

DOI 10.15826/izv2.2024.26.3.049
УДК 94(470.5)“1923” + 329(470.5)КП +
+ 329.15:331.108(470.5) +
+ 332.1(470.5)“1923”

С. В. Воробьев
Институт истории и археологии
УрО РАН
Екатеринбург, Россия

УРАЛБЮРО ЦК РКП(б) И СОЗДАНИЕ УРАЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ в 1923 г.

В статье рассматривается деятельность Уральского бюро ЦК РКП(б) по подготовке и проведению мероприятий по районированию Урала в рамках административно-территориальной реформы 1923 г. Основной источниковой базой для решения поставленной проблемы стали архивные материалы из следующих фондов: Административная комиссия при Президиуме Всероссийского центрального исполнительного комитета (ГАРФ), Госплан СССР (РГАЭ), Организационное бюро и Секретариат ЦК РКП(б) VIII–XIII созыва (РГАСПИ), Свердловский областной комитет КПСС, Уральское бюро ЦК РКП(б) (ЦДООСО).

Показана ключевая роль Уралбюро ЦК РКП(б) в координации деятельности региональных хозяйственных органов, непосредственно участвовавших в планировании районирования (Уралэконо, Уралпромбюро, Уралплан), а также партийных и советских органов власти, которые занимались непосредственной реализацией мероприятий по районированию. В ходе работы по районированию Уралбюро ЦК РКП(б) осуществляло целый спектр подготовительных мероприятий, разрешало как фундаментальные, так и вспомогательные, технические вопросы. При непосредственном участии Уралбюро ЦК РКП(б) принимаются важнейшие документы (постановления, предложения, указания, распоряжения), посвященные проведению районирования на Урале.

Установлено, что Уралбюро ЦК РКП(б) непосредственно контролировало процесс и содержание районирования. Ключевыми вопросами в ходе образования Уральской области стали создание и комплектование органов власти и управления различных уровней, а также вопрос о внешних границах Уральской области. Областной партийный орган занимался реорганизацией партийных, советских и хозяйственных органов области различных уровней. Для решения территориальной проблемы Уралбюро ЦК РКП(б) приходилось как обращаться в центральные инстанции, так и вести переговоры с соседними регионами по территориальным спорам.

Делается вывод о том, что, используя накопленный опыт управления политическими, экономическими и социальными процессами в рамках больших территорий Уралбюро ЦК РКП(б) удалось эффективно осуществить административно-территориальную реформу на Урале.

К л ю ч е в ы е с л о в а: районирование; Урал; Уральская область; Уралбюро ЦК РКП(б); Уральский экономический совет; плановая комиссия по районированию; губком; М. М. Харитонов; Б. В. Дидковский; Б. А. Штернберг; территориальные границы

Ц и т и р о в а н и е: *Воробьев С. В.* Уралбюро ЦК РКП(б) и создание Уральской области в 1923 г. // Известия Уральского федерального университета. Сер. 2: Гуманитарные науки. 2024. Т. 26, № 3. С. 178–194. <https://doi.org/10.15826/izv2.2024.26.3.049>

Поступила в редакцию: 08.02.2024

Принята к печати: 08.07.2024

Sergey V. Vorobyov

*Institute of History and Archaeology
of the UB RAS*

Ekaterinburg, Russia

URAL BUREAU OF THE CENTRAL COMMITTEE OF THE RCP(b) AND THE CREATION OF URAL OBLAST IN 1923

This article analyses the activities of the Ural Bureau of the Central Committee of the RCP(b) in the preparation and implementation of measures for the zoning of the Urals within the framework of the administrative-territorial reform of 1923. The main source base for the research was the archival material from the following funds: the Administrative Commission under the Presidium of the All-Russian Central Executive Committee (GARF), State Planning Committee of the USSR (RGAE), Organising Bureau and Secretariat of the Central Committee of the RCP(b) of the VIII–XIII convocation (RGASPI), Sverdlovsk Regional Committee of the CPSU, Ural Bureau of the Central Committee of the RCP(b) (CDOOSO).

The article shows the key role of the Ural Bureau of the Central Committee of the RCP(b) in coordinating the activities of the regional economic bodies directly involved in the planning of zoning – the Ural Economic Council (Uralekoso), the Ural Industrial Bureau (Uralpromburo), the Ural Planning Commission (Uralplan), as well as the Party and Soviet authorities involved in the direct implementation of zoning measures. During the work on zoning, the Ural Bureau of the Central Committee of the RCP(b) carried out a number of preparatory measures and resolved both fundamental and auxiliary technical issues. With the direct participation of the Ural Bureau of the Central Committee of the RCP(b), the most important documents (resolutions, proposals, instructions, orders) devoted to zoning in the Urals were approved.

The article proves that the Ural Bureau of the Central Committee of the RCP(b) directly controlled the process and content of zoning. The key issues during the formation of Ural Oblast were the creation and staffing of authorities and management at various levels, as well as the issue of the external borders of Ural Oblast. The regional party body was involved in reorganising the party, Soviet, and economic bodies of the oblast at various levels. To solve the territorial problem, the Ural Bureau of the Central Committee of the RCP(b) had to appeal to the central authorities and negotiate with neighbouring regions on territorial disputes.

The author concludes that the Ural Bureau of the Central Committee of the RCP(b), using all the accumulated experience of managing political, economic and social processes in large territories, managed to implement the administrative and territorial reform in the Urals relatively painlessly and successfully.

Key words: zoning; Urals; Ural Oblast; Ural Bureau of the Central Committee of the RCP(b); Ural Economic Council; zoning planning commission; M. M. Haritonov; B. V. Didkovsky; B. A. Sternberg; territorial borders

For citation: Vorobyov, S. V. (2024). Uralbiuro TsK RKP(b) i sozdanie Ural'skoi oblasti v 1923 g. [Ural Bureau of the Central Committee of the RCP(b) and the Creation of Ural Oblast in 1923]. *Izvestiya Uralskogo federalnogo universiteta. Seriya 2: Gumanitarnye nauki*, 26(3), 178–194. <https://doi.org/10.15826/izv2.2024.26.3.049>

Submitted: 08.02.2024

Accepted: 08.07.2024

Идея нового административно-территориального деления Советского государства зародилась еще в 1919 г. и опиралась на экономический подход. В декабре 1919 г. VII Всероссийский съезд Советов дал поручение ВЦИК подготовить практические предложения «о новом административно-хозяйственном делении РСФСР с целью введения экономического районного деления страны» [Седьмой Всероссийский съезд Советов..., с. 251]. Т. В. Соловьева выделяет два этапа разработки и реализации проекта районирования. Первый этап (1919–1922) был связан с разработкой концепции, которая осуществлялась преимущественно центральными органами управления, второй этап (1923) — это практическое осуществление районирования на местном уровне [Соловьева, 2017, с. 47].

Через год, в декабре 1920 г., VIII Всероссийский съезд Советов дал указание ВЦИК «ускорить работу по проведению нового административно-хозяйственного деления РСФСР» [Восьмой Всероссийский съезд Советов..., с. 246]. В январе 1921 г. на Урал была отправлена телеграмма Президиума ВЦИК, в которой говорилось «о необходимости разработки районирования Урала». В результате Уральское промышленное бюро (Уралпромбюро) создало Комиссию по разработке проекта районирования Урала и смежных территорий, в которую вошли представители Уралбюро ЦК РКП(б), областного профбюро и хозяйственных организаций и к 10 марта 1921 г. комиссия закончила предварительную работу [ЦДООСО, ф. 4, оп. 2, д. 90, л. 6]. В марте 1921 г. эта комиссия была преобразована в Уральскую областную комиссию по районированию Урала уже в составе Уральского областного экономического совета (Уралэкоса) [Соловьева, 2017, с. 50]. Областная комиссия по районированию подготовила новый проект районирования Урала, который был отправлен в Центр на утверждение. К осени 1921 г. Госплан подготовил первоначальный проект районирования страны [Там же, с. 49, 51].

После этого Центр взял паузу в этом вопросе. Как отмечает В. Н. Круглов, «причиной отсрочки уже готового проекта стала работа по созданию будущего Союза ССР» [Круглов, с. 91]. В результате работы по районированию возобновились лишь в мае 1922 г. [ЦДООСО, ф. 4, оп. 2, д. 90, л. 6 об.]. Летом 1922 г. в целях доработки проекта Госплана начали создаваться местные комиссии Госплана. В составе Уралплана создается секция районирования под руководством

Б. В. Дидковского [Соловьева, 2017, с. 50]. Таким образом, на первом этапе районирования основную работу осуществляли областные хозяйственные органы — Уралпромбюро, Уралэконо и Уралплан. По мнению Т. В. Соловьевой «с этого момента ключевым органом в решении вопросов нового деления на местном уровне стало Уральское областное экономическое совещание» [Там же, с. 51]. Но это утверждение верно только для первого этапа. На втором этапе, когда началась практическая реализация планов районирования на местном уровне, ведущую роль в этом вопросе начинает играть Уралбюро ЦК РКП(б).

Второй этап районирования связан с решениями XII съезда партии (апрель 1923 г.). В принятой на съезде резолюции «О районировании» план административно-территориальной реформы был в целом одобрен. Разработанный Госпланом и Административной комиссией Президиума ВЦИК план нового административно-хозяйственного деления был взят за основу. ЦК РКП(б) было поручено реализовать этот план в двух районах: промышленном и сельскохозяйственном [Двенадцатый съезд РКП(б), с. 625–626]. В итоге в качестве экспериментальной территории для районирования были выбраны промышленный Урал и сельскохозяйственный Северный Кавказ.

В связи с этим одним из основных направлений деятельности Уралбюро ЦК РКП(б) в 1923 г. стала подготовка региональных структур власти (партийных, советских и ведомственных) к переходу на новую административно-территориальную систему управления в связи с планами создания Уральской области. Все полномочия по решению вопросов, связанных с районированием и созданием Уральской области, были возложены на Уралбюро ЦК РКП(б) во главе с М. М. Хартионовым. В связи с этим Уралбюро ЦК РКП(б) осуществляет целый комплекс подготовительных мероприятий, решает массу организационных вопросов как принципиального, так и текущего характера. Таким образом, оно выполняло координирующие функции и выступало куратором Уральского экономического совета (Уралэконо), который также играл важную роль в подготовке районирования области. Как отмечалось в его отчете на I областной партийной конференции в декабре 1923 г., работе районирования «областное бюро ЦК... уделило со времени XII съезда партии много сил и времени» [ЦДООСО, ф. 4. оп. 2, д. 2а, л. 3].

Областные партийные бюро начали создаваться в некоторых регионах страны с 1920 г. в русле политического вектора на усиление властной вертикали. Решение об их создании принимается на IX съезде партии в апреле 1920 г. ЦК партии по своей инициативе мог формировать в отдаленных от центра регионах, где создавались областные хозяйственные бюро, параллельные партийные институты — областные бюро ЦК РКП(б) «для усиления и объединения партийной работы в данном хозяйственном районе» [Девятый съезд РКП(б), с. 428]. Областным объединениям отводилась роль связующего звена между Центром и структурами советской партийно-государственной системы управления на периферии, которое выполняло координационные и контрольные функции и усиливало властную вертикаль. Областные партийные структуры,

по сути, становились представительствами ЦК РКП(б) на местах. Областные партийные объединения постепенно стали важным системообразующим элементом в структуре региональной власти. Уралбюро ЦК РКП(б) было создано одним из первых. Уже 20 апреля 1920 г. в ЦК РКП(б) «был рассмотрен вопрос о создании Уральского областного бюро ЦК» [Мельников, с. 20]. Полномочия Уралбюро ЦК РКП(б) распространялись на четыре губернии: Екатеринбургскую, Пермскую, Челябинскую и Тюменскую.

Уральское областное бюро ЦК РКП(б) занималось вопросами не только сугубо партийного характера, в сферу его деятельности входили вопросы экономического развития области, управления деятельностью областных и губернских хозяйственных органов. Членам Уралбюро ЦК приходилось решать социальные проблемы населения курируемых территорий, регулировать различные стороны функционирования регионального социума [Государство и народ..., с. 82–88]. Поэтому Уралбюро ЦК РКП(б) сразу оперативно и деятельно включилось в работу по районированию Уральской области.

Насколько Уралбюро ЦК РКП(б) было способно выполнить эти задачи по консолидации и направлению усилий различных областных структур управления и губернских органов власти (губкомов и губисполкомов), связанные с реструктуризацией системы управления и созданием новых органов управления? Ко времени проведения административно-территориальной реформы 1923 г. Уралбюро ЦК РКП(б) было вполне работоспособным и авторитетным административным институтом на региональном уровне. Ему удалось победить местный сепаратизм, оппозиционную фронду ленинской линии в партии и добиться беспрекословного подчинения от губернских партийных и советских властей. Отчетность губкомов «перед Уралбюро была усилена, о всякой несвоевременной высылке материалов немедленно напоминалось соответствующему губкому» [ЦДООСО, ф. 4, оп. 2, д. 2а, л. 11].

14 мая 1923 г. прошло областное совещание с участием Уралбюро ЦК РКП(б) и председателей губисполкомов и губернских экономических совещаний области, где обсуждались «Конкретные предложения и план работы по районированию Урала», которые были утверждены в этот же день на заседании Уралбюро. На заседании с докладами о районировании выступили зам. председателя Уралэко Б. А. Штернберг и секретарь Уралбюро ЦК РКП(б) М. М. Харитонов. По итогам их выступления был внесен ряд изменений в «Конкретные предложения...» [ЦДООСО, ф. 1494, оп. 1, д. 181, л. 60]. Принятый документ стал ключевым, определяющим направление деятельности и содержание работы всех областных и губернских органов управления в рамках районирования.

Документ устанавливал, что вопросы районирования области, касающиеся организации новых советских органов власти, будет решать президиум Уралэко с привлечением председателей губисполкомов, а реорганизацией партийных структур в создающейся области будет заниматься Уралбюро ЦК РКП(б) [ЦДООСО, ф. 1494, оп. 1, д. 185, л. 15]. Однако кадровые вопросы полностью находились в руках Уралбюро ЦК РКП(б): «Распределением и подбором

работников руководит, как по партийной, так и по советской линии Уралбюро с привлечением секретарей губкомов» [ЦДООСО, ф. 1494, оп. 1, д. 185, л. 17].

При Уралэкосо создается плановая комиссия по районированию, к участию в которой привлекли представителей губисполкомов. Комиссию возглавил Б. В. Дидковский, направленный на работу по районированию решением Уралбюро ЦК РКП(б) от 25 мая 1923 г. и оставивший в связи с этим должность ректора Уральского университета [ЦДООСО, ф. 1494, оп. 1, д. 182, л. 82]. Комиссия подготовила окончательный проект районирования области, который был разослан губкомам, входящим в состав области, для ознакомления и согласования [ЦДООСО, ф. 1494, оп. 1, д. 183, л. 20].

Госплан РСФСР 17 июля 1923 г. провел пленум, на котором рассматривались вопросы районирования Урала. На пленуме с докладом о районировании выступил зам. председателя Уралплана Б. В. Дидковский. Был представлен план районирования, подготовленный Уралэкосо, который предполагал деление области на 15 округов [Соловьева, 2017, с. 52]. По итогам заседания было указано, что районирование Урала «является делом срочным», а подготовленный план «позволяет провести реформу в жизнь в текущем году» [ЦДООСО, ф. 1494, оп. 1, д. 191, л. 135].

18 июля 1923 г. ВЦИК принял постановление, признавшее «проведение районирования Уральской области необходимым в ближайшее время». Президиум ВЦИК постановил всю непосредственную работу по проведению районирования советских структур власти возложить на президиум Уралэкосо¹. Председателем Уралэкосо являлся член Уралбюро ЦК РКП(б) Г. И. Ломов. К решению вопросов районирования предлагалось привлечь председателей губисполкомов. Планировалось между 10 и 25 ноября созвать окружные съезды советов, на которых выбрать окружные органы исполнительной власти, а областной исполком избрать в начале декабря на областном съезде советов [Там же, л. 133]. При этом уездные и губернские исполкомы должны были временно исполнять свои полномочия и ликвидироваться в порядке особой инструкции ВЦИК. По плану районирования не предполагалась полная реорганизация административно-территориального деления в рамках области в 1923 г., формирование районных структур было решено провести в более поздние сроки. В связи с этим Уралэкосо предлагалось «выделить в виде пробных по одной районной волости на каждую губернию» [Там же].

Чтобы обеспечить преемственность руководства и не допустить управленческого хаоса в период проведения районирования областное партийное бюро установило следующий порядок реорганизационных мероприятий: укомы партии ликвидируются только после того, как вместо уездных партийных органов будут созданы окружные комитеты партии, а губкомы упраздняются только после того, как будут созданы областные партийные структуры. Аналогичным

¹ Вопрос докладывал секретарь ВЦИК Т. В. Сапронов — бывший секретарь Уралбюро ЦК РКП(б).

образом должен происходить процесс ликвидации прежних советских структур власти. При этом Уралбюро ЦК РКП(б) постановило, что реорганизационные мероприятия необходимо провести таким образом, чтобы «в каждом месте вновь организованный парткомитет начал функционировать примерно за неделю до соответствующего исполкома» [ЦДООСО, ф. 1494, оп. 1, д. 185, л. 17]. Также было принято решение реорганизационные мероприятия начать с создания округов и выборов окружных исполкомов, вслед за этим предлагалось начать создавать областные структуры управления и параллельно вести работу по укрупнению волостей, которые должны были превратиться в районы [ЦДООСО, ф. 1494, оп. 1, д. 183, л. 25].

Со стороны областного партийного органа Уралэконосо было дано поручение «разработать дополнительные недостающие детали и календарный план по районированию в отношении советских и хозяйственных органов (перестройка ГСНХ, передача предприятий и т. д. и т. п.)» [ЦДООСО, ф. 1494, оп. 1, д. 185, л. 19].

Районирование, связанное с изменением административно-территориального устройства, ломкой существовавших территориальных единиц, неизбежно вело к пертурбации, нарушению стабильности сложившихся организационных структур, когда люди срывались со своих привычных мест и переводились на новое место работы. Как говорил секретарь Уралбюро ЦК РКП(б) М. М. Харитонов: «Нужно было построить область из 4-х губерний и произвести гигантскую переброску работников» [ЦДООСО, ф. 4, оп. 2, д. 1, л. 24].

Для комплектования областных структур управления губкомам предлагалось предоставить определенное количество работников: Екатеринбургский губком должен был выделить 8 человек, Пермский — 5, Челябинский — 2 и Тюменский — 3 человек [ЦДООСО, ф. 1494, оп. 1, д. 182, л. 146].

Предполагалось, что общая численность ответственных работников в области не будет увеличена, а останется прежней. Основная масса ответственных работников губернского и уездного масштабов должна была остаться на работе в округах. Перераспределение работников между бывшими губерниями предлагалось производить с таким расчетом, чтобы «число необходимых переездов с одного места на другое было доведено до крайнего минимума» [ЦДООСО, ф. 1494, оп. 1, д. 185, л. 18]. Таким образом, территориальная ротация работников должна была быть минимальной, основную часть работников предполагалось оставить в пределах бывших губерний.

Перемещать на новое место работы планировалось «лишь незаменимых и высококвалифицированных работников» [РГАЭ, ф. 4372, оп. 14, д. 73, л. 10]. Таких управленцев планировалось частично направить на работу в обком партии, в окружкомы, а также в районные комитеты партии [ЦДООСО, ф. 1494, оп. 1, д. 185, л. 18]. Ряд губернских работников в количестве 60–70 чел. «и не те, кто лишние в губерниях, а самых лучших» был направлен для комплектования округов [ЦДООСО, ф. 4, оп. 2, д. 1, л. 24]. Всего в ходе районирования для создания новых органов управления планировалось переместить 2 тыс. чел. «или в среднем на один район по 7 человек» [РГАЭ, ф. 4372, оп. 14, д. 73, л. 10].

Не все управленцы остались довольны местом перевода и новым должностным статусом, высказывали недовольство. Как отмечал секретарь Уралбюро ЦК РКП(б) М. М. Харитонов, «ряд товарищей привыкли быть на большой губернской работе, а вдруг — уезд. <...> Товарищи и сейчас такие есть, которые считают, что его обошли, обидели, что он, пожалуй, лучше или больше, чем другой в состоянии работать в области, а не в округе». Но если бы при назначениях областное руководство учитывало только желания работников, то выстроить работоспособную систему управления было бы невозможно. Естественно, что в отдаленные, глухие районы желающих ехать было немного. Поэтому при таком подходе возникла бы ситуация, когда «во многих местах не было бы ни одного человека, а в других было бы много» [ЦДООСО, ф. 4, оп. 2, д. 1, л. 24].

9 июля 1923 г. Оргбюро ЦК РКП(б) принимает решение в связи с районированием Урала заменить Уралбюро ЦК РКП(б) выборным областным комитетом партии. Уралбюро ЦК РКП(б) предложило провести выборы обкома партии и облизполкома в декабре перед очередным Всероссийским съездом советов [ЦДООСО, ф. 1494, оп. 1, д. 191, л. 68], который состоялся в январе-феврале 1924 г.

Но еще до этого решения Центра Уралбюро ЦК РКП(б) начинает заниматься составлением штатов партийных комитетов: обкома партии, окружных комитетов, горкомов и райкомов. В мае 1923 г. при Уралбюро ЦК РКП(б) создается специальная комиссия по выработке штатов из его руководящих работников и ответственных сотрудников: Б. А. Васильева, К. В. Гея, П. В. Баташева и Н. П. Тарногородского [ЦДООСО, ф. 1494, оп. 1, д. 194, л. 240]. Она должна была составить штатное расписание новых партийных органов, согласуя его с губкоммами [ЦДООСО, ф. 1494, оп. 1, д. 185, л. 18]. Секретарям губкоммов предлагалось немедленно приступить к учету ответственных работников и наметить руководящее ядро будущих окружкомов «по линиям партийной, советской и профессиональной» [ЦДООСО, ф. 1494, оп. 1, д. 182, л. 65].

Но основную работу в этом направлении по сути осуществлял организационный отдел Уралбюро ЦК РКП(б) под руководством Б. А. Васильева. Орготдел разработал положение о штатах областного и окружных комитетов партии и контрольных комиссий, занимался подбором конкретных партийных работников в округа, установил порядок районирования [ЦДООСО, ф. 4, оп. 2, д. 2а, л. 11]. 25 мая 1923 г. на заседании Секретариата Уралбюро ЦК РКП(б) после доклада комиссии по выработке штатов штаты партийных комитетов были утверждены с некоторыми изменениями [ЦДООСО, ф. 1494, оп. 1, д. 182, л. 80 об.].

Однако, как это часто бывает, планы по сокращению штатов не совпали с действительностью. После проведенного в августе 1923 г. областного партийного совещания выяснилось, что «после добавления штатов на партсовещании получилось, что штаты по парт[ийной] линии стали больше штатов до районирования». В связи с этим Уралбюро ЦК РКП(б) приняло решение об уменьшении штатов партийных комитетов за счет сокращения технических работников [ЦДООСО, ф. 1494, оп. 1, д. 185, л. 224].

В большей степени сокращение штатов должно было коснуться низовых работников административно-управленческого аппарата. В ходе районирования планировалось урезать низший управленческий персонал создаваемой Уральской области на 9 710 чел. [ЦДООСО, ф. 1494, оп. 1, д. 185, л. 18]. В результате после завершения районирования сокращение штатов различных подразделений областного управленческого аппарата оказалось неравномерным. В меньшей степени оно коснулось хозяйственных структур. Областной СНХ сократился лишь на 2,5 % (со 159 чел. до 155 чел.), областное статистическое управление — на 11,8 %, областное земельное управление — на 18,6 %, областное финансовое управление — на 20,5 %. В большей степени подверглись сокращению отдел управления — на 45,3 %, а также отделы социальной направленности: областное управление народного образования — на 42 % и областной здравотдел — в 3,5 раза (подсчитано по: [РГАЭ, ф. 4372, оп. 15, д. 125, л. 5 об.]).

Еще в начале августа 1923 г. на предварительном совещании Уралбюро ЦК РКП(б) с секретарями губкомов перед областным совещанием были утверждены штаты обкома партии, решено, что финансирование всех партийных органов будет осуществляться через обком партии. Бюро губкомов было поручено составить списки ответственных работников «по советской и партийной линии всех основных должностей» [ЦДООСО, ф. 1494, оп. 1, д. 182, л. 146]. Также на совещании были представлены штаты Екатеринбургского и Пермского окружных комитетов партии [Там же, л. 151а]. Структура и штаты обкома партии и облизполкома были утверждены на заседании Уралбюро ЦК РКП(б) 22 августа 1923 г. Было принято решение, что структура аппарата областных органов будет организована по образцу рабочего аппарата Уралбюро ЦК РКП(б) [РГАЭ, ф. 4372, оп. 15, д. 125, л. 5 об.].

После областного партийного совещания, прошедшего в конце августа 1923 г., орготдел Уралбюро ЦК РКП(б) совместно с представителями партийных комитетов и руководителями областных советских, хозяйственных, профсоюзных и кооперативных организаций еще раз пересмотрел списки намеченных к перемещению работников. Окончательное утверждение кандидатур на должности происходило в Секретариате Уралбюро ЦК РКП(б) [ЦДООСО, ф. 4, оп. 2, д. 2а, л. 11].

Организационному отделу Уралбюро ЦК РКП(б) 12 октября 1923 г. было поручено в семидневный срок представить соображения о полном укомплектовании округов штатами сотрудников, а губкомы партии должны были со второй половины октября приступить к укомплектованию партийных и советских органов власти в окружных центрах [ЦДООСО, ф. 1494, оп. 1, д. 183, л. 73]. Для укомплектования округов и распределения между ними имущества постановлением Уралбюро ЦК РКП(б) для решения этого вопроса в губернских центрах создавались комиссии, состоявшие из трех представителей губкома, одного от будущих округов и одного от области [Там же, л. 64].

Относительно субординации партийных органов было установлено, что вся переписка с ЦК РКП(б) будет идти только через обком партии, а возможность

прямого выхода окружкомов на ЦК партии будет предусмотрена только в случаях, специально оговоренных в инструкции [ЦДООСО, ф. 1494, оп. 1, д. 182, л. 147].

К числу принципиальных можно отнести вопрос об определении территориальных границ будущей области. Проблема границ Уральской области решалась в ходе подготовки и проведения районирования. Этот вопрос необходимо было решать с учетом интересов соседних регионов. Госплан поручил решение вопроса о внешних границах области Уралэкосо и предложил «предоставить свое заключение о них к 15 августа сего (1923 г. — *С. В.*) года» [ЦДООСО, ф. 1494, оп. 1, д. 191, л. 136].

Исходя из этого, Уралбюро ЦК РКП(б) решение задачи по окончательному установлению границ округов и границ области поручило плановой комиссии по районированию Уралэкосо, которая должна была привлечь к обсуждению этого вопроса представителей соответствующих местных советских органов власти. Были установлены сроки решения данной проблемы: определение границ округов необходимо было завершить к 15 июня, а областные границы должны были быть утверждены Центром не позднее 1 июля 1923 г. [ЦДООСО, ф. 1494, оп. 1, д. 185, л. 15]. Однако позднее эти сроки были скорректированы в связи с тем, что в ходе определения границ области неизбежно возникали трения с соседними регионами.

Наиболее конфликтная ситуация по территориальному вопросу, тесно связанному на экономические и национальные аспекты, возникла с Башкирской республикой. Госплан предложил «в целях создания контакта в работе между Уралом и Башкирией» созвать деловые съезды в Екатеринбурге и Уфе для совместного решения хозяйственных вопросов [ЦДООСО, ф. 1494, оп. 1, д. 191, л. 135].

Уралэкосо подготовил свой проект будущих границ Уральской области, по которому планировалось включить в состав области ряд территорий Башкирии. Свои территориальные претензии уральцы обосновывали хозяйственной целесообразностью и экономическим тяготением этих территорий к Уралу. Данный проект был направлен в Госплан и в ЦИК Башкирской АССР [ГАРФ, ф. Р-6577, оп. 4, д. 375, л. 28].

В рамках территориального спора руководство Уралбюро ЦК РКП(б) решило поднять в Центре вопрос «о полном включении в область Белорецкого района из Башреспублики, не претендуя на включение всей Башреспублики, но и не возражая против включения» [ЦДООСО, ф. 1494, оп. 1, д. 183, л. 27]. Подобная экспансионистская политика Уралбюро вызвала недовольство со стороны руководства Башреспублики. Башкирское начальство резко отрицательно отнеслось к территориальным планам уральского руководства, заявив, что оно «решительно возражает на последний его проект» [ГАРФ, ф. Р-6577, оп. 4, д. 375, л. 30]. Башкирцы с нескрываемым раздражением указали на то, что «нет ни одного месяца, чтобы Урал не поднимал вопроса об изменении существующих границ Башреспублики, тревожа тем самым смежные республики». Был

подвергнут критике чисто хозяйственный подход к определению территориальных границ, «исключительно с точки зрения наиболее удобного районирования Урала», когда Уральская область «абсолютно не считается с национальными интересами смежных автономных республик и тем самым нарушает общенациональную политику союзной власти». По мнению представителей Башкирии, принцип хозяйственной целесообразности необходимо учитывать при определении границ, но «из этого совершенно не следует разрешать вопрос путем ломки целостности автономной республики» [ГАРФ, ф. Р-6577, оп. 4, д. 375, л. 30].

Понимая всю сложность ситуации в связи с имевшей место активной оппозицией национальных регионов экономическому районированию страны [Круглов, с. 96] и не надеясь на компромисс сторон в урегулировании территориального спора на месте, центральное руководство в июле 1923 г. создает при ЦИК Комиссию по определению границ Башреспублики, которую возглавил член ЦИК Медведев. Эта комиссия в роли третейского судьи и принимала окончательное решение по определению границ между Уральской областью и Башреспубликой [Там же, л. 3, 7, 8].

Также на заседании Уралбюро ЦК РКП(б) 14 мая 1923 г. было принято решение о том, чтобы «признать необходимым включение в будущую районированную область Тюменской губернии полностью» [ЦДООСО, ф. 1494, оп. 1, д. 183, л. 27]. Уральское руководство так же, как и в случае с Башреспубликой, обосновывало свои территориальные притязания хозяйственными аргументами. Как отмечал К. И. Зубков, ссылки на естественное и закрепившееся после Гражданской войны «экономическое и бытовое тяготение» к Уралу аграрных уездов Западной Сибири и промысловых районов Тобольского Севера стали универсальным аргументом в полемике уральских властей с сибиряками [Зубков, с. 63]. Здесь областное партийное бюро вступало в конфронтацию с Госпланом, предлагавшим исключить из Уральской области Ишимский, Тюменский, Курганский, Тобольский округа [Соловьева, 2017, с. 53]. Чтобы укрепить свои позиции перед Центром, уральские руководители вербовали себе сторонников среди губернских и уездных руководящих кадров Тюменской губернии. Уральские власти умело организовали настоящую петиционную кампанию за присоединение к Уралу этих территорий путем отправки соответствующих телеграмм от уездных исполкомов во ВЦИК [Зубков, с. 62].

Подобный подход уральцев к вопросам районирования на межгубернском совещании по районированию Обской области, проведенном в Омске в августе 1923 г., был подвергнут жесткой критике как со стороны представителей Госплана, так и сибирских представителей. Уральские руководители обвинялись в «удельных настроениях», местничестве и забвении «государственной точки зрения» на районирование, в стремлении строить свое собственное «государство в государстве» и «втягивать в свое хозяйство все, что возможно» [Там же, с. 64].

Сибирские власти решительно выступили против включения Тюменской губернии в состав Уральской области. В сентябре 1923 г. Сибирский ревком направил резкий протест в адрес центральных органов (ВЦИК и Госплан),

в котором решительно возражал по поводу планов присоединения к Уральской области Ишимского, Курганского, Ялуторовского, Тюменского уездов и Тобольского Севера [ГАРФ, ф. Р-5677, оп. 1, д. 89, л. 30–31].

Необходимо отметить, что и другие соседи Уральской области также претендовали на ряд ее территорий. Уралбюро ЦК РКП(б) выступило категорически против планов Госплана по отторжению части Челябинской губернии, «имея в виду ее хлебные богатства», а также исключения из ее состава Сарапульского уезда [ЦДООСО, ф. 1494, оп. 1, д. 183, л. 28]. На возвращение ей Сарапульского уезда рассчитывала Вятская губерния, а автономная область Коми хотела включить в свой состав «некоторые из западных волостей Пермской губернии» [РГАЭ, ф. 4372, оп. 14, д. 73, л. 7]. Против подобных притязаний со стороны Коми решительно выступили уральцы. Представительству Уралэосо в Москве было дано распоряжение выступить 15 августа 1923 г. в административной комиссии ВЦИК «против отделения Пермского района Верхнекамского округа от Урала». Предлагалось предъявить следующие аргументы против отделения: «нарушение целостности водного и лесного хозяйства Верхнекамского округа», усложнение конфигурации границ области, «вызывающее затруднения в административном управлении», «нарушение естественного и экономического тяготения населенных пунктов западной части округа» к Уралу [РГАСПИ, ф. 17, оп. 112, д. 199, л. 393]. Также уральцы считали национальный принцип районирования устаревшим и на этом основании отвергали правомерность национальных признаков, «служащих аргументом области Коми в ее притязаниях» [Там же].

В октябре 1923 г. с докладами о ходе районирования Урала на сессии ВЦИК и в СНК должны были выступить член Уралбюро ЦК РКП(б) и председатель Уралплана Д. Е. Сулимов и зам. председателя Уралплана Б. В. Дидковский. Им поручалась задача отстоять в Центре территориальные интересы Уральской области и рекомендовалось придерживаться при этом следующей линии поведения: не настаивать на немедленном присоединении отдельных волостей, если возникнут серьезные возражения со стороны прилегающих к области губерний, но в то же время решительно выступать против попыток исключения из состава области каких-либо территорий, особенно Тюменской губернии [ЦДООСО, ф. 1494, оп. 1, д. 183, л. 72 об.].

Одновременно с поездкой в Москву уральских представителей в адрес ВЦИК и Госплана была направлена телеграмма от имени зам. председателя Уралэосо Б. А. Штернберга, в которой говорилось о необходимости сохранения в районируемой Уральской области 15 округов, а также об отрицательном отношении к намерениям Госплана об исключении из состава Уральской области Тюменского, Курганского и Тобольского округов, «приросших к Уралу в годы Гражданской войны и начала мирного строительства». Такая позиция аргументировалась тем, что их отторжение «нанесет непоправимый вред хозяйственному и политическому укреплению этих районов Урала в целом» [РГАСПИ, ф. 17, оп. 112, д. 199, л. 231].

Определенную черту под территориальными спорами подвело постановление ВЦИК «О введении в действие Положения об Уральской области» от 3 ноября 1923 г., в котором просматриваются положительные последствия усилий областных властей отстоять перед Центром желаемые внешние границы области. В ходе переговоров с Москвой областному руководству удалось позитивно решить вопрос об оставлении Южного Урала в составе области, хотя по предварительному плану он отдавался под юрисдикцию Башкирской республики. Областное руководство смогло также отстоять свою позицию о включении в состав Уральской области Тюменской губернии [РГАЭ, ф. 4327, оп. 15, д. 125, л. 1 об.]. В результате, согласно Положению, в территорию области включались 4 губернии — Екатеринбургская, Пермская, Челябинская и Тюменская, в том числе Тобольский и Ишимский округа бывшей Тюменской губернии [О введении в действие положения..., т. 1, с. 1].

Однако в постановлении ВЦИК делалась оговорка о том, что Тобольский и Ишимский округа остаются в составе Уральской области «впредь до разрешения общего вопроса о районировании Сибири» [Там же]. Это была уступка в пользу сибиряков на фоне общей политической победы уральцев в битве за территории [Зубков, с. 62–63]. Однако и после создания в 1925 г. Сибирского края Тобольский и Ишимский округа продолжали оставаться в составе Уральской области [Яркова, с. 350].

Но не все территориальные цели удалось в полной мере реализовать. Область не только получила территориальные приобретения, но и понесла ряд территориальных потерь. Территория Уральской области сформировалась за счет «отпадения западных (Вятская губерния) и юго-западных (кантоны Башреспублики) частей и, наоборот, вовлечения новых территорий на востоке и особенно северо-востоке» [Там же]. В итоге по сравнению с дореволюционным Уралом область заметно сдвинула свои границы на восток [Мотревич, с. 46].

Несмотря на утверждение Т. В. Соловьевой о том, что «все споры о границах Уралобласти были разрешены постановлением ВЦИК от 3 ноября 1923 г.» [Соловьева, 2017, с. 52], документы свидетельствуют о том, что это было далеко не так. Неожиданным для уральского руководства стал декрет ВЦИК от 14 ноября о передаче ряда волостей Екатеринбургской и Челябинской губерний, в которых проживало башкирское население, в состав Башреспублики [Собрание узаконений и распоряжений..., с. 1545–1546]. «Уральцы были поставлены перед свершившимся фактом, но отнюдь не склонны с ним примириться и считают необходимым ходатайствовать о пересмотре этого постановления» [РГАСПИ, ф. 17, оп. 112, д. 199, л. 162].

В последующие после создания Уральской области годы продолжились территориальные споры уральцев с соседними регионами: с областью Коми, с Вотской областью, с Татарской и Башкирской республиками. Осенью 1924 г. Уралплан подготовил в адрес Административной комиссии при ВЦИК пространную записку о внешних границах Уральской области на 313 страницах. Также в комиссию были направлены заключения с мест о проекте исправления границ

Уральской области [РГАСПИ, ф. 17, оп. 112, д. 199, л. 37]. В свою очередь Госплан в мае 1925 г. направил в Административную комиссию ВЦИК свое заключение о внешних границах области. В итоге по декрету ВЦИК «Об образовании Сибирского края» от 25 мая 1925 г. из Уральской области в состав Сибирского края был передан ряд территорий Тобольского и Ишимского округов. Затем были изменены границы с Коми областью: по декрету ВЦИК «Об утверждении границ Уральской области с автономными областями Коми и Вотской, Татарской Автономной ССР и Вятской губернией» от 1 июня 1925 г. Уральская область отдала часть Верхнекамского округа и получила взамен часть Усть-Немского лесничества [Соловьева, 2009, с. 246].

В целом уральское областное руководство осталось не вполне удовлетворенным сложившейся конфигурацией границ Уральской области. Областным властям не удалось полностью пролоббировать свои территориальные интересы в Центре. Как отмечал один из руководителей Уральского облисполкома М. А. Советников, на определение внешних границ области негативное влияние оказал национальный принцип [РГАЭ, ф. 4327, оп. 15, д. 125, л. 1, 4]. При решении пограничного вопроса центральное руководство большое внимание уделяло учету интересов национальных административных территорий. В результате такого подхода «экономически неправильно проведена граница области в районе Белорецкого округа Башреспублики, в районе Тогузако-Федоровского района Казахстана (около Троицка) и в районе тяготения Казанбургской железной дороги. В силу этой же причины крайне неправильно организован Златоустовский округ». Также недовольство вызывал тот факт, что «в середине Урала (между Свердловском, Челябинском и Шадринском) вкраплен Аргаяшский кантон Башреспублики, что тоже по многим соображениям нецелесообразно» [Там же, л. 4].

Все организационные вопросы, касавшиеся внутреннего устройства Уральской области, были окончательно решены в конце августа 1923 г., когда Уралбюро ЦК РКП(б) было проведено областное партийное совещание, на котором рассматривались различные вопросы районирования: был утвержден календарный план проведения реорганизационных мероприятий, рассматривался вопрос о границах области и округов. Также совещание утвердило положения об областном, окружных и районных парткомах и исполкомах. На совещании были рассмотрены вопросы организации новых органов прокуратуры, суда и ГПУ на областном и окружном уровнях, вопросы штатов и бюджетов формируемых органов власти. На повестку дня была поставлена проблема создания горсоветов в бывших уездных заштатных городах и поселках. Особое внимание было уделено структуре Екатеринбургского городского совета [ЦДОСО, ф. 1494, оп. 1, д. 191, л. 165].

Таким образом, на примере деятельности Уралбюро ЦК РКП(б) по районированию Уральской области видно, что в процессе функционирования областных партийных бюро ими был наработан обширный и полезный опыт управления политическими, экономическими и социальными процессами

в рамках больших территорий, координации деятельности различных органов власти (от областных до уездных), сложился соответствующий работоспособный административно-управленческий аппарат. В этом видится положительный результат их создания и деятельности. Не случайно в ходе практической реализации идеи экономического районирования территории СССР, связанной с заменой небольших губерний на советские хозяйственные области-гиганты, которые охватывали сложившиеся крупные экономические регионы страны [Тархов, с. 196], укрупненные административно-территориальные единицы (области и края) создаются в приоритетном порядке в тех регионах, где к этому моменту существовали работоспособные областные партийные объединения. За период своего существования они подготовили организационные предпосылки и накопили административный ресурс, обеспечив сравнительно легкий и безболезненный переход к новой системе административно-территориального управления. Уральская область возникает в 1923 г. на базе губерний, которые курировало Уралбюро ЦК РКП(б). Во главе Уральского обкома партии становится М. М. Харитонов, являвшийся до этого руководителем Уралбюро ЦК РКП(б).

Источники

Восьмой Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов: Стеногр. отчет (22–29 декабря 1920 г.). М. : Гос. изд-во, 1920.

ГАРФ – Государственный архив Российской Федерации. Ф. Р-6577. Оп. 1. Д. 89; Оп. 4. Д. 375.

Двенадцатый съезд РКП(б) : стеногр. отчет. М. : Изд-во полит. лит., 1968.

Девятый съезд РКП(б) : стеногр. отчет. М. : Гос. изд-во полит. лит., 1960.

О введении в действие положения об Уральской области: Постановление ВЦИК от 3 ноября 1923 г. // Материалы по районированию Урала. М. : Изд. Уралэконо, 1923. Т. 1.

РГАСПИ – Российский государственный архив социально-политической истории. Ф. 17. Оп. 112. Д. 199.

РГАЭ – Российский государственный архив экономики. Ф. 4372. Оп. 14. Д. 73; Оп. 15. Д. 125.

Седьмой Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов : стеногр. отчет (5–9 декабря 1919 г.). М. : Гос. изд-во, 1920.

Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства за 1923 г. № 1–19. Отдел первый. М. : Изд. народного комиссариата юстиции, 1924.

ЦДООСО – Центр документации общественных организаций Свердловской области. Ф. 4. Оп. 2. Д. 1, 2а, 90; Ф. 1494. Оп. 1. Д. 181, 182, 183, 185, 191, 194.

Исследования

Государство и народ в условиях социалистического эксперимента. Екатеринбург : УрО РАН, 2008.

Зубков К. И. Территориальные споры в ходе районирования Урала и Сибири (начало 1920-х гг.): геополитика в региональном интерьере // Гуманитарные науки в Сибири. 2008. № 2. С. 62–65.

Круглов В. Н. Организация территории России в 1917–2007 гг.: идеи, практика, результаты. М.: Ин-т рос. истории РАН: Центр гуманитарных инициатив, 2020.

Мельников В. П. Областные бюро ЦК РКП (б). Из опыта КПСС по идейному и организационному укреплению местных партийных организаций (1920–1925 гг.). М.: Мысль, 1981.

Мотревич В. П. Уральская область РСФСР (к 90-летию образования) // Аграрный вестник Урала. 2013. № 11 (117). С. 45–49.

Соловьева Т. В. Законодательные источники по истории районирования Урала // Новейшая история России в образовательном пространстве школы и вуза: традиции и новации / гл. ред. Г. Е. Корнилов. Ч. 2. Екатеринбург: УрГПУ, 2009. С. 244–253.

Соловьева Т. В. Урал в контексте проектов административно-территориальной реформы 1923 г. // Вестник Пермского университета. Серия: История. 2017. № 4(39). С. 46–57. <https://doi.org/10.17072/2219-3111-2017-4-46-57>

Тархов С. А. Историческая эволюция административно-территориального и политического деления России // Регионализация в развитии России: географические процессы и проблемы / под ред. А. И. Трейвиша, С. С. Артоболевского. М.: УРСС, 2001. С. 190–213.

Яркова Е. И. Административно-территориальная реформа 1923 г.: создание Уральской области // Десятые Татищевские чтения: материалы всерос. науч.-практ. конф. (Екатеринбург, 20–21 ноября 2013 года) / под ред. Г. Е. Корнилова. Екатеринбург: УМЦ УПИ, 2013. С. 346–351.

References

Gosudarstvo i narod v usloviakh sotsialisticheskogo eksperimenta [The State and the People in the Conditions of the Socialist Experiment] (2008). Ekaterinburg: UrO RAN.

Kruglov, V. N. (2020). *Organizatsiia territorii Rossii v 1917–2007 gg.: idei, praktika, rezul'taty* [Organisation of the Territory of Russia in 1917–2007: Ideas, Practice, Results]. Moscow: Institut rossiiskoi istorii RAN; Tsentr gumanitarnykh initsiativ.

Melnikov, V. P. (1981). *Oblastnye biuro TsK RKP(b). Iz opyta KPSS po ideinomu i organizatsionnomu ukrepleniiu mestnykh partiinykh organizatsii (1920–1925 gg.)* [Regional Bureaus of the Central Committee of the RCP(b). From the Experience of the CPSU in the Ideological and Organisational Strengthening of Local Party Organisations (1920–1925)]. Moscow: Mysl'.

Motrevich, V. P. (2013). Ural'skaia oblast' RSFSR (k 90-letiiu obrazovaniia) [Ural Oblast of the RSFSR (for the 90th Anniversary of Its Creation)]. *Agrarnyi vestnik Urala*, 11(117), 45–49.

Solovyeva, T. V. (2009). Zakonodatel'nye istochniki po istorii raionirovaniia Urala [Legislative Sources on the History of the Zoning of the Urals]. In G. E. Kornilov (Ed.), *Noveishaia istoriia Rossii v obrazovatel'nom prostranstve shkoly i vuza: traditsii i novatsii* [The Latest History of Russia in the Educational Space of the School and University: Traditions and Innovations] (Pt. 2, pp. 244–253). Ekaterinburg: UrGPU.

Solovyeva, T. V. (2017). Ural v kontekste proektov administrativno-territorial'noi reformy 1923 g. [The Urals in the Context of the Projects of the Administrative-Territorial Reform of 1923]. *Vestnik Permskogo universiteta. Seriya: Istoriia*, 4(39), 46–57. <https://doi.org/10.17072/2219-3111-2017-4-46-57>

Tarkhov, S. A. (2001). Istoricheskaiia evoliutsiia administrativno-territorial'nogo i politicheskogo deleniia Rossii [Historical Evolution of the Administrative-territorial and Political Division of Russia]. In A. I. Trejvish, & S. S. Artobolevsky (Eds.), *Regionalizatsiia v razvitiu Rossii: geograficheskie protsessy i problemy* [Regionalization in Russia's Development: Geographical Processes and Problems] (pp. 190–213). Moscow: URSS.

Yarkova, E. I. (2013). Administrativno-territorial'naia reforma 1923 g.: sozdanie Ural'skoi oblasti [Administrative-territorial Reform of 1923: The Creation of Ural Oblast]. In G. E. Kornilov (Ed.), *Desiatye Tatishchevskie chteniia: materialy vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii (Ekaterinburg, 20–21 noiabria 2013 goda)* [Tenth Tatishchev Readings: Materials of the All-Russian Scholarly-practical Conference (Ekaterinburg, November 20–21, 2013)] (pp. 346–351). Ekaterinburg: UMTs UPI.

Zubkov, K. I. (2008). Territorial'nye spory v khode raionirovaniia Urala i Sibiri (nachalo 1920-kh gg.): geopolitika v regional'nom inter'ere [Territorial Disputes during the Zoning of the Urals and Siberia (Early 1920s): Geopolitics in the Regional Interior]. *Gumanitarnye nauki v Sibiri*, 2, 62–65.

Воробьев Сергей Викторович

кандидат исторических наук,
старший научный сотрудник центра
политической и социокультурной истории
Институт истории и археологии УрО РАН
620990, Екатеринбург,
ул. С. Ковалевской, 16
E-mail: svorob.hist@gmail.com

Vorobyov, Sergey Viktorovich

PhD (History), Senior Researcher
Centre for Political
and Socio-Cultural History
Institute of History and Archaeology UB RAS
16, S. Kovalevskaya St.,
620990 Ekaterinburg, Russia
Email: svorob.hist@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-1461-0104>
Scopus AuthorID: 85128470479
WoS ResearcherID: AAB-9921-2020