

Дробное районирование¹

Район в системе пролетарского государства

Районирование и план народного хозяйства находятся в определенной связи и составляют одно целое, ставящее своей задачей плановое развитие производительных сил на социалистической основе. И в этом смысле дробное районирование должно явиться составной частью этого целого; оно должно проходить по общему плану, увязанному в одной государственной системе построения админ.-территориальных образований снизу доверху, с сельсоветов до областей и республик. Оно должно покоиться на основах и предпосылках построения генерального плана народного хозяйства, и не только построения, но и проведения его в жизнь. В этих условиях должна быть прежде всего установлена природа самого района, не только как территориальной ячейки, локализирующей в определенных границах, но и как производственной ячейки, занимающей определенное место в плане народного хозяйства и принимающей на себя определенные функции в проведении этого плана в системе прочих государственных образований. Именно так должен быть поставлен вопрос о районе.

В непосредственном ведении района сосредоточивается огромная часть народного хозяйства, обнимающая мелкое хозяйство, мелкого и пока разрозненного производителя: крестьянское хозяйство, кустарную промышленность, сельское коммунальное хозяйство и всю низовую огромную сеть социально-культурных учреждений и мероприятий.

Несомненно, что исследование строительства районов и сравнение их мощности на основе совокупности производственно-экономических признаков, естественно-исторических условий и перспектив развития должно бы явиться более совершенным и правильным разрешением этого вопроса. Однако, даже такое частичное исследование сейчас является очень затруднительным, поскольку еще не выявлены ни хозяйственная физиономия отдельных районов, ни их типы. Что касается методов подхода к этому вопросу в имеющихся попытках, то таковые столь различны, что почти исключают возможность обобщения и сравнения мощности районов с точки зрения их естественных богатств и хозяйственно-культурных ценностей.

Районирование, как система планирования в территориальных границах пока только-что спускается от республик и областей через округа к районам, преодолевая трудности по изучению естественно-исторических условий и экономических факторов в более дробных разрезах. Не удивительно после этого, что до сих пор в дробном районировании преобладали методы статистических расчетов, а не способы рассмотрения и оценки элементов народного хозяйства. И не удивительно, что необходимость более глубокого подхода к району временами даже оспаривается.

Северо-Кавказский край в книге «Северный Кавказ после районирования», издания 1925 г. (том I), так формулирует принципы положенных в основу строения районов: «Если при построении окружной сетки

¹ В порядке обобщения. Ред.

края экономические факторы играют еще преобладающую, если не исключительную роль, а статистические моменты—площадь территории и численность населения—имеют лишь подчиненное, подсобное значение, то при разбивке округов на районы, не имеющие столь значительного удельного веса в общей хозяйственной системе края, упомянутые статистические моменты получают уже большее значение и зачастую определяют необходимость образования района. Благодаря этому, размеры районов в той части территории Северо-Кавказского края, в которой реформа районирования была проведена полностью, определяются в зависимости: от плотности населения, от характера его расселения, от наличия культурных и промышленных городских центров, от степени насыщенности района улучшенными путями сообщения и, отчасти, от этнографического национального момента¹.

В основу построения районов Урала была положена, главным образом, точка зрения создания финансово-мощных районов вокруг определенных центров, с сочетанием численности населения района с обширностью пространства, которое необходимо преодолевать. «Предварительная бюджетная наметка показала, что для среднего уральского района надо иметь 25 тыс. населения. С другой стороны, нежелательно загружать райисполкомы больше, чем 20 сельсоветами, или иметь в земледельческой полосе сельсоветы на расстоянии более 30 км от центра. Район с большим радиусом плохо охватывает периферию; неудобства большого района особенно скажутся на крестьянской бедноте. Для слабонаселенных районов все эти нормы отпадают...» Очень крупный район, как мыслит Урал, «начинает походить на уезд, теряет свое наиболее желательное свойство—быть маленьким, но крепким административно-хозяйственным органом, прилегающим почти непосредственно к населению; его удаленные сельсоветы получают сходство с волостями и развивается штат уполномоченных, с которыми и имеет дело население»¹.

В Нижне-Волжском крае учитывалось объединение территории с возможно меньшей пестротой, с определением центров, исходя из административно-экономической и культурной значимости их, учета необходимости выделения административно-целесообразной, с точки зрения управления районом и удобств населения, территории—средний размер района 50—60 тыс. населения, конечно, с исключением для районов, расположенных вокруг крупных центров, обязательным совмещением ведомственного районирования с границами районов и учета бюджетной мощности. Далее, в труде «Нижне-Волжский край» сообщается, что 93,1% районных центров НВК совпадает с центрами важнейших торговых пунктов, а в границах самих районов имеется почти полное совмещение с границами сельскохозяйственными, за немногим исключением.

Сомневаясь в последнем утверждении НВК о возможности такого полного совмещения административных и производственных границ в условиях одного района, не следует, конечно, упускать из виду, что моменты торгово-экономического тяготения в определении границ района будут всегда превалировать над всеми попытками к совмещению его административных границ с границами сельскохозяйственными; потому такое совмещение их возможно разве только как исключение. По существу же такой задачи и не следует ставить, ибо даже и в областном районировании решение ее не всегда достигается. Познание всей экономики и историко-исторических условий района важно не для того, чтобы по этим признакам целиком определять его границы, а для того, чтобы на основе этих

¹ «Районирование Урала», 1924 г., «Урал после районирования», 1926 г., Свердловск.

моментов была проведена оценка мощности района и перспектив развития его, чтобы таким образом избежать создания слабых или сверхмощных районов; наконец, это необходимо также и для планового регулирования и развития хозяйства района. И если сейчас от этого полного учета всех моментов, имеющих значение в строении районов, приходится иногда отказываться, то не потому, что это не важно или не нужно, а потому что это сейчас почти невозможно, за недостатком материалов по дробному районированию, соответствующе обработанных и сведенных в одну систему. В силу этого в строительстве районов и приходится пользоваться преимущественно статистическими и бюджетными показателями. При сравнении же уже образованных районов разных областей и республик, указанные признаки оказываются пока не только единственно доступными, но и может быть первыми по значению. Поэтому эти признаки и взяты здесь в основу при сравнении типов разных районов.

Значения этих признаков не следует смешивать. Необходимо различать размер района по его территории и, отчасти, по числу населения (главным образом сельского) и мощность района по размерам территориального местного бюджета¹. Таким образом, местный бюджет здесь будет служить приближенным показателем степени развития народного хозяйства района, определяя вместе с тем наличие в нем хозяйственных ресурсов. Менее совершенным показателем степени развития хозяйства является процент городского населения.

Район, в смысле его размеров и мощности, показателями чего являются площадь, число населения и размер территориального местного бюджета, можно рассматривать как определенную функцию от ряда переменных величин (факторов)—плотности населения и дорог на единицу площади, доходности местного бюджета на душу населения и характера расселенности, определяемого числом сельского населения, приходящегося на одно сельское поселение.

Ограничиваясь таким кратким введением, перейдем к конкретному освещению затронутой нами темы.

Строение районов по республикам СССР

Рассматривая плотность населения, как один из основных факторов, определяющих размер района по пространственным признакам и числу населения, и располагая районированные республики в порядке возрастающей плотности населения, можно установить, что пространственные признаки районов дают соответствующий убывающий ряд. (См. табл. на сл. стр.).

Возрастающая плотность населения (табл. 1, гр. 2) позволяет создать район с меньшей площадью (гр. 3) и поэтому площадь района от 15.846 кв. км. Туркменской ССР уменьшается до 723 кв. км площади района УССР.

Казалось бы, что с возрастанием плотности населения должно расти и число населения района (гр. 5). Однако, на самом деле, этот рост имеется только от района Туркменской ССР (28,8 тыс. чел.) к району РСФСР (44,7 тыс. чел.); далее же число населения района уже спадает: БССР—42 тыс. и УССР—40,7 тыс. чел. Это объясняется тем, что площади районов последних двух республик, как видно из таблицы, уменьшаются довольно резкими скачками. Если принять за оптимальный отправной размер района РСФСР, то для доведения средней численности населения в рай-

¹ Под «территориальным» местным бюджетом мы понимаем сумму доходов, получаемую с данной территории.

Таблица 1

Название республик	Плотность сельского населения на 1 кв. км	Пространственные признаки района		Среднее число сельск. насел. в районе по переписи 1926 г. в тыс.	Число районов
		Площадь района (в кв. км)	Геометр. радиус района в км ¹		
1	2	3	4	5	6
Турк. ССР	1,8 ²	15.845	71,0	28,8	31
РСФСР (6 областей ³ без автон. республ, автон. областей и 4 округов, слабо обжитых)	21,0	2.132	26,1	44,7	814
БССР	34,7	1.209	19,6	42,0	104
УССР	56,1	723	15,2	40,6	625

онах БССР и УССР до этих размеров оказалось бы необходимым устанавливать районы первой площадью в 1.288 кв. км, а районы второй — в 797 кв. км, при чем общее число районов должно было быть в БССР 97, а в УССР — 567. Эти расчеты приведены только для того, чтобы показать каковы размеры отставания районов БССР и УССР от районов РСФСР.

Геометрический радиус площади района (гр. 4) дает представление об удаленности окраин района от его административного центра. В действительности даже приближенное совпадение административного центра района с его геометрическим центром является исключением. Тем не менее, прибегая к помощи этого радиуса, мы получаем все-таки наилучший, можно сказать, единственный способ определения удаленности периферии района от его центра. Оказывается, что в этом отношении районы УССР с радиусом в 15,2 км должны иметь наиболее близкие к населению центры.

Местный бюджет Украины — 10 р. 59 к. на душу населения — значительно мощнее местного бюджета районированных областей РСФСР — 9 р. 70 к. на душу населения (табл. 2, гр. 2) и в этом обстоятельстве можно найти одно из объяснений — почему по населению районы УССР отстают от районов РСФСР. Потому, что более мощный местный бюджет позволяет создать мощный район при меньшем числе населения. И действительно, по графе 3 этой таблицы видно, что территориальные местные бюджеты районов РСФСР и УССР почти одинаковы: первые — 433 тыс. руб. и вторые — 430 тыс. руб. Если иметь в виду, что здесь взято сравнение не по размерам реального местного бюджета, а по всей сумме доходов его, получаемой с территории районов, что является, как уже условно принято, приближенным показателем степени развития народного хозяйства

¹ Производная величина от площади района, понимаемой, как площадь круга — $C = \pi R^2$, откуда $R = \sqrt{\frac{C}{\pi}}$.

² В виду того, что в изданных трудах ЦСУ СССР о результатах разработки данных всеобщей переписи не учтены последовавшие потом некоторые адм.-территориальные изменения, пришлось все данные о площадях и числе населения как по всем республикам, так и по областям РСФСР взять из предварительных итогов всеобщей переписи по справочнику „Территориальное и административное деление Союза ССР“, НКВД, Москва, 1928 г., где эти изменения учтены.

³ Ленинградск., СКК, Урал, ЦЧО, СрВО и НВК.

Местный бюджет и плотность дорог

Таблица 2

Название республик	Приходится из всего объема доходов местного бюджета—нетто за 1927/28 г. с госпособиями		Дорог в километрах на 100 кв. км площади		
	На душу населения в руб. и коп.	На район в тыс. руб.	Рельсовых	Гужевых (госуд.)	Всего
1	2	3	4	5	6
РСФСР (по тем же областям, но в полном составе)	9—70 ¹	433,6	0,77	0,36	1,02 ³
БССР	8—22	345,2 ²	2,05	1,74	3,97 ⁴
УССР	10—59	430,0 ²	3,80	1,39	5,19 ⁵

районов, можно констатировать, что совокупность хозяйственных ресурсов территориально более крупного района РСФСР равна такой же совокупности хозяйственных ресурсов территориально более слабого района УССР.

Более слабый местный бюджет заставляет строить более крупный территориально и по населению район. И в этом смысле значение местного бюджета здесь оказалось так велико, что и более высокая плотность дорог УССР (гр. 6), и более крупные селения ее (табл. 3, гр. 2), позволяющие строить более крупный район, были игнорированы. И только этим следует объяснить решение по этому вопросу III Сессии ВУЦИК, установившей 15 октября 1922 г. размер района в 25—40 тыс. человек.

Характер расселенности сельского населения

Таблица 3

Название республик	На один сельский населенный пункт приходится сельского населения	Процент селений имеющих:	
		от 1.000 до 5.000 душ	свыше 5.000 душ
1	2	3	4
РСФСР (6 район. областей)	323	5,1	0,3
БССР.	115	0,8	—
УССР.	460	11,9	0,8

БССР из этих республик имеет самый слабый местный бюджет при далеко не малой плотности ее населения; это характерные показатели, определяющие более крупный район. Между прочим, районы БССР, с 42,0 тыс. населения, при плотности населения в 34,7 чел. при сравнении их с рай-

¹ По данным „Местные бюджеты РСФСР на 1927/28 б. г.“, НКФ РСФСР, 1928 г.

² По данным журнала „Вестник Финансов“ за 1928 г.

³ Из статьи Н. М. Тодцкого в „План. Хоз.“ за январь 1928 г.

⁴ Б. Д. Архангельский, „Укрупненная БССР“. Минск, 1927 г.

⁵ „Календар-довідник на 1926 рік районного статистика и кореспондента“, Харків 1926 рік.

онами РСФСР и УССР нельзя назвать крупными. Однако, в условиях БССР, т.е. при дробности ее селений и в силу природных условий Белоруссии с ее лесными массивами и значительными заболоченными пространствами, они все же являются крупными. Если в 6 районированных областях РСФСР на один сельский населенный пункт приходится 323 чел., а в УССР еще больше—460, то в БССР приходится только 115 чел. Все это, разумеется, затрудняет строительство крупных районов.

Таким образом, уже на опыте организации районов по республикам приходится убедиться, что плотность населения, доходность местного бюджета, обеспеченность дорогами, размеры деревни, а кроме того, и природные условия—оказываются факторами большого значения при определении того или иного размера района и что эти факторы при организации районов были республиками учтены.

Строение районов РСФСР

В строении районов РСФСР несомненно сказывается определенная закономерность и почти все исключения из этой закономерности имеют безусловно свое оправдание.

Для подтверждения высказанного положения приведем следующую таблицу. (См. табл. на сл. стр.).

Уже при поверхностном ознакомлении с этой таблицей можно видеть, что показатели размеров районов (гр. 4 и 6), несмотря на ряд исключений, строятся соответственно показателям плотности населения (гр. 2) и дорог (гр. 3).

Исключая из рассмотрения Карельскую АССР, районы которой чрезмерно малы, в перечне остальных можно заметить, что в ряду убывающих площадей районов из определенной закономерности исключение составляют Нижне-Волжский край, АССР немцев Поволжья и Северо-Кавказский край. В ряду возрастающей численности населения районов исключением будут: Уральская область, Ленинградская область, АССР немцев Поволжья и Чувашская АССР. Из всех этих исключений—более существенным на данной стадии рассмотрения вопроса надлежит признать несоответствие между районами Уральской области и Ленинградской, с одной стороны, и НКВ—с другой, что легко можно обнаружить в следующей группировке областей:

	I группа	II группа	III группа
Плотность населения	0,8—3,4	10,0—18,7	24,3—54,3
Число населения в районе	18,7—30,3	29,1—49,9	50,1—58,5

Обнаруживаем, что наибольшие колебания показателя численности населения разных районов приходятся на II группу областей. Если в I группе разница в числе населения разных районов составила 11,6 тыс. чел., с ростом от минимума к максимуму в 61%, и в III группе районов разница составила еще меньше—8,4 тыс. чел., с ростом от минимума к максимуму в 17%, то во II группе районов разница уже составляет 20,8 тыс. человек, с ростом от минимума к максимуму в 69%. В этой группе на разных полюсах оказываются Уральская область и НКВ, при чем первая дала в этой группе минимум числа населения в районе—29,1 тыс. чел. при плотности 10,0 чел. на кв. км, а НКВ—максимум—49,9 тыс. чел. при плотности 16,3 чел. на кв. км. Разница в числе населения районов до некоторой степени не совсем соответствует разнице в плотности населения. На первый взгляд отсюда напрашивается тот вывод, что или районы НКВ велики,

Таблица 4

Название областей	Плотность		Показатели размеров районов РСФСР				Число районов
	Сельского населения на кв. км	Дорог на 100 кв. км площади (рельсовых и гуж. в км)	Пространств. признаки среднего района		Среднее число сельского населения района по переписи 1926 г. в тысячах		
			Площ. района в кв. км	Геометр. районус в км			
1	2	3	4	5	6	7	
I группа							
Дальне-Вост. край	0,78	0,26	24.085	87,6	18,8	77	
Карельская АССР	1,6	—	5.627	42,3	9,0	26	
Сибирский край без Красноярского округа	3,3	0,22	9.051	53,7	30,2	245	
II группа							
Уральская область без Тобольского округа	10,0	0,41	2.913	30,3	29,1	199	
Крымская АССР	15,0	4,50	2.578	28,6	40,8	10	
Нижне-Волжский край без автономий	16,3	1,20	3.064	31,2	49,9	76	
Ленинградская обл. без Мурманского округа	18,6	1,98	1.720	23,4	32,1	134	
АССР Немцев Поволжья	18,7	—	1.939	24,9	36,6	14	
III группа							
Северо-Кавказск. край без автономий	24,3	1,92	2.195	26,4	53,5	111	
Средне-Волжская область	26,5	1,30	1.999	25,0	53,0	116	
Чувашская АССР	46,3	—	1.083	18,6	50,1	17	
Центрально-Черноземная область	54,3	2,73	1.076	18,5	58,5	178	

или районы Урала малы. Но ведь помимо плотности населения, более слабой на Урале, приходится учитывать и в три раза меньшую обеспеченность дорогами, чем в НКВ, а в дальнейшем рассмотрении на стороне обеих областей окажутся новые факторы, оправдывающие эту несоразмерность.

Следует отметить, что по некоторому несоответствию размеров районов с НКВ рядом с Уральской областью стоит и Ленинградская. Последняя имеет плотность населения даже большую, чем НКВ и лучшую обеспеченность дорогами и все-таки районы резко различны: площадь района Ленинградской области—1.720, а НКВ—3.064 кв. км, число населения районов первой области—32,1 тыс. чел., а второй—49,9 тыс. чел. Объяснение этого можно будет найти в дальнейшем изложении.

Наиболее короткий радиус района (гр. 5) оказывается в группе III при чем ЦЧО и Чувашская АССР дают наиболее короткий радиус — около 19 километров. Во II группе радиус района не превышает 30 км, за исключением районов НВК, радиус которых даже длиннее, чем в Уральской области. Высокая плотность населения ЦЧО и Чувашской АССР позволила им построить районы с меньшей территорией, а отсюда и наименьший радиус.

Другой по степени важности фактор, имеющий большое значение в определении размеров района, будет местный бюджет.

Иллюстрацией этого фактора может служить нижеследующая таблица:

Таблица 5

Название областей	Приходится доходов местн. ¹ бюджета-нетто на 1927/28 г.				Средний объем реальных местн. район. бюдж. за тот год тыс. руб. вместе с сел. бюджет.	Число сельского населения в районе
	На район без госпособий (в тыс. руб.)	На душу населения (в руб. и коп.)	В том числе госпособ. (в руб. и коп.)			
1	2	3	4	5	6	
Крымская АССР	869,0	22—23	0—93	508,0	40,8	
Сев.-Кав. край	708,3	13—24	0—00	251,6	53,5	
Нижне-Волжский край	504,5	11—04	0—93	— ²	49,9	
Средне-Волжск. область	377,9	7—84	0—71	— ²	53,0	
АССР Немцев Поволжья	374,1	11—40	1—18	237,0	36,6	
ЦЧО	358,1	7—23	1—11	— ²	58,5	
Ленинградск. область	310,7	9—90	0—22	159,0	32,1	
Уральская область	275,9	10—12	0—64	148,3	29,1	
Дальне-Восточный край	272,8	15—34	0—75	120,0	18,7	
Чувашская АССР	226,5	7—92	3—40	300,0	50,1	
Сибирский край	216,3	7—94	0—80	113,0	30,3	

Падающий на каждый район размер местного бюджета (гр. 2) показывает сравнительный вес каждого района. Действительным же показателем мощности самого местного бюджета является доходность его на душу населения (гр. 3). Для определения, как это обстоятельство учитывалось областями в построении районов, следует для наглядности изменить строение рядов этой таблицы, расположив на первом месте число населения районов в убывающем значении и на втором — доходность местного бюджета с госпособиями.

¹ По данным „Местный бюджет РСФСР за 1927/28 г.“ НКФ РСФСР, Москва, 1928 г.

² Районов в 1927/28 г. еще не было.

	I группа		II группа	
	Население районов	Местный бюджет	Население районов	Местный бюджет
ЦЧО	58,5	7—23	Крым. АССР	40,8 22—23
СКК	53,5	13—24	АССР НП	36,6 11—40
СВО	53,0	7—84	Ленинградск. обл.	32,1 9—90
Чувашск. АССР	50,1	7—92	Сиб. край	30,3 7—94
НВК	49,9	11—04	Уральская обл.	29,1 10—12
			Д.-В. край	18,7 15—34

Как видим, все области с доходностью местного бюджета на душу населения ниже 8 руб., кроме одной (Сибкрай) оказывается в I группе, с наибольшим числом жителей в районе (около 50 тыс. чел. и выше). Далее, из 7 областей с более лучшим местным бюджетом, с доходностью его выше 8 руб. — все оказываются во второй группе, с меньшим числом населения в районах, кроме СКК и НВК, с доходностью местного бюджета в первом — 13 р. 24 к. и во втором — 11 р. 04 к.

В табл. 6 в качестве факторов, влияющих на размер района, приведены данные о характере расселенности, при чем области расположены в порядке убывающего размера среднего селения.

Таблица 6

Название областей	Приходится насел. на 1 населенный пункт	Строение населенн. пунктов ¹		Средн. число сельск. насел. в районе
		% селений		
1	2	от 1.000 до 5.000 душ	свыше 5.000 душ	5
I группа:				
АССР Немцев Поволжья	874	22,4	1,0	36,6
Ср.-Волжск. обл.	567	13,8	0,1	53,0
Нижне-Волжск. край без автоном.	484	9,7	0,5	49,9
Сев.-Кав. край без автоном.	463	6,0	1,9	53,5
Чувашская АССР	447	5,8	—	50,1
ЦЧО	418	9,7	0,6	58,5
II группа:				
Сибирский край без Красноярского окр.	383	5,4	0,1	30,3
Дальне-Вост. край	310	3,4	—	18,7
Уральск. обл. без Тобольского окр.	234	5,0	0,2	29,1
Крымская АССР	153	1,9	—	40,8
Ленинградская обл.	137	0,1	—	32,1

В этом ряду оказывается определенная зависимость размера района (гр. 5) от характера расселенности (гр. 2). На первую группу областей, с более крупными селениями (в среднем от 418 до 874 чел. на селение), приходятся самые крупные районы — от 36,6 тыс. до 58,5 тыс. чел. На вторую группу областей, с более мелкими селениями — от 137 до 383 человек на селение приходятся районы, с числом населения меньшим от 18,7 тыс. до 32,1 тыс. чел., если не принимать во внимание Крымскую АССР, представляющую в этом ряду исключение. Во второй группе Сибирский край по величине своей деревни стоит на первом месте в этом ряду и размер его района, учитывая слабую плотность населения, соответственно не мал — 30,3 тыс. человек.

Ленинградская деревня оказывается на последнем месте — это самая дробная, самая мелкая деревня и в этих условиях выясняется, отчасти,

¹ По данным ЦСУ СССР.

почему районы Ленинградской области так отстали от районов НВК, о чем говорилось раньше: Ленинградская деревня в $3\frac{1}{2}$ раза мельче деревни НВК. При таком строении своей деревни, Ленинградской области было трудно создать такой же район, как НВК. Это же обстоятельство, конечно, играло роль в определении того или иного размера района и в Уральской области: Уральская деревня более чем в два раза мельче деревни НВК.

Сравнительная оценка размеров и мощности районов

Рассматривая таким образом мощность районов разных областей, как определенную функцию от ряда переменных величин (факторов), относя к показателям этой мощности района: 1) его площадь, 2) число сельского населения в нем, и 3) размер местного бюджета, приходящегося на район из всего областного по числу населения, и, беря в качестве переменных величин (факторов), определяющих эту мощность: 1) плотность населения на единицу площади области, 2) плотность дорог — также на единицу площади области, 3) размер местного бюджета на душу населения и 4) число сельского населения, приходящегося на один населенный пункт, как показатель характера расселенности, принимая как первые (функции), так и вторые (переменные величины) показатели по Уральской области за 100%, мы можем проследить сравнительную мощность отдельных районов и зависимость ее от совокупности разных факторов.

Таблица 7

Название областей	Функции (мощность района)			Переменн. велич. (факторы)			
	Площадь	Число населения	Террит. местн. бюджет.	Плотн. населения	Плотн. дорог	Мощн. местн. бюдж.	Характер расселения
1	2	3	4	5	6	7	8
Уральская обл.	100	100	100	100	100	100	100
Ленинградск. обл.	59	110	113	186	483	98	59
НВК	105	171	183	163	293	109	207
СВО	69	182	173	265	317	77	242
СКК	75	184	257	243	468	131	198
ЦЧО	37	201	130	543	666	71	179

Говоря о мощности района (гр. 2, 3 и 4), довольно хорошо заметно, что только по пространственным признакам районы Уральской области крупнее прочих, а по двум остальным признакам они — самые слабые. Районы Ленинградской области немногим сильнее районов Уральской области, а если принять во внимание соотношение их площадей (районы Ленинградской области составляют 59% от районов Уральской области), то окажется, что собственно никаких преимуществ у них нет. Районы НВК составляют по отношению районов Уральской области по площади 105%, т.е. почти равновелики, по населению 171% и по бюджету 183%, т.е. по последним двум показателям они сильнее больше, чем в полтора раза. Прочие районы Сев.-Вост. области, Сев.-Кавказск. края и ЦЧО, уступая по площади районам Уральской области, по числу населения и местному бюджету они значительно их превышают, уравниваясь до некоторой степени с районами НВК.

Судя по размерам территориального местного бюджета, как по сводному универсальному показателю мощности района, можно сказать, что в сравнении с другими районами районы СКК оказываются самыми мощ-

ными: они составляют 257% по отношению к районам Уральской области; на втором месте следуют районы НВК — 183%, на третьем — СВО — 173%, на четвертом ЦЧО — 130%, на пятом — Ленинградской области — 113% и на последнем месте районы Уральской области — 100%.

Показатели переменных величин-факторов (гр. 5—8), влиявших на размеры района, дают наглядную картину степени этого воздействия, степени значения каждого фактора или совокупности их в определении мощности района. И вот оказывается, что районы Уральской и Ленинградской областей потому слабее всех прочих, что и по плотности населения, и по плотности дорог, кроме Ленинградского района, и по характеру расселенности (самая мелкая деревня) эти области уступают всем прочим, и только по доходности местного бюджета они оказываются занимающими среднее место. Но, собственно говоря, и этого было достаточно, чтобы со стороны последнего не было необходимых стимулов к созданию более крупного района (правда, эти стимулы могли и быть, но они парализовались первыми тремя факторами). Следующие четыре области и по плотности населения, и по плотности дорог, и по характеру расселенности (крупные деревни) имели огромные преимущества перед первыми областями и потому они имели все предпосылки к созданию более крупных районов, а СВО и ЦЧО к тому же имели побудительные причины и со стороны слабого местного бюджета.

При рассмотрении вопроса о строительстве районов по разным областям приходится отметить, что на одной стороне лежат районы Уральской и Ленинградской областей, а на другой — районы НВК, СВО, СКК и ЦЧО. Районы первой группы областей отличаются от районов второй группы их потому, что естественно-исторические условия и народное хозяйство этих групп областей различны. Первая группа областей лежит в северной лесной зоне, определяющей и более сложное народное хозяйство, развитие промышленности и промысловости, интенсивное земледелие, меньшую плотность населения и характер дробного расселения. Вторая группа областей лежит в южной, степной зоне, безлесной, преобладающего сельского хозяйства, зернового экстенсивного хозяйства, перенаселенности и избыточности сельского труда, с многолюдными селами. Поэтому тип района северной лесной зоны и оказался совершенно иной; по тем же причинам и перспективы развития и построение планов народного хозяйства районов северной зоны должны быть совершенно другие, чем районов южной зоны.

Говоря о перспективах развития районов, следовало бы остановиться на условиях построения районов Уральской области.

Показатели мощности района по числу населения в нем и по размерам местного бюджета, приходящегося на район, есть до некоторой степени статические показатели (показатели состояния этой мощности в данный момент); они ставят район Уральской области в числе других рассматриваемых здесь на последнее место; показатели мощности по площади есть грубые динамические показатели, т.е. показатели потенциальных возможностей района к развитию. Эти последние показатели ставят район Уральской области, наоборот, почти на первое место. Конечно, территория может быть и пустыней, с отсутствием всяких возможностей к развитию хозяйства, и поэтому не всегда относительные размеры территории могут быть показателями хороших перспектив. Вместе с этим надлежит учитывать естественные богатства и условия данной территории, позволяющие использовать эти богатства. Уральская область по богатству и ценности своих ископаемых, по наличию других естественных богатств и по наличию возможностей к их использованию — стоит на одном из первых мест в числе других областей и республик Союза. Поэтому призывая районы Уральской области на основании ряда показателей, в данное время самыми слабыми, нужно в

то же время признать, учитывая естественные богатства области, что эти районы будут развиваться, вероятно, быстрее прочих. Динамика хозяйства районов Уральской области и самой области, в сравнении с динамикой хозяйства других районов и областей могла бы показать, как в действительности оправдываются изложенные предположения.

Говоря о возможности субъективного подхода на местах к строению определенного размера района, нельзя не отметить, что если он и имел в некоторых случаях место, то значение его так или иначе было ничтожно, ибо в строении разного типа районов по разным областям, собственно, не оказалось ни одного выделяющегося теми или иными размерами, которые не оправдывались бы наличием тех или иных факторов, определяющих этот размер. И такой задачи, собственно, и не ставилось. Имелось в виду раскрыть те объективные причины, которые действовали на создание определенного размера районов. Эти причины, конечно, не были полностью исчерпаны. Здесь не было более полного анализа элементов народного хозяйства, а природные условия, в смысле значения их в строительстве районов, были взяты частично. Целое и более полное подытожение вопроса о строительстве районов еще ждет своего исследователя.

Дробное районирование новых областей

Несомненно, что взоры всех работников, занимающихся сейчас дробным районированием, обращены на оформившиеся области и в настоящее время проводится соответствующая оценка правильности создания тех или иных районов, проводится отбор типовых районов, устанавливается ставка на район определенных размеров. Поэтому в этих условиях все изложенное должно иметь некоторое путеводное значение в этом вопросе.

Не отрицая необходимости создания безусловно мощного района, все-таки нужно учитывать те факторы, которые в одних областях будут ставить определенный предел этой мощности и не позволят создать более крупного района, а в других, наоборот, потребуют создания такового.

Опыт строительства районов позволяет заключить, что в организации крупных районов в оформившихся в прошлом году областях нельзя видеть какое-либо «новое откровение» в создании особо мощных районов. Это — те нормальные размеры районов, которые отвечают условиям степной зоны. А все новые области, подлежащие оформлению в текущем 1929 году, лежат в лесной зоне, в которой расположены и Уральская и Ленинградская области. Но это, конечно, не значит, что районы новых областей должны целиком ориентироваться на размеры районов Уральской и Ленинградской областей. И если характер расселенности новых областей почти совершенно одинаков с указанными двумя областями, то зато плотность населения в них выше: она колеблется от 24,3 чел. сельского населения в Нижегородской области до 45,0 чел. в ЦПО, если не считать Северного края.

Повышенная плотность населения говорит за более крупный район по числу населения. Но в областях с мощным местным бюджетом необходимо учитывать сравнительно высокое развитие народного хозяйства, которое позволяет создать мощный район при меньших территориальных размерах. ЦПО и Иваново-Вознесенская области имеют наибольшую доходность местного бюджета на душу населения — 18 р. 86 коп. и 16 р. 57 коп. бюджета — нетто за 1927/28 г. По доходности местного бюджета эти области не имеют себе равных в составе оформившихся областей; из последних наибольшую доходность местного бюджета имеют только СКК — 13 р. 24 коп.

Учитывая все это, можно с достаточным основанием предполагать, что в общем районы в новых областях, кроме Северного края, должны быть крупнее районов Уральской и Ленинградской областей, но меньше районов

степной зоны. В среднем они должны иметь около 45 тыс. сельского населения, с колебаниями по отдельным губерниям.

Наибольшую пестроту в строении районов нужно ожидать в ЦПО; в ней должны оказаться наибольшие трудности в проведении правильного дробного районирования. В этой области на одном полюсе оказывается Московская промышленная губерния, с высоко развитым народным хозяйством, и на другом полюсе Рязанская губерния — аграрно-переселенная, крестьянская, с отставшим сельским хозяйством, которое тянет ее южную половину в ЦЧО. Несмотря на то, что ЦПО, конечно, придется учитывать в строении районов и то перераспределение доходных источников, которое последует внутри областей в результате районирования, районы Рязанской губернии все же должны быть построены с числом населения, несколько превышающим 45 тыс. жителей.

В Иваново-Вознесенской области значительных колебаний в размерах районов, группирующихся у более развитого центра области, в сравнении с расположенными на периферии, едва ли будет иметь место, так как несмотря на такое же хозяйственное отставание этой периферии, которое требует создания в ней более крупных районов, здесь окажется необходимым считаться с другим фактором — особой дробностью селений этой области, которая не позволит создать крупных районов.

Таким образом в ЦПО и Ив.-Вознесен. областях дробное районирование будет наиболее осложненным.

Заканчивая рассмотрение вопроса о дробном районировании и перенося опыт его на последний и наиболее ответственный участок предстоящего районирования центра РСФСР, нельзя не отметить всей сложности и важности этих работ, имеющих целью создать основные предпосылки к планированию хозяйства в дробных разрезах.

Значение района, как основного на периферии области звена, колоссально. Его организующее и руководящее влияние в гигантском творчестве рабоче-крестьянских масс, напор его инициативы в развитии производительных сил — будут в значительной степени зависеть от того, насколько правильной будет его организация. Все это должно заставить с особой осторожностью подходить к проектировке последних районов на территории РСФСР.

Здесь рассмотрена только некоторая и может быть небольшая часть тех условий, которые имеют значение в дробном районировании. Но в предстоящей сложной и ответственной работе должны быть с особой тщательностью взвешены не только плотность населения, дорог, местный бюджет, характер расселенности, рассмотрение которых было возможно здесь, но и целый ряд других признаков, могущих иметь несомненное значение в формировании района, а именно: развитие промышленности и промысловости, характер сельского хозяйства, уровень его интенсивности, отхожие промыслы, наконец, естественно-исторические условия и перспективы развития и дальнейшего членения самих районов, т.е. сеть сельсоветов.

Вместе с этим, избегая построения слабых районов, которые бы оказались без перспектив развития, и, избегая построения сверхмощных, которые «давили» бы прочие районы, необходимо, так сказать, выдерживать определенный тип, но так, чтобы не оказалось искусственно созданных районов, не связанных единством экономического тяготения.

Все это нужно предусмотрительно учесть и продумать с тем, чтобы организация последних областей, округов и районов могла быть последней на этом этапе социалистического строительства крупной ломкой административно-территориальных границ. Новые районы должны войти стройной системой в организацию их по республике.