

лишь тогда, когда формирование новых организационных структур сопровождается существенными изменениями в самой философии управления, а вновь созданные региональные управленческие институты получают реальные правовые, политические и финансовые возможности для реализации своих функций.

¹ Воробьев А.П. Развитие отраслевой науки в системе научного потенциала Сибири (середина 50-х – 60-е гг.). Автореферат дис...к.и.н. Новосибирск, 1991. С. 12.

² Там же; Пленум ЦК КПСС. 19–23 ноября 1962 г. Стенографический отчет. М., 1962. С. 450.

³ Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 408. Оп. 1. Д. 238. Л. 4–6.

⁴ Там же. Ф. 262. Оп. 5. Д. 5006. Л. 74.

⁵ Советская Сибирь. 1960. 31 января; Красное знамя. 1958. 25 октября; Красноярский рабочий. 1961. 19 июля.

⁶ Российский государственный архив экономики (РГАЭ). Ф. 262. Оп. 5. Д. 5022. Л. 17.

⁷ Узбекова Ю.И. Деятельность Совета по науке при Совете министров СССР (1963–1964) в контексте региональной научной политики СО АН СССР // Гуманитарные науки в Сибири. Новосибирск, 2007. № 2. С. 13–16.

ВОРОБЬЕВ С.В. (Екатеринбург)

Уралбюро ЦК РКП(б) и укрепление властной вертикали в советской политической системе (на примере партийной переписи 1922 г.)

В период становления советской политической системы связь между центром и регионами была слабой, региональные власти действовали зачастую автономно, позволяя себе игнорировать указания вышестоящих органов. Поэтому с целью искоренения местной вольницы и перераспределения баланса сил в пользу центральных органов власти предпринимаются определенные шаги. На IX съезде партии весной 1920 г. принимается решение о создании хозяйственно-областных органов с широкими полномочиями «в области непосредственного руководства местной хозяйственной жизнью... на основе утвержденного центром плана»¹. Централизаторские тенденции в сфере экономики дополняются мерами усиления контроля по политической линии. В тех отдаленных от центра регионах, где создавались областные хозяйственные бюро, предлагалось одновременно организовать областные партийные бюро ЦК РКП(б) «для усиления и объединения партийной работы в данном хозяйственном районе»². Таким образом, областным объединениям отводилась роль промежуточного, связующего звена между центром и структурами советской партийно-государственной системы управления на периферии, выполняющего координационные и контрольные функции и усиливающего властную вертикаль.

Областные партийные структуры по своей сути являлись представительствами ЦК РКП(б) на местах. К 1922 г. было создано девять областных партийных объединений – комитетов и бюро, а именно «ЦК КП(б)У, объединяющий работу 12 губернских организаций, Юго-востбюро ЦК с 7 губерниями и областями (Донская и Кубанская области, Терская губ., Ставропольская губ. и Кабардинская область, Горская и Дагестанская республики), Кавказский краевой комитет, объединяющий коммунистические партии Азербайджана, Армении, Грузии; Северо-западное бюро ЦК с губерниями Петроградской, Олонецкой, Карельской областью, Череповецкой, Новгородской и Псковской губерниями; Киргизский областной комитет с губерниями: Акмолинской, Актюбинской, Букеевской, Кустанайской, Оренбургской, Семипалатинской и Уральской; Уралбюро ЦК с губерниями: Екатеринбургской, Пермской и Челябинской; Сиббюро ЦК и Дальбюро ЦК (работающее на территории Дальневосточной республики)»³ Организация этих региональных партийных структур происходила по-разному. Как отмечалось на XI съезде партии «за исключением ЦК КП(б)У, Кавказского комитета и Киробкома состав руководящих центров этих областных органов назначен Центральным комитетом»⁴ Таким образом, если национальные партийные комитеты в соответствии с партийным уставом формировались на принципе выборности, то состав областных бюро назначался непосредственно ЦК партии. С формальной точки зрения такой принцип формирования порождал проблему легитимности областных бюро в партийной структуре.

К тому же диапазон властных полномочий и официальный статус областных партийных объединений являлись неопределенными, нечетко очерченными. Особенно это касалось партийных бюро, курировавших губернские партийные организации. С одной стороны, партийный Устав, принятый на Восьмой Всероссийской конференции РКП(б) в декабре 1919 г., признавал возможность создания областных партийных организаций, им предоставлялось право утверждения состава губернского комитета партии (§ 18 Устава), а с другой – закладывал элемент неопределенности, оговаривая, что местные партийные организации «могут», но не обязаны «объединяться по областям»⁵ В результате областные объединения в нормативном плане до самого конца своего существования оставались как бы недооформленными, «полулегальными» и имели размытые полномочия, что позволяло произвольно трактовать их по усмотрению местных руководителей, исходя из собственных интересов.

В полной мере проблема правовой неурегулированности и институциональной неопределенности статуса областных организаций в партийной иерархии нашла отражение в деятельности Уралбюро ЦК РКП(б). Нечеткость полномочий создавала почву для конфликтов между областной партийной инстанцией и уже вполне сложившейся к этому времени

региональной системой власти в лице руководителей губернских партийных и советских органов управления.

В такой ситуации члены Уралбюро ЦК РКП(б) искали любые формальные и неформальные возможности повысить политический авторитет своего учреждения среди уральских партийных организаций и заручиться поддержкой Центра в противостоянии с фрондирующей местной партийной верхушкой. Одним из таких этапов аппаратной борьбы на Урале между областным партийным бюро и губернскими партийными комитетами стала Всероссийская перепись членов РКП(б) 1922 г.

Анализ всех подготовительных документов по переписи показывает, что основная роль в ее проведении отводилась губкомам, а участие областных партийных бюро центральным руководством партии в данном мероприятии изначально не предусматривалось. Такой подход был обусловлен следующими обстоятельствами. Во-первых, данные партийные институты существовали далеко не во всех регионах в отличие от губкомов, поэтому прописывание для них особых функций усложняло бы систему организации переписи, которая и без того являлась трудоемким мероприятием; во-вторых, в организационном плане они находились пока в стадии становления и не могли полноценно решать партийные задачи. Так, Уралбюро ЦК РКП(б) в конце 1921–начале 1922 г. представляло собой довольно аморфный орган с неоформленной кадровой структурой и неопределенными функциями, в отличие от губернских партийных комитетов, которые имели утвержденное штатное расписание и достаточно дееспособные подразделения. Однако дальнейшее развитие событий показало, что решение ЦК партии не привлечь к проведению партийной переписи данные партийные институты вызвало резкую и болезненную реакцию со стороны областных бюро. Это свидетельствует о том, что, не обладая пока серьезным политическим авторитетом, они имели уже значительные политические амбиции.

После получения циркуляра ЦК, посвященного подготовке партийной переписи, руководство Уралбюро ЦК, осталось естественно недовольно его содержанием. Поэтому на последнем заседании уходящего года, 30 декабря 1921 г., было принято решение добиваться от ЦК партии передачи полномочий по организации партийной переписи на Урале в руки Уралбюро ЦК, а именно его организационному отделу. Это мнение областного партийного органа в весьма настойчивой форме было изложено в телеграмме, отправленной в ЦК. В телеграмме выражалось также недоумение по поводу позиции ЦК партии в отношении Уралбюро и предлагалась такая система взаимодействия между этими партийными структурами, которая позволяла бы впредь «проведение всякого рода компаний и крупных мероприятий партийного порядка проводить через Уралбюро»⁶

В конце концов Уралбюро удалось добиться от ЦК РКП(б) положительного для себя решения. В нарушение ранее принятых инструкций проведение партийной переписи в Уральском регионе было поручено областной партийной инстанции⁷. В связи с этим возникает вопрос: могло ли Уралбюро действительно реализовать затребованные им от Центра полномочия на проведение переписи и каким организационным потенциалом оно обладало?

Уралбюро аргументировало свою позицию о непременном участии в партийной переписи тем, что непосредственная, прямая связь между ЦК и губкомами является неэффективной и «ослабляет представление местами сведений в смысле их своевременности и точности»⁸. Из этого положения вытекало, что только Уралбюро может наладить четкую и быструю передачу информации в ЦК партии. Однако данный тезис о больших организационных возможностях Уралбюро представляется весьма сомнительным, противоречащим истинному положению дел.

Во-первых, время со второй половины 1921 г. до начала 1922 г. было периодом формирования областного партийного аппарата⁹. Организационный отдел, на который Уралбюро в своем обращении в ЦК РКП(б) предлагало возложить работу по переписи, на тот момент еще не существовал, а был сформирован позднее – только 9 января 1922 года¹⁰. Из-за дефицита квалифицированных кадров более-менее работоспособную структуру удалось сформировать только к концу января 1922 г., когда помимо организационного был создан общий отдел¹¹. Правда, эти отделы существовали в основном на бумаге, так как «в орготделе работал один ответственный работник, который фактически одновременно замещал и заведующий общим отделом и часто ответственного секретаря»¹². С середины января началось формирование учетно-распределительного подотдела при деятельном участии приехавшего из Москвы уполномоченного ЦК по переписи В.Н. Зубрева, который разработал положение о подотделе, план работы и порядок прохождения работников через отдел. Анализ организационного состояния Уралбюро ЦК со всей очевидностью показывает его неспособность реально и эффективно руководить партийной переписью на Урале. Последующее развитие событий полностью подтверждает эти выводы.

Во-вторых, в рассматриваемый период политический авторитет Уралбюро ЦК среди уральских партийных организаций был достаточно низким, и оно «не оказывало нужного организационного и идейного влияния даже в тех случаях, когда оно давало простые директивы»¹³. Местные партийные руководители без особого энтузиазма и должной исполнительности реагировали на указания и инициативы областного партийного органа, не опасались возможных дисциплинарных взысканий за неисполнение его распоряжений. Таким образом, руководство Уралбюро

старалось использовать перепись как средство повышения своего политического веса и усиления властного влияния на уральские губкомы.

По решению Уралбюро ЦК 9 января 1922 г. была создана областная комиссия по переписи в составе 3 человек. В нее вошли: Е.Н. Богораз – зав. орготделом Уралбюро, В.Н. Зубрев – представитель ЦК РКП(б) и Дукельский – помощник начальника ПУРа ПриурВО¹⁴ Первоначально В.Н. Зубрев ехал на Урал в качестве уполномоченного ЦК по переписи в двух губерниях – Екатеринбургской и Пермской, но вследствие указанных выше обращений Уралбюро ЦК РКП(б) в Москву его статус и объем полномочий несколько изменились – он формально стал подчиняться Уралбюро и был включен в состав областной комиссии по переписи. Между членами комиссии не существовало четкого разграничения полномочий. Эта комиссия так ни разу и не собралась ни на одно заседание, так как, по мнению руководителей Уралбюро, «работа не требовала разрешения принципиальных вопросов»¹⁵ Вся текущую организационную работу по переписи пришлось выполнять представителю ЦК В.Н. Зубреву, которому помогала зав. орготделом Уралбюро Е.Н. Богораз.

В общем, участие Уралбюро ЦК в партийной переписи носило двоякий характер. Ряд его действий вносил в переписной процесс элементы хаоса, дезорганизации. Например, не владея точной информацией о прибытии в Пермскую и Тюменскую губернии уполномоченных по переписи от ЦК РКП(б), Уралбюро приняло решение о направлении в эти губернии собственных уполномоченных, не задумываясь о том, как последние будут делить полномочия с представителями Центра¹⁶ К тому же, вопреки строгим запретам центральных партийных инстанций совмещать с партийной переписью иные мероприятия статистического характера, Уралбюро выступило с инициативой в ходе переписи провести работу по выяснению бытовых условий жизни членов партии уральских организаций¹⁷

По инициативе Уралбюро создавались комиссии по переписи – структурные единицы, не предусмотренные организационным планом переписи, который разработал Секретариат ЦК РКП(б). В организационный план переписи, подготовленный ЦК РКП(б), были внесены изменения. Вместо губернских организаторов уральским губкомам было предложено создать комиссии по проведению переписи из представителей следующих организаций: Уралбюро ЦК, орготдела губкома, губстатбюро и погуба¹⁸ Большинство губкомов это предложение приняли и, в свою очередь, ими были созданы аналогичные переписные комиссии в уездах. Эту идею можно признать удачной в том смысле, что включение в комиссию представителей учреждений, задействованных в переписи, давало возможность более успешно координировать их действия, оперативно и без лишней волокиты решать возникавшие проблемы (организацион-

ные, финансовые, кадровые). Пожалуй, это предложение можно считать единственным положительным вкладом областной партийной инстанции в проведение партийной переписи в Уральском регионе.

Таким образом, участие Уралбюро ЦК РКП(б) в проведение партийной переписи можно считать достаточно ограниченным. В то же время, участие в переписной кампании позволило Уралбюро в определенной степени реализовать свои политические амбиции, несколько усилив позиции в региональной политической системе. Опираясь на официальную санкцию партийного центра по организации партийной переписи на Урале, он сумел оттянуть на себя часть властных полномочий губернских партийных комитетов, приучил их прислушиваться к директивным распоряжениям, исходящим от областного партийного органа.

¹ Девятый съезд Российской коммунистической партии. Стенографический отчет. М., 1960. С. 409.

² Там же. С. 428.

³ Протоколы одиннадцатого съезда РКП(б). М., 1936. С. 658.

⁴ Там же.

⁵ ВКП(б) в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Ч. I. М., 1936. С. 328.

⁶ РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 7. Д. 70. Л. 18.

⁷ Там же. Л. 19.

⁸ Там же.

⁹ ЦДООСО. Ф. 1494. Оп. 1. Д. 76. Л. 6.

¹⁰ Там же. Д. 28. Л. 1.

¹¹ Следует отметить, что официальная дата начала партийной переписи – 1 января 1922 г.

¹² ЦДООСО. Ф. 1494. Оп. 1. Д. 28. Л. 1.

¹³ Там же. Д. 78. Л. 38. Для укрепления позиций и повышения работоспособности Уралбюро ЦК РКП(б) в его состав после XI съезда партии были введены видные большевики И.И. Голощекин, М.М. Харитонов, Бела Кун, Г.И. Оппоков (Ломов).

¹⁴ Там же. Д. 76. Л. 23а.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Там же. Д. 79. Л. 5.

¹⁷ Там же. Д. 28. Л. 81.

¹⁸ Там же. Д. 76. Л. 23а.