

3. Пажитнов К.А. Продолжительность рабочего времени в горнозаводской промышленности при крепостном праве. — Пг., 1921. — С.22.
4. ПСЗ1. — № 28802.
5. РГИА. — Ф.37. — Оп.13. — Д.1418. — Л.16 об.
6. Там же. — Оп.5. — Д.8. — Л.18.
7. Там же. — Д.336. — Л.97.
8. Там же. — Оп.13. — Д.324. — Л.4 об.
9. Там же. — Ф.74. — Оп.1. — Д.5. — Л.92. — 103 об.; Хозяйственные записки по Пермскому имени графини С.В.Строгановой // Пермский край. — Пермь, 1892.
10. РГИА. — Ф.37. — Оп.5. — Д.197.
11. Там же. — Оп.13. — Д.155. — Л.1 об.
12. Там же. — Д.159. — Л.23 об.
13. Там же. — Оп.5. — Д.584. — Л.33.

V.A.Lyapin

## THE LEGAL STATUS OF THE URALS MINING-WORKS POULATION IN THE 1-st HALF OF THE XIX-th CENTURY

### Summary

The laws regulated the legal status of the Urals' workers until the abolition of the serfdom were an organic part of the Russian feudal order. But they had been quite specific owing to the great weight of the Urals' regional industry in a national economy and to historical particularities concerned with the emergence of this mining industrial region. For the 1st half of the XIXth century, various categories of the Urals' workers had significant differences in their rights. The workers at enterprises — state-run (kazyonnyye) and "possessed" (posessionnyye) — had used more property and civil rights than privately owned ones. So it's not surprising that almost all claims of workers at privately owned works had been focused on the legal preferences shared by their counterparts. Nevertheless, the real misconduct of the law provisions had largely done the statuses of various groups of workers almost equal.

А. В. Бакунин  
(Екатеринбург)

## КРУПНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РАЙОНЫ КАК ИСТОРИЧЕСКАЯ ОСНОВА РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

При переходе страны от тоталитарной сверхцентрализации к свободному, демократическому строю в повестке дня остро встают региональные проблемы общественно-экономического развития. Актуальность их обусловлена в первую очередь исконными особенностями России: огромной территорией, суровыми климатическими факторами, чрезмерно централизованной государственностью, необходимостью преодоления тяжелых последствий советского тоталитаризма (сверхконцентрация народного хозяйства и узкая специализация регионов, межрайонные диспропорции, искусственное дробление территорий, нивелировка разнообразия районов в области культуры и др.). Региональные проблемы особенно обострились в связи с развалом СССР и географическими последствиями реформ последних лет.

Регионализм — естественное состояние для цивилизованной страны с рыночной экономикой. Для России он определяется геополитическими особенностями страны, ликвидацией тоталитарной системы управления и объективной необходимостью расширения полномочий местных властей, переходом к рыночным отношениям. Региональная политика является объективной составной частью общей государственной стратегии большинства индустриально развитых стран, которые столетиями основывают социально-экономическую, политическую и культурную жизнь на базе крупных регионов (штаты — в США, департаменты — во Франции, земли — в Германии и т.п.).

В своей основе регионализация носит глубокий характер, обусловлена историческими и природными особенностями России и насчитывает трехсотлетний опыт функционирования. И хотя в первые два столетия, начиная с петровских реформ, региональная политика решала главным образом хозяйственные задачи, а в советский период была направлена на подчинение регионов тоталитарному государству, без изучения этого исторического опыта сегодня невозможно решить задачи дальнейшего регионального развития с учетом долговременности, комплексности, в связи с государственной стратегией и новым — постиндустриальным —

этапом развития мира. На протяжении всех трех столетий хозяйственное и социокультурное освоение страны базировалось на создании крупных экономических регионов.

Региональная экономическая политика начинает активно формироваться с петровских времен, когда Россия отстаивает свою независимость, активно осваивая территории в хозяйственном отношении. Именно тогда она развивалась как одно из крупнейших государств в Европе на основе крупных экономических регионов в центре, на северо-западе, юге, Урале, в Сибири, что и предопределило новое административное деление страны. Решающее значение имел Указ 1708 г., по которому страна была разделена на 8 губерний: Петербургскую, Московскую, Архангелогородскую, Смоленскую, Киевскую, Азовскую, Казанскую и Сибирскую. Организация губернского управления оформилась к 1719 г.: губернии были поделены на 47 провинций, а последние — на дистрикты во главе, соответственно, с губернаторами, воеводами и земскими комиссарами.

Дело Петра I продолжила Екатерина II, которая в 1781 г. утвердила "Учреждения для управления губерний Всероссийской империи". В целях сохранения единого административного руководства на территории России вводились наместничества и генерал-губернаторства, по которым были сгруппированы все губернии России, и органы верховного управления в них. Варшавское генерал-губернаторство состояло из 10 губерний, Киевское — из 4, Пермское наместничество включало Пермскую и Екатеринбургскую области, Иркутское — 2 губернии и одну область, Степное — 3 области и т.д. К концу XIX в. в России насчитывалось 77 губерний, 18 областей, один округ и остров Сахалин. Губернское правление состояло из губернатора, общего присутствия, казенной и контрольной палат, управления государственных имуществ и канцелярии. В казенной палате заседали вице-губернатор, директор экономии, советник, два ассессора и губернский казначей. Согласно учреждению о губерниях, каждая губерния представляла собой и судебный округ.

Данное административное устройство дополнялось хозяйственным управлением по крупным экономическим районам, что можно проследить на примере Урала. Начало формирования здесь системы управления горнозаводской промышленностью, определявшей хозяйственную жизнь края, было положено государственной комиссией во главе с В.Н.Татищевым, которая в 1723 г. создала в Екатеринбурге Высшее горное начальство, казенную и земскую конторы, судебную канцелярию, таможенную и рынок. К началу 30-х гг. XVIII в. на Урале сложилась трехступенчатая структура органов горнозаводской администрации: высшее горное управление — начальство горных округов — заводские конторы. Создание горных округов позволило единому горному управлению управлять специализацией и кооперированием производства не только в масштабе округов, но и всего Урала.

По своей производственной и социально-экономической организации Уральский экономический район представлял единый комплекс: совместное использование производственных ресурсов, единство металлургического цикла связывали предприятия целостной системой кооперации. Она заключалась в хозяйственных связях между округами, предприятиями внутри округов и была обусловлена определенной специализацией по главному профилю производимой продукции. Так, основное производство чугуна, сосредоточенное на заводах Гороблагодатского, Екатеринбургского и Златоустовского округов, помимо удовлетворения собственных потребностей, обеспечивало Камско-Воткинский железодельный, Пермские пушечные, Ижевский оружейный и др. заводы. Штыковая медь Пермских предприятий направлялась для передела в Екатеринбурге на Монетный двор и механическую фабрику, на нужды артиллерийского и морского ведомства и т.д. Целевая направленность ряда заводов на производство военной продукции в основных объемах удовлетворяла потребности обороны государства. Такое развитие позволило Уралу в конце XVIII в. производить 4/5 русского чугуна и железа, удовлетворять в них потребности региона, страны и экспортировать в Европу.

В начале XIX в. в регионе вместо единой канцелярии главного правления заводов было создано три горных начальства — Екатеринбургское, Гороблагодатское, Пермское. И хотя они подчинялись единому центральному горному управлению — Берг-коллегии, разделение хозяйственного руководства промышленностью на Урале, наряду с другими причинами (кризис феодальной системы, отставание промышленной революции, запоздалый переход к капиталистическим производственным отношениям), отрицательно сказались на темпах роста промышленного производства. С 80-х гг. XIX в. региональную хозяйственную политику стали определять и защищать съезды уральских горнозаводчиков, был образован Исполнительный орган — Совет съездов. Промышленность Урала вступает на путь широкой и эффективной индустриализации. К 1917 г. выплавка чугуна увеличивается в 3,7 раза, производство железа и стали — в 4, меди — в 3,4, добыча каменного угля — в 600 раз, регион покрылся сетью железнодорожных путей (около 7 тыс. км). Высоких показателей развития достигли также другие крупные экономические районы страны.

Трехступенчатая система территориального управления (сенат-генералгубернаторство-губерния), базирующаяся на развитии крупных экономических районов страны со своим хозяйственным управлением просуществовала почти 150 лет.

С приходом большевиков к власти в 1917 г. в стране начал формироваться тоталитарный режим со сверхцентрализацией управления и жестким подчинением периферии центру. Уже в 1918 г. начинается дробление крупных регионов на мелкие губернии. На Урале, например, были организованы Екатеринбургская, Пермская, Челябинская, Уфимская, Оренбургская, Тюменская области и Татаро-Башкирская республика. Однако господствующая в экономике тенденция развития на базе крупных регионов, разруха в стране вынудили большевиков отступить и вернуться к воссозданию крупных экономических регионов. Это, кстати, убедительно доказали ученые, составившие в 1920 г. план ГОЭРЛО. На основе районирования в 1923-1924 гг. в Европейской части России было образовано 10 краев: Азово-Черноморский, Горьковский, Кировский, Куйбышевский, Нижне-Волжский, Орджоникидзевский, Саратовский, Северный, Северокавказский, Сталинградский, а в Азиатской части — 4 края: Западно-Сибирский, Сибирский, Восточно-Сибирский и Дальневосточный. На Урале, который первым начал районирование, была образована крупная Уральская область. Отличительной особенностью краев, Уральской и других областей было то, что они создавались по плану экономического районирования как административно-хозяйственные единицы.

Единые структуры административно-хозяйственного управления создали благоприятные предпосылки для управления и экономического развития страны, а регионам позволили заложить основы крупных народно-хозяйственных комплексов в период индустриализации. В ходе последней страна преодолела технико-экономическую отсталость и по критериям экономического роста приблизилась к индустриально развитым государствам мира.

В начале 30-х гг. формирование крупных и самостоятельных регионов на Северо-Западе, в Поволжье, на Урале, в Западной Сибири и др. пришло в острое противоречие с утвердившимся советским тоталитаризмом и режимом личной власти Сталина. Причиной этого столкновения стало то, что в рамках единого народнохозяйственного комплекса сосуществовали две подсистемы, одна из которых действовала по принципам рынка, а другая основывалась на командно-административных методах управления. Для укрепления сверхцентрализованного производства и управления к сер. 30-х гг. был создан мощный командно-бюрократический и репрессивный аппарат. Для того, чтобы ослабить руководство крупных экономических центров и обеспечить сверхцентрализацию управления, Сталин провел новое районирование под предлогом "укрепить руководство со стороны пролетариата социалистической перестройкой сельского хозяйства". Понятие "губерния" было упразднено. Крупные экономические регионы (края и области) были расчленены на мелкие области. На Урале, например, в 1934 г. образовалась Свердловская, Челябинская, Обь-Иртышская, в 1938 г. — Пермская, в 1943-1944 гг. — Курганская и Тюменская. Азово-Черноморский край был разделен на Краснодарский край и Ростовскую область; Нижегородский край распался на 7 образований, Средневожский и Нижневожский края — на 10 (по пять в каждом), Северный (центр — Архангельск) на 3 области и автономный округ, Северокавказский край — на 9 образований, Сибирский край (центр — Новосибирск) — на 6, Восточно-Сибирский край (центр — Иркутск) — на 5, Дальневосточный край (центр — Хабаровск) — на 12. Понятие "край" как форма управления крупным регионом перестало существовать, сохранившись на отдельных окраинах России в виде объединения ряда соподчиненных территорий.

В итоге нового районирования вместо формирующихся крупных самостоятельных экономических регионов с авторитетным и компетентным руководством основой административно-хозяйственного деления страны стали небольшие области "как опорные пункты ЦК" во главе с послушными исполнителями воли "вождя". Такое административное "перетряхивание" целостных экономических регионов нанесло непоправимый вред их экономическому и социальному развитию. Были нарушены экономические регулирование, отраслевое кооперирование, традиционные технологические связи между отраслями хозяйства, остро стали ощущаться недостатки в материально-техническом обеспечении, в кадровой политике и т.п. При сплошной коллективизации были разрушены районы как самостоятельные единицы, начались перетасовки и перемещения кадров, массовые репрессии. Вместе с тем резко увеличился бюрократический аппарат. На Урале к концу 30-х гг. в связи с созданием новых областей административно-управленческий аппарат вырос более чем в 3-4 раза. В условиях сформировавшегося тоталитарного режима сверхцентрализация в области политической была дополнена в экономической сфере курсом на усиление отраслевого управления и его централизацию. Так сталинский деспотизм форсированием сверхцентрализации, сверхиндустриализации и коллективизации жестоко обошелся с отечественным регионализмом — уникальной системой демократического управления экономикой огромной страны. Для того, чтобы преодолеть этот спад и наладить единое руководство в крупных регионах в условиях начавшейся Великой Отечественной войны, сталинское руководство учредило институт уполномоченных ГКО по Уралу и др. регионам.

В 1957 г. под влиянием хрущевской оттепели произошли изменения в руководстве народным хозяйством, в том числе в региональной экономической политике. В стране, как и в 20-е гг., стал осуществляться районированный метод руководства крупной промышленностью в рамках совнархозов. В Российской Федерации было создано 67 совнархозов, сфера действия которых

совпадала с административными границами. Поэтому в 1962 г. после укрупнения их было образовано 24. Это было началом возрождения идеи региона как крупной политической, административно-хозяйственной единицы. Однако, после сентября 1965 г. процесс демократизации стал сворачиваться, и, как в сталинские времена, вновь восстанавливался сверхцентрализм в управлении экономикой территорий. Совнархозы были упразднены, а руководство отраслями промышленности передано министерствам и ведомствам. Ведомственно-отраслевая структура экономики, по существу, восстановила тоталитарно-бюрократическую систему 30-х гг. Начиная с 70-х гг. развитие принципов региональной экономики приостанавливается, региональные исследования сворачиваются. В середине 80-х гг. оценка эффективности развития экономики стала проводиться по валовым показателям (как это делалось в недалеком прошлом), то есть возобладали упрощенные представления об эффективности экономики и ее статистических показателях. Централизованные министерства и ведомства, признавая на словах, на деле отвергали территориальную реформу управления, что в вопросах координации развития хозяйства регионов объективно повысило роль обкомов партии и облисполкомов, встроивших в командно-административную систему. С их помощью стали создаваться производственные объединения и территориально-производственные комплексы. В системе народного хозяйства России утвердились 10 экономических районов: Северо-Западный, Центральный, Волго-Вятский, Центрально-Черноземный, Поволжский, Северо-Кавказский, Уральский, Западно-Сибирский, Восточно-Сибирский, Дальневосточный. Однако никакого самостоятельного управления они не имели, а попытки достичь его провалились. Статус этих экономических районов, объективно отражавший потребности регионов в экономической и социальной интеграции и их попытки усовершенствовать управление, оставался неопределенным. Как следствие, экономика страны оказалась в состоянии застоя, рост национального дохода в начале 80-х гг. оказался ниже роста народонаселения.

Начиная с 1991 г., в Российской Федерации в рамках этих регионов по инициативе снизу создаются ассоциации экономического взаимодействия субъектов федерации, на Урале, в Сибири, Поволжье, Северо-Западе. Однако статус таких самостоятельных объединений также законодательно не был закреплен. В условиях начавшегося экономического и социально-политического кризиса в 1991-1993 гг. некоторые субъекты федерации, ввиду фискальной налоговой политики в стране, стали в одностороннем порядке осуществлять попытки как перехода на одноканальную систему сбора налогов, так и повышения своего статуса (Свердловская, Челябинская, Вологодская и другие области).

Какие же напрашиваются выводы в результате анализа многовекового исторического опыта регионализации в России?

Во-первых, на протяжении более чем двух столетий существовала сравнительно однородная форма административного деления громадной страны с преимущественно трехзвенной системой государственного управления: центр — генерал-губернаторство — губерния — с приматом исполнительной власти.

Во-вторых, отечественная история, начиная с петровских реформ, подтвердила правильность и эффективность развития страны на базе крупных экономических регионов, имеющих единое административное и хозяйственное руководство и определенную самостоятельность в решении социально-экономических задач регионов.

В-третьих, попытки создания в 60-90-х гг. ассоциаций экономического взаимодействия субъектов федерации, при отсутствии в них органов управления, объективно не могут привести к желаемым результатам.

В-четвертых, дальнейшая "республиканизация" России по примеру Вологодской, Свердловской и других областей не соответствует исторической закономерности в региональной стратегии.

Законодательной базой для осуществления регионализации является принятая 12 декабря 1993 г. Конституция Российской Федерации. В ст. 5 п. 4 записано, что "во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны". Учитывая этот конституционный принцип, при разработке новой региональной стратегии необходимо исходить из исторической практики регионализации России, возродить оправдавший себя опыт социально-экономического развития страны на основе крупных экономических регионов с приданием им легитимного статуса. При их образовании необходимо учитывать единство экономических, социально-политических и культурных интересов, традиций и особенностей народов, населяющих территорию региона, социально-территориальную справедливость и целостность государства, а главные задачи — снижение межрайонного неравенства, использование выгод разнообразия регионов и разумное сочетание общенациональных и местных интересов граждан.

## MAJOR ECONOMIC REGIONS AS A HISTORICAL BASIS FOR THE REGIONAL DEVELOPMENT OF RUSSIA

### Summary

The paper is dedicated to the historical experience of regionalization in Russia. Through the XVIIIth — XXth centuries, the regional policy was the objective component of state strategy in a socio-economic field. From the times of Peter the Great's reforms, the Russian history proves the right course and effectiveness of the country's development on the basis of major economic regions, with the administrative and economic authorities being combined and relatively self-committed to determine the socio-economic targets. As a rule, the results were the accelerated growth rates in all sectors of national economy. Then, the attempt to split up the established economic regions and to diminish their influence inside the Soviet system under Stalin led to the economic slowdown and other negative consequences. Now, the newly formulated regional strategy for the Russian Federation should involve positive aspects of the previous socio-economic development, especially in using a scheme of major economic regions. Also, such integrated units should get an official administrative status.

Е. В. Карпов  
(Екатеринбург)

### ПРОБЛЕМА АДМИНИСТРАТИВНЫХ ГРАНИЦ УРАЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ В НАЧАЛЕ 1920-х гг.

Урал является одним из основных высокоразвитых индустриальных регионов России. Стержнем его хозяйства в начале 20-х гг. являлась горная и горнозаводская промышленность, основная специализация в межрегиональном разделении труда — производство металла. Урал обеспечивал 1/3 добычи железной руды, свыше 80% производства кровельного железа и свыше 2/3 производства меди. Уральская Область представляла собой основной район в СССР по добыче и обработке цветных и драгоценных металлов. Кроме серебра и золота, на Урале добывали платину — месторождения которой, по своим масштабам, являлись единственными в мире. Областные и союзные руководители видели будущее Урала, как крупного комбината, сочетающего горную, металлургическую, лесную и химическую промышленность, тяжелое и среднее машиностроение. Являясь одним из наиболее ярко выраженных промышленных регионов СССР, Уральская Область не являлась, вместе с тем, промышленной по преимуществу, так как свыше 50% ее продукции в стоимостном выражении, составляла продукция сельского хозяйства, на 7/8 остававшаяся, однако, в пределах области. Поэтому во внешнем обмене с другими областями Урал выступал только своей промышленной продукцией, не менее чем на 75% вывозившейся за пределы области.

Уральская Область являлась наиболее крупным административно-территориальным образованием на Урале в начале 20-х гг. Она была образована в ноябре 1923 г. из губерний: Екатеринбургской, Челябинской, Пермской, Тюменской и Тобольского Севера, с центром в Екатеринбурге. Образование Уральской Области было результатом начала "районирования" страны, т.е. нового административно-территориального деления, основанного на создании перспективных социально-экономических связей, способствовавших претворению в жизнь плана ГОЭЛРО и хозяйственных проектов регионального руководства.

Районированию предшествовал стихийный процесс дробления территорий различных административных единиц, который фактически не учитывал сложившиеся социально-экономические связи губерний, уездов и волостей. В результате было выделено три новых уральских губернии: Екатеринбургская, Челябинская и Тюменская; перестроено десять уездов, перекроены волости, изменены границы губерний и уездов. Трудно сказать, к чему привел бы раздел прежних административных территорий на Урале, удаленном от центра, с его обширными расстояниями, с вкрапленными в его состав национальными единицами, если бы этот стихийный процесс не был прерван реформой районирования.

В результате районирования Уральская Область была именно организована, а не составлена через территориальные приращения. Учитывая сложившиеся старые социально-экономические связи и необходимость нового размещения производительных сил в рамках плана ГОЭЛРО, в образовании области приняли участие пять губерний (по административно-территориальному делению до 1917 г.): Пермская, Оренбургская, Тобольская, Уфимская и частично Вятская. Объединение основных частей этих губерний было обусловлено стремлением построить мощный хозяйственный комбинат, в котором промышленное производство обеспечивалось бы