

ПРОЦЕСС "РАЙОНИРОВАНИЯ" В ПСКОВСКОМ КРАЕ (1918 - 1930 гг.)

Советская власть, утвердившаяся в стране в октябре 1917 - начале 1918 гг., не только приступила к слому старого государственного аппарата и замене его новыми управленческими структурами, но и изменению административно-территориального деления. Сложившаяся в правление Екатерины II структура в виде губерний, уездов и волостей (в губернии - 300-400 тыс. жителей, в уезде - до 3 тыс.) и остававшаяся в течение XIX - начале XX вв. стабильной (несмотря на увеличение численности населения) не устраивала новую власть по ряду причин.

Прежде всего, РСДРП еще в дореволюционное время считала, что такое деление не учитывало особенностей многонациональной страны, ущемляло интересы многих наций и народностей, лишив их права на самостоятельное государственное образование, поэтому в своей Программе провозгласила принцип самоопределения наций. Признание независимости ряда национальных окраин в конце 1917 - начале 1918 гг., имевшее следствием образование самостоятельных национальных государств (Финляндия, Польша, Украина и др.), привело к уменьшению территории бывшей Российской империи.

Во-вторых, Советская власть считала, что сложившаяся дореволюционная система административно-территориального деления создавалась меньше всего для хозяйствования, а прежде всего для "правления", т.е. эксплуатации трудящихся. "Этой задаче обслуживания административно-фискальных интересов правящих классов было подчинено и все построение состава аппарата, как организационно, так и территориально, - отмечал в одном из докладов 1919 г. председатель Псковского губисполкома К.В.Гей. - И поэтому случалось, что имевшие будущность естественные пункты какой-нибудь провинции обходились, часто даже преднамеренно, предавались забвению и даже хирели, а на место их искусственно создавались оторванные от всего края центры, существование которых оправдывалось лишь большим удобством руководить из данного пункта целой армией приставов, станowych, стражников, чиновников и т.п. постороннего элемента. Это разделение России на административные округа, в основу которого были положены все элементы прусского "полицейштата" и все свободомыслие французского "духа законов" сохранилось налицо, и без всяких изменений вплоть до нашего времени" [2, ф.590. оп.1. д.202. л.7].

О необходимости изменения административно-территориального деления страны и приспособления его к новым задачам хозяйственного строительства говорили как на местах, так и на государственном уровне. Уже 27 января (9 февраля) 1918 г. СНК издал Декрет о порядке изменения границ губерний, уездов и волостей, возложив решение этих вопросов всецело на местные Советы, а при отходе одной части губернии к другой, как и при изменении границ уездов и волостей, создавать соответствующие комиссии и обо всех изменениях информировать Наркомат внутренних дел [1, Т.1 (25 октября 1917 - 16 марта 1918 гг.). М., 1957. Сс.426-427].

Первые изменения в административно-территориальном устройстве на Северо-Западе России начались уже с весны 1918 г. Так, в марте 1918 г. путем выделения пяти северо-восточных уездов Новгородской губернии была образована Череповецкая губерния, в июле 1918 г. из пяти северо-восточных уездов Вологодской губернии - Северо-Двинская губерния с центром в Великом Устюге. 12 апреля 1918 г. на заседании Президиума Псковского губисполкома было оглашено заявление о том, что "на совещании псковичей в Москве постановлено образовать Псковскую Республику, проект которой будет представлен на губернский крестьянский съезд 20 апреля" и что "название таковой будет "Озерная область". Губисполком на этот счет не вынес никакого решения, приняв лишь указанное сообщение "к сведению" [2, ф.590. оп.1. д.26. л.9].

Никакой "Псковской Республики", однако, не появилось, но по инициативе Петроградского бюро ЦК РКП(б) и Северного областного комитета РКП(б) на I съезде Советов Северной области, состоявшемся 26-29 апреля 1918 г. в Петрограде, было образовано областное объедине-

ние семи северных и северо-западных губерний (Петроградской, Псковской, Новгородской, Архангельской, Вологодской, Северо-Двинской и Череповецкой) - так называемый Союз Коммун Северной области (СКСО), к которому иногда применялось и название "Озерная область". Это было областное объединение, созданное по принципу экономической общности указанных губерний, не устранившее, однако, губернского деления - одна из первых крупных попыток изменения административно-территориального деления. Она стала промежуточным звеном между Центром и губерниями, но просуществовало означенное образование недолго: состоявшийся 14 февраля 1919 г. в Петрограде III областной съезд Советов Северной области принял решение о его упразднении.

В опубликованном разъяснении этот шаг мотивировался "изменением политической обстановки момента": "Тяжелый период переживала Советская Россия, когда создавался Союз. Центральная власть переехала в Москву, охватить организацию Советской власти на местах при неналаженном центральном аппарате было невозможно. Пришлось создавать областные центры, которые имели громадное организационное значение. Особенное значение приобретал Союз. Помимо того, что он находился в Красном Петрограде, он имел громадное моральное значение среди трудящихся масс области, выполняя громадную работу по обороне Петрограда, находясь в непосредственной близости от постоянной опасности - сначала от германских империалистов, а потом от белогвардейских банд, образовавших "Северную армию". Непосредственное участие принял Союз при организации наступления на Псков.

Вообще, продуктивность его работы за короткий период высока. В настоящее время "областничество" отжило свой век: центральная власть окрепла и выросла, может непосредственно руководить работой на местах, на более высоком уровне находится и местный аппарат. С упразднением области освободится много крупных партийных сил для работы в Центре и на местах" [4, 1919. 27 февраля].

С упразднением Северной области на Северо-Западе России осталась прежняя губернско-уездно-волостная сеть, что подтвердил еще 23 декабря 1918 г. своим Постановлением ВЦИК: "Впредь до коренного пересмотра административного деления Советской Республики сохраняются уездные, губернские и областные центры". Но поскольку в момент принятия этого Постановления Северная область еще существовала, то ВЦИК утвердил это областное объединение, а основной задачей его и других аналогичных образований посчитал "быстрое, неуклонное проведение в жизнь всех предначертаний центральной Советской власти", т.к. "областные объединения являются подсобными к Центру органами на местах" [1, Т.4 (10 ноября 1918 - 31 марта 1919 гг.). М., 1968. С.245].

Постепенно такие областные объединения перестали существовать почти повсеместно, а в июле 1919 г. СНК РСФСР во изменение прежнего Постановления (от 27 января 1918 г.) о порядке изменения границ губерний, уездов и волостей, и, стремясь не допустить разобщенности, изъяс решение этих вопросов из ведения местных Советов и постановил, что они решаются "по представлению местных губернских Совдепов Наркоматом внутренних дел". При изменении границ волостей СНК рекомендовал местным Советам "обращать особенное внимание на сокращение излишнего числа волостей путем слияния мелких волостей в одну волость, принимая среднее население волости в 10 тыс. чел." [1, Т.5 (1 апреля - 31 июля 1919 г.). М., 1971. Сс.385-386].

Вопрос о коренном изменении административного деления внутри Псковской губернии был впервые поставлен на заседании губисполкома 14 июня 1919 г., где речь шла об "упразднении уездного административного аппарата и создании районных". Предложение это вызвало оживленное обсуждение и неоднозначную реакцию присутствовавших, хотя сомнений в неизбежности реорганизации не было. Член губисполкома Иванов заявил, что "та система государственного аппарата, каковая нам преподана Екатериной, безусловно, должна быть реорганизована" и что "губернию нужно разбить не только в административном отношении, но и в экономико-хозяйственном". Выступивший секретарь губкома РКП(б) М.П. Ушарнов подчеркнул, что "разбивка губернии на административные единицы желательна, но сообразуясь с политической стороной, с партийными силами, в том смысле, что деревня далеко еще не просвещена, и таких

больших партийных сил, которые возможно было бы разбросать на места, да к тому же считаясь с тяжелым моментом времени, разбрасывать свои силы нет смысла", предлагал пока от проведения реформы воздержаться. Высказал сомнение в возможности немедленного начала реформы и А.П.Семякин: "Разбивка губернии на районы в настоящее время является едва ли возможной в виду того, что производить это нужно одновременно с соседними губерниями, ибо при делении на районы придется передавать некоторые деревни или даже волости Витебской, Петроградской и Новгородской губерниям, а также взаимно брать и от них население, тяготеющее к Псковской губернии".

Вопрос, таким образом, оказался гораздо сложнее, чем представлялось некоторым губернским руководителям вначале. Совещание все же признало "деление губернии на районные Советы желательным" и рекомендовало вынести вопрос на обсуждение очередного 7-го губернского съезда Советов, а для проработки его сформировать специальную комиссию [2, ф.590. оп.1. д.245. л.46].

7-й Чрезвычайный губернский съезд Советов Псковской губернии открылся 18 июня 1919 г. в Великих Луках (Псков был оккупирован германскими войсками, и центром губернии являлись Великие Луки), и с докладом об административном делении на нем выступил председатель губисполкома К.В.Гей.

Критически оценив дореволюционное административное деление страны и подчеркнув, что оно "не соответствует сложившейся к настоящему времени обстановке" и является "сильным тормозом к развитию наших производительных сил", приведя отдельные примеры первых преобразований в стране (выделение Северо-Двинской и Череповецкой губерний, Иваново-Вознесенского промышленного района, образование новых уездов на Урале), докладчик перешел непосредственно к проблемам Псковской губернии. Случаи "пока что частичного изменения границ" имели место и здесь: передача "Лезавичей", как заводского поселка, из Холмского уезда в Новоржевский, неоднократные и настойчивые попытки Новоскольниковского Совета о выделении поселка с прилегающими волостями из Великолукского в самостоятельный уезд, передача Тороптской волости из Холмского уезда в Торопецкий, выделение в Порховском уезде самостоятельной Дунянской волости и др. Поэтому, заключил К.В.Гей, "так или иначе необходимость изменения границ чувствуется и у нас", и перешел к главному: изложению содержания возможных проектов изменения административно-территориального деления. Таковых было два.

Первый вариант, предложенный губернским комиссаром продовольствия, предусматривал сохранение в качестве административно-территориальной единицы Псковской губернии в существующих границах, с частичными изменениями последних путем передачи небольших ее частей соседним губерниям и наоборот. В этих несколько измененных границах губернии путем слияния нескольких волостей (от двух до четырех) образовывались районы с расчетом проживающих 20-30 тыс. жителей. Крупные города с населением, равным по количеству районам, становились самостоятельными районами. Следовательно, данный проект предполагал ликвидацию уездов и превращение уездных городов в районные центры, что влекло коренную перестройку всего управленческого аппарата. В случае реализации этого варианта выстраивалась 4-х ступенчатая система административного управления: местные органы (деревня, село, сельское общество) - районные организации - губернский центр - центральный аппарат страны (вместо существовавшей: места - волость - уезд - губерния - Центр).

Второй вариант "районирования" обсуждался II Всероссийским съездом СНХ и предполагал более значительные изменения. Он предусматривал ликвидацию не только уездов, но и губерний. Вся территория РСФСР разбивалась на округа из расчета в среднем до 1 млн. чел. населения, а они в свою очередь - на районы. Округа "районировались" по естественно-географическим, территориальным, экономическим и др. признакам и объединялись в более крупные районные образования. В результате этой меры создавалась, как и в первом случае, 4-х ступенчатая система управления (места- округа - районы - Центр), но при значительно большей централизации и предоставлении районам значительной самостоятельности. При "районировании" по второму принципу в РСФСР создавалось до 300-400 округов, централизовать жизнь которых на первых порах было крайне затруднительно, если вообще возможно.

Согласно второму варианту Псковская губерния подлежала упразднению, и на бывшей ее территории создавались два округа - Псковский и Великолукский, входящих в состав Петроградского района. Местные органы связывались с районными инстанциями через окружные. Такой порядок во многом напоминал собой кратковременный период существования Северной области (1918-1919 гг.)

Псковский округ создавался путем слияния Псковского, Островского, Порховского, частично Новоржевского и Опочецкого уездов, а также прирезки к этой территории расположенной у правого берега Псковского озера части Гдовского уезда Петроградской губернии. Округ должен был в будущем специализироваться на развитии льноводства и технической переработке его продукции, рыбоводства и рыболовства на Псковском озере, разработке изборских алебастровых залежей и др. известняковых запасов.

Великолукский округ объединял Великолукский, Торопецкий, Холмский, части Новоржевского и Опочецкого уездов, а также части соседних уездов Витебской губернии - Невельского и Себежского. При этом часть Холмского уезда присоединялась к Старорусскому округу бывшей Новгородской губернии. Округ характеризовался большим развитием хлебопашества, кожевенной промышленности, рыбных промыслов на торопецких озерах и отчасти техническим льноводством. Великолукский округ должен был стать поставщиком сырья и сельскохозяйственных продуктов для менее плодородного и богатого Псковского округа.

"Этот вопрос сепаратистским образом решен быть не может, - подчеркнул К.В.Гей, - он может быть поставлен и решен лишь во всероссийском масштабе одновременно, и в то же время приводимых здесь соображений далеко недостаточно. Правильное решение этого вопроса требует детального его рассмотрения со всех сторон и точек зрения, как административного, так и экономико-хозяйственного характера, а выявлены таковые могут быть лишь в результате научной разработки этого вопроса". "Сохранившиеся еще екатерининские столбы должны быть с корнем вырваны и уничтожены, а границы изменены", - сказал он в заключение.

Выступившие в прениях поддержали идею "районирования", предложив также выделить в самостоятельный уезд посад Сольцы Порховского уезда, но докладчик в заключительном слове "посчитал это преждевременным, т.к. цель "районирования" - не создание новых уездов".

Съезд по итогам обсуждения не отдал предпочтения ни одному из вариантов, т.к. оба они нуждались в доработке. Но, "учитывая все обнаружившиеся недостатки советского аппарата управления", он посчитал, что "разделение губернии на уезды и уездов на волости, существующее более 150 лет, при крупной территориальной разбросанности уездов, не удовлетворяет нуждам времени и тормозит дело возрождения народного хозяйства". Поэтому съезд высказался "за пересмотр и изменение существующих границ губернии, уездов и волостей" и решил поручить разработку реформы "районирования" особой комиссии с привлечением "наличных научных сил", научно-экономических и статистических данных [2, ф.590. оп.1. д.202. лл.7-10].

В очередной раз губисполком вернулся к вопросу о "районировании" через три с половиной месяца после съезда - на заседании 3 октября 1919 г., он же обсуждался на статистическом съезде, высказавшемся за необходимость привлечения дополнительных материалов. Член комиссии А.П.Семякин пояснил, что идет подготовительная работа и в уездах - главным образом по собиранию материалов, причем она "встречает большие затруднения, не может вестись быстрым темпом ввиду разбросанности необходимых комиссии материалов по различным учреждениям, архивам и т.д., где их в полном смысле приходится выкапывать". Поэтому С.Г.Свердлов высказался за необходимость объединения усилий и подчеркнул, что "многие губернские отделы в своей работе делают попытки совершенно сепаратного деления губернии или отдельных уездов на районы, что, безусловно, является недопустимым". В итоге губисполком предписал отделам никаких сепаратных мер не предпринимать, а все сведения и материалы представлять в комиссию по "районированию", "которая одна только ведет работу в данном вопросе" и должна приглашать представителей отдела управления [2, ф.590. оп.1. д.245. л.81].

Тем временем в губернии были сделаны очень важные шаги в деле строительства и укрепления местных Советов, совершенствования органов местного управления. 25 октября 1919 г.

губисполком по докладу К.М.Отса принял постановление "Об организации волостных исполкомов и сельсоветов". В волысполкомах упразднялись некоторые отделы, разграничивались Президиум и отдел управления, на территории волостей создавались сельсоветы. К.М.Отс при этом подчеркнул, что "в будущем сельсоветы будут основной ячейкой власти на местах, и к моменту полного районирования губернии заменят собой волысполкомы", а пока что необходимо усилить работу волысполкомов, чтобы они "принялись за организацию сельсоветов", подготовив себе в их лице "заменителей" [2, ф.590. оп.1. д.451. л.8].

6 января 1920 г. губисполком утвердил "Положение о поселковых Советах", отметив "назревшую необходимость организации этих Советов в значительных поселках губернии", что также подготовит вопрос о районировании губернии. Тогда же губземуправление представило губисполкому подготовленные на основе переписки предложения об изменении границ Псковской и Витебской губерний, которые орган власти губернии принял [2, ф.590. оп.1. д.209. л.23; д.487. л.5].

Одновременно реформа административно-территориального деления получила подтверждение и на всероссийском уровне: VII Всероссийский съезд Советов 9 декабря 1919 г. поручил ВЦИК "разработать практически вопрос о новом административном делении РСФСР", а 18 марта 1920 г. ВЦИК утвердил "Положения" о волысполкомах и сельсоветах, потребовав привести все аналогичные местные "Положения" в соответствие с общероссийскими [1, Т.6 (1 августа - 9 декабря 1919 г.). М., 1973. С.363; Т.7 (10 декабря 1919 - 31 марта 1920 гг.). М., 1974. Сс.344-347, 347-353].

Разработка предложений о новом административном делении поручалась административной комиссии, которая должна была собрать и обобщить проекты "районирования", разработанные на местах. Но в течение февраля 1920 - марта 1921 гг. (целого года!) комиссии не удалось собрать достаточных материалов как с мест, так и от Наркоматов, хотя 11 января 1921 г. ВЦИК и предписал всем наркоматам представить проекты по "районированию" в месячный срок и усилить работы по проведению нового административного деления [1, Т.12 (декабрь 1920 - январь 1921 гг.). М., 1986. С.316].

В Псковской губернии во исполнение этих указаний шла активная работа по подготовке "районирования", проводимая комиссией под руководством С.Г.Свердлова, а доклады последней неоднократно заслушивал губисполком.

Так, 27 ноября 1920 г. С.Г.Свердлов выступил на заседании Президиума губисполкома с докладом "О принципах административного управления при предполагаемом районировании губернии".

"Существующие административные границы чрезвычайно затрудняют управление и экономическое развитие губернии как этнографическими условиями, так и естественными преградами, - сказал он, подчеркнув в очередной раз необходимость скорейшего проведения административной реформы. - При установлении новых административных границ необходимо точно исследовать и учесть почвенные условия, пути сообщения, сплавные реки, лесные массивы и пр., проводя границы в тесном согласовании с этими условиями. Районирование нужно мыслить как переход от 4-х ступенчатой системы управления к 3-х ступенчатой, т.е. губерния, район и сельский округ, упраздняя границы волостей и уездов. Подобных районов по губернии должно образоваться около 40, которыми губисполком должен непосредственно управлять. Аппарат губисполкома при таком управлении должен быть соответствующим образом усилен.

Учитывая затруднительность резкого перехода к полному районированию, губернское административное совещание полагало бы остановиться на существующем принципе административного управления, стремясь правильно построить границы сельских округов, чтобы при переходе к районной системе округа эти безболезненно можно было влить в создаваемые районы...".

Председатель губисполкома К.М.Отс при этом предложил постепенный переход к новому административному делению: "первоначально усиливаются сельсоветы и устанавливаются целесообразные границы сельских округов. Такие оформленные сельские округа объединяются в районы с упразднением волостей, но с временным оставлением уездов, упразднение которых возможно лишь в будущем".

По итогам обсуждения Президиум губисполкома постановил: "Доклад, как дискуссионный, принять к сведению. Постепенность перехода к районированию, выдвинутую т.Отсом, признать правильной" [2, ф.590. оп.1. д.451. л.36].

Вновь доклад комиссии по районированию губисполком заслушал 15 декабря 1920 г., когда С.Г.Свердлов пояснил "характер выполненной подготовительной работы". "Разработка вопроса по районированию, - отметил он, - ведется в четырех направлениях: 1)по почвенным условиям, 2)по народонаселению, 3)по путям сообщения, 4)по продовольствию". Содокладчиками о районировании по путям сообщения и почвенным условиям выступили инженер Эберман и агроном Кузнецова, а К.М.Отс "высказался в том смысле, что при районировании доминирующим фактором являются почвенные условия, а отсюда - производительность районов". Член исполкома Попов заметил, что "районы должны иметь по возможности округленный вид". Губисполком решил пополнить состав комиссии, поручив ей "черновые работы в окончательном виде закончить к 1 января 1921 г." [2, ф.590. оп.1. д.451. л.50].

Во исполнение этого решения новый доклад комиссии был представлен на рассмотрение губисполкома 15 января 1921 г. С.Г.Свердлов "вкратце пояснил намеченные 43 района и их характерные особенности" и сказал, что "границы уездов оставлены без изменений", а "окончательное установление границ районов возможно только в натуре". К.М.Отс высказался за необходимость "ускорить в уездах определение границ сельских округов, из которых комбинировать районы применительно к схеме комиссии". Поскольку окончательного проекта районирования еще не было, то губисполком постановил "к 1 февраля 1921 г. приготовить второй вариант районирования губернии без сохранения уездных границ. Разослать в уезды выкопировки из намечаемой схемы районов для заключения, которые затребовать не позднее 2 февраля" [2, ф.590. оп.1. д.451. л.71], а уже после этого довести предложения до сведения комиссии Наркомата внутренних дел.

Всероссийская комиссия сформулировала основные положения будущей реформы, озвученные в докладе на II сессии ВЦИК 20 марта 1921 г. Новое административное деление надлежало проводить с учетом различных типов и размеров промышленных предприятий, распространения технических культур, тяготения населения к промышленно-распределительным пунктам, наличия различных путей сообщения, численности и национального состава населения. ВЦИК утвердил принятые административной комиссией общие положения районирования границ административно-хозяйственных районов и поручил комиссии разослать проект нового районирования губисполкомам, а те, в свою очередь, должны были в кратчайшие сроки представить свои мнения [1, Т.13 (1 февраля - 31 марта 1921 г.). М., 1989. Сс.233-234].

VIII Всероссийский съезд Советов обратил особое внимание и на такое звено советского строительства, как городские Советы, поэтому Пленум Псковского губисполкома 29 января 1921 г. постановил организовать таковые во всех городах и поселках в срок до 10 марта [2, ф.590. оп.1. д.451. лл.93,94,96].

Существенный шаг в деле экономического "районирования" Северо-Западного региона был сделан в октябре 1921 г., когда на состоявшемся в Петрограде экономическом совещании решено было создать Северо-Западную область с включением в нее пяти губерний - Петроградской, Псковской, Новгородской, Череповецкой и Мурманской (всего с 30 уездами). Инициатором создания области выступило руководство Петрограда, как промышленного центра, заинтересованное в получении топлива и сырья из близлежащих губерний для восстановления петроградской промышленности и повышения роли самого Петрограда, как порта для международной торговли. Сырьевое значение Псковской губернии при этом повышалось, т.к. из всех губерний, вошедших в состав области, она была больше всего сельскохозяйственной. В отличие от кратковременного опыта существования Северной области (апрель 1918 - февраль 1919 гг.), на этот раз специальных областных наркоматов решено было не создавать, а организовать лишь побочный аппарат, призванный осуществлять свою руководящую и объединяющую работу посредством областного экономического совещания (Севзапэко), в состав которого входили представители губерний [2, ф.590. оп.1. д.713. л.3]. Следовательно, Северо-Западная область являлась чисто экономическим объединением родственных по хозяйственным условиям губерний, не устра-

нившим губернского деления и не ставшим промежуточным звеном управления между губерниями и Центром (в отличие от прежней Северной области).

В преддверии совещания в Петрограде Псковский губисполком рассматривал вопрос о границах Псковской губернии. Ввиду хозяйственных интересов естественного тяготения Гдовского уезда к Псковщине, решено было ходатайствовать о присоединении его к Псковской губернии, а также об организации самостоятельного Солецкого уезда (с включением в него нескольких волостей Порховского уезда и Старорусского уезда Новгородской губернии) и передаче его в состав Петроградской губернии. Областное совещание согласилось присоединить к Псковской губернии две волости Гдовского уезда, с тем расчетом, что Чудское озеро тогда будет целиком находиться в границах Псковской губернии, а о том, "к какой губернии будет принадлежать Солецкий уезд - это выяснится договором с новгородцами" [2, ф.590. оп.1. д.716. л.12; 4, 1921. 29 октября, 9 ноября].

В феврале следующего, 1922 г. был поднят вопрос о возможной ликвидации Псковской губернии, о чем и предстояло доложить в Москве. Губисполком тезисы представленного доклада принял, хотя и поручил комиссии доработать его [2, ф.590. оп.1. д.716. л.153]. Вопрос был настолько важным, что "доклад об упразднении губернии" был 20 марта 1922 г. вынесен и на Пленум губкома РКП(б), но последний постановил "определенного решения не выносить ввиду разделения поровну "за" и "против"" [3, ф.1. оп.1. д.184. д.125]. Таким образом, вопрос о ликвидации губернии в 1922 г. так и остался на уровне предложения, а вот проекты "районирования" продолжали разрабатываться и уточняться, хотя и с меньшей интенсивностью, чем в 1919-1920 гг.

19 октября 1922 г. Псковский губисполком, поставив на обсуждение вопрос "О реорганизации Псковской губернии и установлении внешних границ", подтвердил прежнее решение о выделении Солецкого уезда, "оставив его в составе Псковской губернии с присоединением окрестных волостей Петроградской и Новгородской губерний" [2, ф.590. оп.1. д.716. л.293].

К концу 1922 г. вопрос об экономическом районировании РСФСР, т.е. создании из волостей, уездов и губерний обособленных районов, территория которых по своим естественно-историческим, социальным и экономическим условиям представлялась более-менее однородной, был в основном разработан и должен был разрешиться в Петрограде и Москве. Псковской губернской плановой комиссией был разработан проект описания Псковской губернии и естественном тяготении к ней других районов. Губерния являлась типичной и равномерно земледельческой, по большей части льноводной, поэтому по своим природным богатствам должна была стать центром льнообрабатывающей промышленности, а источником энергии для ее могли стать торф и водная энергия (от Выбутских и Ловатских порогов). Такая экономическая характеристика подходила ко всем уездам, и, таким образом, вся территория губернии представлялась совершенно однородной. Такими же экономическими признаками характеризовались ряд уездов соседних губерний: Гдовский и Лужский Петроградской, Старорусский и Демянский Новгородской, Себежский - Витебской. По мнению губернской плановой комиссии, для создания района, "связанного общностью экономических интересов", объединение этих уездов с Псковской губернией было необходимым [4, 1922. 31 октября].

С начала 1923 г. по решению Центра прекратившая существование административная комиссия губисполкома по районированию Псковской губернии возобновила свою работу, опираясь на наработки 1919-1920 гг. [4, 1923. 3 января]. На одно из своих первых заседаний с приглашением представителей учреждений она собралась 29 января 1923 г., а с докладом "О районировании Псковской губернии" выступил член комиссии Фомин. "При определении Псковского экономического округа, - отметил он, - комиссия констатирует, что основными и ведущими из хозяйства являются: льноводство (промысловое) и лесное хозяйство, по которым Псковская губерния разделяется на два более или менее резко очерчивающих подрайона, охвативших льноводство пяти уездов, и имеющих промышленное значение лесное хозяйство четыре уезда, что псковский промысловый льноводный район распространяется и за пределы губернии, захватывая прилегающие к Псковской губернии волости Гдовского и Лужского уездов Петроградской губернии, Старорусского уезда Новгородской губернии и Себежского уезда Витебской губернии.

Безлесные районы Псковской губернии - Псковский и Островский, частично Опочецкий уезды, нуждаются в лесном материале, который добывается в близлежащих лесных районах Гдовского и Себежского уезда, части Лужского уезда. Они определенно тяготеют к г.Пскову, имея с ним удобные пути сообщения. При ближайшем будущем, при электрификации особенно выделяется промышленный район с проектируемой электрификацией Выбугских порогов р.Великой, и округ с центром на Полистовских болотах в районе Холмского, Новоржевского и Порховского уездов при возможности постройки электростанции, пользующейся торфяным топливом ввиду значительных залежей торфа, а потому означенный район будет расширять свое влияние и внутрь льноводного района в восточной его части".

Выступившие в прениях определенно высказались за присоединение к Псковской губернии Гдовского уезда и некоторых волостей Лужского, Старорусского и Себежского уездов. Основные положения доклада Фомина губисполком принял, посчитав главным экономическим фактором при выделении Псковского округа льноводство и уполномочив С.Г.Свердлова отстаивать это мнение на областном совещании [2, ф.590. оп.1. д.977. л.29].

К маю 1923 г. губернская комиссия разработала окончательный проект районирования губернии и разслала его для ознакомления и заключения в уезды. Согласно этому проекту, Псковская губерния делилась на два административно-экономических округа - Псковский и Великолукский. В Псковский округ включались Псковский, Островский, Порховский, Гдовский уезды, 9 волостей Новоржевского, 13 волостей Опочецкого, более двух волостей Себежского и одна волость Старорусского уездов; в Великолукский округ - Великолукский, Торопецкий, Холмский уезды, 6 волостей Новоржевского, по две волости Опочецкого и Себежского уездов и 5 волостей Невельского. Определение границ округов обосновывалось распространением основного вида хозяйства - льноводства и удобством сообщения с окружными центрами. Псковский округ (за исключением Гдовского и части Лужского уездов) делился на 27, а Великолукский - на 25 волостей. Таким образом, вместо существовавших ранее 148 волостей (включая волости прилегающих уездов, подлежащих включению в проектируемые волости) оставались только 52 волости, т.е. втрое меньше.

Волостные центры в большинстве своем намечались в торговых селах, волости по площади становились неодинаковыми - от 300 до 1000 кв. верст, а населенность их колебалась от 10 до 45 тыс.чел. Волости с большим населением и с большей площадью имели, как правило, в своем составе город или крупное поселение, - во многом именно этим и объяснялась неравномерность. В связи с укрупнением волостей закономерно возник и вопрос об укрупнении сельских обществ, за счет чего усиливались сельсоветы. Их необходимо было поставить в такие условия, чтобы они действительно стали органами власти, а "не разносчиками почты волисполкомов": в них крестьяне должны были получать необходимые справки по советскому строительству, могли разрешить насущные вопросы местной жизни и др., а поэтому права сельсоветов предстояло расширить.

По мнению председателя губернской комиссии по районированию Фомина, "выгоды от подобного районирования вполне очевидны:

1)с разбивкой области на экономические округа представляется возможность провести плановую специализацию хозяйства округа;

2)с укрупнением волостей и сельских обществ мы имеем возможность улучшить качественный состав исполкомов и сельсоветов, и этим приблизить советский аппарат к низам, создать в волостях хозяйственно-финансовый и учетный аппараты;

3)советский аппарат удешевляется вследствие его сокращения".

Основные тезисы доклада Фомина были опубликованы в "Псковском набате" для обсуждения. Призывая к обсуждению, редакция считала, что "чем больше проект подвергнется критике, тем легче его будет осуществить, исправив те недочеты, которые будут выявлены в дискуссии" [4, 1923. 27 мая].

К этому времени острота вопроса о районировании Псковской губернии по сравнению с рубежом 1922-1923 гг. несколько снизилась, т.к. основное внимание Центра было обращено не на Северо-Западный регион, а на районирование других районов страны: оно прошло в Бело-

руссии, в части Сибири, началось на Украине, Урале, Северном Кавказе и др. Но это не снимало его с повестки дня вообще. Было ясно, что рано или поздно придется заниматься не только частичным изменением границ губерний, уездов и волостей, но и коренным преобразованием их на основе экономических признаков. Поэтому административная комиссия губисполкома продолжала работу, чтобы к нужному моменту подготовить все необходимые материалы и приступить к практической реализации проекта. Это было тем более важно, что ожидаемая реформа и разрабатываемые ее проекты получали неоднозначные оценки.

"В проведении районирования нужна особая осторожность, - подчеркивал один из участников обсуждения на страницах "Псковского набата", анализируя предложения уездов, - т.к. здесь совершается ломка всего аппарата. Поэтому крайне ценна нужная критика, в результате чего легче будет осуществить проведение плана районирования. Разработанный комиссией проект деления Псковской губернии на округа и округов на волости (укрупнение ныне существующих волостей) уже подвергается критике. Ученые высказывают свои заключения и соображения по существу проекта. Укрупнение волостей признается правильным, но уисполкомы не согласны с принципом, положенным в основу проекта.

Островский уисполком высказался за необходимость районирования, но считает необходимым совершенно изменить основы построения административно-хозяйственных территориальных единиц: должны быть сохранены "нынешние уездные административно-промышленные центры", допуская изменение уездных границ по признакам тяготения того или другого района к тому или другому уездному центру; другие промежуточные центры (губернии и области) следует "упразднить, допустив руководство уездной жизнью непосредственно из Москвы".

"Но этот проект островичей неосуществим по многим причинам, - продолжает участник дискуссии, - недостаточна связь центра с периферией, разнообразны экономические условия.

Опочане посмотрели на дело с колокольни уезда и недостаточно продумали свои взгляды, не связанные с проектом комиссии. Они заявляют, что проект не удешевляет советский аппарат, а отдаляет его от масс. Они предлагают сократить число губерний и расширить их за счет территорий уездов и волостей, сокращая число таковых. Но это не расходится с проектом комиссии: по нему объединяется примерно шесть губерний Северо-Западной области, губернские центры упраздняются. Значит, губерния укрупняется и укрупненной губернии присваивается наименование области. Уезды также укрупнятся, укрупненные уезды будут называться округом. Укрупнятся волости и сельские общества. Таким образом, опочане в принципе признают проект комиссии.

На утверждение опочан, что аппарат не будет удешевлен. Но в проектируемом Великолукском округе заменятся 70 ныне существующих волостей, которые группируются в 25 перестроенных волостей. Если считать в каждом волисполкоме в настоящее время 8 чел. административного и канцелярского персонала (примерно три члена исполкома, секретарь, три делопроизводителя и сторож-рассылный), получается всего в 70 волостях 560 работников. Предположим, что в волисполкоме укрупненной волости будет 16 работников, включая вновь введенные должности, в итоге получается сокращение аппарата на 28%. Должно при этом улучшиться и качество, и это повлияет на работоспособность.

Опочане считают, что удаление волостного центра от периферии волости отдалит советский аппарат от масс. Но разве самой близкой (первичной) ячейкой является волисполком? До сих пор таковой считался сельсовет. Если качественно усилить сельсоветы, ввести в них должность технического работника (секретаря или делопроизводителя), возложить на сельсоветы некоторые функции (регистрация актов ЗАГС, выдача удостоверений личности, различных справок и др.), то этим советский аппарат приблизится к массам, а не отдалится" [4, 1923. 30 мая].

Наконец, губисполком, в очередной раз 19 декабря 1923 г. рассмотревший вопрос "О районировании губернии", признал "проведение районирования возможным" и поручил комиссии закончить работу по составлению общего плана. И уже до окончания этой работы он предложил приступить к укрупнению волостей, "проведя работу в первую очередь в тех волостях, укрупнение которых не нарушает общего плана районирования". Губисполком посчитал необходимым "для получения практического опыта" укрупнить в каждом уезде по 4-6 волостей,

планы районирования утвердить на пленумах уисполкомов с представителями волостей, разработанные планы районирования представить во ВЦИК и Госплан. На места направить для согласования работ представителей губисполкома" [2, ф.590. оп.1. д.1327. л.13].

С укрупнения волостей и началась практическая реализация идей "районирования" в губернии, и здесь тоже требовалась продуманность действий. Так, например, 17 октября 1923 г. губисполком отменил одно из первых решений Островского уисполкома о слиянии Вышгородской и Толковской волостей - "ввиду нарушения им общегубернского плана укрупнения волостей", передав материал в комиссию по районированию [2, ф.590. оп.1. д.927. л.162]. 23 декабря 1923 г. в соответствии с ее рекомендациями Пленум Островского уисполкома принял новый план укрупнения волостей уезда, число которых сокращалось в результате с 10 до трех. Так, Грибулевская и Гусаковская волости объединялись в единую Халтуринскую волость площадью 565 кв. верст и с центром в Новой Уситве. На территории укрупненной волости находились 245 деревень и 750 хуторов, а всего 4120 дворов с 24868 жителями и четырьмя сельсоветами. Бывшие Жеребцовская, Толковская, Вышгородская, Лисинская и Мясовская волости составляли единую Володарскую волость с центром в Острове. По сравнению с Халтуринской она становилась более обширной: площадь ее достигала 1443 кв. версты, на территории ее располагались 639 деревень и 3096 хуторов (10355 дворов), 10 сельсоветов, проживали 62377 чел. Наконец, из бывших Корешовской, Сонинской, Прокшинской и Туровской волостей образовывалась Ленская волость с центром в Выборе: площадь - 1076 кв. верст, 748 деревень, 755 хуторов (9606 дворов), 10 сельсоветов, 55142 жителя. Территории волостей располагались от волостных центров в радиусе примерно 45 верст, при сельсоветах решено было создавать канцелярии с техническими сотрудниками, а в волисполкомах оставались по 10 штатных работников (3 ответственных и 7 технических). Численность управленческого персонала в результате сокращалась на 22% [4, 1924.3 января]. Как показали последующие события, островичи решили создать чрезмерно крупные волости, и в небольшом количестве, поэтому их пришлось разукрупнять и увеличивать численно.

Вслед за Островским уездом приступил к проведению в жизнь плана укрупнения волостей Великолукский уисполком. Предусматривалось, что вместо 17 имевшихся волостей останутся только 7, а из 66 сельсоветов - 37, в каждой из укрупненных волостей с территорией от 400 до 800 кв. верст будет от 20 до 45 тыс. чел. населения. Новые волостные центры в большинстве своем располагались по линии железных дорог и в торговых поселках (Насва, Локня, Новосokolьники и др.), сельсоветы с радиусом от 6 до 10 верст объединяли от 80 до 150 населенных пунктов и имели от 4500 до 6 тыс. жителей [4, 1924. 9 января].

10 января 1924 г. губисполком одобрил предложенный комиссией план укрупнения волостей в губернии и рекомендовал всякие изменения волостных границ обязательно согласовывать с местным населением, а границ уездов - только "при условии перехода целых волостных единиц и при наличии согласования вопроса с широкими слоями населения". Штаты исполкомов укрупненных волостей устанавливались в среднем в 12 единиц, лишь в исключительных случаях допускалось увеличение. Одновременно с укрупнением волостей проводилось и укрупнение отдельных сельсоветов [2, ф.590. оп.1. д.1327. л.37]. Укрупнение волостей губисполком рекомендовал закончить в основном до 1 апреля 1924 г., а поэтому предложил уисполкомам поспешить с присылкой дополнительных материалов, связанных с укрупнением, и особенно с передачей некоторых волостей из одного уезда в другой (для этого на местах создавались специальные комиссии) [4, 1924. 19 февраля].

А такая практика в процессе укрупнения волостей имела место. 25 февраля 1924 г., например, состоялось присоединение волостей Торопецкого уезда - Клинской и Ломовской - к Великолукскому уезду, затем был поставлен вопрос о передаче ему Встеселовской и Сивертской волостей. На общих собраниях населения этих волостей крестьяне единодушно такое решение поддержали [4, 1924. 23 марта].

В "ударном" порядке укрупнение волостей было проведено в Опочечком уезде, где первыми (с 15 февраля 1924 г.) начали действовать исполкомы двух укрупненных волостей - Опочечкой и Красногородской. Первая из них объединила пять бывших волостей, вторая - три, затем

прошло укрупнение Велейской и Пушкинской волостей, а в целом по уезду этот процесс завершился 26 февраля. В итоге из 15 бывших волостей остались 7 укрупненных, причем только три из них остались в прежних границах. До укрупнения волостей государство оплачивало в Опочечком уезде труд 105 сотрудников, непосредственно работавших в волисполкомах, и 51 - в сельсоветах (итого 156 человек). После укрупнения в волисполкомах осталось 59 работников, в сельсоветах - 53, и сокращение, таким образом, составило 30% [4, 1924. 29 марта].

4 апреля 1924 г. губисполком внес в план укрупнения волостей частичные изменения, и вскоре поручил разработать новое "Положение" о волисполкомах и сельсоветах [2, ф.590. оп.1. д.1327. лл.121,122,141]. А работа по укрупнению волостей в губернии продолжалась.

В том же 1924 г. произошло изменение границ Псковской губернии: территория ее расширилась за счет присоединения трех уездов упраздненной Витебской губернии - Себежского, Невельского и Велижского, чему тоже предшествовала большая организационно-подготовительная работа. Так, в марте 1924 г. для обсуждения ряда вопросов, связанных с присоединением новых территорий, губисполком направил своих представителей в Москву и в Витебск, а после узаконения передачи 24 марта постановлением ВЦИК направил в новые уезды по одному своему представителю. Ими были проведены соответствующие согласования с исполкомами присоединенных уездов, составлены подробные статистико-экономические справки о природных условиях и социально-экономическом положении и др. [2, ф.590. оп.1. д.1327. л.124; 4, 1924. 30 марта, 2,8 и 12 апреля].

Отныне процесс "районирования" касался и новых территорий, а в губернии с изменившимися границами имелось теперь 155 волисполкомов и 650 сельсоветов [2, ф.590. оп.1. д.1683. л.379]. Проект укрупнения волостей губернии неоднократно корректировался губисполкомом и в Центре, и, наконец, 10 апреля 1924 г. был утвержден ВЦИК. Окончательный срок укрупнения волостей он определил 15 мая 1924 г., а после завершения работы в уездах губернии должно было остаться следующее количество волостей: в Великолуцком и Порховском - по 8, Псковском и Опочечком - по 6, Островском, Холмском и Торопецком - по 5, Новоржевском - 4, а в новых уездах: Велижском - 8, Невельском - 7, Себежском - 6. Вслед за этим губисполком установил численность сельсоветов по уездам: в Псковском - 41, Порховском - 46, Великолуцком - 55, в Островском и Опочечком - по 28, Новоржевском - 30, Торопецком - 27, Холмском - 25 и т.д., которые также укрупнились [2, ф.590. оп.1. д.1502. лл.122,124; 4, 1924. 20 и 24 апреля].

В результате проведенного укрупнения число волостей в 1924 г. сократилось до 66 (на 57%), а сельсоветов - до 383 (на 41%), что привело к сокращению расходов на содержание управленческого аппарата и улучшило качественный состав последнего [2, ф.590. оп.1. д.1683. л.379]. На этом в губернии завершился первый этап "районирования", но и после этого уисполкомам и губисполкому неоднократно приходилось рассматривать вопросы об изменениях границ волостей, в том числе передачи частей их из одного уезда в другой, - чаще всего по просьбам населения.

27 мая 1924 г., например, губисполком рассмотрел постановление Невельского уисполкома о целесообразности присоединения Маевской и Урицкой волостей к Великолуцкому уезду. Соображения губисполкома оказались иными: "Учитывая тяготение населения Маевской волости к Невельскому уезду и признавая мотивы граждан волости, Маевскую волость оставить в Невельском уезде", а "Пуповичский и Сокольничий районы Маевской волости, как расположенные на близком расстоянии от Новосокольников, и для выпрямления границ между Невельским и Великолуцким уездами, передать к Новосокольнической волости Великолуцкого уезда" [2, ф.590. оп.1. д.1499. лл.146-147]. 10 сентября того же года губисполком рассматривал просьбу о присоединении 10 деревень Островского уезда к Псковскому, но решил пока все оставить по-прежнему "впредь до окончания сельскохозяйственной налоговой кампании 1924/25 г." [2, ф.590. оп.1. д.1327. л.233]. Через неделю, 17 сентября решался вопрос о передаче деревни Бельский Крутик в состав Ленинградской губернии, но губисполком "впредь до выяснения отношения населения к вопросу перехода в Гдовский уезд Ленинградской губернии и окончания сельскохозяйственной налоговой кампании" от передачи воздержался [2, ф.590. оп.1. д.1327. л.241]. Спустя месяц, 18 октября 1924 г. утверждалось постановление губплана об установлении границы между Великолуцким и Торопецким

уездами в связи с проведенным укрупнением волостей, и губисполком согласился с проведением ее между озерами Двинье и Вилекское [2, ф.590. оп.1. д.1327. л.264]. Рассматривались также вопросы о переносе центров волостей и их переименованиях.

В дальнейшем, в конце 1924 - первой половине 1925 гг. интенсивность административно-территориальных преобразований снизилась, однако летом 1925 г. согласно директиве Центра и с целью приближения населенных пунктов к центрам сельсоветов началось частичное разукрупнение сельсоветов. 12 августа 1925 г. губисполком утвердил новую их сеть в губернии в количестве 454, увеличив, таким образом, число сельсоветов на 71 - со средним радиусом 5-6 верст вместо прежних 8-10 верст. По уездам количество сельсоветов становилось следующим: в Порховском - 49, Торопецком - 33, Невельском - 47, Новоржевском - 35, Островском - 36, Псковском и Себежском - по 46, Велижском - 38, Холмском - 33, Великолуцком - 54, Опочецком - 37 [2, ф.590. оп.1. д.1506. лл.207,213; д.1683. л.379].

В процессе работы комиссии всплыло предложение, поддержанное губпланом, о передаче части территории Псковской губернии в Западную область. Но губисполком 20 октября 1925 г. отреагировал на это следующим решением: "Констатировать, что Себежский, Новоржевский, Холмский, Торопецкий, Великолуцкий, Невельский и Велижский уезды экономического тяготения к Западной области не имеют, в силу чего дальнейшую работу по присоединению их к Западной области признать нецелесообразной" [2, ф.590. оп.1. д.1506. л.290].

Сельсоветы постепенно становились основной административно-территориальной единицей в губернии, и, как наиболее приближенные к местам, выполняли основные властные функции. В феврале 1926 г. губисполком, посчитав, что ряд сельсоветов губернии и после увеличения их числа остаются "чрезмерно укрупненными", предпринял новый шаг "в целях приближения Советов к населению". Он решил провести очередное их разукрупнение, увеличив в числе еще на 90 единиц: в Порховском уезде - на 16, Великолуцком - на 14, Новоржевском - на 13, Опочецком - на 11, в Псковском и Островском - на 10 в каждом, Велижском - на 6, Торопецком - на 5, Холмском - на 4, в Невельском - на один. Прежним количество сельсоветов оставалось только в Себежском уезде - "как наименее в губернии укрупненных" [2, ф.590. оп.1. д.1506. л.414]. Каждый сельсовет теперь обслуживал в среднем 3600 чел. населения, но в августе 1926 г. заговорили о новом разукрупнении сельсоветов и увеличении их числа еще на 90 единиц, в дальнейшем - еще на 110 и доведении в конечном итоге количества сельсоветов в губернии до 654. При такой перспективе один сельсовет приходился на 2055 чел. населения [5, 1926. 6 августа].

Но эти намерения в большинстве своем остались невыполненными, т.к. в том же 1926 г. развернулась подготовка нового крупномасштабного мероприятия по "районированию", проекты которого разрабатывались еще в 1919-1921 гг. и были утверждены Псковским губисполкомом в 1923 г. (тогда еще без учета трех новых уездов). Если в 1924-1926 гг. произошло значительное укрепление низового звена - на уровне волостей и сельсоветов, то теперь преобразования коснулись уездного и губернского уровня. В апреле 1926 г. проект "районирования" почти одновременно (с разницей в несколько дней) рассмотрели Пленум Псковского губкома ВКП(б) и губисполком. Административно-территориальная реформа Псковской губернии шла в общем русле "районирования" Северо-Западной области, и органы власти губернии признали ее "своевременной и отвечающей экономическим интересам губернии". Вопрос о "районировании" Северо-Западной области, как и Псковской губернии, тоже имел несколько лет "истории", и несмотря на то, что он все время откладывался, а реформа "районирования" задерживалась, процессы внутри области шли постоянно. И вот 10 мая 1926 г. ВЦИК вынес решение об образовании Северо-Западного края с созданием в Ленинграде краевого исполкома. Дальнейшие работы по "районированию" шли в плане выполнения означенного решения [4, 1927. 24 мая].

В прежние проекты были внесены некоторые коррективы, и теперь новое административно-территориальное деление строилось по 3-х ступенчатой системе: район - округ - область, прежние единицы - губернии и уезды - подлежали упразднению. В Псковской губернии существовало два варианта "районирования": по одному предполагалось создание на ее территории трех округов, по другому - двух. В первом случае предусматривалось создание Псковского,

Великолукского и Опочецкого округов, но данный вариант сразу же вызывал большие сомнения у сотрудников губплана, работников губисполкома и губкома ВКП(б) потому, что Опочецкий округ получался очень "маломощным", и к тому же создание его разбивало единый льноводный район на две части. Поэтому наиболее предпочтительным являлся вариант создания двух округов - Псковского и Великолукского. К Псковскому округу отходили Порховский, Островский, Новоржевский (исключая Бежаницкую волость) и Опочецкий (исключая восточную половину Еженской волости) уезды Псковской губернии, Гдовский уезд и южная льноводная часть Лужского уезда Ленинградской губернии, - "как безусловно тяготеющие к Псковской губернии", часть Старорусского уезда Новгородской губернии - "непосредственно тяготеющая к гор. Сольцы". Великолукский округ складывался из Великолукского, Торопецкого, Велижского, Невельского уездов, частей Холмского и Себежского уездов, восточной половины Еженской волости Опочецкого уезда и Бежаницкой волости Новоржевского уезда.

Сохранялись, однако, и ряд спорных моментов, например, о Себежском уезде. Существовало мнение о включении его в состав Псковского округа, но тогда численность населения последнего достигла бы 1 млн. 117,5 тыс., а при условии передачи части Холмского уезда Старорусскому округу, население Великолукского округа составило бы всего 824 тыс. чел. Поэтому предстояла дальнейшая корректировка очертаний округов, или как отмечалось в докладе на Пленуме Псковского губкома ВКП(б), "в целом все эти предложения пока еще не окончательные. В процессе обсуждения вопроса о районировании они неизбежно подвергнутся переработке, в особенности при окончательном установлении территории области". А главное, - подчеркнул Пленум, - "во всей работе по районированию в части определения границ отдельных районов необходимо руководствоваться мнением самого населения и действительным экономическим тяготением этих районов к тому или иному центру". Губисполком, например, "имея в виду безусловное экономическое тяготение Велижского уезда к Витебскому округу БССР", обратил внимание комиссии по районированию на "целесообразность отхода названного уезда к БССР", а "в случае невозможности изменения государственной границы РСФСР и БССР, считать целесообразным оставление Велижского уезда в составе Северо-Западной области".

Границы округов в "самых грубых чертах" были намечены в апреле 1926 г., окончательно их предстояло урегулировать до 1 июля, а районов - до 1 сентября 1926 г. В течение июля-августа необходимо было упорядочить и вопрос с границами Северо-Западной области. Следовательно, основную подготовительную работу следовало провести до 1 ноября 1926 г., после чего - в срок до 1 апреля 1927 г. провести по новым районам перевыборную кампанию, и к тому же времени завершить в основном проведение реформы.

При разбивке Псковской губернии на два округа (при отходе Себежского уезда в состав Великолукского округа), население Псковского округа (площадь 28 тыс. кв.верст) ориентировочно составляло 1061 тыс.чел., Великолукского - 938 тыс.чел. (площадь 26 тыс. кв.верст). Почти вся промышленность бывшей губернии (на 91,9%) сосредоточивалась в Псковском округе, на Великолукский округ приходилось лишь 8,1%. Псковский округ становился и "монополистом" в области льноводства: 62,4% (2/3) его производства сосредоточивалось здесь (в Великолукском - 37,6%), но зато в Великолукском округе преобладало лесное хозяйство - 76% (в Псковском - 24%). На территории Псковского округа оставались 74% всех шоссейных и 55% железных дорог бывшей губернии (в Великолукском - соответственно 26% и 45%). В то же время и Псков, и Великие Луки сохраняли значение крупных железнодорожных узлов. В Псковском округе намечалось создание 18 районов на прежних "псковских" территориях и 6 - на присоединенных от Лужского и Гдовского уездов землях, в Великолукском округе - 23 районов [2, ф.590. оп.1. д.1763. л.95; 4, 1926. 21 и 29 апреля; 5, 1926. 6 августа].

В августе 1926 г. с материалами по "районированию" губернии ознакомился уполномоченный Северо-Западной области Юргенбург, побывавший в Пскове и давший ряд указаний по организации дальнейшей работы.

К моменту его посещения в Порховском уезде, например, были составлены карты всех будущих районов, границы которых устанавливались в соответствии с пожеланиями населения

(в "спорных" деревнях состоялись 22 крестьянских схода). Гораздо больше проблем возникало в Новоржевском уезде, где были составлены лишь "предварительные соображения по районированию на территории уезда" с исторической справкой о волостях. В Новоржевском уезде только Новоржев и Ашево являлись крупными торговыми пунктами, а такие селения, как Бежаницы, Дворцы, Турилово и др. - всего лишь "волостными центрами с погостами, с подсобной торговлей...". В основу построения районов здесь был положен принцип экономического тяготения, но его в Новоржевском уезде понимали весьма своеобразно: "Население южных частей уезда - к Опочке, Новоржев к Бежаницам и по сие время имеет экономическое тяготение, что неизвестно, кому куда ближе". "Если так пойдет районирование, - заметил уполномоченный, - то толку от него для Новоржевского уезда будет мало", хотя здесь и намечено было создание нескольких районов. Упраздняясь в качестве самостоятельного Цевельский район, как "экономически и культурно" тяготеющий к Бежаницам и Чихачеву, много споров вызвало решение об образовании Кудеверского района. Губернская комиссия считала целесообразным сделать поселок центром района, но в уезде думали иначе: Кудеверь, как центр, не имеет экономической "увязки" с основной территорией, т.к. население последней "в своих торговых операциях расплывается по линии Бежаницы-Опочка-Новоржев", и поэтому Кудеверь будет являться искусственным административным образованием, но не "экономико-бытовым". Но эти доводы не убедили губернскую комиссию, предложившую дополнительные соображения в пользу создания Кудеверского района. Новоржевцы, тем не менее, остались при своем мнении [4, 1926. 4 августа].

Эти, как и множество других подобных "мелочей" и непредвиденных трудностей, свидетельствовали о сложности процессов, поэтому всю подготовительную работу в намеченный срок - к 1 сентября 1926 г. завершить не удалось, что констатировала сессия Псковского губисполкома 26-28 августа. Поэтому сроки "районирования" пришлось отложить [5, 1926. 3 сентября].

В октябре 1926 г. заместитель председателя Псковского губплана Ярошевич побывал на областном совещании по районированию, и по возвращению заявил, что план дальнейших работ принят, завершается разработка "Положения", которое до 1 марта 1927 г. предстояло утвердить в Центре. Одновременно велась работа по составлению бюджета губернии, а затем предстояло составить бюджеты намечаемых районов [4, 1926. 19 октября]. В ноябре 1926 г. в губисполкоме с участием представителей уездов прошло новое совещание по районированию, на котором окончательно решено было остановиться на варианте создания двух округов - Псковского и Великолукского, а "в случае неизбежного выделения третьего округа" совещание постановило выдвинуть в качестве наиболее приемлемого создание Дновского округа с центром в Дно. Предложенную районную сеть совещание одобрило, но признало при этом нецелесообразным разукрупнение пригородных районов, и вместо искусственного их дробления лишь ненамного увеличить управленческий аппарат. В качестве предложения областным организациям вносилось мнение в возможности сохранения в составе округов отдельных уездов, например, Велижского - "ввиду оторванности их от окружного центра" [4, 1926. 11 ноября].

Псковский губисполком и губернская комиссия по районированию постоянно согласовывали свои действия с областными организациями, т.к. реформа готовилась в масштабах всей Северо-Западной области.

К концу 1926 г. Северо-Западная область объединяла пять губерний (не считая Карелии, хотя она экономически также входила в состав области), 30 уездов и 303 волости, а после районирования должно было остаться 10 округов и около 150 районов. Управленческий аппарат исполкомов Советов (от губернского до волостного, не считая Ленинграда) насчитывал 10300 чел., после же районирования он должен был уменьшиться до 7400 чел. (на округ в среднем 500 служащих, на район - 18). Низовые единицы советской системы - волысполкомы, многим из которых предстояло стать райисполкомами, от населения несколько отодвигались. Но после проведенного в 1924 г. укрупнения волостей эта передвижка не была значительной: вместо среднего радиуса, т.е. расстояния от дальнего села до центра, составлявшего в конце 1926 г. 14 км, он увеличивался после районирования до 20-21 км. Следовательно, в процессе укрупнения волостей уже в определенной мере шла подготовка к созданию районов. Но район, в отличие от

волости, наделялся правами существовавшего ранее уезда и решал все важнейшие вопросы. И если раньше уездные центры порой отстояли от отдаленных селений на 80-90 верст, то теперь райисполкомы становились к населению гораздо ближе. Приближались к людям, в отличие от губернского города, и окружные центры.

На одном из заседаний губисполкома в декабре 1926 г. пришлось вновь обсуждать вопрос о "спорных" между округами территориях. Так, подчеркивалось, что экономическая связь Холмского уезда с Великолуцким округом имела частично по линии железной дороги Дно-Новосокольники, отчасти с Торопецким уездом по железной дороге Великие Луки - Андреаполь, поэтому мог подниматься только вопрос об уточнении границы между Великолуцким и Новгородским округами (бывшими Холмским и Старорусским уездами), но не о передаче Холмского района в состав Старорусского округа. Экономическое тяготение к Старой Руссе имела только незначительная часть Порховского и Холмского уездов. Губисполком также подчеркнул, что нет никакой экономической связи Солецкого района с Новгородом, и с учетом того, что Солецкий район является льноводным районом и представляет сырьевую базу для псковской промышленности, то целесообразно оставить его в составе Псковского округа [4, 1926. 21 декабря].

С начала 1927 г. долго и тщательно готовившаяся реформа "районирования" вступила в свою завершающую стадию - этап практического проведения ее в жизнь. Предстояло не только изменить границы и создать новые административно-территориальные единицы, но и решить вопросы с распределением имущества, архивных фондов, статистических материалов, бюджетных источников и др. между округами и районами. В районных и окружных центрах, не имевших предшественников в лице уездных и губернских городов, для размещения учреждений и работников предстояло развернуть строительство административных и жилых зданий. Особенно актуальным это было в Великих Луках, где штаты окружных организаций насчитывали до 400 служащих, а вместе с членами семей предстояло разместить до 1000 чел. Только из губернского Пскова в Великие Луки переводились около 150 руководящих работников. Все ведомства должны были представить свои соображения до 15 марта 1927 г. в губплан, а последний после обобщения предложений с мест - к 1 апреля в губисполком.

В начале 1927 г. вопрос о создании третьего округа (Опочецкого или Дновского), выдвигаемый ранее, уже не обсуждался: был принят, как наиболее целесообразный, проект организации двух округов. Основной единицей низового "районирования" становился район, средняя площадь которого устанавливалась в 1-1,5 тыс. кв. км с населением 30-40 тыс. чел. и радиусом до 25 км. Средний размер округа колебался от 20 до 40 тыс. кв. км с населением 500-700 тыс. чел. Система сельсоветов при введении районного деления оставалась прежней, коренного ее преобразования не предусматривалось. Городам Пскову, Великим Лукам, Порхову, Невелю, Дно и Новосокольникам предстояло управляться горсоветами, подчиненными округам, все остальные горсоветы подчинялись райисполкомам [4, 1927. 26 февраля, 27 марта, 15 июня].

Предстояла серьезная реорганизация земельных органов, что в условиях сельскохозяйственного характера экономики края имело особое значение. В каждом РайЗО предполагался целый штат специалистов: агроном, его помощник, ветврач, ветфельдшер, ветсанитар, землеустроитель, несколько землемеров; мелиоративный персонал в каждом округе насчитывал по 12 культуртехников и по 3 гидротехника, а кроме того, в Псковском округе - инструктор по рыболовно-рыбоводной части, 6 торфмастеров, 3 специалиста по огнестойкому строительству, в Великолуцком округе - 2 торфмастера и 2 специалиста по огнестойкому строительству. Леса государственного значения в районах находились в ведении районных лесничеств, и в зависимости от лесистости районов могла вводиться должность районного лесничего. В Псковском округе создавались 18 районных лесничеств с 25 участковыми лесничими, в Великолуцком округе - 22 лесничества с 55 лесничими. Губконзавод и опытная станция передавались в ведение области с соподчинением Псковскому округу и обслуживанием обоих округов, семхоз "Полоное" оставался в ведении Псковского округа. В Псковском округе находилось 8 племрассадников свиней и 4 овцеводческих рассадника, в Великолуцком их соответственно было 4 и 2 [4, 1927. 14 апреля].

В апреле 1927 г. областное совещание признало необходимым провести "районирование" в жизнь осенью текущего года, и с учетом разработки бюджетов на 1927/28 г. уже с учетом нового

деления [4, 1927. 19 апреля]. В целом же управленческий аппарат Псковского округа сокращался на 584 единицы (с 4091 чел. до 3507 чел.) - на 14%; в это число входил и строевой состав милиции, не являвшийся собственно управленческим аппаратом. При условии исключения его из учета, сокращение оказывалось еще большим - на 22%. В то же время по сравнению с прежними волисполкомами возрастал аппарат райисполкомов - в среднем с 13 до 25 единиц [4, 1927. 10 мая].

Границы будущих Псковского и Великолукского округов в окончательном варианте были определены в основном в мае 1927 г. Кроме основной площади губернии к ней присоединялись 4 волости и 1 сельсовет от Ленинградской губернии, небольшая часть Старорусского уезда, но от Псковской губернии почти целиком отходила Солецкая волость. От Лужского округа целиком передавались Соседнинская волость и Павский сельсовет. Примыкавшая к Горской Соседнинская волость вместе образовывали Новосельский район, а Павский сельсовет отходил к Порховскому району. На отошедшей от Гдовского уезда территории создавался Середкинский район. На территории бывшего Порховского уезда образовались три района - Дновский, Дедовичский и Порховский - в соответствии с пожеланиями населения. По этой же причине Залуцкая волость отошла к Чихачевскому району, а Солецкая волость - к Новгородскому округу. Население Полистовского сельсовета заявило протест передаче в Новгородский округ, и губисполком посчитал необходимым оставить его в составе Дедовичского района [4, 1927. 29 мая, 17 июля, 10 августа]. Все эти изменения касались только территории Псковского округа.

Всего на территории бывшей Псковской губернии (с учетом вышеуказанных изменений) создавался 41 район (в Псковском округе - 18, в Великолукском - 23). Общая площадь Псковского округа составляла 24985 кв. км, население - 916435 чел., Великолукского - 28958 кв. км, население - 884062 чел. Средняя площадь района в Псковском округе достигала 1388 кв. км, численность населения - 46951 чел. (без городов), в Великолукском округе - 1254 кв. км и 35951 чел. Округа, как предполагалось и вырабатывалось в течение ряда лет, были выделены по принципу производственной специализации. Псковский округ был районом интенсивного льноводства и сравнительно развитой промышленности, Великолукский - преимущественно лесистый с животноводческим уклоном в сельском хозяйстве. Псковский округ сосредоточил 69% всех посевов льна бывшей губернии, на Великолукский округ пришлось 77,6% всех лесов. По населенности Псковский и Великолукский округа превосходили другие округа области: в Новгородском округе, например, проживали 664827 чел., Лужском - 318895, Лодейнопольском - 203022, Череповецком - 620560, Ленинградском (без Ленинграда) - 786376 [4, 1927. 4 июня].

Окончательное утверждение плана "районирования" предстояло во ВЦИК, в период с 15 августа по 1 сентября необходимо было переизбрать ряд сельсоветов и провести их пленумы, 1 - 15 сентября - районные съезды Советов, а 15 - 20 сентября - окружные съезды Советов. Таким образом, в течение сентября 1927 г. предстояло провести ликвидацию волостных, губернского и уездных аппаратов и создать новые. В июле 1927 г. губисполком постановил в срок до 20 июля создать районные оргтрюки, включив в их состав по два представителя от волисполкомов и по одному от профсоюзных органов, им предписывалось немедленно приступить к инвентаризации имущества будущих районов [4, 1927. 15 июня, 17 июля].

Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 1 августа 1927 г. была образована обширная область, получившая название Ленинградской (вместо ранее предполагаемого - Северо-Западная), в состав которой вошли бывшие Ленинградская, Псковская, Новгородская, Череповецкая и Мурманская губернии (уже входившие ранее в Северо-Западную область), и создано 9 округов со 140 районами. В их числе были Псковский округ с районами: Бежаницким, Выборским, Дедовичским, Дновским, Карамышевским, Красногородским, Кудеверским, Новоржевским, Новосельским, Опочецким, Островским, Палкинским, Порховским, Псковским, Пушкинским, Середкинским, Славковским, Чихачевским, и Великолукский с районами: Бологовским, Велижским, Великолукским, Идрицким, Ильинским, Куньинским, Ленинским, Локнянским, Насвинским, Невельским, Новооскольническим, Октябрьским, Поречьевским, Пустошкинским, Рыковским, Себежским, Усмынским, Холмским, Цевельским. Проведение окружных съездов Советов было намечено: Великолукского - на 29 сентября, Псковского - на 5 октября 1927 г. [4, 1927. 29

июля]. На них были избраны составы окружных Советов, исполкомов, а затем сформированы и другие окружные органы.

Вследствие проведенной реформы Псковский край в 1927 г. перестал существовать как единое целое. Относительное единство ему придавало лишь то, что оба вновь образованных округа оказались в составе единой Ленинградской области. На этом затянувшийся процесс "районирования" можно было бы считать законченным, но последние точки в нем были поставлены все же в 1929-1930 гг. Постановлением Президиума ВЦИК от 3 июня 1929 г. Великолукский округ из Ленинградской области был передан в состав Западной области с центром в Смоленске - "для придания экономической мощности вновь создаваемой Западной области". Относительное единство бывшей Псковской губернии, таким образом, было упразднено окончательно. Произошло то, против чего еще в 1925 г. решительно выступал Псковский губисполком.

А 23 июня 1930 г. ЦИК и СНК СССР приняли Постановление о повсеместной ликвидации округов, установив срок завершения кампании до 1 октября 1930 г. Этот шаг мотивировался необходимостью расширения прав и обязанностей местных советских органов и еще большего приближения аппарата к населению. 15 июля 1930 г. аналогичное постановление применительно к Ленинградской области принял Ленинградский обком ВКП(б), рекомендовавший немедленно приступить к его практическому выполнению. Сеть районов при этом пересмотру не подлежала, количество их оставалось прежним [6, 1930. 26 июля].

Вопрос о ликвидации округов и укреплении районов обсудил в июле 1930 г. объединенный Пленум Псковского окружкома ВКП(б) и ОкрКК. Выступивший на пленуме секретарь окружкома Осипов отметил, что при ликвидации округов "роль районов неизмеримо возрастает, они действительно становятся основным звеном социалистического строительства в деревне... Округ, в свое время игравший важную роль, ныне стал излишним звеном. Только мощный, укрепленный сильными кадрами район сможет обслуживать непрерывно растущие потребности трудящихся масс... Район будет непосредственно связан с областью, ликвидация округа устранил преграду, находившуюся на пути от области к району..." [6, 1930. 28 июля].

Функции районов после ликвидации округов значительно расширились: им передавались организационные отделения и плановые органы, поэтому для укрепления районного звена решено было направить ряд работников бывших окружных организаций. Все районы Ленинградской области в зависимости от величины и экономической значимости подразделялись на три категории: к I группе были отнесены Псковский, Островский, Опочецкий, Порховский, Дедовичский районы, II - Палкинский, Бежаницкий, Выборский, Дновский, Красногородский, Новоржевский, Пушкинский, Середкинский, Чихачевский, Славковский, III - Карамышевский, Кудеверский, Новосельский. Заработная плата работников в районах I группы оставалась примерно такой же, как у бывших окружных, несколько ниже она была в районах других категорий. Зарплата председателей сельсоветов в районах I группы повышалась до 70 руб. в месяц, возрастала она и у секретарей. По решению Ленинградского обкома ВКП(б) направление окружных работников в районы должно было завершиться в срок до 15 августа 1930 г. [6, 1930. 30 июля, 15 августа]. Ликвидация округов с одновременным укреплением районного звена являлась завершением процесса "районирования".

Псковский окружком ВКП(б) утвердил календарный план проведения пленумов райкомов партии: работу эту предстояло завершить до 12 августа. Для проведения пленумов в районы выехали члены бюро окружкома. В г.Пскове и Псковском районе создавался единый райком ВКП(б). После проведения районных пленумов пришел черед и окружкома ВКП(б), который из управленческих структур был ликвидирован в Псковском округе первым. Он прекратил свои функции 15 августа 1930 г., и уже на следующий день для работы в различных районных организациях выехали 50 его бывших работников. Всего же предстояло перевести на работу в районы до 90% всего состава окружных работников. С 15 августа прекратила свою деятельность и окружная контрольная комиссия - ОкрКК. Вслед за этим началась реорганизация советских органов. В отличие от единого на г.Псков и Псковский район райкома ВКП(б), по советской линии оставались два органа: райисполком и горсовет.

В течение августа 1930 г. в районы выехали на постоянную работу уже около 100 работников бывших окружных организаций: 9 чел. с 9-10-летним партийным стажем были рекомендованы на должности секретарей райкомов ВКП(б), 8 - заведующими РайЗО. Штаты районных земельных отделов, кстати, устанавливались отныне в районах I-II групп в составе заведующего, двух агрономов, землеустроителя и секретаря, позднее - с 1 октября вводилась должность санитарного врача (раньше один врач полагался на два района). В качестве секретарей райкомов ВЛКСМ намечалось направить в районы по линии комсомольских организаций 7 работников, направлялись также работники суда, прокуратуры, кооперации и др. Председателями районных контрольных комиссий были рекомендованы 11 работников бывшей ОкрКК, из них 5 - с дореволюционным партийным стажем, 8 ответственных работников - председателями райисполкомов [6, 1930. 7,8,9 и 20 августа].

Произошли изменения и в сети районных газет. Секретариат Ленинградского обкома ВКП(б) утвердил для районов бывшего Псковского округа 6 районных газет: в Пскове, Дно, Опочке, Красногородске, Бежаницах и Палкине. Газета "Псковский колхозник" из окружной стала районно-городской газетой (с выходом через день). 10 августа 1930 г. в ней было опубликовано обращение "Специалисты - на работу в районы!". "Уже более 100 окружных работников выехали в районы, - говорилось в нем. - Чем больше будет брошено в районы опытных и сильных работников, тем больший результат даст проведенная реформа" [6, 1930. 10 августа].

В ответ на обращение окружная контора связи, например, подобрала 18 человек на должности заведующих районными конторами, всего же количество работников связи в районах увеличивалось с 442 до 577. Поставлена была задача обеспечить телефонную связь всех районов с областным центром, только в Псковский узел включались 12 районов. Установленными штатами районной прокуратуры в каждом районе вводились должности прокурора, следователя, помощника прокурора и машинистки, они заполнялись в числе прочих источников и работниками бывшей окружной прокуратуры. Увеличивались штаты райотделов милиции, в самостоятельную организацию выделялся уголовный розыск, зарплаты сотрудников выросли на 25-30% [6, 1930. 12 августа]. На переподготовку районных работников выделялось 55 тыс. руб., предполагалось, что ее пройдут 361 чел. [6, 1930. 13 августа].

21 августа 1930 г. состоялся последний, "ликвидационный" Пленум окружкома ВКП(б) и ОкрКК. Он предложил всем работникам, рекомендованным на работу в районы, но еще остающимся в Пскове, в 24 часа выехать по местам назначения. Пленум констатировал ликвидацию округа в основном законченной, и отдельно постановил: "Объявить Псковский окружком и ОКК с 22 августа 1930 г. ликвидированными. Завершение работы по ликвидации округа возложить на техническое бюро связи, утвержденное облисполкомом" [6, 1930. 20 августа].

Отныне Псковский край вообще не существовал в качестве единой и самостоятельной административной единицы, а созданные на его территории районы перешли в непосредственное подчинение Ленинградского облисполкома. Как единое целое он возродился только с образованием самостоятельной Псковской области 23 августа 1944 г.

Источники

1. Декреты Советской власти
2. Государственный архив Псковской области (ГАПО)
3. Государственный архив новейшей истории Псковской области (ГАНИПО)
4. Газета "Псковский набат"
5. Газета "Псковский пахарь"
6. Газета "Псковский колхозник"