенный план и постоянно посвящен в то, какие функции выполняет при действии механизма всего государства каждая его составная часть. Иначе и не может быть так как область в этом случае, имея свою специализацию и базу материальных и естественных ресурсов для этой специализации, представляет из себя отдельное колесико, особую составную часть всего механизма данной страны, рычаг выполняющий определенные функции по определенному плану и системе.

*Таким образом при осуществлении деления страны на области государство может вести соответствующим стройным планом свое народное хозяйство, отыскать пути наилучшего и наиболее полного использования всех возможностей при наименьшей затрате средств и времени, наладить правильность учета, заданий, обмена, транспортировки и распределения производственной продукции между областями в отдельности, в стране—в целом и т. д.*

Центральный государственный аппарат, насаждая в областях свой областной административно-экономический орган управления, будет иметь в его лице проводника и систематизатора на территории области тех задач, которые пали на долю последней.

Так как при условии централизованного руководства в исполнении страной общегосударственного плана, опирающегося на области, для Центра крупной страны не возможно детальное и полное вхождение во все стороны экономического строительства. необходима организация в областях такого областного аппарата, каковой бы являлся в значительной степени самостоятельным, в вопросах чисто местного характера автономным, но лишь работающим по установленному государством плану, и под его руководством, иначе Центр может задерживаться на многочисленных делах, затрагиваемых местами и потерять сосредоточенность своего внимания на делах общегосударственных.

Из всего изложенного о роли области в государстве вытекает, что в основу ее кладется такая организационная проблема, в которой государственное территориальное разделение труда является основой его связей; разделение это не есть замыкание отдельных хозяйств в себя, которые сами по себе живут, в других не нуждаются, и друг с другом конкурируют.

Построение областей—есть создание районов, которые могли бы свои задачи выполнить наилучшим образом и вместе с тем каждый

район, выполняя свою роль, мог бы поддержать ту работу, которую ведут другие районы.

Каждая область в своем хозяйстве может подняться вместе с общим поднятием хозяйства всей страны, что может в свою очередь иметь место тогда, когда каждая область примет участие в строительстве всего народного хозяйства страны.

Вот какое обстоятельство настоятельно требует крепкой внутригосударственной связи, общего государственного плана, общего хозяйственного учета, взаимного обмена и взаимной работанности, что наиболее приемлемо и осуществимо, расчленении при Республики на приводимые выше области.

#### 4. Приближение к определению областных границ.

Касаясь вопроса установления границ области, приходится констатировать тот факт, что экономическая (хозяйственная, естественная) граница области расплывчата, так как переход от одних условий одной области к другим условиям жизни в другой смежной области в большинстве случаев не резко выражается, а изменяется постепенно, по мере продвижения.

Но в условиях хозяйственного ведения жизни страны требуется точность и определенность, так что одна область от другой должна быть отмежована границей как линией, а не полосой.

Эта граница может быть выявлена при изучении основных промыслов и отраслей промышленности, профессионального состава населения, уклонов сельского хозяйства, ввоза и вывоза важнейших продуктов, условий транспорта и главнейших экономических пунктов для данной местности.

Изучив с этой стороны как две смежные области, так и расплывчатую границу между ними, можем установить на этой расплывчатой границе экономическую границу — линию.

Для большей ясности этого столь важного вопроса я приведу пример способов отыскания границ между Северо-Восточной и Ветлужско-Вятской областью.

Так как эти области имеют разделяющую их, как я выше называл — расплывчатую полосу, проходящую обжитой территорией главным образом по Северо-Двинской губернии, то на этой полосе, как примере я и остановлюсь.

Из приведенного ранее описания Северо-Восточной области установлено, что она носит характер лесо-сельско-хозяйственный. Такой же характер имеет в общем и целом входящая в нее Северо-Двинская губерния. Ветлужско-Вятская же область носит характер земледельческий, с сильно развитой мелкой, а также кустарной промышленностью. Площадь засева на 1 человека в этой области больше площади засева чем по Северо-Восточной области.

Приведу для примера статистические данные переписи 1920 г.; они выражают следующее:

Площадь посева по Северо-Двинской губернии:

По Сольвычегодскому уезду . . . . .	27079,1 дес.
„ В.-Устюгскому „ . . . . .	49518 дес.
„ Никольскому „ . . . . .	87566,4 дес.

и при наличии населения по данным того же года:

По Сольвычегодскому уезду . . . . .	161,128 чел.
„ В.-Устюгскому „ . . . . .	172,326 чел.
„ Никольскому „ . . . . .	284,091 чел.

определяется, что на 1 человека сельских местностей причитывается площади засева в сотых десятины:

По Сольвычегодскому уезду . . . . .	0,17
„ В.-Устюгскому „ . . . . .	0,28
„ Никольскому „ . . . . .	0,31

т. е. ясно можем вывести определенное заключение, что по губернии посевная площадь по мере передвижения с Севера на Юг увеличивается и по южному (Никольскому) уезду приближается к площади засева Ветлужско-Вятской области, где падало по той же переписи около 0,32 на человека.

Принимая во внимание вышеприведенные данные, а также то обстоятельство, что Архангельская губерния имеет на каждого человека 0,16 десятин посева, а Вологодская 0,31 (все данные переписи 1920 г.) мы имеем основание сказать, что Северо-Восточная область по этим признакам постепенно идя на приближение к Ветлужско-Вятской, по Никольскому уезду имеет условия родственные последней.

Обеспеченность лошадьми, скотом и сельско-хозяйственным инвентарем по мере удаления на Север уменьшается:

	Процент хоз. не обеспеч. с.-х. инвент.	На каждое хозяйство приходится голов скота			
		Раб. лошадей	Коров дойных.	Овец взросл.	Свиней ст. года.
Никольский уезд . . . . .	7 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>	1.0	1,8	1,08	0,17
В.-Устюгский уезд . . . . .	12 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>	0.7	1,1	0.6	0,06
Сольвычегодский у. . . . .	12.2	0.59	1.09	0.8	0,01
Архангельск. губ. . . . .	12.2	—	—	—	—

Разница процентов обеспеченности хозяйств области по отношению к Никольскому уезду объясняется тем обстоятельством, что интенсификация сельского хозяйства в Никольском уезде несравненно более развита, нежели в остальной области. Тожественное соотношение в сельском хозяйстве существует между обеими областями (С.-В. и Вет.-Вят.).

Все эти данные дают определение, что граница областей в сельско-хозяйственном отношении идет определенно где то по Никольскому уезду.

Но наиболее конкретное разрешение затронутого вопроса можем получить мы тогда, когда учтем наиболее детальные особенности сельского хозяйства.

В этом отношении полезны будут следующие сведения:

	На одно хозяйство приходится десятин посева сведения 1920 г.				
	Ржи.	Пшеницы	Ячменя.	Овса.	Льна.
Сольвычегодский у. . .	0,38	0,001	0,37	0,13	0,019
В.-Устюгский уезд . . .	0,49	0,03	0,35	0,52	0,019
Никольский уезд . . .	0,78	0,03	0,13	0,71	0,045

Из таблицы видно, что Никольский уезд отличается резко льноводством, что линия посева ржи, пшеницы и овса, идя с Севера на Юг, имеет повышение, а линия посева ячменя наоборот—понижение.

Это говорит за то, что условия для сельского хозяйства по губернии не одинаковы, и что найдя точку пересечения линии повышающихся и понижающихся культур мы этим самым найдем ту критическую точку, которая должна стоять на сельско-хозяйственной границе областей.

Найти эту точку не трудно, так как линия культур достигая определенной средней арифметической величины и продолжая идти дальше будет иметь свое продолжение уже на другой области.

Итак, надо найти, как среднюю цифру культур идущих на повышение, так для контроля первого решения среднюю культуру понижающихся.

Для примера возьмем среднюю ржи и ячменя. Для ржи она будет  $(0,78+0,49+0,38) : 3=0,54$  т. е. где то между 0,49 и 0,78 или говоря проще, между центрами В.-Устюгского и Никольского уездов. Средняя ячменя  $(0,13+0,35+0,37) : 3=0,28$ . Получается, что контрольная цифра подтверждает, что точка должна быть между теми же центрами, так как 0,13 и 0,35 есть центры их. Отыскать установленные точки на местах особого труда уже не представляют.

Таким образом между этими областями, имеющими сельское хозяйство (других особенностей в данном случае я в расчет не принял) мы определили их сельско-хозяйственную областную границу.

Переходя к вопросу о лесах и лесо-эксплоатации, мы должны констатировать, что подавляющее большинство площади С.-Двинской губернии занято лесом, так как цифровые данные нам об этом говорят следующее:

	Общая пл. земли в десятинах.	Площадь под лесом в дес.	%/о площади занятой лесом.
Сольвычегодский у. . .	3876704	3540546	91,3
В.-Устюгский уезд . . .	1550848	1330689	83,2
Никольский уезд . . .	3369704	2248947	66,4

Таким образом наиболее лесистым является Сольвычегодский уезд, В.-Устюгский уезд является уже менее лесистым и, наконец, резкую разницу в лесистости можно наблюдать в Никольском уезде. (В Вятской губ. под лесом 60% всей площади).

Все это представляет нам возможность судить о том, что Никольский уезд уже не может играть той роли в лесной промышленности, как прочая часть губернии, но мы знаем, что лесная промышленность стоит в числе важнейших факторов промышленности Северо-Восточной области

Усматривая по роду бывшего лесного владения следующее:

	Бывших казен.	Бывших удельных	Бывших крест.	Бывших владельческих.
Сольвычегодский у.	3213656	260782	61930	14167
В.-Устюгский уезд .	1249449	2245	30560	48435
Никольский уезд .	2005543	—	115504	127900

т. е., что владений удельных в Никольском уезде не было. При наличии этого факта можно сделать вывод только один, что для эксплуатации с целью экспорта там леса не совсем благоприятны, так как известно, что где их удобнее сплавлять и где близка вывозка их, там Удел и нарезал себе лесные владения. Да и действительно большая часть лесных массивов уезда расположены в бассейне рек не Сев.-Двины, а в бассейне притоков р. Волги. Только река Юга составляет исключение, но и та вследствие чрезмерно быстрого обмеления для нормального сплава леса для экспорта в большом количестве не способна.

Кроме изложенного из таблицы видно, что владения по Никольскому уезду крестьянские и владельческие дают большой скачек на повышение против прочих уездов, это несомненно говорит о том, насколько больше требовалось лесных материалов для подробных сельскому хозяйству целей.

Отсюда следует вывод таков: в двух уездах население работало на лесу, имеющем торгово-промышленные цели, а в третьем больше в целях упорядочения сельского хозяйства и прочих целей местного значения.

А если так то и по лесному признаку Никольский уезд однородность имеет не с С.-В., а с Вят. Вег. областью.

В данном случае водораздел бассейнов есть лесная граница области, а он проходит именно по Никольскому у

В отношении смолокурения и дегтекурения имеются следующие данные:

Сольвычегодский уезд имеет 509 смолок. завод. и 26 дегтек.

Никольский " " 35 смол. " и 43 "

По Никольскому уезду наблюдается явление обратное Сольвычегодскому: в нем более развито дегтекурение, а смолокурение наоборот—меньше.

Такое явление объясняется тем, что смолокурение в Сольвычегодском уезде вследствие обилия сосновых пород и удобства транспортировки смолы к порту Архангельск при необходимости для населения промыслов, вследствие недостаточной интенсификации сельского хозяйства, развиваться должно естественно, в Никольском же уезде и путей удобных для сбыта нет и сосновой породы относительно меньше и иные условия сельского хозяйства.

Дегтекурение же развито по Никольскому уезду больше по той причине, что деготь как продукт местного употребления главным образом для сельского хозяйства, имеет большой спрос на месте, как в хозяйстве более развитом.

Граница области в отношении разделения этого вида промысла должна естественным образом сочетаться с одной стороны с границей сельского хозяйства, и с водоразделом—с другой.

Отношение рыбно-звериных и отхожих промыслов, составляющих обычное занятие населения Сев.-Восточной области можно выразить в следующем:

	Сольвычегод. у.	В Устюжск. у.	Никольск. у.
Рубка и сплав леса	Работает более полов. населен.	Работает более полов. населен.	Работает менее пол населен.
Охота . . . . .	Сильно развита.	Сильно развита.	Слабо.
Плавание на судах реч. бас. . . . .	Сильно развито.	Сильно развито.	Отсутствует.
Рыбная ловля . . . . .	Ниже областн. значения	Ниже областн. значения.	Местное значение.
Выезд на работы в Архангельск	Частое явлен.	Частое явлен.	Редкое явление.

Отсюда вывод таков, что число промышленников, отбывающих на отхожие промыслы для работ, являющихся основным занятием Сев.-Восточной области, по Никольскому уезду чрезвычайно мало.

Это обстоятельство объясняется в значительной части тем, что число промышленников и сумма отхожего заработка находится в зависимости от состояния сельского хозяйства. Чем больше обеспечено хозяйство, тем меньше промышленников и наоборот.

В общем мы видим, что областные границы быта и навыков населения при изучении последних (уклонов в специализации мест) легко может быть установлены, что они близко связаны с естественными границами основного хозяйства (в данном случае сельского и лесного) области.

В приведенном случае вполне ясно, что Никольский уезд должен быть присоединен в значительной своей части к родственной себе земледельческо-промышленной Ветлужско-Вятской области.

Таким образом мы можем сделать следующий вывод: особенности основных видов хозяйства двух смежных областей и подсобные им виды производства и промыслов дают нам границу области, но так как эта граница разделяет не только одну область от другой, но и смежные первичные единицы (районные волости), то детали ее могут быть выявлены лишь при конструировании этих первичных единиц.



## 5. Центральный государственный аппарат должен непосредственно опираться на области, а не на губернии.

Рассуждая по вопросу понятия об области, а также о роли ее в государстве, мы этим самым уже разрешили затрагиваемый вопрос, но все же поскольку вызываемая созданием областей реформа имеет серьезнейшее значение для страны, возможно более детально остановиться на специальном вопросе о том, почему губерния должна уступить место области.

Какую бы мы не взяли область, она имеет по всей своей территории один определенный экономический базис так как при их построении это как раз и берется за основу.

В тоже время каждая область включает в себя в среднем 5—6 губерний. Отсюда выводим заключение, что каждая губерния, входящая в область, имеет своим хозяйственным базисом осколок хозяйственного базиса области и представляет из себя составную часть хозяйственной единицы—области. Таким образом губерния является величиной меньшей экономической единицы, т. е. выражаясь арифметическим языком можно назвать ее правильной дробью, а языком хозяйственника она может формулироваться: отдельный отрывок от цельной по своему хозяйству территории.

Это обстоятельство сказывается на практической работе губернии.

Они мало того, что вследствие чрезвычайно ограниченного или иногда случайного своего поля, не дают возможности осуществить правильное разделение труда, основанного на специальных задачах, вытекающих из характера территории, но даже сами представляют из себя случайный отрывок отдельного края (области) и вследствие тождественности и единства одной с другой, поставлены в такие условия, что без взаимной увязки своего хозяйства, и вообще того или иного плана, не могут должным образом построить его.

Перспективный план сельского-ли хозяйства, лесного дела, промышленности, торговли и т. д. в одной губернии правильно может быть построен лишь по согласованию с другой, так как они взаимно в своем постоянном сотрудничестве одна от другой зависят по естественным условиям, по путям сообщения и т. д. Изучение губернии вызывает изучение всего края и первое может быть соответственным правильным образом обосновано, как извлечение из общекраевого изучения.

Вопросы телеграфной, почтовой, воздушной, речной-судоходной связи могут быть правильно налажены лишь при самом теснейшем контакте каждой губернии; допустив самостоятельное разрешение вопроса, без взаимной увязки его каждая губерния может допустить чрезвычайно путаную и невыгодную с хозяйственно-общегосударственной и общегосударственной точки зрения обстановку, и при том обстановку с неприемлемой невязкой.

Кроме того существование губернии является буфером, смягчающим те мощные удары, которые могла бы нанести область на хозяйственном фронте с целью возрождения и развития общего хозяйства, и на культурном фронте в целях приведения в наиболее удобный вид и условия для „грызения“ тот „гранит“, который по выглажению тов. Троцкого есть „гранит науки“ и ~~который должен быть разбит~~ мы все и особенно наша молодежь.

И действительно, при ограниченных и распыленных бюджетных средствах отдельных губерний, они разве в состоянии создать порядочное по своим размерам промышленное предприятие? К сожалению нет. Но мы должны сказать, что нам пора приспособляться к крупной индустрии так как кустарная, полукустарная и мелкая промышленность не выгодны.

Тоже видим в отношении и учебных учреждений губернии: надо днем с огнем искать такое учебное заведение из профессионально-технических (про общеобразовательные и говорить не приходится), которое имело бы оборудование или хотя бы научно-технический кабинет, обставленный по должному и которое бы было надлежащим образом обеспечено педагогами.

Каждая губерния, сознавая необходимость развития образования, стремится к организации большего количества разных по специальностям учебных заведений, так как ей все специалисты нужны, но нельзя сказать, чтобы „тяп да ляп—и вышел корабль“.

Мы видим опять распыление и так скудных средств и сил.

Только область сможет объединить силы и применительно условиям своей территории насаждать на ней сеть соответствующих профессионально-технических учебных учреждений: где выгодно и целесообразно по условиям мехтехникум, где педтехникум, где сельскохозяйственную, где лесную, где фельдшерскую школы и т. д., снабжая их в тоже время как следует.

Да и вообще-то если вы взглянете на любые губернии, проектируемые к объединению в одну область, то увидите, что все эти губернии, являясь родственными по специализации, быту, естественным условиям, бассейну, по нуждаемости во ввозе, ведут через свой аппарат тождественную работу, командируют по одному и тому же делу лиц в одни и те же места, создавая этим самым параллелизм и лишнее расходование средств и т. д. и т. д.

Что же, при осуществлении общегосударственного плана (не говоря уже о составлении такового), является наиболее приемлемым, губерния или область?

При создании области государство будет иметь в пять-шесть раз меньше опорных пунктов, что упростит его работу по экономическому управлению, уничтожит параллелизм и вызовет сокращение расходов; при осуществлении общегосударственного плана оно будет опираться на единицы, обладающие по своей территории определенным законченным экономическим базисом, а не на отдельные части его, что не распылит общего плана, не заставит размениваться на мелочи, освободит от лишней параллельной работы, наблюдающейся при существовании губернии, как дробных величин; поставит в нормальные условия транспортировку, закупку, ввоз, вывоз и вообще распределение материальных ресурсов, уничтожив этим самым существующий параллелизм и конкуренцию в погоне за сбытом и ввозом производимым множеством мелких единиц—губерний, запутывающих этим самым нормальный план, и создаст компактный планомерно-массовый оборот.

На конкуренции между отдельными губерниями я останавливаюсь потому,—что таковая для двух или нескольких территорий равноправных, независимых друг для друга и находящихся в одинаковых условиях, однородной потребности во ввозе и сбыте неизбежно должна возникнуть и возникает, как между двумя покупателями и торговцами,

в результате чего одни из них зачастую имеют ущерб, а это при повторении нарушает план хозяйства потерпевших губерний и таковое (хозяйство) делает те или иные искусственные, но не совсем целесообразные уклоны (центральному аппарату за всеми деталями всего хозяйства страны, разбитого на многочисленные территориальные части—губернии, усмотреть невозможно, так как многочисленность эта усложняет работу аппарата).

Мало того, нечто в роде конкуренции между отдельными губерниями имели место даже такие случаи, как испрашивание дотационных средств в центре.

Одна губерния по каким-либо удачно сведенным и доказанным доводам получала известную сумму дотации, вторая губерния из той же областной единицы, узнав цифры, полученные первой и зная что она по своему хозяйству должна рассчитывать на сумму не меньшую таковой, вооружившись цифровыми доказательствами „сног до головы“, шла по тому же пути. Но доли доставались часто не равно—пропорциональные их состоянию и действительным хозяйственным нуждам. В результате развитие хозяйства в губерниях ведется не планомерно и с перебоями.

Кто виноват? А только то обстоятельство, что губернии, как мелкие единицы по своему хозяйству не вполне законченные и выявившиеся и по своему количеству многочисленные, ни как не могут быть поддающимися всестороннему учету единицами.

Мы знаем, что для Центрального государственного аппарата опорными основными единицами могут быть только области, что возможен всесторонний учет отдельных частей области (в виде губернии) и планирование их хозяйства только для областного аппарата, для центра же последние (губернии) создают осложнение работ и чрезвычайное разбухание Наркоматов, которое все же не разрешает положения вещей, так как число вопросов, затрагиваемых многочисленными губерниями лично и письменно настолько громадно, характер их настолько разнообразен, что даже молчанию последовавшему на некоторые запросы не приходится удивляться.

Много запросов со стороны губерний в Центр разнохарактерных, не меньше запросов и тождественных, исчерпывающий ответ на каковые каждый раз требует особого подхода в зависимости от условий губернии. Облегчить это дело поможет только область, исчерпав каждый запрос применительно местным условиям, каковое обстоятельство не всегда бывает доступно Центру.

Все это говорит за то, что погубернское деление не устраивает, не уточняет, а наоборот, содействует стихийному разделению труда между ними.

Оно усложняет работу, создает параллельный лишний аппарат, удорожает продукцию, усложняет, запутывает плановое распределение.

Оно целесообразно было для прежних феодалов и властителей в смысле администрирования, но теперь когда мы держим курс на развитие хозяйства страны, губернии, как опора для государства, устарели и для Республики целесообразнее осуществлять принцип разделения своей территории на рационально-экономической основе и на цельном экономически выдержанном и по естественным условиям законченном хозяйственном базисе, на каковом и строится область.

Таким образом какую бы то ни было страну, занимающую громадную территорию, в целях наиболее правильного развития и вообще экономического прогресса ее, а также упрощенного управления хозяйством, является целесообразным разделить на отдельные, имеющие своеобразное законченное хозяйство, территории—области.

Губерниям же, занимающим совокупностью своей области, чтобы не вносить своей несогласованностью дефектов в хозяйство таковой (в данном случае можно вспомнить пословицу—„у семи нянек дитя без глазу“) пора уступить свое место области, иначе они (губернии) останутся висеть на воздухе, так как отдельные Наркоматы уже имеют свои областные органы, продиктованные к организации самой жизни.

## **6. Административный аппарат должен строиться по экономической сети областей.**

Факт существования губернии дает нам повод сказать, что управление народным хозяйством в настоящий момент опирается на сеть административного деления, тогда как при организации областей должно быть совершенно обратное явление.

Чтобы не быть голословным в том, что административный аппарат должен строиться по сети экономической, я приведу к этому соответствующие доводы.

Экономический аппарат области, находясь в главном фокусе хозяйственной жизни данной области (в областном экономическом центре) осуществляет свои хозяйственные функции по соответствующей экономической периферии и во всей своей деятельности на местах имеет постоянное соприкосновение с массами, и наоборот массы с ним.

Так например по линии лесного хозяйства областной аппарат намечает соответствующий план лесозаготовки, механизации лесных разработок, ведения лесного хозяйства и для осуществления такового требует колоссальное количество рабочей силы.

Аппарат по управлению фабрично-заводской промышленностью, в целях наиболее радикального развития промышленности области, сокращает один вид промышленности, увеличивает другой и сосредоточивает таковую в местах наиболее приемлемых для него по условиям, что отражается на самих массах.

Орган земледелия, учитывая наиболее характерные по своему хозяйству районы, ведет среди них соответствующую работу, направленную в сторону дальнейшего развития специализации и интенсификации сел.-хоз. вообще; направляет и регулирует ведение сельского хозяйства по области, заботится о своевременном и полном обсеменении полей, ведет борьбу с вредителями и т. д. или иначе говоря содействует массам.

Государственные торговые органы, (а также и кооперативные), учитывая хозяйственную картину области и концентрацию рабочих и вообще производительных сил, как потребителей, принимают соответствующую определенную ориентацию и план работ.

Развитие дорожной сети идет всегда в согласовании с хозяйственными потребностями; то же самое можно сказать и про почтово-телеграфную и телефонную связь. Разве все эти органы своей дея-

тельностью не играют решающей роли для народных масс? Конечно играют, но в тоже время они (хозорганы) в своей деятельности, имея план рационального развития хозяйства, сами ведут приспособление направления работы к экономическим условиям области.

Все это наглядно показывает, что где соответствующие благоприятные естественные условия для промышленности,—там и промышленность, где промышленность —там и народ, где народ,—там и хозяйственные органы всех направлений (промышленности, промыслов, почты, телеграфа, путей сообщения, коммунального строительства, торговли, земорганы и т. д.).

Мы отсюда можем и должны сделать вывод, что хозяйственная концентрация группирует вокруг себя людей и что люди побуждают к народжению вокруг себя хозяйственной же концентрации, т. е. первый живет для второго, второй для первого: хозяйственный аппарат привлекает народ, чтобы расширить свою деятельность и больше дать благоприятных хозяйственных условий для последнего; народ, чтобы скорее улучшить свое материальное положение, старается больше произвести и этим самым улучшает интенсификацию хозяйственного объекта.

В результате видим, что экономическое построение, как фактор наиболее тесный, даже неразрывный с массами, наиболее приемлем для масс и что административная часть, как вытекающая из двух этих соприкасающихся факторов, должна следовать по пути следования первых, а за ними же должно идти и культурно гуманитарное и профессиональное дело и т. д.

И действительно какая иная может служить база для администрирования, для органов здоровья, нормализации труда, просвещения, социального обеспечения и т. д., как не база первых двух факторов?

Ясно, что для того, чтобы всем хозяйственным органам управлять хозяйством всей области, необходимо нахождение их на месте наибольшего сосредоточения экономической жизни данной области и наибольшего накопления всевозможных хозяйственных вопросов, требующих скорого и исчерпывающего их разрешения.

Естественно, что пункт этот есть экономический узел, являющийся центром притяжения и концентрации как всей продукции поступающей извне и изнутри области, а отсюда и главным распределительным областным пунктом, так и вообще местом концентрации производительных сил области.

Такое место есть главный фокус хозяйственной жизни области (областной экономической центр) и оставить областные хозяйственные органы вне этого центра т. е. на месте по административному указу, значить поставить их в ненормальные условия работы т. е. уподобить хозяйственный аппарат управления рулю, поставленному не на том месте, де ствует откуда он делает судно наиболее послушным при поворотах, не на корме, а где-то сбоку.

Допустим на минуту, что административный аппарат находится не в экономическом центре области, а совершенно в ином пункте и что он обслуживает своей деятельностью территорию, не во всем своем протяжении совпадающую с областью, как хозяйственной единицей. (В данном случае административная сеть не будет совпадать с хозяйственной).

Кто же тогда будет иметь возможность инспектировать и наблюдать вообще за правильностью форм деятельности областных хозяйственных органов, регулировать общий бюджет и согласовать план работ между всеми отраслями хозяйства области?

Кто сообразно намеченному хозяйственному плану и состоянию хозяйства области будет строить налоговую политику и приспособлять соответствующим образом построение сети для проведения таковой?

Кто должен разрешать конфликты и недоразумения, неизбежно возникающие в период своей деятельности, между отдельными хозяйственными органами и вообще регулировать должный общественный порядок, безопасность, благоустройство и т. д. в местах, где по хозяйственному плану вызывается концентрация средств и народных масс?

Кто своевременно при составлении хозяйственных планов и построечий бюджета отдельным ведомством сумеет оговорить соответствующие условия использования и оплаты труда рабочих и сообразно намеченному хозяйственному строительству и намеченным пунктам сосредоточения рабочей силы, сможет своевременно провести организационную работу для насаждения культурных знаний и для оказания медицинской помощи трудящимся, и т. д. и т. д.?

Мы видим, что в данном случае на месте концентрации хозяйственных органов области Областного Исполнительного Комитета с его административным и культ-гуманитарным аппаратом нет.

Если где-либо таковой и есть, то его функции не охватывают всей области т. к. его административные границы не совпадают с экономическими.

Получается то обстоятельство, что одну и ту же работу приходится делить между теми административными аппаратами, которые хотя бы некоторой частью проходят с этой административной границей по этой области.

Исполнительный Комитет, находясь со своим административным аппаратом в состоянии оторванности от хозяйственного аппарата области, не может быть в своевременном курсе предполагаемых и проводимых мероприятий последнего.

При оторванности у него не может быть базы, опираясь на которую он должен осушать влечь свою деятельность.

Но мы знаем, что правильно построенный аппарат в своей деятельности должен опираться с одной стороны на естественные условия и вообще экономические возможности, обслуживаемой им местности и с другой стороны на трудящихся, как рабочую силу, действующую под его руководством и обслуживаемую им таковую в должные, все время прогрессируемые, условия материального и культурного состояния жизни и быта.

Отсюда определенный следует вывод, что аппарат управления (Исполнит. Комитет с его органами) неизбежно столкнется с необходимостью осуществления наряду с административными мероприятиями и хозяйственных мероприятий, для чего потребуются организация хозяйственных органов в целях обслуживания территории, имеющей административное очертание границ (Управление по Административной сети).

А это уже является шагом, который ставит на областную хозяйственную единицу крест, так как в таковой мы увидим целый ряд самостоятельных равноправных органов, ведущих одну и ту же работу в разных частях области и при этом не будет аппарата, согласующего

работу эту по всей области. О правильном ведении хозяйства области, нормальных взаимоотношениях между ними, об упрощении порядка ведения хозяйства страны и о должном прогрессе такового, об освобождении от параллелизма в работе и т. д. тогда не может быть и речи.

Мы имеем конкретно сказать, что ведение хозяйства, с разделением такового на самостоятельные единицы согласно административной сети, нарушит соответствующую правильную форму ведения хозяйства однообразных по своему характеру отдельных территорий (областей)—в частности и страны—в целом, разобьет правильно построенный план развития такового и вызовет, за усложнением работы, перебои в нем.

Административирование может протекать правильно только тогда, когда оно согласовано с экономическими условиями и возможностями, а административный аппарат только строясь по экономической сети может в своей деятельности оправдать свое назначение и в тоже время создать опору, содействующую достижению хозяйственными органами развития прогресса в хозяйстве и, наконец, приблизить себя к массам, так как таковые сосредотачиваются там, где ведется хозяйственное строительство, и потребность в нем концентрируется там, где больше кипит жизнь.

Это же самое мы должны сказать по отношению не только административного управления, но и культурно-гуманитарного, а также кооперативного и профессионального аппаратов, как аппаратов, охватывающих единую по своему основному хозяйственному базису и прочим условиям территорию.

## 7. Деревня—первичная ячейка в хозяйстве Области.

Область, представляя из себя законченную картину, рисующую государству какую роль, функции и их размер, она должна сыграть для него, как составное звено всей цепи, для того чтобы выполнить соответствующим планомерным образом лежащие на ней задачи, должна своим аппаратом обнять всю жизнь своей территории, не исключая самых глухих „медвежьих уголков“.

Для того, чтобы наиболее детально остановиться на том, как должен развернуться ее механизм, которому положено обслужить своей функциональной деятельностью всю территорию, анализирует состояние самих мест.

Крестьянское население рассеяно по деревням, расположенным в большинстве по берегам рек и речек или вблизи таковых.

Деревня представляет из себя 10, 20, 50, а в более густо заселенной территории значительно большее количество (свыше ста) сгруппированных крестьянских изб (домов), отстоящих один от другого на незначительном интервале (всего чаще интервал этот 6—8—10 сажен).

Иногда можно встретить, также находящиеся в большинстве случаев в виду от деревень в верстах 4—8 отдельно ютившиеся по 1—2—3 домика. Это поселок крестьян, выехавших на отруб или хутора.

Если проследить за дорогами, идущими из этих деревень, то мы найдем тропинки, которые ведут на поля, в лес, на луга и в соседние деревни и худенькие проезжие дорожки, ведущие по тому же направлению, но лишь местами, встречающимися на пути меньше препятствий для проезда (ручейкоз, изгородей, озер и т. д.).

Эти пути создались в процессе хозяйственных мероприятий деревушки, являются ее жизненными артериями и вследствие этого они

наглядно рисуют экономическое тяготение деревни к той или иной полезной и необходимой хозяйственной базе.

Вполне естественно, что дороги и тропинки в лес говорят о том, что его посещает население с целью обеспечения хозяйства топливом, строительными, поделочными и прочими материалами, а также грибами, ягодами и т. д.; дороги в поля и на луга, также вполне определенно говорят сами собой—для какой хозяйственной роли они созданы, что же касается дорог в соседние деревни, то они показывают, что *деревня в своей хозяйственной жизни не может быть замкнутой, что она остро нуждается по своему хозяйству во взаимоотношениях с внешней по отношению к ней миром.*

И действительно, остановившись на хозяйстве деревни, установишь, что деревня, сосредоточив свое внимание на сельском хозяйстве, независимо от того имеет производительность сел. хоз. она с избытком или недостатком, во всяком случае не производит чрезвычайно многих продуктов своей повседневной хозяйственной потребности, не говоря уже о фабрично-заводской продукции.

Дело в том, что если деревня помимо сельского хозяйства и занимается тем или иным кустарным ремеслом, то этот род ремесла вследствие чрезвычайно однообразных условий для всех домов данной деревни, носит по всей деревне преимущественное положение.

Так например если соответствующие благоприятные условия поставили в деревне возможность заниматься помимо сельского хозяйства выработкой корыт, ведер, а также плетением корзин, то этот род ремесла распространен среди всех домов в деревне, а если и есть исключение, то оно крайне незначительно.

Такое однообразие ремесла по всей деревне помимо одинаково благоприятных хозяйственных условий объясняется еще и тем обстоятельством, что первые из крестьян, когда деревня еще только основалась и имела еще один—два дома, занимались одним определенным ремеслом, а затем это ремесло, как навык с детства, как навык, всосанный еще чуть ли не с молоком матери, переходил из рода в род и создал к настоящему моменту нам возможность наблюдать, что, несмотря на многочисленность домов в деревне, это ремесло имеет однообразие по всем домам.

Приходится наблюдать даже такие случаи, когда деревня по отношению наличия сырья для того или иного ремесла не богаче, если не беднее другой деревни, а занимается издавна по настоящий момент этим ремеслом и занимается по своему навыку самым упорным образом.

Такие случаи можно найти в каждой волости и я для примера приведу один из таких характерных случаев: некоторые деревни в Ракульской волости (на берегу р. Сев.-Двины) по количеству скота и скотобоен родственны, прочим деревням своей волости, несравненно беднее близких деревень Черевковской волости и вообще деревень всех соседних волостей, беднее и сырьем для роговых изделий, в то время как занимаются выработкой этих изделий в значительной степени, между тем в прочих местах ни в какой степени этот род ремесла не привился.

Ракульцы часто в свободное от полевых работ время уходят изготовлять роговые изделия со своими станками за спиной. Выполнив на дому у заказчика его заказ (2—3 гребня), ищут нового такого же заказчика. У окружающих деревень отхожий промысел имеет совершенно иное направление.



Так вопрос обстоит об однообразии отхожих промыслов, об однообразии же ремесла деревни, как говорится, — „на дому“ и рассуждать не приходится, настолько оно очевидно.

Таким образом мы видим, что если деревня производит избыток сельско-хозяйственной продукции, или же плюс к этому избытку имеет возможность сбыта горшков и лопат, то для сбыта всей ее продукции, с одной стороны, и для приобретения предметов, необходимых для хозяйства—серпов, кос, брусков, вил и прочих предметов—с другой, крестьянину данной деревни необходимо съездить или сходить куда—то дальше, в другой пункт.

Кроме того деревня тяготеет к другим пунктам по обмолу зерна, оковке лошадей и т. д.

С развитием хозяйства деревни ее специализация усилится, количество продуктов, производимых ею увеличится, а отсюда увеличится и сбыт, но, в связи с развитием интенсификации хозяйства, неизбежно столкнется она с необходимостью приобретения в большем количестве и той продукции, которая необходима для оборудования хозяйства деревни.

Все произведенное описание хозяйства деревни говорит определенно о том, что *деревня есть первичная ячейка хозяйственной жизни как страны вообще. так области—в частности, ячейка, группирующая на местах отдельных индивидуумов в одно хозяйство. ячейка узко специализированная и нуждающаяся в своей повседневной жизни на каждом шагу во взаимоотношениях с другими населенными пунктами, при чем потребность ее в этом, по мере хозяйственного прогресса, неизбежно должна расти также прогрессивно*

Создание при такой мелко-хозяйственной единице, как деревня, соответствующей опорной точки для областного аппарата управления (как для экономического, так и административного) является самым вернейшим действительным, т. к. эта опорная точка послужит проводником всех идей, мероприятий и требований его по отношению к отдельным гражданам на местах, вследствие того, что они сталкиваются и будут сталкиваться с ней в своей повседневной жизни постоянно.

При этом надо учесть то обстоятельство, что деревня представляет из себя семью, поставленную в такие условия, что мелчайшие достижения, незаконные поступки, выполнения законных требований или уклонение от исполнения их, причины, побудившие одному гражданину сделать то или иное дело, известны всей деревне.

Находясь в таковых условиях, Институт Уполномоченных деревни как раз и будет соответствовать этой опорной точке, он будет являться именно ею.

Уполномоченный деревни или деревенский староста—с одной стороны является ответственным перед деревенским собранием (представителями домохозяйств), избравшим его на этот пост, с другой—перед соответствующей, стоящей выше по периферии инстанцией, также советским выборным аппаратом управления, от которого он получает руководство в деятельности своей (сельсовета).

Отсюда ясно, что работу по деревне в области наблюдения за общественным порядком, выявления преступных элементов, контроля своевременной выплаты налогов и страхования, надзора за санитарным и противопожарным состоянием, борьбы с лесными пожарами и полевыми вредителями, а также мероприятий по взаимопомощи и т. д. уполномоченным осуществлять не трудно. Картина эта для него ясна и без всякой канцелярии.

Записная книжка будет являться практически для него большей частью его канцелярии.

Мы видим, что этот первичный аппарат (институт уполномоченных деревни) с хозяйственной и административной стороны вполне к организации обособлен.

Но, конечно, для того, чтобы работа уполномоченного протекала по должному, ему необходимо соответствующее периодическое твердое руководство и контроль со стороны аппарата, каковой стоит выше его инстанцией и находится ближе по принятой связи к областному аппарату управления.

Если по настоящий момент уполномоченные не могли проявлять по должному их задач, то это можно объяснить только причиной вялости и недостаточному руководству и контролю со стороны возглавляющих их органов—сельсоветов.

О том—как усилить аппарат сельсоветов остановимся дальше.

Нельзя умолчать о порядке влияния советского аппарата и включения в кругозор деятельности его и тех поселков, которые ютятся отдельно, как указано было ранее, в 1—2—3 сгруппированных крестьянских дома.

Поселок из 3 домов, если он находится на расстоянии не превышающем 1 вер. от соседней деревни, в своей хозяйственной жизни повседневно сталкивается с этой деревней и учреждением для них отдельного уполномоченного, конечно, нецелесообразно.

Если же расстояние от него до деревни превышает 1 версту, то компетенция уполномоченного деревни в жизни этих 3 домов за оторванностью уже полной быть не может и учреждение своего уполномоченного для этих 3 домов явится необходимостью.

Что же касается учреждения уполномоченного для поселка в 1 или 2 дома, то по целому ряду соображений (этих соображений приводить не буду, их очень много, а представляю остановиться на них самому читателю) учреждать их нецелесообразно, а наиболее полезным будет причислить к обслуживанию уполномоченным той деревни, с которой поселок этот имеет наибольшую экономическую связь и от которой он расположен ближе.

## 8. Сельсовет и общество селений. \*)

Поскольку мы знаем, что деревня по своей хозяйственной жизни не может быть замкнутой единицей, что она являясь величиной узкоспециализированной и нуждающейся в своей повседневной жизни во взаимоотношениях с внешним ей миром, то пойдем по тем путям (дорогам), которые идут из одной деревни в другие соседние деревни, тогда найдем те пункты, в которых деревня экономически нуждается.

Конечно для того, чтобы найти действительно важнейший для нее экономический пункт, нам нужно идти по более проторенной дороге т. к. большее использование ее свидетельствует о большей нуждаемости проезда по ней и, естественно, ведет к искомому пункту.

Во всех таких случаях на протяжении 1—5 верст от деревни, в редких случаях на несколько большем расстоянии, мы увидим, что дороги аналогичные наблюдаемой нами больше и больше сходятся в одну и, наконец, встречаем целый узел таких дорог, а вблизи этого узла деревню по количеству домов большую, чем обыкновенная деревня, или это мелкое село.

\*) В данном случае имеется в виду сельсовет с Сельисполкомом.

Это село или деревня расположена в некоторых наиболее отличительных в благоприятную сторону экономических условиях, нежели окружающие деревни.

Она помимо того, что находится при узле проселочных дорог, расположена чаще всего при устье речки, впадающей в другую реку, находится в окружении большего количества лугов и полей.

Проселочная дорога, проходящая этой деревней, составляя из целого ряда дорог, идущих из окружающих деревень, значительно шире и оживленнее последних.

Тут же мы видим мельницу, кузницу, школу, мелочную торговлю спичками, иглами, дешевым кофе, сахаром, махоркой, калачами-сушкой, пуговками, нитками, поясками, ленточками, тесемочками и т. д. (такие торговые лавочки встречались в довоенное время и имели товаров на 100—300—500 довоенных рублей).

В таких полуселах или деревнях иногда можно встретить медицинский и ветеринарно-фельдшерский пункты, сельсоветы, и даже часто вместо сельсоветов встречается и волисполком.

В общем такой пункт является первой отдушиной в жизни окружающих деревень.

Отдушина эта необходима окружающим деревням в содействии деревенскому сельскому хозяйству мелко-кустарным обслуживанием (обмол зерна, оковка лошадей, саней, телег и т. д.), в получении простейших предметов, нуждаемость в которых у населения может возникнуть в любую минуту (мелкая торговля) и, наконец, в отношении культурных (школа и библиотека), гуманитарных (ветеринарный и медицинский фельдшера), хозяйственных (передел земли между деревнями общества, распределение сенокосов и т. д.) и прочих целей.

Если обратить внимание на всю территорию, обслуживаемую первичными простейшими функциями со стороны выявленного пункта, то мы увидим, что эта территория с единым обществом или группой селений имеет 2—6 верстный радиус и что в центре этой территории как раз находится описываемая деревня.

Такая территория является чрезвычайно однообразной по своим естественным условиям единицей. Это уголок, занимающий собой на поверхности земного шара ту или иную благоприятную хозяйственную базу, сравнительно одинаковую по всему своему немногочисленному протяжению: в этой базе мы видим сгруппировавшуюся площадь пахотной земли, радиус который соответствует радиусу территории этого уголка; в котловинах и по поймам рек, озер, ручейков по системе которых ютится он, расположены луга; имеется благоприятный для пастища скота общий выгон и т. д.

Естественные условия этого уголка настолько сходны, что все деревни, составляющие его, представляют из себя компактное общество, сотрудничающих в своей повседневной сельской работе бок-о-бок отдельных деревушек.

Все деревни этой группы одинаково нуждаются в одних и тех же основных предметах для поддержания и развития своего хозяйства, они находятся в однородности условий ввоза и вывоза; одинаково испытывают по одному и тому же стимулу, необходимость занятия подсобным сельскому хозяйству промыслом и в общем и целом родственным по своему направлению ремеслом.

И так, *Сельское Общество есть совокупность деревень, расположенных вследствие естественных условий тесной группой, деревень*

*по своим хозяйственным условиям родственных и во своей повседневной жизни соприкасающихся между собой.*

Центр этого общества, благодаря своим несколько более благоприятным, нежели другие деревни, экономическим условиям, а также благодаря центральному по отношению к ним географическому положению, естественно имел преимущественное положение в своем развитии и достиг хотя и не полного, но все же ощутительного влияния на окружающие его деревни.

Полного и всеисчерпывающего влияния он достичь не может, т. к. является центром лишь сельского общества, насчитывающего 1—2—3 и, в лучшем случае пять тысяч населения, а отсюда—и не может рассчитывать на широкое свое развитие, т. к. его оборот при этом количестве населения незначителен.

Он будет развиваться только сообразно прогрессии развития окружающих его деревень.

Но все же этот своего рода экономический центр, привлекая к себе окружающее население для удовлетворения мелких хозяйственных потребностей последнего, безусловно, завоевал кое-какую торговлю, а также стал местом нахождения школы и, как уже указывалось ранее, иногда фельдшерских пунктов, т. к. последние организовать по наличию средств и соответствующих культурных сил в каждой деревне невозможно, а открывать их в какой-либо другой деревне не пользующимся ни центральным положением, ни экономическим влиянием на соседнюю деревню—нецелесообразно.

Вполне ясно, что только в этом пункте, как в узле всех нервов, идущих из окружающих деревень, как на месте наибольшего влияния, должен быть построен советский аппарат для обслуживания из этого наиболее ощутительного места всей территории сельского общества.

Аппарат этот есть тот самый сельсовет, который управляя сельским обществом (группой селений) и должен непосредственно руководить деятельностью уполномоченных деревень (сельисполком).

Границы сельского общества определяются сферой постоянного хозяйственного влияния на окружающую территорию со стороны центра—сельсовета.

Что же касается отдельных немногочисленных деревень, оторванных от такого общества, то для них (1—2—3 деревень, насчитывающих до 400 жителей средней по обжитости населением территории) учреждение особого сельсовета нецелесообразно, и они могут быть причислены к тому сельскому обществу, которое пользуется большим хозяйственным влиянием по отношению к ним.

Говоря о сельском обществе, мы должны мыслить построение его в общем именно по всем затронутым выше экономическим признакам.

В настоящий момент можно встретить на каждом шагу построение их просто путем выделения 2—3 деревень в один сельсовет, других смежных с ними 2—3—4 деревень с другой и т. д.

Даже есть случаи, когда одна деревня имеет сельсовет, с сельисполкомом, обслуживающим только одну эту деревню, но это безусловно, неправильно т. к. она является лишь группой домов, а не обществом или группой селений, связанных собой экономическими условиями, как мы должны понимать сельское общество.

Если бы даже та или иная деревня по своему числу населения в 500—1000 человек требует постоянной работы советского учреждения,

обслуживающего нужды его и если бы она по какой-либо случайности не являлась центром сельского общества, то она может привлечь уполномоченного деревни к этой постоянной работе, дать ему секретаря (оплату им производить, конечно, из средств этой деревни), но во всяком случае местам необходимо воздержаться от извращения понятия о сельсовете с сельисполкомом.

Коль скоро мы имеем факт наличия сельсоветов в таких пунктах, где они построены не по тем принципам, каковые выявляются здесь, то я, конечно, убежден, что многие, читая приведенные мною факты концентрации при центре сельского общества торговли, фельдшерских пунктов и т. д. найдут их необоснованными т. к. этого при своем сельсовете не найдут.

Если имеют место случаи когда сельсовет представляет из себя 1—2—3 средних деревни, то есть и такие случаи, что существующая волость представляет описанное мной сельское общество, а поэтому затронутую мной хозяйственную роль центра сельского общества они найдут не в нем, а в центре своей волости.

Но дальнейшее изложение все это исчерпает.

Сельсовет, находясь на месте экономического притяжения к себе всех окружающих деревень и отстоя на расстоянии от них, дающем возможность крестьянину сходить до него из дому (часто попутно с исполнением необходимых для хозяйства нужд) и вернуться через 2—4 часа обратно, можно сказать, находится в самой гуще масс, в самом круговороте местной хозяйственной жизни крестьянства.

Сельское Общество находится в таких условиях, что граждане Общества знают не только все взрослое население, но узнают даже маленьких детей, как говорится в провинции „по обличию“.

Все толкования о сельском обществе говорят, за то, что в предмет ведения сельсовета должны войти задачи по производству простейших административных функций, как-то: запись актов гражданского состояния, засвидетельствование подписей, выдача удостоверений, справок и наконец, засвидетельствования завещаний и сделок, не противоречащих закону.

Функции эти выполнялись раньше волисполкомами, обслуживающими несравненно большую, нежели сельское общество, территорию. Так что с передачей указанных функций сельсоветам, мы достигаем приближения аппарата к местам в той его части, в которой население часто имеет нуждаемость и исполнение которых не вызывает сложных и затруднительных соображений и вполне посильно для сельсоветов.

К числу задач сельсовета относится также надзор за соблюдением земледельческим населением действующих в стране законоположений по вопросам землеустройства и земледелия; забота по охране лесов от расхищения, мероприятия по борьбе с вредителями сельского хозяйства, с лесными пожарами, эпидемиями и эпизоотиями и содействие в мероприятиях областных органов вообще и в деле учета доходов, установления объектов налогового обложения, а также в деле взимания законных налогов и сборов—в частности.

Принятие мер к благоустройству деревень и ремонту дорог, к соблюдению общественного порядка, борьба с дезертизмом и наблюдение за выполнением населением воинской повинности, охрана труда, наблюдение за санитарным и противопожарным состоянием деревень, содействие в борьбе с преступностью, с неграмотностью, а

также содействие в организации, в целях оказания помощи беднейшему населению, взаимопомощи, должны также лечь в число задач сельсовета.

Вот все те задачи, которые благодаря своим экономическим условиям и административному положению, должен взять на себя сельсовет.

На вопросах о том, почему сельсоветы во многих случаях были ранее не достаточно работоспособны, как поднять их деятельность и почему имеют место случаи нахождения волисполкомов там, где должны быть только сельсоветы (все это на предыдущих страницах мною было вскользь затронут), я остановлюсь ниже.

## **9. Современная волость и новая районная волость в хозяйственном отношении.**

Современная волость являлась все время не устойчивой по своим границам территорией.

В довоенное время наблюдались постоянные изменения в ее границах, что характерно говорит о том, что факт такой неустойчивости есть ни что иное как нащупывание не только ее границ, но даже нащупывание того принципа, по которому должна строиться волость.

Но это нащупывание оказалось тогда тщетным: оно не дало ни каких определенных результатов.

И вот с наступлением революционного периода времени, волость как наболелое место, подверглась уже не нащупыванию, а можно, пожалуй, сказать, беспощадному кастрированию.

Количество волостей к 1921 году далеко превосходило то количество, которое было в 1914 году.

И эта новая волость, народившаяся в момент революционного пожара, в момент ожесточенной борьбы за освобождение трудящихся, сразу же по переходу Республики с фронта огня на поле мирного строительства, снова открыла перед нами проблему необходимости построения всего низового аппарата по экономическому признаку.

Места, учитывая дороговизну содержания размножившихся волостных единиц, параллелизм в работе, стоящих почти рядом нескольких волостных аппаратов, находящихся в одних и тех же условиях, осложнение работы, недостаток соответствующих работников и т. д., приступили к сокращению волостной сети и таковая теперь почти не отличается от довоенной, но в то же время и эта сеть ни в какой мере не удовлетворяя жизненных требований, продолжает изменяться.

И так волость снова и еще раз подчеркнула, что существующий теперь и существовавший ранее принцип построения волостей не пригоден для страны, поставившей своей задачей вести свое хозяйство на рационально-экономической основе.

Остановимся более детально на современной волости, в общем и целом не отличающейся от довоенной, и мы увидим коренные причины несоответствия ее тем жизненным требованиям, которые предъявляются ей в настоящий момент и будут предъявлены в будущем.

Волость имеет в среднем 4—5—10 тысяч населения, радиус ее 5—10 верст (в данном случае оговариваюсь, что цифры мои могут разойтись с действительностью, имеющей место в губерниях максимальной плотности населения или, наоборот, чрезвычайно редко за-

селенных губерний, в роде Мурманской, Архангельской, Автономной Области „Коми“ и т. д. и при этом повторяю, что цифры, приводимые мною будут средние для средне-обжитой площади).

Средняя нормальная волость обычно охватывает собой 2—3 таких сельских общества, какие были ранее описаны.

Все эти общества, располагаясь на территории с таким незначительным радиусом, как 5—10 верст обычно находятся по условиям своей жизни в близком родстве и даже работают совместно.

И действительно, не может быть мыслима большая пестрота условий и резкие контрасты в хозяйственном направлении, навыках, в естественных факторах, культурных накоплениях и т. п. на клочке земли с радиусом в 5—10 верст нашей равнинной территории; могут быть лишь некоторые относительные преимущества того или иного отдельного уголка.

Тот или иной благоприятный естественный стимул (в большинстве случаев река и ее притоки, окаймленные лугами и соответствующая близ их почва для пахоты) послужил расселению на незначительном пространстве нескольких групп деревень, из каковых по административному указу, в целях удобства управления и создания в то же время приемлемых населению условий для пользования административным аппаратом, и создались волостные единицы.

Вот в результатах чего получилась волость с 5—10 верстным радиусом и 4—10 тысячным населением и 2—3 сельсоветами.

Не может нас также не интересовать вопрос и о волостном центре.

Если вы возьмете для примера любой из знакомых вам уездов и обратите внимание на центры, в которых помещаются волысполкомы, то увидите, что около 25% из них находится в крупных торгово-базарных селах, а остальные 75% или в мелких селах, или в таких деревнях, которые по своей величине не очень далеко ушли от такой деревни, на которой останавливались мы, говоря о сельском обществе, и центре последнего.

Это происходит только потому, что жизнь, по своему историческому развитию и естественным условиям, могла создать определенную сеть хозяйственных крупных сел, которая вполне может обслужить собой действительную потребность населения по всей территории уезда, но сеть волостных единиц, намеченных по административному указу не согласована с этой хозяйственной сетью, а поэтому для всех волысполкомов не нашлось таких крупных хозяйственных торгово-базарных сел.

Нам теперь важно выяснить—какую хозяйственную роль для волости играют 75% т. е. большинство волостных центров, которые находятся вне крупного села.

Для того, чтобы более близко подойти к разрешению этого вопроса, остановимся опять на дорогах, как хозяйственных артериях волости.

Если присмотреться к сети проселочных дорог волости, связывающих селения ее, то таковая имеет следующую ситуацию:

Несколько отдельных систем, состоящих из соединения отдельных деревень с их центром, т. е. с центром группы этих деревень или, иначе говоря, с центром сельского общества, при чем все эти общества соединяются между собой одной дорогой, а также в свою очередь, имеются из них пути в крупные торговые села и, что очень показательно, на этот путь выходят дороги из каждой деревни.

Объясняется построение такой сети, конечно, очень просто, т. к. мы знаем, что волость есть группа сельских обществ, а стимул, побудивший созданию путей по каждому сельскому обществу нам известен из слов, когда мы имели суждение о сельском обществе; дороги, связывающие отдельные сельские общества, говорят о том, что каждое сельское общество тяготеет к другому, имеющему более сильный экономический пункт, но пути из каждого общества к крупному торговому селу доказывают, что все пункты данной волости, не исключая и ее сильнейшего экономического центра, далеко не исчерпывают хозяйственной потребности ни волости в целом, ни каждого общества, и даже деревни,—в отдельности.

Это нам подтверждает, что волость находится в сильнейшей зависимости от крупного села, но в то же время мы видим, что и волостной центр этих 75% волостей имеет какое то значение для волости.

Из практики известно, что этим центром является, как выше уже упоминалось, наиболее крупная в современной волости деревня или мелкое село.

Обычно этот пункт является центром наиболее населенного сельского общества, пунктом группирующим вокруг себя большее количество деревень и при том часто деревень уже сросшихся, т. е. более крупных и более ранних по своему образованию.

Кроме того, это общество имеет часто преимущество перед прочими обществами в том, что оно занимает или по отношению к ним центральное положение, или расположено в окружении относительно более благоприятной естественной базы, или находится при важных, по своему хозяйственному значению, путях сообщения и т. д. или, наконец, даже при совокупности наличия всех этих факторов.

Вполне естественно, что этот центр сельского общества, как центр большего чем смежные общества спроса и предложения, а отсюда и большего оборота и при том благодаря расположению на более „бойком месте“, скорее и больше вырос и развился.

И не даром мы и видим здесь уже не часовенки, как в смежных обществах, а церкви.

Обслуживание населения непосредственно на местах ! хотя бы не коечным, а простым лечением фельдшера необходимо, но фельдшеров, не говоря уже о средствах, для того, чтобы иметь в каждом сельском обществе фельдшерский пункт, не хватит, что и привело к организации здесь фельдшерского пункта для обслуживания населения всех обществ.

Точно те же соображения привели к созданию здесь волостного центра, а отсюда и конструированию волости.

Вот каким образом попал туда волисполком.

Но в чем же конкретно выражается экономическое тяготение всей волости к этому пункту и какое играет хозяйственное значение он для волости?

Мы видим тяготение туда верующего населения, основанное на религиозных чувствах. Население стремится туда по воскресеньям и большим религиозным праздникам к обедне т. к. церковь по волости находится только там. От своей часовенки, по мнению верующего населения, „до бога дальше“, да и попа нет и это их не устраивает.

Кладбище при церкви и религиозные обряды также тянут верующих в этот пункт.



Но здесь экономики не видно, религиозное же настроение у населения падает и в недалекой перспективе сойдет к нулю, что же касается кладбищ, то для таковых необходимо в будущем отводить место не в центре волости, а где-либо в лесу, в роще или вообще в отдалении.

Так что в этом отношении роль такого центра постепенно сходит к нулю.

Правда, население тех сельских обществ, где торговля была слишком слаба, попутно ходило по праздникам в лавку за мелким товаром, (торговля в сельских обществах отсутствовала редко, но в настоящий период, еще не восстановленной после военного пожара страны, часто отсутствует и часто даже при современных волостных центрах она или совсем не налажена, или имеет мизерное наличие и при том ограниченного вида товаров).

Но какую же конкретно эти центральные пункты 75% волостей имели торговлю?

Если в среднем она имела на 1.000 золотых руб., то уже говорила этим сама за себя.

В ней кроме товаров, которые имеются в лавках соседних обществ встречалось иногда несколько топоров, бруски, напилки, немного ситцу и кой-какой ткани.

Пилы, стамески, долота и прочие строительные инструменты часто необходимые крестьянину, плуги, бороны и прочие сельскохозяйственные орудия и металлические части к ним, всевозможная утварь домашнего обихода, скобы, шалнеры, стекла и т. д. крестьянину можно достать только в торгово-базарном селе.

Болостная торговля, обслуживая главным образом один сельсовет, в центре которого она находится и имея по своей волости конкурентов в виде торговли в соседних сельских обществах, при наличии 4—10 тысяч населения волости, конечно, не могла иметь большего оборота, и развиваться до широких размеров, соперничающих с торгово-базарным селом, обслуживающим целый район, включающий в себя несколько волостей, ей нет возможности.

В перспективе она (торговля современного центра волости) будет развиваться только пропорционально развитию хозяйства волости, но опять таки не в силах ей выравняться с торгово-базарным селом так как таковое не будет стоять по своему развитию на мертвой точке, а наоборот оно будет также прогрессировать; при чем прогресс этот, если у волости будет иметь коэффициент единицу, то у торгово-базарного села как преимущественного экономического центра на местах, обслуживающего собой целый район, коэффициент будет не единица, а гораздо большее число так как и остальные волости, входящие в его район будут также прогрессировать и увеличивать оборот торгового села.

Только исключительные случаи могут изменить такое положение вещей и то в редких случаях, что опять таки как редкое исключение за правило ни в какой степени взято быть не может.

В отношении сбыта своей сельско-хозяйственной и кустарной продукции крестьянин также связан больше с крупным торговым селом, как с одним из оживленнейших пунктов на местах.

Надо иметь в виду, что на торговлю, находящуюся при центре современной волости, как при центре слабого хозяйственного влияния на волость, а иногда даже при центре искусственно созданном, будет

влиять в отрицательную сторону ее развития, долженствующая прогрессировать торговля, находящаяся почти в каждом сельском обществе, что не может не умалить значения и так слабого по своему влиянию современного волостного центра.

Тормозить же развитие торговой деятельности при центре сельского общества нельзя так как иначе будем мы не приближать ее, а удалять от масс.

Говоря о центре существующей волости остается сказать, что ощущается тяготение к нему благодаря нахождению там волисполкома, но с передачей тех функций, которые, как ранее было указано, надлежит передать сельсовету и это тяготение в сильнейшей степени ступается, если бы даже остался там волисполком.

Это коренным образом отразится в отрицательную сторону на торговле при центре волости, а также и на попутном посещении церкви, помимо упадка религиозных убеждений у населения.

Кроме того промышленность со своей фабрично-заводской продукцией в целях сближения города с деревней, удешевления товаров и более широкого распространения таковых среди масс, должна будет приблизить свой торгово-распределительный аппарат к массам. Этим самым только можно избежать излишних повышений цен, получающихся от начисления процентов при передаче товаров из трестов Центросоюзу, от Центросоюза губсоюзам, от губсоюзов районным конторам, от районных контор волостным кооперативам и т. д. (здесь еще не указан целый ряд прочих посредников, встречаемых обычно на пути).

Вполне естественно, что если промышленные органы, распределяя свой товар (допустим наиболее вероятное) по кооперативной сети, могут опираться только на соответствующую более сильную и приемлемую основу, каковой является именно только эта районная сеть, сеть крупных торговых сел, так как опираться на сеть губсоюзов, каковых на губернию один, они не могут ибо не приблизятся с товарами к местам и вызовут, как говорилось выше, процентное начисление при передачах т. е. удорожание товаров; опираться на сеть волостных кооперативов не могут, как на сеть хотя и густую, но по своей способности слабую, с вялыми и слабо оживленными и не экономическими центрами волости.

Так что наиболее дешевый товар на местах может быть только в районных селах.

Но где же, наконец, здоровый экономический стимул говорящий о том, что центр современной волости есть центр действительно хозяйственного влияния на всю волость не только настоящего, но и перспективного моментов?

Даже то, что этот пункт занимает центральное географическое положение по отношению к волости не говорит за него.

Что проку в центральном положении, когда все сельские общества повседневно больше тяготеют к торгово-базарному селу, нежели к центру современной волости, когда этот последний сферой своего хозяйственного влияния не удовлетворяет потребности не только волости, но даже того сельского общества, центром которого он едино временно является, когда даже это общество не может обойтись без торгово-ярмарочного села.

Остановимся теперь более подробно на крупном торговом селе.

Крупное село есть пункт сосредоточения местной жизни, куда крестьяне испокон веков привыкли ездить за удовлетворением самых разнообразных своих нужд—хозяйственных, административных и иных, где вместе с развитием хозяйственной и культурной жизни стали возникать и другие учреждения, как например: почтово-телеграфная контора, больница, сильный кооператив, агрономический пункт со складом сельско-хозяйственных орудий, землеустроительный пункт с кадром землемеров, народный судья, всевозможные инструктора, инспектора и агенты, там же устраивались ярмарки, имеют место мелкие заводы, мастерские и т. д.

Одним словом, в зависимости от местности, в этих пунктах зачастую образывались довольно бойкие центры торговли и часто кой-какой промышленности.

Этот пункт всегда имея экономическое назначение обычно располагается или при узле путей сообщения, а именно: или узел дорог проселочных с трактом, имеющим губернское значение или станция жел. дор., где она имеет концентрацию проселочных путей, идущих из окружающего района, или пристань, на каковую выходят дороги из прилегающих местностей и т. д.

В общем этот пункт, собирающий к себе все окружающее население вследствие того, что он является „окном“ для последнего при отъезде на отхожие промыслы за пределы района, при ввозе и вывозе всевозможной продукции и т. д.

Вполне естественно отсюда и возникновение концентрации в нем торгово-распределительных районных функций, а также вполне ясно, что в экономическом отношении для окружающего района только он имеет первенствующее значение в хозяйственном обслуживании этого района.

Зачает крестьянин сбыть зерно-ли, сено-ли, масло и прочие сельско-хозяйственные продукты и вообще продукцию-ли своего промысла он едет туда, так как только там он скорее их может сбыть и попутно закупить то, что ему необходимо.

Надо сказать, что крестьянин обладает в сильной степени идеологией чрезмерной экономии средств и в данном случае он при своих такого рода поездках рассуждает так: „если купить товар в лавке своей волости, то переплачу так как за провоз его из торгового села до своей волости начисляют деньги, да и самой то лавченке надо нажать; если сдать свой товар дома, то дадут дешевле, так как они примут во внимание провоз до пристани или станции (торгового села), так как свободное время выкроилось и чтобы оно не пропадало даром лучше самому съездить, тогда получше выберу, дешевле куплю, дороже продам, тройне заработаю, да и людей посмотрю, благо дома развлечений немного“.

Поездки в торгово-ярмарочное село больше всего свершаются в праздничные дни.

Эти пункты имеют свое историческое развитие и они действительно хозяйственное единицы, так как если взглянуть даже не в далекое прошлое, то можно найти стариков-крестьян, которые за свою долгую жизнь не бывали дальше его, как своего хозяйственного центра.

Что же касается женщин-крестьянок, то таких, которые не бывали дальше этого села даже в настоящий момент можно найти сколько угодно.

Как самое удачное в экономическом отношении, в территориальном распределении и в количественном обслуживании населения, историческое построение сети этих сел создало возможность организации в них школ повышенного типа и больницы, а также с хозяйственным развитием возникла возможность появления и промышленных предприятий и таковые уже иногда можно встретить в виде кожевенных, винокуренных заводов, спичечных фабрик, разного рода мастерских и т. д.

Район торгово-базарного села имеет радиус в среднем 15—20—25 верст. Для средней по обжитости населением территории он будет выражаться чаще всего в 25 верст, а для редко населенной территории радиус далеко превзойдет и максимальные, указанные выше цифры.

В общем такой район заключает в себе 4—5 современных волостей и в более редких случаях 3 волости или наоборот 6—7 вол.

Количество населения в районе колеблется от 25 до 35 тысяч (бывает и менее), а в тех случаях, когда центром района окажется очень оживленный пункт или даже город, что может иметь часто место (особенно в районе, с центрами в мелких городах), то население может быть в таком районе 45 тысяч и более.

*Важно, говоря о таких районах отметить еще такое явление, что он занимая ту или иную однородную по естественным условиям территорию, обычно имеет родственные направления своего хозяйства на всем своем протяжении, обладает единым укладом своей внутренней жизни, представляет из себя определенную единицу, ясно выражающую свою специализацию и состояние. При чем каждый район по своему характеру отличается от других даже смежных районов, вследствие чего в случае осуществления той или иной задачи через сеть таких районов, представляется полная и облегченная возможность соответствующего планомерного регулирования так как на них в своей работе можно опираться как на определенные единицы с ясно выраженным их направлением, нуждами в спросе и предположении и необходимости развития в них того или иного свойства, сообразно их естественной базе и возможностям.*

*Существующие волости этими особенностями, конечно, не обладают так как они являются отдельными клочками таких районов, они определенно выраженного своего отличительного характера не рисуют, так как часто не отличаются от смежных волостей и такими опорными точками, которые бы дали возможность ориентироваться и создать целый глян хозяйственных мероприятий и быть не могут, а наоборот затушевывают, осложняют и дробят его.*

Для большей ясности выявления хозяйства и построения районов не лишним будет продемонстрировать несколькими районами из той серии, с которой пришлось встретиться при практическом построении проекта районирования одной из губерний.

*Первый район.* Центр его село расположенное на берегу судоходной реки при устье, впадающей в последнюю лесной речки, имеющей протяжение до 80 верст, и при узле проселочных дорог, идущих из окружающих волостей.

В район входит 6 волостей, с общим количеством населения в 32.000 чел.

Районное село есть действительно административно-экономический центр района, т. к. он является базарным пунктом, привлекающим ежедневно много граждан к себе, местом сосредоточения целого

ряда учреждений, обслуживающих все волости, входящие в данный район.

Другого равно центра, который бы мог соперничать с этим пунктом, в районе нет.

В нем из районных учреждений имеются:

Агрономический и землеустроительные участки, управление районной милиции, страхагент, фининспектор, финагент, канцелярия лесничества, нарсудья, почтово-телеграфная контора, больница, детский дом, ветеринарный пункт и лесозаготовительная районная контора.

В районе развиты лесозаготовки и смолокурение до значительных размеров и этот вид промысла дает населению больше средств для существования, нежели тот валовой сбор, который получает оно от сельского хозяйства.

Район располагается на возвышенной поверхности, почвы его малоплодородные. Лугов мало.

В перспективе будущего он должен иметь, вследствие своих условий, целлюлозное производство, лесобрабатывающую промышленность.

Опролетаризирование крестьянского населения в районе ощущается в сильной степени.

Издавна отхожие промыслы за пределы своего района у населения практикуются очень часто.

Район можно назвать промыслово-лесным, радиус его 26 верст.

*Второй район.* Находящаяся в соседстве с окраинной волостью, входящей в первый район, следующая волость теряет уже свое тяготение к центру первого района и издавна излюбленным рынком ее является другой пункт, расположенный в противоположной первому стороне.

Этот второй район отличается богатыми лугами и сильным развитием сельского хозяйства. Скотом богат. Лесные промыслы, вследствие отдаленности лесных массивов и отсутствия внутри его сплавных лесных речек, не развиты; население в них навыка не имеет и в рубке, вывозке и сплаве леса совсем не специализировано. В районе развиты мелкие старые промыслы. В базарные дни в центре этого района можно видеть изобилие горшков, корзин, решет, упряжи и т. д.

Район этот является в общем и целом исключительно сельскохозяйственным, производящим с.-х. продукты с большим избытком.

Центр района крупное старинное торговое село, расположенное на большем тракте.

В нем имеются все те районные учреждения, которые были указаны в первом районе кроме лесозаготовительной конторы.

Он является аналогичным первому административно-экономическим пунктом главнейшим в районе.

Населения в нем 33 тысячи и радиус его 20 верст.

*Третий район.* Центр третьего района находится при слиянии двух судоходных рек и является крупной пристанью и в тоже время жел. дор. станцией, т. к. к нему подходит ветка железной дороги.

Район в то же время богат благоприятными для отстоя пароходов затонами, обеспечивающими от повреждения речных судов от ледохода.

В нем видим концентрацию мастерских, ж. д. депо, мукомольные паровые мельницы, лесопильные заводы.

Экономическое влияние центра этого района на свою территорию сильно—выраженное.

Население, в свободное от полевых работ время, поголовно стремится туда на погрузочно-разгрузочные работы, на работы в мастерских, на ремонт и плавание на судах и т. д.

Условия для сельского хозяйства в районе хотя и благоприятны, но влияние центра ощущается на его интенсификации в отрицательную сторону. Район заключает в себе 44 тысячи населения и радиус имеет 26 верст.

*Четвертый район.* Расположен по течению средней по размерам лесной речки. Богат лесными массивами. Отличается плодородием почв, обилием лугов и обеспеченностью скотом. В нем сильно развито сельское хозяйство, имеющее большой уклон в сторону льноводства. Лен отличается своим хорошим качеством и в большем количестве вывозится даже за границу. Лесозаготовки в нем также сильно развиты. Центром района является исторически сложившееся село, в котором испокон веков население сбывало свой лен и закупало необходимые товары.

В нем можно также найти все те районные учреждения, каковые имеют место в 1 и 2 районах. (Центр района, как значительно оживленный, имеет большое количество всевозможных организаций, каковых часто даже нет в уездном городе). Радиус района 15 верст, он охватывает четыре волости, с общим числом 27 тысяч жителей.

Это район сельско-хозяйственно-льноводческо-лесной.

Если бы описать все районы, из которых составляется губерния, то представилась бы определенная картина, как всей губернии, вообще так и своеобразности каждого района—в частности. При осуществлении каких бы то ни было мероприятий, опираясь на такие районы, облегчается возможность правильного планирования, целесообразного ведения хозяйства вообще, а также гарантируется быстрейшее достижение необходимой цели.

Ясно, что правильное построение, как хозяйственного, так и административного аппарата (последний всегда должен иметь под собой экономическую базу) может быть только по этой районной сети.

Мы уже видели, что существующие волости не являются единицами с явно выраженной своей физиономией и не могут быть нормальной основой при плановой деятельности, под флагом которой должны работать все органы.

Район или районная волость находится в таких условиях, что крестьянин может в течение одного дня съездить в районный центр, выполнить свое дело и вернуться домой.

Даже и здесь районная волость является не только хозяйственной единицей вообще, но даже может измеряться для крестьянина единицей меры—день.

И так, очень легко по каждому уезду или губернии убедиться в том, что на местах только сеть крупных торгово-базарных сел сферой своего хозяйственного влияния, исчерпывающего потребность населения, может покрыть всю территорию уезда или губернии и что во всех их находятся волостные центры, но сфера административного влияния этих волостных центров захватывает только около 25% площади данного уезда или губернии, т. е. остальные и большую часть обслуживают те 75% волостных центров, которые находятся вне этих сел, но все же в сфере их хозяйственного влияния.

Если взять сеть всех современных волостей с их центрами и попытаться определить размер хозяйственного влияния этих центров на территорию того же уезда или губернии, то мы увидим это влияние чрезвычайно жиденьким, неопределившимся, а местами даже еще не народившимся, но зато в каждом случае опирающемся на торговое крупное село.

А отсюда мы можем вывести заключение, что большинство современных центральных волостных пунктов в экономическом отношении находятся в полной зависимости от крупных торговых сел, в административном же отношении от них независимы, т. к. имеют свой волостной ком такой же, как и в торговом селе и свою отдельную волость, а это значит, что административные волостные границы на местах не совпадают с экономическими границами, построенными самой жизнью и природой и что первые из них рвут на части экономические принципы построений (ряд волостных ком в одном районе ведут хозяйство не согласовывая такового один с другим), но в тоже время исполняют экономические требования условий данного райсна (без районного центра, как крупного торгового села не могут обойтись).

Этот факт сидения одновременно на двух стульях вызван единственной причиной — неправильного построения современных волостей.

*Таким образом выяснив с хозяйственной стороны, как современную волость, так и районную волость и имея определенное представление о них, мы можем и должны констатировать, что с экономической точки зрения в целях наиболее нормального управления местами и правильного регулирования всеми сторонами жизни, а также наиболее правильного построения аппарата целесообразнее взять курс на построение районных волостей, с упразднением существующих волостных единиц.*

О том — целесообразно ли это будет с административной стороны, — а если целесообразно, то какую систему наиболее выгодную в отношении общего управления необходимо будет ввести, я и постараюсь изложить ниже.

## 10. Современная волость и новая районная волость, в связи с администрированием.

Уездный аппарат, как непосредственный руководитель работами волостных ком, а также через волостные комы и работами сельсоветов, объединяет собой в среднем 30 волостей.

Диаметр территории уезда в среднем 200—300 верст. Вследствие того, что волостные комы по своему положению часто не могут самостоятельно разрешать, возникающие у населения те или иные вопросы, последнему приходится обращаться к уездному аппарату, значительно отдаленному от мест.

Кроме того, сам-то уездный аппарат поставлен в такие условия, что не может как следует обслужить своей деятельностью места.

Волости по количеству населения мелкие, а самое количество волостных комов на территории уезда большое.

Укомплектовать все волостные комы с ответственными работниками невозможно и в результате там сидят часто совершенно слабые работники и работа хромает на обе ноги.

Как ни печально, но известны случаи наличия даже неграмотного председателя волостного кома.

Правда, это случаи исключительные и могут иметь место в отдаленных и весьма немногих уголках и останавливать свое внимание именно на подобных фактах мы не можем, но все-таки это дает лишний штрих в подтверждение того, что в отношении укомплектования волисполкомов соответствующим кадром работников вопрос обстоит неблагоприятно и так оставаться не может.

В целях поднятия работ волисполкомов и должного направления их деятельности, необходимо инструктирование их со стороны уездисполкомов и инструктирование с пребыванием инструктора в одном волисполкоме не меньше полумесяца.

Но осуществить это уисполкому, обслуживающему большую территорию и громадное количество волостей невозможно, т. к. даже два инструктора с переездом от волости до волости и проживанием в них по полмесяца (в меньший срок ничего не только не сделаешь, но даже многого не увидишь) должны осуществлять эту работу без выезда в уисполком целый год. Но жизнь быстро изменяется, обстановка прогрессирует и даже если такой инструктор не побывал бы в уисполкоме два месяца, то его самого необходимо знакомить с новой обстановкой и новыми условиями, работами и задачами, его нужно самого инструктировать.

Отсюда вытекает, что уисполкому необходимо иметь целые десятки инструкторов и постоянные всех их разъезды (но это как отражается на бюджете?) но, плюс к этому, необходимо еще усумниться в том, что инструктирование даст исчерпывающим образом выход из положения.

Автор этих строк, в связи с проводимыми кампаниями, бывая в волисполкомах, наталкивался на следующее: бумага, требующая срочного разрешения, лежит несколько месяцев без всякого исполнения и когда у председателя было спрошено—почему это он допускает,—то последний дает ответ: „ни я, ни все мы члены волисполкома, не понимаем о чем тут говорится, только знаем, что тут что-то мудреное и важное,— вот и решили подождать до приезда человека из уезда или губернии“.

Замечая, что за такое отношение могут обещать судебное воздействие, он добавил: „в суд нас отдавать не за что, т. к. разве мы виноваты, что не понимаем, мы, когда нас выбирали в волисполком, отказывались и говорили, что мы люди мало развитые“. И действительно, разве может быть тут речь о суде?

А таких запросов в волисполкомы, которые требуют при разрешении вдумчивого и серьезного подхода, не мало. Так что инструктирования тут уже мало, а вызывается необходимость постоянного нахождения там соответствующего работника.

Я должен оговориться, что все затрагиваемые случаи касаются волисполкомов, находящихся вне крупных оживленных пунктов и крупных сел, но, к сожалению, последние, находясь в условиях полной обеспеченности удовлетворительными силами, составляют меньше 50 % всего числа волисполкомов.

Правда, не во всех волостях, удаленных от оживленных пунктов, отсутствуют соответствующие силы, но все же в большинстве из них.

При таком положении вещей не удивительно и то, что волисполкомы слабы и не вполне отвечают своему назначению.

Будучи не в состоянии справиться как следует со своими задачами, они, конечно, не могут должным образом руководить и направ-



влять деятельность сельсоветов, каковые, будучи представлены сами себе, без соответствующего направляющего руководства и контроля над деятельностью, теряют свою ориентацию и очень слабо и не полно работают.

А это обстоятельство, в свою очередь, коренным образом отражается на работе деревенских уполномоченных, каковы уже теряются совершенно.

Таким образом, существующая система администрирования на местах может быть кратко резюмирована так: уездный аппарат слишком удален от мест, нет постоянной связи его с местами, с массами и, наоборот, нет связи масс с уездом.

Техническо-административные силы оторваны с мест в уездный аппарат, и будучи сконцентрированы в уездном городе, отдалены от населения, в практической работе с ним почти не сталкиваются.

Кроме того, многочисленные волисполкомы, обслуживая небольшое количество населения волости, не укомплектованы во всем своем составе (9—7 человек в волисполкоме) надлежащим кадром работников за недостатком таковых и за незначительной оплатой труда, вследствие чрезвычайно густой их сети и непосильности бюджета, проявляют свою деятельность не соответствующим образом и со значительными перебоями, что, в свою очередь, заставило ослабить деятельность сельсоветов и института деревенских уполномоченных.

Все эти вопросы необходимо урегулировать.

Как результат построения уезда, так и волостей, произведенного без подведения под административно-хозяйственный аппарат цельной экономической базы, вызвал создание чрезвычайно сложной сети его.

Это мы увидим из приведенного ниже описания.

Отсутствие экономической базы под существующими единицами—волостями и уездами заставили создать на местах отдельным ведомственным органам новые свои единицы—районы, меньше по размерам, чем уезд и больше волости.

Сеть таких районных ведомственных учреждений имеется почти у всех ведомств и она продиктована самой жизнью и ее экономическими условиями.

Эти районные организации, находясь на местах, в тоже время не находятся под руководством и наблюдением волисполкомов, как единиц, обслуживающих несравненно меньшую территорию; в большей части они не подчинены и уисполкому, а находятся в непосредственном подчинении губернским органам и, наконец, та часть из них, которая имеет двойное подчинение (подчинение и уезду и губернии), не может быть под постоянным идейным руководством того же уездного аппарата т. к. таковой находится вдали от последнего; между этими ведомственными сетями районов в построении нет строгой согласованности т. к. каждое ведомство, создавая сеть своих опорных пунктов на местах, за основу берет только признаки ведомственной заинтересованности, согласования, непосредственно на местах, деятельности этих районных организаций, единого руководства, наблюдения и контроля вести некому т. к. Районного Исполнительного Комитета нет, а волисполкомы и уисполкомы по очень простым причинам этого выполнять не могут.

Разве такое положение нормально?

Никакая правильная и планомерная работа здесь невозможна

Не удивительно, что перебои в работе при данной обстановке могут встречаться на каждом шагу. Я приведу для примера цифры одной губернии, где губисполком имеет на местах своих опорных точек волисполкомов одно количество, а отдельные ведомства совсем другое:

волисполкомов . . . . .	97
агрономических районов . . . . .	16
ветеринарных районов . . . . .	9
землеустроительных районов . . . . .	18
лесничеств . . . . .	34
финансовых агентов . . . . .	35
финансовых инспекторов . . . . .	7
районных контор Губсоюза . . . . .	12
судебных районов . . . . .	31
следственных районов . . . . .	10
больниц . . . . .	22
районных заготовительных контор . . . . .	13
страховых агентов . . . . .	38
почтово телеграфных контор . . . . .	52
милицеских районов . . . . .	16
уездов . . . . .	3

Такая невязка имеет место почти в каждой губернии. Эти цифры наглядно показывают, что волисполком своим существованием не исчерпывает задач, которые должен выполнить орган, находящийся на местах и что требуется расширение его территории, а исполком тянется к районному экономическому пункту, требует сужения своей территории, иначе он является только передаточной инстанцией.

Только создав районную власть, мы можем согласовать сеть всех районных ведомств и только создав Райисполком, можем координировать общую работу, наметить твердый общий план мероприятий и установить полное единство, контроль и наблюдение в деятельности насажденных ведомственными органами районных учреждений и вывести их из положения „лебедя, щуки и рака, впряженных везти один воз“—развития хозяйства страны и укрепления ее благополучия.

Придав сельсоветам функции волисполкомов в отношении записи актов гражданского состояния, засвидетельствования подписей, завещаний и сделок, выдачи удостоверений и справок к тем функциям, которые имеют сейчас сельсоветы, мы придвинем советский аппарат в повседневную-нужную часть для населения ближе к последнему, и упраздним существующую власть за счет волисполкомов, укрепим больше сельсоветы.

Создав районную власть и упразднив передаточную инстанцию—уезд и передав функции исполкомов райисполкомам, мы значительно приблизим власть к местам и за счет уездных работников и тех работников, которые находятся в районных центрах, свободно обеспечим райисполкомы составом вполне соответствующих людей.

Райисполком, занимая несравненно меньшую, нежели уезд, территорию, по своему штатному составу будет представлять не громоздкую, как уездисполком, а гибкую и малочисленную, по количеству служащих, единицу.

Он будет находиться в таких условиях, что связь с сельсоветами может быть поддерживаема если не через день, то, во всяком случае,

через неделю, что неизбежно поднимет деятельность последнего, а отсюда и деятельность деревенских уполномоченных. Это должно произойти помимо призванного усиления сельсоветов за счет волисполкомов.

При замене существующего волостного и уездного деления на районно-волостное, представляется возможность обслуживания мест значительно меньшим количеством работников, что, с одной стороны, даст громадное сокращение расходов и, с другой — позволяет довести выплату жалования до вполне благоприятных размеров.

В приблизительных размерах определить сокращение можно следующим примерным исчислением:

Возьмем для примера среднюю губернию с 5 уездами, включающими в себя в среднем до 30 современных волостей и считая в каждой волости по 4 сельсовета, мы будем иметь следующее количество работников, не включая губернского аппарата:

В 5 уездных аппаратах служащих в Уисполкоме, Узм-отделе, Общем отделе, Уфинотделе, Увоенкомате, взятых вместе. минимум 50 чел. . . . . .	250 служ.
В 150 волисполкомах по 9 чел. . . . . .	1350 служ.
В 600 сельсоветах по 2 человека. . . . .	1200 служ.

---

Всего в настоящее время . . . . 2800 челов.

Не включая в это число служащих районных организаций, какие имеются в настоящее время.

При осуществлении реформы, мы будем иметь на той же территории вместо 5 уездов и 150 волисполкомов, считая, что районная волость будет охватывать и существующие волости, всего около 37 районных волостей. И если взамен упраздненных волисполкомов создать в той современной волости, где не будет райисполкома, по 1 дополнительному сельсовету будем иметь таким образом 600 существующих сельсоветов, плюс  $(150 - 37 = 113)$ , т. е. всего 713 сельсоветов.

Таким образом работников должно быть, считая в каждом райисполкоме в среднем по 15 человек, и в сельсовет по два:

В райисполкомах	$37 \times 15 = 555$ чел.
„ сельсоветах	$713 \times 2 = 1426$ „

---

Всего . 1981 чел.

Сокращение в работниках достигает, не касаясь губернского аппарата по средней губернии  $2800 - 1981 = 819$  человек.

Но надо принять во внимание и значительность сокращения канцелярских расходов.

Такое сокращение расходов по одной губернии, а что оно будет по всей Республике несомненно, то об этом сами можете заключить.

Кроме того, из приведенных цифр средней губернии видно, что почти половина сотрудников райисполкомов может быть сконструирована из работников уездных аппаратов и только 365 человек надлежит выбрать из со става 1350 человек сотрудников волисполкомов, что ясно свидетельствует о том, что райисполкомы с успехом могут быть сконструированы и что все сельсоветы могут быть усилены работниками волисполкомов.

Если отжившему строю было выгодно, держа массы в темноте неприсветной, иметь неграмотных и недостаточно развитых старшин в волостных правлениях для того, чтобы они командовали населением только своим горлом, а сами плясали под дудку земских начальников и приставов, то мы давно задавались целью укрупления первичных точек на советской поверхности такими сознательными и развитыми людьми, которые бы все вопросы, интересующие население, могли разъяснить, расшифровать гражданам как и почему проводятся те или иные мероприятия и что необходимо гражданину предпринять, чтобы скорее достигнуть той или иной полезной цели.

Эта реформа явится именно достижением этого.

*И так, вместо существующих волостей и уездов, создав районно-волостные единицы мы подведем под аппарат цельную экономическую базу и этим создадим возможн сть правильного ведения хозяйства, достигнем согласованности экономики с администрированием, усилим аппарат на местах соответствующим, по своему уровню, кадрам работников, добьемся сокращения, удешевления, упрощения аппарата вообще и приблизим власть к местам.*

Наряду с чрезвычайной важностью всех приведенных выше факторов каковых мы достигнем, последний фактор—приближение власти к местам, является заключительным аккордом. каковой родила октябрьская революция т. к. перенесение функций уездного аппарата из уездного центра в районное село не заставит больше гражданам специально так далеко ездить или ходить.

Гражданин, попутно с исполнением своих хозяйственных задач, может побывать в райисполкоме и этим самым сократить время в каждом случае на неделю против старого, а также уберечь себя от тех расходов, которые бы вызвались специальной поездкой в уездный город.

Если оценить все такие недели и подсчитать все такие расходы, то о и в сотни раз превзойдут цифры сокращения расходов на содержание нового аппарата.

Эти цифры для нас должны быть особенно ценны. Они огненным языком требуют осуществления новых реформ в административном устройстве.

Говорят тоже самое и факторы, свидетельствовавшие о том, что существовавшая ранее система не давала возможности правильной координации всех хозяйственных мероприятий и планового ведения хозяйства.

Вот, вкратце, те причины, которые требуют изменения административного устройства на местах и которое Рабоче-Крестьянской Властью будут осуществлены, если не помешает этому делу грязная рука вечного врага трудящихся—рука эксплуататора и его приспешника—соглашателя.

## **11. Условия работы Райисполкома и его преимущество перед УИК.**

Если уисполком, будучи в состоянии оторванности в повседневной практической работе от масс, каковая объясняется значительностью территории уезда, вызывал те дефекты, которые были указаны ранее, то райисполком, всйда непосредственно в самую гущу, в круговорот жизни масс, эти дефекты изживает.

Обслуживая собой несравненно меньшую, нежели уезд, территорию районной волости, райисполком для своей работы имеет большое преимущество перед уисполкомом.

Мы знаем, что районная волость является однообразной по естественным условиям территории, обычно имеющей родственное направление своего хозяйства по всему своему протяжению, обладает единым укладом своей внутренней жизни и представляет из себя определенную единицу, ясно выражающую свою специализацию, направление и тяготение.

Также нам известно, что каждая районная волость по своему хозяйству отличается от другой даже смежной районной волости, а отсюда можем заключить, что уезд, составляясь из нескольких районных волостей, имея более запутанную хозяйственную ситуацию, ставил работу уисполкома помимо всех ранее указанных сторон и с этой стороны в более тяжелые условия.

Таким образом хозяйственная специализация своего района для райисполкома вполне ясна и работу в этом направлении он сразу же принимает в сторону расширения и углубления, т. е. наибольшего развития своего хозяйства, что в сумме для всей области может дать вскоре же большой эффект.

Если все районные организации в своей деятельности ранее не координировались, то райисполком явится не только „главным фокусом“ для них всех,—он станет постоянным оком, наблюдающим, контролирующим и руководящим по отношению к ним.

Если районный агроном отвлекался от своей работы, будучи без надзора, если фининспектор или финагент слишком перегибал палку или наоборот, недостаточно проявлял себя, если лесозаготовитель допускал некоторые нарушения в нормировании труда и т. д. по отношению всех, то райисполком, находясь бок-о-бок с ними, своевременно скажет свое властное слово.

Если крестьянин раньше не мог получить в волостном правлении исчерпывающих ответов и разрешений на затронутые им вопросы и следовал в отдаленный уездный центр, то получит после реформы это он попутным заездом, с исполнением своих хозяйственных целей, в близком и родном для него селе—в райисполкоме, где сосредоточены функции уездного аппарата.

Сельсоветы, и так уже усиленные за счет работников волисполкомов, будут находиться под руками райисполкома и малейший перебой в их работе станет сразу же заметен последнему.

Инструктирование, контроль и руководство в работе сельсоветов может осуществляться постоянно путем ли выезда, требующего всего лишь нескольких часов, отдельного члена или инструктора, путем ли вызова председателя или секретаря сельсовета, путем ли созывов последних в райисполком, на сессию или пленум или, наконец, путем перенесения отдельных заседаний райисполкома непосредственно на места в сельсоветы, что является окончательным успехом в деле усовершенствования аппарата т. к. разрешение тех или иных вопросов в этом случае происходит даже на том месте, где практически эти вопросы возникли, а поэтому такое разрешение может быть полное, точное, справедливое и исчерпывающее.

Поднимая деятельность сельсовета этим самым будируется, развивается и растет работа первичных точек советского аппарата на местах—работа деревенских уполномоченных, а отсюда мы можем

заклучить, что мероприятия советской власти, немедленно просачиваясь на места, будут с несравненной против настоящего и прошлого, быстротой, полнотой и точностью выполняться.

Райисполком, будучи приближенным к местам, неизбежно доведет до значительного прогресса мероприятия по надзору и осуществлению ремонта дорог, ремонта и построек всех общественных зданий; насколько это было для уезда, вследствие обширности территории, громоздким, настолько для райисполкома компактным, по очередности подхода к нему очевидным и доступным к осуществлению.

Тоже самое можно сказать в отношении правильного построения сети культурных организаций и наблюдения за правильной деятельностью их.

Из какой бы области вопроса мы не коснулись, найдем, что построение районной волости и райисполкома правильно: в области военной, центр района одно из наиболее удобных и приемлемых место сбора территориальных частей; в области административной, судебной, финансово-налоговой, труда и страхования, как в месте наибольшего и наичаеого скопления населения, как в пункте концентрации экономических сил и признаков района, как в месте ввоза и вывоза продукции, как в центре торговли и товарообмена месторасположение районного аппарата будет самое удобное и выгодное; райисполком, находясь рядом с больницей и школой повышенного типа (сеть последних, как ранее было указано, раскидывается именно по крупным селам), может в повседневной своей работе непосредственно направлять соответствующим образом их дело и пользуясь культурными силами и близостью самих мест, поставит область народного образования и здравоохранения по всей сети, раскинувшихся по району школ I ступени и фельдшерских пунктов на соответствующую высоту и в должный порядок.

Как говорилось выше — работа агрономов, землемеров будет протекать на виду у райисполкома и разрешение всех сложных вопросов о землепользовании, благодаря этому может производиться без всякой задержки.

Всех этих преимуществ у уездного аппарата не находилось.

Если рабочие тех предприятий, каковые имеют место в этих районах, участвовали в уисполкомах своим представительством, то при перенесении функций уездного аппарата в район, даст им возможность участия в нем не только своим представительством. Даже в практической работе, может быть непосредственное постоянное участие райисполкома среди рабочих и, наоборот, рабочих в райисполкоме, что теснейшим образом приблизит аппарат к промышленности и послужит взаимному росту продуктивности того и другого.

Кроме того, не надо забывать тех фактов, что много народившихся у населения благих желаний и стремлений, вследствие удаленности от уездного аппарата и не вполне удовлетворительной связи, будучи не подхваченными последним, погасло не осуществившись.

Много есть случаев, когда крестьяне рады принять все активное участие в механизации обработок, в электрофикации, в обзуродовании сельского хозяйства машинами, но не знают даже как к этому вопросу приступить.

Бывали даже случаи обращения их к соответствующему уездному или губернскому органу, но своими обращениями от неумелой ли

постановки вопроса, от незнания ли органом точных условий местности и т. д., они часто не достигали своей цели.

Это в общей сумме, надо сказать, нанесло значительный ущерб состоянию хозяйства; необходимо не только подхватывать стремления населения в этом вопросе, но будировать таковое к развитию этих стремлений, разъяснять важность и существование этих столь важных моментов хозяйственной жизни.

Районный исполком, постоянно соприкасаясь с местами, занимает выгодное положение и в этом отношении

## **12. Область должна иметь административно - хозяйств. единицы Округа.**

Имея область, обладающую в общем и целом по всему своему протяжению единым хозяйственным базисом, если сосредоточим на ней свое внимание, то найдем, что этот ее хозяйственный базис имеет в отдельных пунктах те или иные уклоны, что в общем дает право с хозяйством области считаться как с комбинированным хозяйством, а не таким однородным, как это мы видели в районной волости.

Так например область, имея своим базисом одновременно сельское хозяйство и промышленность (сельско-хозяйственно промышленная), в силу своей значительной величины по занимаемой площади имеет следующие факты: некоторая часть ее территории имеет развитие сельского хозяйства с уклоном зерноводческим, вторая — с уклоном скотоводческим, третья — льноводно-овощным и т. д.; на той же области, как имеющей два базиса, могут быть отдельные части территории с направлением сельско-хозяйственно-промышленным, наконец, часть территории кустарно-промышленной и даже просто промышленной.

Имея такие обстоятельства и зная в то же время, что область покрывается сетью административно-хозяйственных компактных единиц — районных волостей, являющихся вполне выдержанными и однородными на своей территории по внутреннему хозяйству, но отличительными одна от другой, мы должны сразу же задаться мыслью — возможно ли управление как с хозяйственной, так и с административной стороны всей областью непосредственно из областного центра через сеть райисполкомов.

В данном случае важно принимая во внимание те соображения, что районные волости, являясь узко-специализированными единицами, отличающимися, по своему характеру, одна от другой, даже смежной, — могут быть примерно характеризованы так: одна сельско-хозяйственная-навозно-скотоводческая, вторая — сельско-хозяйственная, скотоводческая-мясная, третья — сельско-хозяйственная-скотоводческо-молочная-слодельческая и т. д., а в общем и целом всю группу таких волостей можно назвать — сельско-хозяйственно-скотоводческими, как это мы называли выше, касаясь отдельных частей области.

Точно также можно обнаружить, что и зерноводческая часть территории области по отдельным районным волостям может распределиться примерно на зерново-ржаную, зерново-ячменно-овсяную, зерново-овсяную, зерново-пшенично-ржаную и т. д.

Тождественную особенность районных волостей мы найдем на сельско-хозяйственно-промышленной, промышленно-кустарной, промышленной и вообще какой угодно обжитой территории, если это не

тундра или степь. (Но надо сказать, что в последних случаях в тундровой и степной обстановке территория районной волости значительно обширнее и если по направлению хозяйства они явно не разнятся, то прочие районообразующие признаки, как-то: экономическое тяготение и т. д. у них для каждого свое).

Таким образом, если бы стал областной центр вести хозяйство области и вообще администрирование, опираясь непосредственно на райисполкомы, то он бы столкнулся на практике с необходимостью подхода к каждому такому району с особой меркой, с особой приспособленностью и особым заданием, т. к. все многочисленные районы (до 100 в области) есть разнохарактерны по своему хозяйственному укладу. Если бы даже нашлось 10% тождественных районов, то опять таки одна мерка, одна система подхода к ним не допустима, т. к., несмотря на их однородность, прочие экономические особенности их в отношении плотности населения, условий транспортировки продуктов изнутри и извне, экономического тяготения их к внешним по отношению к ним центрам, мощности ближайших перспективных условий и т. д. тождественными быть не могут.

При таком положении необходимо учесть еще ту обстановку, что хозяйство наше находится в слабо развитом состоянии, что еще не только не выявлен всесторонний подход к развитию и направлению развития хозяйства каждого района в отдельности, но даже не выявлено большинство тех естественных особенностей, накоплений и возможностей, которыми обладают последние.

Но всего этого необходимо достигнуть.

Сейчас имеются лишь общие штрихи и предположения, которые при дальнейшем развитии могут углубиться и расширяться.

Ведение нашего хозяйства не есть простое ведение или регулирование уже налаженной машины, а есть ведение его с единовременным конструированием этой машины, усовершенствование ее в момент ее работы и изыскание путей и условий наиболее выгодных, целесообразных и приемлемых для этой работы.

Вот в какой обстановке находимся мы, выполняя наше стремление, направленное к плановому развитию хозяйства страны вообще и области и районной волости—в частности.

Мы, иначе говоря, в своей хозяйственной работе уподобляемся человеку, переезжающему на челноке через быстро текущую реку. При чем, несмотря на то, что весла, которыми он должен работать, необходимо вытесать в пути и в тоже время поставить челнок в определенное, заранее установленное место с тем, чтобы дальше этого места этот челнок (народное хозяйство) не снесло течением быстро текущей жизни.

Вся сложность обстановки, при условии непосредственного управления центра области районными волостями, настолько осложнит возможность нормального планирования в деле ведения хозяйства со стороны областного центра, и настолько осложнит аппарат, что в дебрях его запутается и сам областной центр, не дав соответствующего руководства райисполкомам и поставит последние в условия плавания в своей деятельности „без руля и бес ветрил“, не говоря уже о возможности при такой сложной клавиатуре, выправлять со стороны государственного центра деятельность области.

И ясно, тогда нам желаемой цели не достигнуть.



Помимо того, руководство непосредственно райисполкомами со стороны областного аппарата осуществить полно и постоянно, безусловно, в настоящих условиях, особенно телеграфной, телефонной, почтовой, жел. дорожной связи и условиях вообще для живой связи, практически тем более невозможно

Если такое заключение может быть вынесено в отношении ведения хозяйства области непосредственно через райисполкомы, то необходимо остановиться на возможности вообще непосредственного администрирования областного центра через райисполкомы.

Рассуждая по вопросу с этой стороны мы знаем, что область, занимаемая площадь, радиус которой имеет протяжение в несколько сотен верст, покрывается сетью очень многочисленных районных волостей.

Такая многочисленность (свыше ста районов) поставит областной аппарат в состояние чрезвычайной сложности и в деле администрирования тем более, что экономическая база, на которую должно опираться администрирование, будет слишком разнообразна в своих деталях, а детали эти важны, т. к. для районной волости они являются сущностью

Кроме того удаленность от центра области, при многочисленности районных волостей, неизбежно отразится на администрировании, так как отдельное сцепление обстоятельств погребует уточнения и приспособления вопросов по отношению к отдельным мероприятиям, каковые дать областной аппарат всем райисполкомам, в силу удаленности, при многочисленности последних, своевременно и полно не сможет.

Кроме того все подобного рода обстоятельства должны довести областной аппарат до разбухания и поставить его в положение тождественное существующему центру Республики по отношению к многочисленным губерниям (в смысле связи, штатов, ответов на запросы и т. д.).

Если областной аппарат будет поставлен в условия непосредственного руководства над райисполкомами, а стало быть и наблюдения за работой их, то распыление его деятельности неизбежно, что может грозить тем обстоятельством, что, размениваясь на мелочи, он будет иметь ущерб в своей организационно-направляющей работе общеобластного значения и в выполнении заданий центра, имеющих характер общегосударственный.

В то же время при таком положении вещей вполне ясно и то, что райисполком будет находиться в состоянии часто полнейшей неопределенности, что опять таки не может не отразиться на его деятельности в резко отрицательную сторону.

Если остановиться только на этой системе, то вскоре же, все равно, придется искать другой облегченной формы управления.

В целях обеспечения возможности вести хозяйство области по нормальному плану, не допуская ломки такового и чтобы, все время прогрессируя, область была покрыта удобной и способной по исполнению сетью администрирования, отказавшись от непосредственного руководства области над районными волостями, необходимо установить эту наиболее приемлемую форму управления.

Раньше был уже отмечен факт, что на территории области имеются районы, которые являются в общем и целом характерными по своему хозяйственному укладу (например сельско-хозяйственно-

скотоводческий) и которые в свою очередь составляют из отдельных единиц—районных волостей и имеют по каждой такой единице отдельную узкую специализацию основного базиса (например сел.-хоз. скотоводческо-мясную, с.-х. скотоводческо-молочную, сел.-хоз.-навозно-скотоводческую и т. д.).

Это обстоятельство дает нам повод к тому, что целесообразно будет для правильного ведения хозяйства области и регулирования ее жизни, отыскать для образования такие единицы территории, которые бы являлись совокупностью родственных по своему хозяйству, а в то же время и родственных по естественным и территориальным особенностям и по прочим экономическим признакам (грядению к центру этой единицы, по путям сообщения, тенденциям будущего, плотности населения, основным и подсобным основным хозяйству занятиям и т. д.) районных волостей.

Такая территориальная единица называется округом, стало быть *округ есть, в своей основе, хозяйственно-однородная часть области и является хозяйственно-объединенной территорией, по совокупности которой должно вестись административно-хозяйственное управление областью и строятся органы такого управления.*

Если присмотреться к такой административно-хозяйственной единице—как округ, то мы увидим, что она по всем своим признакам действительно имеет право на свое существование.

По естественным условиям территория округа довольно компактна.

По своему расположению она простирается по системе того или иного бассейна рек, имеющего сравнительно однородную поверхность и родственную, по своему преобладающему распространению, почву.

По растительному и животному миру округ также однообразен. Территория его по своим размерам в среднем бывает значительно превышающей уезд и более близкой к территории губернии, но меньшей, нежели губерния.

Атмосферные осадки и климат на всей территории округа заметно тождественны.

Благодаря родственной системе водных путей, родственности естественных условий, округ фактически является отдельным хозяйством, имеет по всей своей территории определенную сеть внутренних путей сообщения, связывающихся также в своем внутреннем узле, хозяйственном пункте, являющемся экономическим центром для округа.

Все районные волости, входящие в состав своего округа неизбежно экономически связаны с окружающим центром, т. к. в большинстве случаев он является местом сосредоточения всей продукции, входящей на территорию округа и выходящей из нее, вследствие местонахождения его на главной ж. д. или водной станции, от которой пути, как нервы, расходятся по всему округу и к которой ведут пути из внешних рынков.

На этой территории, как действительной хозяйственной единице, мы можем всегда наблюдать, что ярмарки распределяются по очереди в тех пунктах, и смотря по тому, где целесообразнее по времени и сезону их устроить, а не так, чтобы ярмарки в нескольких селах происходили в одни и те же дни.

Округ включает в себе в среднем 12—15 районных волостей, т. е. такое их количество и такую территорию, которая вполне благоприятна

помимо возможности к построению его с естественно-экономической стороны и со стороны удобства в деле администрирования.

Эта единица самой жизнью и ее хозяйственной обстановкой еще раньше создана, теперь остается согласовать в ней построение всего хозяйственного плана и администрирования вообще.

Область, являясь комбинированным хозяйством, в среднем имеет около восьми округов, при существовании каковых областной центр может, смотря по общему хозяйственному направлению, того или иного округа, свободно давать те или иные директивы таковым и осуществлять руководство и общий надзор за правильным выполнением последними полученного от области задания.

Округ, имея более определенный хозяйственный базис, изменяющийся по районным волостям лишь в некоторых отдельных уклонах, а не в общей основе базиса, при наличии всего 12—15 районов вполне сможет в направлении хозяйственной деятельности и администрировании, учесть все особенности отдельных районов и подойти к каждому с той меркой, с той особой системой, заданием и приспособленностью, с которой, вследствие обширности территории и многочисленности районов, лишен возможности своевременно и полно подойти областной центр.

Центральное географическое положение окружного центра и его экономические особенности, незначительная территория и немногочисленность районов по своему хозяйству ясно выраженных, создает самую благоприятную обстановку для работ окружного аппарата и приближает руководство над райисполкомами ближе к местам и дает последним условия наиболее тесной связи и наиболее частого прикосновения с руководящим аппаратом, нежели было бы это с более отдаленным и более сложным по своим задачам областным центром.

Вот почему мы должны сосредоточить свое внимание и остановиться на округе.

*Придав аппарату округа существующие функции губисполкома, мы будем иметь следующую обстановку: областная хозяйственная единица, опираясь своим аппаратом, примерно, на 8 округов и выполняя свои задачи, а также директивы государственно о центра, планирует и руководит своим хозяйством через аппарат этих округов; пользуясь тем обстоятельством, что хозяйство округа имеет в основе своей единое направление, и что комбинированный характер в нем имеют лишь уклоны, нанизывающиеся на эту основу, областной аппарат, опираясь на округа, этим самым под сложную систему своего хозяйства подводит определенные клавиши и при соответствующем прикосновении на тот или иной клавиш, получит желаемое исполнение; округ, являясь однородной в своей основе хозяйственной территорией, опирается на специализированные в том или ином отдельном уклоне, как отростке единого окружного хозяйственного базиса, районы, руководит их работой, развивает и углубляет таковую сообразно характеру каждого района; это для него, при своей территории меньшей, чем губерния и при наличии немногочисленных районов не осложнит, а наоборот, значительно упростит, против существующих для губернии условий, работу.*

При таком положении исполнение окружным аппаратом существующих функций губисполкома ни в коем случае не должно вызвать разбухания штатов окружного исполнительного комитета до губерн-

ского аппарата, он может выполнить свои функции при штатах, близких к существующим штатам уисполкомов.

Каждая из этих единиц—область, округ и район, как мы выдим, создаются по хозяйственно экономическим признакам и каждый имеет свой особый характер (область по отношению к другой области, округ—другому округу и т. д.), свою определенную специализацию, требует к себе особого способа подхода, выявляет определенную хозяйственную картину, рисующую ту сторону хозяйства, на развитие которой необходимо в силу естественных условий, быта, навыка, специализации и прочих экономических признаков, обратить внимание.

Только в данном случае мыслимо правильное построение всего хозяйственного плана и его осуществление, только при таких условиях мы освободимся от перебоев, параллелизма и несогласованности, т. к. не будет при наличии этих единиц запутанной, нелепо выраженной, бессистемной и не усовершенствованной обстановки деления, ибо при построении районирования по экономическим признакам, базами новых единиц кладутся их хозяйственные особенности; все имеющиеся до сего времени недостатки, как результат неправильного деления должны уйти вместе с уходом со сцены с экономической точки зрения не удачно построенных губерний, уездов и существующих волостей.

#### 14. Округ, губерния и уезд.

Ранее было установлено, что центральный государственный аппарат в управлении страной должен непосредственно опираться и осуществлять свое руководство через области и что в этом отношении губерния, безусловно, должна уступить место последним.

Теперь мы видим систему управления областью—область, округ, район, сельсовет, деревня.

Отсюда вытекает, что губерния и уезд совершенно выпадают из новой системы (о современной волости, сельсовете и деревне подробно трактовалось ранее).

При таком положении вещей в тоже время устанавливаем, что функции губисполкома остаются, переходя к округу, а функции уезда—к району, т. е. с одной стороны замечается приближение аппарата к местам, с другой—производится создание его при важнейшем для мест экономическом пункте и с третьей—видим, что построение всех этих единиц происходит на рациональной экономической и административной основах.

Но все же не может не интересоваться нас вопрос о том, почему округ являясь в своей основе хозяйственно-однородной частью области, хозяйственно-объединенной территорией, является величиной по своим размерам превышающей уезд и, меньшей губернии, т. е. величиной средней между ними.

Принцип построения округов нам известен. Так что разрешение этого вопроса мы будем иметь когда определим—почему административные границы уездов и губерний не совпадают с экономическими границами, установленными течением самой жизни и естественными условиями.

Дело в том, что принцип построения уездов, принцип старый, имеющий своему существованию целые столетия. В тех прежних условиях, когда государство несравненно реже было населено и когда в

основу ложилось лишь удобство администрирования, а не те хозяйственные принципы, которые имеем мы, уезды и губернии волею какой-либо Екатерины строились исключительно по административному указу.

Главной меркой подхода было расстояние.

Уезд должен занимать, примерно, такую-то площадь, губерния такую-то.

Поезжай, властелин, в губернию, организуй в ней столько-то городов, сделай из них столько-то уездными городами и управляй. (Приблизительно такого рода наказ, порывшись в архивах, найти не трудно).

Но надо сказать, что такие принципы построения осуществлялись все же согласно жизненного опыта на нескольких отдельных местностях.

Но время шло, хозяйство развивалось, условия изменялись, плотность населения росла, а принципы построения уездов и губерний оставались все те же без изменения.

До 1917 года можно было найти очень много уездов и губерний, границы коих не изменялись целое столетие, несмотря на то, что даже построение их было, безусловно, несовершенно.

Даже при осуществлении проектируемого районирования, когда при построении новых единиц, принимаются во внимание все факторы, а не применяется одна какая-либо мерка, в таких редко населенных местностях, как Мурманская или Архангельская губернии, не больше как через 50 лет мы столкнемся с фактом необходимости производства новой перекройки, т. к. та система, которая целесообразна там к осуществлению сейчас, тогда будет непригодной.

Дело в том, что в условиях редко населенной территории районные волости и округа невозможно с целого ряда сторон и не целесообразно строить по размерам своей площади равные районам и округам какой-либо другой, более густо населенной области.

В настоящих условиях экономически вполне правильно может быть построение в редко населенных местах даже таких районов, которые превосходят по территории средний из нормальных районов в 3 раза и более. (Эту сторону вопроса вполне правильно затрагивает Председатель Архангельского Губплана Боговой И. В. с товарищами в издании Архгубисполкома „Год работы“—1922—1923 г.).

Но при развитии хозяйства, при осуществлении постройки, проектируемых железных дорог и при проведении колонизации, появятся новые сильнейшие экономические районные пункты, плотность населения увеличится, хозяйство само по себе обогатится целым рядом новых уклонов и специализаций, вся экономическая обстановка изменится и тот район, который в настоящий момент имеет однородность в своей узкой специализации, будет иметь уже не такое простое, а комбинированное хозяйство. Проектируемый сейчас центр района может быть в своем экономическом значении сведен к нулю новыми, появившимися в результате постройки ж. дороги и более полного выявления естественных накоплений края и т. д., экономическими центрами.

Ясно, что такой район и его центр тогда может быть не целесообразен к дальнейшему оставлению и может оказаться в аналогичном положении существующего уезда по отношению к районной волости, или губернии по отношению к округу.

Правда, при осуществлении районирования должны приниматься во внимание перспективы будущего, но всем перспективам, которые должны быть учтены, в данном случае близок предел.

Как же можно оставить районный центр там, где он в перспективе, безусловно, будет, но в настоящий момент в этом месте может быть нет ни одной хижины; или как можно наметить район в пределах той территории, где в будущем, и может быть при проведении жел. дороги в ближайшем будущем, будет 40 тыс. населения и очень компактное хозяйство, тогда как теперь там только сто человек?!

Поскольку допускается возможность, что, в связи с ростом населения на той или иной площади, а отсюда изменением хозяйства и экономической обстановки ее, ныне создаваемая районная волость в редко населенной местности окажется очень великой и несоответствующей по своим границам такой же районной волости, которая требуется к созданию новой обстановкой, то нет ничего удивительного, что уезд в своих границах оказался просто скелетом, а не той живой и компактной экономическо-административной единицей, как район; и не удивительно, что губернии в своих границах не совершенны, т. к. они в прежнее время именно реже были населены.

Существующими уездами и губерниями хозяйство страны было как поясами перевязано и оставалось без перевязывания все время, но ведь ясно, что ежели одеть на юного младенца пояс и не снимать, то последний его будет давить, в то время, когда этот юнец разовьется и возмужает, он будет его слишком связывать.

Именно так, с точки зрения удобства и рациональности административно-хозяйственного управления и правильного хозяйственного планирования, связывается народное хозяйство страны существующим устарелым административным делением.

Касаюсь границ уезда на практике, мы действительно видим, например, такие моменты: тот или иной хозяйственный район однообразен, хозяйственно неделим, имеет свое полнейшее обслуживание со стороны единственного своего экономического центра, в то время как он разделяется уездной границей на две части и населению одной из них, по причине такого несовершенного деления, приходится вопреки всяким экономическим условиям местности идти в уездный центр, не пользующийся почти никаким хозяйственным влиянием и к тому же — значительно отдаленный и чуждый.

Такое положение, конечно, не может не отразиться на правильном планировании всеми сторонами хозяйственной жизни и не может не повлиять в отрицательную сторону на должное развитие хозяйства этой в сущности неделимой, но искусственно все же расчлененной территории. Между тем уездная граница, проходя по обжитой территории, такие дефекты имеет постоянно.

Правда, факт правильного конструирования районов и передача им функций уисполкома сглаживает этот дефект, но мы ставим в данном случае вопрос о возможности конструирования округа таким образом, чтобы вбить его в уездные границы.

Ясно, что те дефекты, которые сейчас приводились, не допускают возможности сделать округ соответствующим территории уезда, т. к. границы уездов имеют хозяйственные погрешности.

Если допустим, что эти погрешности были бы сглажены, то уезд в этом случае будет заключать в себе в среднем около пяти районных волостей.

Такая незначительная по своим размерам территория опять таки не может быть округом, т. к. она явилась бы слишком мелкой хозяйственно-объединенной территорией, по своему направлению не отличающейся от смежных таких же единиц и была бы в значительной степени однородной с ними, и в то же время незаконченной.

Факт существования таких округов с пятью-шестью нормальными районными волостями вызвал бы, с одной стороны, параллелизм в работе смежных округов, распылил бы таковую, вызвал бы излишние расходы на содержание параллельных аппаратов и, наконец, осложнил бы работу и областного центра.

Вот почему мы должны отказаться от уездных границ в отношении применения их к округу, и чтобы не связывали они нас так туго в отношении рационального ведения хозяйства, каковое должно вестись округом, необходимо расширить территорию округа до таких размеров, чтобы она действительно соответствовала нашим принципам.

Таким образом территория уезда в ее границах ни к какой соответствующей ему новой единице применена быть не может и принцип, на котором существовал уезд, должен быть как износившийся в аппарате винт, сдан в архив и иметь свое единственное место на страницах истории.

Касаясь всех приведенных доводов об уездах, фактов я не приводил, т. к. они имеют место в каждом уезде и могут быть легко выявлены самим читателем.

Территория губернии, значительно превышая территорию уезда, имеет и значительно более комбинированный вид направления своего хозяйства.

Касаясь границ ее можно констатировать, что она те дефекты, которые наблюдаются у уездной границы, встречает на своем протяжении значительно реже.

Если присмотреться к хозяйству всей территории губернии, то можно установить следующее: губерния или включает в себя полностью территорию, являющуюся по своему основному базису единою, но имеющую отдельные уклоны в направлении хозяйства, т. е. включает в себя хозяйственно-объединенную часть или, как мы называем, хозяйственную единицу—округ; в тоже время губерния захватывает помимо этого часть территории чуждой этой единице (округу), как по своему основному хозяйству, так и по всем его уклонам; или губерния вся сшита из разных частей, совершенно не родственных по своему направлению; как в первом, так и во втором случае губерния строится так, что ту часть, которая по своему положению и направлению не родственна большей части территории, занимаемой этой губернией, она отрезает от другой смежной губернии, т. к. последняя имеет родство с этой отрезанной от нее частью.

Такое положение с одной стороны делает хозяйство губернии ненормально комбинированной единицей, с другой—позволяет разбивать на части единою по своему укладу и условиям территорию, нарушая этим самым правильность развития последней, осложняет работу и в общем и целом наносит ущерб хозяйству этих расчлененных единиц.

Объясняется это явление тем обстоятельством, что административное деление (в данном случае погубернское) не согласовано с экономическим делением, продиктованным самой жизнью и естественными условиями, т. е. на территории, где, по естественно-экономическим

условиям должно быть и фактически есть восемь (примерно) единиц— округов, там по административному указу создано пять единиц— губерний (цифры также примерные).

Вывод в данном случае может быть только один— губерния велика по территории для округа (исключения могут быть только в единичных случаях), что она по своему положению не отвечает принципу построения округов и что с ней остается поступить также, как следует поступить и с уездом.

И это не удивительно, т. к. мы знаем, что построение большинства губерний было произведено по административному указу, без надлежащего совершенства и что многие из них в связи с изменением жизни, обстановки и условий их, в своих границах не приспособлялись к этому изменению.

Таким образом с заменой уездов и губерний совершенно новыми единицами, мы освобождаемся от никчемных границ, мешающих возможности более упрощенно, правильно и полно строить народное хозяйство и осуществлять надлежащим образом администрирование.

## 15. О границах сельсовета, районной волости, округа и области.

Определив принципы построения всех, указанных ранее, целесообразных к созданию, экономическо-административных единиц (областей, округов и районов), необходимо особое внимание обратить на точное определение их границ.

Когда первый этап работы районирования закончен, т. е. когда основные факторы методики районирования определены во всей их полноте, и признаки для определения их:

- а) климат,
- б) почва,
- в) распределение земель по угодьям,
- г) плотность населения,
- д) процент промыслового населения и род промыслов,
- е) количество десятин посевов на одно хозяйство,
- ж) средства восстановления естественного плодородия почвы,
- з) пропорция культур,
- и) животноводство и его направление,
- к) промышленность и ее условия и направление,
- л) транспортные условия (жел. дор., водные, шоссейные, и грунтовые вообще),
- м) сырье и их база,
- н) перспективные условия вообще и электрофикация в частности,
- о) экономические центры и сфера их влияния,
- п) историческое развитие края,
- р) быт и навык населения и т. д.

учтены, и когда намечено схематическое построение области, округа, районов и сельсоветов, тогда следующим этапом работы должен явиться момент определения точных границ.

Для того, чтобы уточнить схематическое построение, т. е. найти на границах, обусловленных схематической линией, точную границу,— необходимо огласовать работу в отношении сельсоветов, районов и их центров с местами, а также проверить действительность тяготения мест к окружному центру как в настоящем, так и в перспективе будущего, что в свою очередь, само собой уточнит и областную границу.



Это мероприятие должно вестись путем ведения двух параллельных работ, из коих первой является—уточнение путем использования статистических сведений, а также знания мест, а второй—обсуждение проекта на местах—в уездных центрах, волостных с'ездах, собраниях сельсовета и деревни.

Деревня должна обсудить вопрос о том,—насколько является приемлемым для нее тот или иной проектируемый центр сельсовета и какой районно-волостной центр для нее наиболее приемлем.

Сельсоветы, подведя итоги проделанной деревнями работы, собирают общие собрания сельсоветов, на каких конкретных конкретизируют вопрос о центре проектируемого сельсовета, его границах (смотря по тому, какие деревни будут в него входить) и, наконец, высказываются о наиболее приемлемом волостном центре для сельсовета—вообще и для тех деревень, которые целесообразнее присоединить к другому району—в частности.

Волисполкомы, подведя итог, проделанной на его территории работе, окончательно разрешают вопрос о границах сельсоветов, их центрах, о том—к какому сельсовету и с каким центром должны отойти те деревни, которые целесообразнее присоединить к центру другого, проектируемого сельсовета, находящегося на территории смежной волости, для какого сельсовета наиболее приемлем какой районно-волостной центр, к какому округу для них является наиболее приемлемо присоединение их территории и все их соображения, вместе со всеми собранными материалами по данному вопросу передают уисполкому.

Уисполком, производит сводку всех данных по уезду, делает увязку районирования на территории своего уезда и все данные передает губисполкому.

В случае необходимости форсировать этот вопрос—является целесообразной посылка во все проектируемые районно-волостные центры соответствующих подготовленных к производству реформы районирования лиц, которые руководят указанной выше работой волисполкомов на территории районной волости и, поддерживая связь с такими же лицами смежных районных волостей, производят согласование и увязку районных волостных границ на местах и уже со всеми данными, полученными от волисполкомов, согласованными и проработанными по районной волости во всех отношениях, представляют уисполкому. Губисполком, получив данные по районированию от уисполкомов, ведет увязку работы, проделанной местами на всей территории губернии, производит согласование этих работ с работами, произведенными на основании статистических данных и знаний мест, делает поправку в тех уклонах и недочетах, имеющих место в той или иной работе, а затем уже производится согласование работы с другими губисполкомами в общеобластном масштабе.

Таким образом перед ними развернется сразу же картина очертания границ территории сельсоветов, районных волостей, округов и области, количество всех территориально-экономических единиц в области и их центры, как проектируемые местами, так и, с другой стороны те же самые данные, определяемые путем сочетания экономических факторов с научно исследованными хозяйственными особенностями жизни той или иной территории, принципом целесообразнейшего порядка развития народного хозяйства и наилучшего способа в управлении таковым.

Два таких способа разрешения проблемы районирования имеют единую задачу, а не являются, по своему построению, направленными один за упразднением второго; они есть взаимно дополняющие один другого факторы, взаимно усиливающие почву для осуществления реформы районирования.

Проект „сверху“ устанавливает принципы и основы для районирования и намечает согласно этих принципов единицы, могущие принести пользу в народном хозяйстве и удобство местам в деле пользования советским аппаратом, а второй проект или мнение по этому вопросу мест,—проект „снизу“ говорит, о том, как места находят приемлемым для них применить этот способ, учитывая при этом повседневные моменты своего местного хозяйства и кладя в основу также экономические особенности

Согласовав все затронутые моменты, мы этим самым найдем ту струю, которая дает истинное направление практическому вопросу по осуществлению районирования.

Действуя таким образом, мы будем иметь полнейшее уточнение и детализирование тех схематических границ, которые были намечены в начале, как основа к созданию условий, необходимых для правильного ведения хозяйства во всем государстве и удобного администрирования.

Мы будем иметь самые уточненные и бездефектные границы территории сельсоветов.

Районная волость, как совокупность территорий сельсоветов будет иметь свои границы, которые проходят по тем границам территории сельсоветов, которые отделяют территорию одного сельсовета от другого, входящего в смежную районную волость.

Границы округа, как границы территории, составляющейся из целого ряда районных волостей, проходя по границам последних, отделяющих одну районную волость, входящую в округ, от другой районной волости, входящей в состав другого смежного округа, само собой пойдут в то же время и по границам территории сельсовета, так что мы будем иметь границы округа с точностью границы территории сельсовета.

Даже границы области, проходя по внешним границам округов, будут иметь свою точность с точностью границ территории сельсовета, т. к. она на всем своем протяжении будет одновременно являться границами области, округа, районной волости и сельсовета.

Вот почему сугубое внимание необходимо обратить на построение первичных ячеек на местах и почему нельзя ограничиваться кабинетной или вообще камеральной разработкой этого вопроса, без согласования его на местах, как бы он ни был глубоко продуман и всесторонне обоснован.

Надо проверить в данном случае и себя посредством тех материалов, которые дают места и проверить места, сопоставив их данные со своей работой и найти общую линию, „семь раз отмерять, но один раз отрезать“, отрезать так, чтобы избежать нового возвращения к этому вопросу, могущего возникнуть вследствие неправильного установления границ и этим самым не нанести ущерба общему делу и перебора в работах.

Только избрав рекомендуемый способ, можно найти действительные границы—линии, целиком и полностью соответствующие тем принципам, которые учитываются при районировании, найти их на тех

границах—полосах, которые мыслятся при построении схематичного очертания границ, глядя на которые, мы полагаем, что где то приблизительно тут должна проходить действительная граница.

Если мы знаем, что места, устанавливая границы районных волостей и сельсоветов и признавая вхождение свое в тот или иной округ, примут во внимание местные условия, которые они испытывают на практике в своей повседневной жизни, то на вопросе о том—в каком конкретном методе должен выразиться подход к определению границ при составлении проекта „сверху“ нам также важно остановиться.

Принцип определения территории сельсовета и районной волости был установлен, когда мы специально на них останавливались, так что наличие данных по изучению их общего экономического состояния уже даст приблизительные контуры их границ. Но помимо всех данных, говоря о сельском обществе, необходимо учесть, что окончательно граница территории такого может быть установлена тогда, когда будет определено—какие деревни и даже, отдельные выселки, являясь однородными с данным обществом, имеют тяготение к центру последнего больше, нежели к центрам других сельсоветов.

Показательным в данном случае является тот факт, что по мере удаления от центра сельского общества, тяготение к нему начинает у деревень постепенно ослабевать, и, наконец, будут встречаться деревни, тяготеющие к центру другого сельсовета. Место разрыва в тяготении к центрам и есть место границы сельского общества.

Так же должно приниматься во внимание тяготение отдельных сельских обществ к центру районной волости при конструировании последней, и помимо всех экономических особенностей этой районной волости, т. к. это обстоятельство уточнит практически наиболее приемлемую границу районной волости.

Что касается округов, то учитывая характер такого по направлению его хозяйства, комбинируя его из совокупности районных волостей на тех принципах, по которым строятся округа, а также принимая во внимание, наибольшую экономическую целесообразность присоединения районных волостей к тому или иному округу, этим самым детализируем и границы округа.

Равным образом разрешается вопрос детализации и областных границ.

## 15. Подходы к осуществлению районирования.

Когда сельсоветы, районные волости, округа и область в отношении границ и центров конкретно определены, работники, на которых будет опираться на местах практическое осуществление районирования, соответствующим образом подготовлены и вообще когда вся предварительная работа по этому вопросу закончена и все недоговоренности и шероховатости устранены, можно приступить к осуществлению перехода от существующей волости, уезда и губернии к районной волости, округу и области.

Подходов к осуществлению районирования много и на более, по моему мнению, заслуживающих внимания я и остановлюсь.

Один из наиболее осторожных подходов—это подход к осуществлению районирования через укрупненную волость. Это путь постепенного, более длительного перехода, нежели все другие.

В данном случае сливаются по несколько существующих волостей в одну укрупненную волость.

Эта укрупненная волость строится по принципу объединения в одну таких смежных волостей, которые по своей территории незначительны, по количеству населения малы, по экономическим условиям родственны и находятся в таких условиях, что центр укрупненных волостей был-бы по возможности удобен для всех сливаемых волостей и при том не слишком удален.

Чаще всего могут встречаться укрупненные волости в составе двух—трех существующих волостей.

При переходе на укрупненную волость, необходимо иметь за основу, чтобы эти укрупненные волости являлись приближением к районной волости и чтобы ни в коем случае не нарушали сети проектируемых районных волостей, т. е. строились таким образом, чтобы без лишней ломки можно было перейти на районную волость.

Составлением укрупненных волостей достигается с одной стороны—сокращение числа волостей, с другой—производится, проба или испытание насколько в действительности явится приемлемым переход на районные волости.

Укрупненная волость имеет волисполком с правами существующих волисполкомов и находится под непосредственным руководством уисполкомов, т. к. таковые, при переходе на укрупненные волости, остаются.

Вследствие того, что уезды будут иметь количество укрупненных волостей значительно меньше против существующего числа волостей и так как сама по себе территория уезда по своему построению экономически однородна со смежной территорией соседнего уезда, то попутно с переходом на укрупненную волость, является вполне целесообразным допустить и частичное укрупнение уездов за счет нескольких соответствующих этому моменту уездов в губернии.

Таким образом в последнем случае достигается до некоторой степени приближение уезда к проектируемой экономической единице—округу.

Укрупнение уездов должно производиться также в таком порядке, чтобы оно не шло в разрез проектируемому полному районированию (в данном случае образованию округов) и чтобы являлось частичным выполнением намеченной программы.

При всем этом необходимо заметить, что при данном подходе перехода к районированию через укрупненную волость и частичное укрупнение уездов, должны быть положены в основу два условия, из которых первым является—губернии производить реформу только внутри своей губернии, не изменяя губернских границ и второй, на который наталкивали все предыдущие доводы—это, прежде чем приступить к этой реформе, у каждой губернии должен иметься согласованный с другими губерниями той области, в которую она должна войти, проект районирования по принципу—область, округ, районная волость.

При конструировании укрупненной волости необходимо принимать во внимание то обстоятельство, чтобы границы ее в той части, в которой будет являться в будущем границами районной волости, вполне соответствовала последней, дабы в случае осуществления полного районирования достаточно было объединить воедино несколько укрупненных волостей, чтобы получить районную волость.

По мере возможности необходимо стремиться к тому же и в отношении уездов, в целях наибольшей простоты создания округов.

По осуществлении такого перехода и после того как будет учтен опыт, который принесет эта реформа, и когда выяснится возможность перехода к дальнейшему полному районированию, т. е. не меньше,

как через год опыта, можно будет приступить и к осуществлению районирования в полном его объеме во всей области, если этот опыт учтен всеми губерниями данной области.

Этот подход как мы видим является осторожным и осторожным до крайности подходом; он сравнительно прост при переходе на укрупнение и в тоже время делает упрощенным и в дальнейшем переход к полному районированию; принося, через свое укрупнение нам некоторый опыт, он дает возможность наиболее рельефно судить с практической возможности на переход к дальнейшей реформе.

Все эти моменты являются положительными сторонами подхода к районированию через укрупнение.

Но вместе с положительными сторонами в данном случае есть и отрицательные стороны, которые выражаются в том, что осуществление районирования значительно оттягивается.

Курс на укрупненную волость в значительной степени поддерживается со стороны работников центра; работники же мест, не отрицая ценности этого подхода, в значительной степени поддерживают наиболее конкретное приближение к осуществлению районирования.

По моему мнению этот подход применить надлежит лишь в тех губерниях, где условия позволяют обойтись без осуществления районирования более длительный срок и где не достаточно полно, конкретно и ясно выявлены районы, округа и недостаточно определены границы самой области, но в тех губерниях, где невозможно правильное ведение народного хозяйства без взаимного согласования, где требуется междугубернская увязка хозяйственных вопросов на каждом шагу (например Сев.-Западная и Сев.-Вост. области), где с бюджетом вопрос обстоит неблагоприятно (Сев.-Вост. область), где выявленные к созданию единицы сомнений не вызывают, переход к районированию может быть ускорен тем более, что опыт перехода к новой системе, в частности по Уральской области, в ближайшее же время покажет — насколько она является жизненной.

Второй подход к районированию является наметкой или, вернее, пробой или испытанием того — насколько является на практике приемлемым переход на районные волости в том виде, в каком проектируется это в той или иной губернии.

В данном случае, смотря по условиям и специализации губернии, выбирают из общего числа, проектируемых районных волостей таких две или три районных волости, из которых каждая соответствует ряду родственных районных волостей.

Так например, если в губернии значительная часть территории имеет направление сельского хозяйства, а другая часть имеет промышленную специализацию, то образуют одну сельско-хозяйственную и одну промышленную районную волость.

Таким районным волостям сразу же придают границы в том виде, в каком они проектировались для осуществления районирования; аппарату управления этой районной волости придают функции райисполкома; волисполкомы на территории этих районных волостей упраздняются, а создаются сельсоветы, функции каковых против функций существующих сельсоветов, расширяются до размеров, упоминаемых выше, (когда трактовалось о сельсовете); райисполкомы опытных районов являются во всех отношениях независимыми от уездисполкомов, имеют свой бюджет, выделяются в самостоятельные единицы, непо-

средственно руководимые губисполкомами, с каковыми вообще ведут непосредственную связь, как и уезды.

Существование таких опытных районных волостей в краткий срок, т. е. через полгода уже покажет—насколько целесообразно с практической стороны построение районных волостей с такими сельсоветами и райисполкомом, каковые им предназначены новым положением, какие положительные стороны практически достигаются районированием, какие дефекты во всей новой системе имеют место и что необходимо предпринять, чтобы устранить эти дефекты.

После того, как указанный опыт оправдает свое назначение, или когда будут учтены и исправлены все допущенные дефекты, можно производить дальнейшее полное районирование.

В этом заключается вся важность данного подхода.

Подход этот имеет преимущество перед первым в том отношении, что он не половинчато, а сразу конкретно показывает на отдельных районах насколько целесообразен переход к новой системе.

Отрицательной стороной такого подхода является то, что он, выявляя по отдельным районам факт целесообразности осуществления районирования, не исчерпывает собой явной и острой необходимости сокращения числа существующих волостей, каковые, без ущерба для дела, могут быть в большинстве укрупнены.

В данном случае сокращаются волости лишь на территории самых опытных районных волостей.

Но зато третий, комбинированный подход устраняет и этот недостаток.

Этот способ включает в себе переход на укрупненную волость по всей территории в том же порядке, как предусматривалось это в первом случае и в тоже самое время намечается и осуществляется организация нескольких опытных районных волостей в порядке, предусмотренном вторым случаем.

В тех же случаях, когда правильность построения проекта районирования несомненна, когда оттяжка осуществления районирования не имеет под собой соответствующих серьезных доводов и когда, при всем этом, существующая система в условиях той или иной области тяжела для бюджета и правильного ведения хозяйства и планирования, вполне целесообразно приступить прямо к конкретному переходу целиком и полностью на новую систему управления—область, округ, районная волость.

Полный переход от существующей системы прямо к новой системе может быть осуществлен двумя путями: образованием единиц „снизу“, т. е. сначала создать районные волости с райисполкомами, затем округа с окрисполкомами и, наконец, область и областной исполком и переход второй, переход „сверху“, т. е. в обратном первому направлении.

Путь организации единиц „снизу“ имеет более прочное под собой основание, путь более верный, а поэтому нельзя обойти молчанием порядка осуществления рефермы по этой системе.

Порядок намеченной реформы протекает этапами следующим образом:

Представители всех губерний, входящих в область, после того, как все предварительные работы районирования закончены, и сам проект во всех отношениях согласован, образовав, конечно, с разрешения Центра, Областное Организационное Бюро (или даже времен-

ное Об'экосо), вырабатывают определенный календарный план выполнения реформы, наблюдают за точным выполнением такового всеми губерниями области и руководят последними.

В каждой губернии должна быть выделена губисполкомом не громоздкая ячейка или „Губернском Бюро“ (не более как из трех лиц), которые осуществляют календарный план, намеченный Областным Бюро и являются под'отчетными и ответственными перед последним.

Такие же Бюро должны быть в проектируемых окружных центрах, каковые не являются к тому моменту губернскими центрами.

Эти Бюро, выполняя календарный план, должны быть в самой теснейшей связи и контакте с теми Губернскими Бюро, с которыми они должны в своей работе сталкиваться.

Когда такие Бюро будут созданы и получают план деятельности и все необходимые директивы от соответствующего Областного органа, территория, не входящая в проектируемую область, передается смежной области, а территория, проектируемая в данную область, из смежной области включается в таковую.

Таким образом границы проектируемой области принимают соответствующую проекту форму.

Присоединенная территория в отношении реформы обслуживается тем Бюро, к территории какого из округов она должна примкнуть.

Ответственные работники для работ в райисполкомах и окружных центрах должны быть взяты на учет и намечены к переброскам.

Согласно намеченного календарного плана работники райисполкомов должны находиться в соответствующем районно-волостном центре и работать под непосредственным руководством Окружного Бюро.

Одни из них, состоя в организационной районно- волостной ячейке по районированию намечают созыв собраний сельсоветов, представленных теми деревнями, которые по принятому проекту должны образовать то или иное сельское общество (общество селений, возглавляемое сельсоветом); передают перед тем смежной районной волости отходящую от нее территорию; другие из работников принимают непосредственное участие на собраниях сельсоветов.

Когда на территории районной волости кампания собраний сельсоветов будет проведена и выбор членов сельсоветов произведен, новый состав таковых уже должен обслуживать территорию всех деревень, которые были представлены на общем собрании сельсовета, согласно принятому проекту территории данного сельсовета; при чем сельсовет несет уже функции значительно расширенные против существующих функций сельсоветов (новое положение о сельсоветах вопрос этот сам по себе исчерпает).

Таким образом территория сельского общества и границы ее принимают определенную форму.

Сразу же на проведении выборов сельсоветов должен состояться районно-волостной с'езд сельсоветов, состоящий из представителей, выбранных на собраниях сельсоветов, входящих в территорию районной волости.

На этом с'езде, в ряде других докладов, должны быть отчетные доклады всех волисполкомов, находящихся в пределах районной волости.

После выбора членов райисполкома, полномочия членов существующих волисполкомов кончаются, волости как таковые и их гра-

ницы утрачивают свое значение, волисполкомы считаются упраздненными, а границы районной волости принимают свою законченную форму.

Ликвидация дел и распределение имущества волисполкомов должно производиться райисполкомом согласно особой инструкции, каковую он должен получить от окружного или губернского исполкома.

Волисполкомы до тех пор, пока не будет произведен выбор райисполкома, должны продолжать обслуживать территорию данной волости, сносятся без всякого изменения по-прежнему с уисполкомами.

Уисполкомы остаются и работают по-прежнему, сносясь с волисполкомами, которые еще не упразднены и с райисполкомами, которые уже созданы, до того момента, пока не произведено образование райисполкомов на всей территории уезда.

Конечно, в зависимости от уменьшения работ, необходимо ему сжимать свой аппарат.

Райисполкомы, сразу же как только будут образованы, должны сообщать об этом факте в губисполком и уисполком.

Губисполком с райисполкомами сразу же по их организации должен иметь непосредственную связь.

Если существующий уездный центр намечен быть только центром районной волости, то производство выбора данного райисполкома не снимает полномочий с членов уисполкома и последний продолжает существовать. Когда на территории уезда произведена полная реформа, уисполком свой аппарат свертывает, оставляя его самым минимальным.

По сформировании районных волостей на всей территории округа созывается Окружной С'езд Советов, где, между прочим, представители соответствующих уисполкомов, а если окружной центр является губерньским центром, то и представители губисполкома делают отчетные доклады.

После выбора членов окружного исполнительного комитета полномочия членов уисполкомов кончаются, уездисполкомы считаются упраздненными, уезд, как единица, всякое свое значение теряет, а округ, как таковой, принимает окончательную юридическую форму.

Ликвидация дел уисполкомов также производится особо предусмотренным на этот предмет порядком.

Если на территории данного округа находились также уезды, которые входили в состав другой губернии, то до момента упразднения уездисполкома, он сносится по-прежнему, а райисполкомы сносятся с тем губерньским центром, который должен быть окружным центром их территории; но в тех случаях, когда окружной центр является пока уездным центром, но окружной исполком еще не создан, им надлежит сноситься с тем губерньским центром, на территории которого они находятся.

В тех случаях, когда незначительная часть уезда (2—6 волостей) относятся к одному округу, а остальная часть к другому, то эта незначительная часть должна быть, по возможности в первую очередь, сформирована в районные волости и сноситься непосредственно с губерньским центром, дабы, в случае образования Округа, в который отойдет большая часть, не задерживать упразднение уездисполкома (из-за 2—6 волостей отчетный доклад уисполкома на Окружном С'езде может и не быть, а также продление полномочий после выбора



окружного исполкома вследствие значительно подавляющей по числу отошедшей к нему территории, конечно нецелесообразно).

Когда территория уезда в значительных своих частях переходит к двум округам, то образование одного окружного исполкома, не снимает полномочий с членов уисполкома, а лишь уисполком теряет свое право по отношению отошедшей к данному округу территории; окончательное упразднение уисполкома и окончание полномочий членов уисполкома в данном случае может последовать лишь по образованию второго окрисполкома, к территории которого стходит остальная часть уезда и представительство уисполкома с докладами в данном случае должно быть на том и другом Окружном С'езде.

Когда на всей территории области будут созданы окружные исполнительные комитеты, то областной орган, которому было поручено осуществление реформы по области, должен немедленно созвать Областной С'езд Советов, на котором производится отчетный доклад деятельности органа по осуществлению реформы, доклады губисполкомов, намечается план будущих работ, вырабатываются директивы для областного исполнительного комитета и избираются члены последнего.

После этого губернии, как таковые, перестают существовать, губисполкомы упраздняются и члены губисполкомов теряют свои полномочия.

Таким образом создается область как коммунитет—об'единение, союз округов.

Губисполкомы могут считаться, кроме того, упраздненными и члены губисполкома теряют свои полномочия после Окружного С'езда и организации окружного исполнительного комитета, если существующая губерния в значительной части входит в этот округ и прочая часть территории уже фактически переданы другому округу или губернии.

Путь осуществления районирования „сверху“: сначала организации областного исполнительного комитета и выправление границ области, затем организация округов и образование окружных исполкомов и, наконец, реформа на местах, заключающихся в создании районных волостей и их органов-райисполкомов.

Этот путь имеет уже практическое применение в одном из районизируемых в настоящий момент областей и останавливаться поэтому на нем не буду, но все же, можно без особого риска констатировать, что он уступает вышеприведенному подходу и создает осложнение при фактическом осуществлении реинирования.

Еще имеется практически вполне приемлемый путь к осуществлению районирования—это замена существующего деления новым в тех губерниях, каковые пресекируются с незначительным изменением во внешних границах преобразовать в округ.

Губерния в данном случае представляет из себя округ (границы такой губернии, преобразовываемой в округ могут даже, временно, впредь до сбразования области, остаться без изменения и окружной исполком фактически является губисполкомом).

Уезды и существующие волости в данном случае упраздняются и образуются районы с райисполкомами, каковые должны иметь не посредственную связь с губисполкомом—с одной стороны и сельсоветом—с другой.

Как например в данном случае можно указать на Сев.-Двинскую губернию, каковая имеет разработанный на этот предмет проект;

проект ее одобрен Госпланом уже неоднократно; он согласован целиком и полностью с местами, которые не только поддерживают его, но часто в категорической форме требуют немедленного осуществления такового (места с этим проектом всесторонне ознакомились в течение целого года).

В общем же необходимо констатировать, что одна мерка, один подход к осуществлению районирования ко всем областям и по всем губерниям применить нельзя, т. к. нет гарантий за то, что в некоторых местах не могут быть более приемлемы и легки к осуществлению иные подходы, нежели какой-либо один из избранных.

Поэтому, помимо разработки вопросов о районировании, необходимо задаваться и вторым вопросом—это определением наиболее приемлемых методов осуществления районирования.

## **16. Материалы, без которых нельзя утвердить районирования.**

При определении области является, безусловно, необходимым экономический обзор таковой, с изложением современного состояния главных, определяющих характер области, отраслей народного хозяйства.

Необходимо также изложение исторического развития данной области; не менее важным является и определение перспектив хозяйства области вообще и главных отраслей народного хозяйства—в частности.

Только при наличии указанных перспективных данных можно быть уверенным в том, что создаваемая область, как таковая, в своих границах может быть прочна на долгое время, т. к. эти данные являются обоснованием того, что границы области остаются без изменений и в перспективе будущего.

Перспективы эти фактически могут носить характер общего обзора. Но для того, чтобы иметь в более конкретной форме соображения по главным отраслям народного хозяйства данной области, диктуется настойчиво необходимость составления, помимо всего этого, и ориентировочного перспективного плана по этим отраслям.

Поскольку этот план может носить ориентировочный характер, в наших условиях целесообразнее будет в данном случае план иметь на 5 и 10 лет, т. к. составление его на больший период времени значительно удалит его от действительности.

В дальнейшем в этот план, с каждым годом, в зависимости от условий обстановки, могут вноситься соответствующие поправки, что в значительной степени увеличит его значение.

Следующей важной работой является работа по определению внешних областных границ.

В этом случае должно быть полное их обоснование с экономической стороны, а также подробное их описание.

Помимо этого, безусловно, должно быть мотивированное заключение смежных, или областных, или губернских органов по отношению ко всем тем внешним границам, которые проходят не по существующей губернской границе.

Характеристика областного центра, его значение для области, сфера влияния условия связи его с центром Республики и с округами также необходимы, при чем все это осветить в трех моментах:—прошлом, настоящем и перспективном.

По отношению к округам должны быть материалы:

а) хозяйственная особенность округа и его направление,

б) Общая характеристика его со стороны сельского хозяйства, промышленности, культуры, условий связи и естественных условий вообще.

в) Площадь, количество населения и плотность населения.

г) Окружной центр, его характеристика с хозяйственной и административной стороны, сфера экономического влияния его на периферию.

д) Описание внешних окружных границ и экономическое их обоснование.

В отношении районных волостей необходимо обоснование целесообразности их организации, как равно и конкретное обоснование замены существующих волостей и уездов новым делением.

Кроме того должно быть:

а) Характеристика каждого района и краткое их описание.

б) При описании районов и их характеристики в последовательном порядке переходя от одного района к другому обосновать внешние районные границы.

в) Освещение вопроса о том, — как отзывается население к образованию районов в тех границах, которые проектировались и к тем райисполкомам и их правам, которые им предоставляются.

г) Характеристика районных центров, их историческое развитие, экономическое влияние на район, перспективное значение и наличие в нем, до осуществления районирования, ведомственных районных учреждений, организации и каких именно.

д) Списки населенных пунктов.

Список населенных пунктов в районе должен быть построен с указанием:

1) Наименование округа.

2) Наименование района и его центра.

3) Из каких волостей или их частей состоит район (с поименным перечислением населенных пунктов, с указанием волости и уезда, к которым они относились до момента районирования).

4) Число дворов в каждом населенном пункте, входящем в данный район.

5) Число жителей в населенных пунктах.

6) Число сельсоветов.

7) Расстояние от населенного пункта до центра района.

8) Расстояние от районного центра до окружного.

9) Площадь района.

Помимо общих по каждому району итогов по этим спискам необходимо указать: а) среднюю площадь районной волости данного округа,

б) ..... среднее число населения в районной волости данного округа

в) ..... средний радиус района,

г) ..... радиус округа, а также

количество районов, сельсоветов, населенных пунктов, дворов, жителей в округе и его площадь.

Карта округа должна быть составлена с показанием проектируемого и существующего (включительно до волостей) деления.

## ОГЛАВЛЕНИЕ.

	Стр.
Предисловие . . . . .	3
1. Общие понятия об аппарате и централизации . . . . .	5
2. Понятие об области . . . . .	6
3. Роль области в государстве . . . . .	10
4. Приближение к определению областных границ . . . . .	12
5. Центральный государственный аппарат должен непосредственно опираться на область, а не на губернию . . . . .	17
6. Административный аппарат должен строиться по экономической сети . . . . .	20
7. Деревня—первичная ячейка в хозяйстве области . . . . .	23
8. Сельсовет и общество селений . . . . .	26
9. Современная волость и новая районная волость в хозяйственном отношении . . . . .	30
10. Современная волость и новая районная волость в связи с администрированием . . . . .	39
11. Условия работы Райисполкома и его преимущество перед Уисполкомов . . . . .	44
12. Область должна иметь административно-хозяйственные единицы округа . . . . .	47
13. Округ, губерния и уезд . . . . .	52
14. О границах сельсовета, районной волости, округа и области . . . . .	56
15. Подходы к осуществлению районирования . . . . .	59
16. Материалы, без которых нельзя утвердить районирования . . . . .	66