

— 1996 — № 3. — С. 173–181, Маханек, К. С. Организация управления крепостными крестьянами в вотчинных имениях Урала / К. С. Маханек // Из истории Урала : сб. ст. — Свердловск, 1960 — С. 145–156, Неклюдов, Е. Г. Уральские заводчики в первой половине XIX века : владельцы и владения / Е. Г. Неклюдов. — Нижний Тагил, 2004.

⁴ Голохвастова, Н. В. Крепостные служащие в системе управления Уральского горнозаводского имения в конце XVIII — первой пол. XIX в. (на примере пермских вотчин Строгановых) / Н. В. Голохвастова. — Пермь, 2004.

⁵ Введенский, А. А. Указ. соч. С. 249.

⁶ ГАПО. Ф. 672. Оп. 1. Д. 79. Л. 4, 5, 8, 11, 20, Строгановы // 1000 лет русского предпринимательства. Из истории купеческих родов / сост. О. А. Платонов. — М., 1995. — С. 61.

ГАПО. Ф. 672. Оп. 1. Д. 79. Л. 128, 129, 137, 148.

⁸ Кузнецов, С. О. Династия Строгановых / С. О. Кузнецов // Строгановы. Меценаты и коллекционеры : кат. выст. — СПб., 2003. — С. 24.

⁹ РГАДА. Ф. 1278. Оп. 2. Д. 3323. Л. 11–12, 17–18.

¹⁰ Пермская летопись. Четвертый период. 1676—1682 / сост. В. Шишонко. — Пермь, 1884. — С. 174, 184, РГАДА. Ф. 1278. Оп. 2. Д. 3346. Л. 1–2 об., Д. 3347. Л. 1.

¹¹ Пермская летопись. Четвертый период. С. 174.

¹² Истоки : сб. материалов по истории Ильинского района. — Ильинское, 1994. — С. 21–22.

¹³ ГАПО. Ф. 682. Оп. 1. Д. 1144. Л. 1–3.

¹⁴ РГАДА. Ф. 1278. Оп. 2. Д. 3405. Л. 3–5.

¹⁵ РГАДА. Ф. 1278. Оп. 2. Д. 3518. Л. 3 об., 11 об.; 12 об.; 15.

Е. И. Яркова

Административно-хозяйственная реформа Урала 1923 года: причины, механизм проведения, итоги

К проведению административно-хозяйственных реформ в начале 1920-х гг. советскую власть побудили следующие два обстоятельства: реализация плана электрификации и потребности планового хозяйства. Первоначально, в 1918–1922 гг. новые власти пытались управлять всем народным хозяйством России из одного центра. Однако, вскоре стало ясно, что «попытка управлять из одного центра такой громадной страны как Россия всеми

отраслями хозяйства, особенно при плохом состоянии учета, путей сообщения и связи не могла окончиться успехом»¹. Таким образом, возникла мысль о необходимости районирования, то есть выделения таких районов, чтобы центру пришлось иметь дело не с сотней разных губерний, областей, автономных республик, а с числом гораздо меньшим. В целях такого рода разгрузки центра была введена практика областных совещаний. Эта практика показала, что для осуществления хозяйственных задач областные центры должны были являться не только хозяйственными центрами, но и административными.

При делении страны на районы Госплан стремился к тому, чтобы районы являлись «цельными производственными комбинатами» и имели «такого рода сочетание производительных сил, которые могли бы возможно цельнее обслуживать все свои нужды и возможно меньше обращаться к поддержке центра»². При определении границ большое внимание уделялось энергосистеме района и системе путей сообщения (главным образом, водным). Госплан старался, чтобы реки, по возможности, не делились, а целиком входили в тот или другой район. Таким образом, границы районов проводились большей частью по водоразделам рек.

По проекту Госплана Европейская часть России должна была разделиться на 11 районов, среди которых был и Уральский с центром в г. Екатеринбург³. Уральский район занимал Уральский хребет от водораздела Камы с Печерой на севере, до границ с Киргизстаном на юге. В силу горного рельефа и большого протяжения с севера на юг район отличался большой разнородностью. Осью района не только географической, но и экономической служил Уральский хребет. Первоочередными мерами по ликвидации отсталости горнозаводской промышленности Урала называлось усиление железнодорожных и водных путей и создание сети электростанций, работающих на угле и торфе⁴.

Длительная работа по районированию Урала началась еще в 1921 г. в комиссии при Уралпромбюро и возобновилась после некоторого перерыва в областной секции по районированию, организованной в июле 1922 г. при Уральском экономическом совете⁵.

Началом конкретной организационной работы по районированию на Урале послужила телеграмма заместителя председателя

Совета Труда и обороны А. И. Рыкова, поступившая 7 мая 1923 г., и протокол № 2 Комиссии по районированию при ВЦИК от 31 мая 1923 г., в которых признавалось необходимым «провести в первую очередь районирование Уральской области»⁶.

Работа по районированию проводилась в два этапа: 1) организация областной территории и 2) организация более дробных хозяйственно-административных единиц. По заявлениям участников и активных деятелей этой административно-хозяйственной реформы, работа по «определению границ областного хозяйства ... оказалась более доступной и легкой, чем организация полутора десятка округов с двумя сотнями районов»⁷.

Уралбюро ЦК РКП(б) и областное совещание из председателей губисполкомов и губернских экономических совещаний области 14 мая 1923 г. обсуждало и утвердило «Конкретные предложения и план работы по районированию Урала». По этому плану реорганизация области должна была начаться с создания округов и выборов окружных исполнительных органов, вслед за этим создавались и избирались областные органы. Работа по укрупнению и реорганизации волостей растягивалась на более продолжительный срок. Окончательное установление границ округов и границ области возлагалось на плановую комиссию по районированию при УралЭКОСО⁸

Центральной идеей окружного районирования выступала мысль об организации сельскохозяйственной территории вокруг городского индустриального центра. Поэтому первым актом работы по окружному районированию было выделение 11–12 крупных населенных пунктов, имеющих значение экономических центров в настоящем и тенденцию к дальнейшему развитию в будущем. Несмотря на трудности, связанные с рассеянностью и распыленностью преимущественно мелких городских центров Урала, проблема окружного районирования была разрешена сравнительно успешно, главным образом потому, что даже при своей сравнительной малонаселенности ряд городских и промышленных пунктов Урала являлись несомненными хозяйственными центрами окружающей территории⁹.

В июне 1923 г. материалы по районированию Уральской области поступили в центральные органы управления. Наркоматам и различным ведомствам было предложено дать свои заключения

по поводу этих материалов. Наиболее принципиальные возражения высказало Финансово-экономическое бюро Наркомата финансов. По мнению наркомата, в основу районирования должен быть положен «один главный признак», дополненный несколькими, не противоречащими ему частичными дополнительными признаками. За основу при районировании Урала была взята «крупная промышленность настоящего времени с перспективами на ее развитие в течение ближайших 10–20 лет». Наркомат считал, что крупная промышленность, как основа районирования Урала, слишком узкая основа. Она не охватывает административных и хозяйственных нужд большинства населения Урала, занятого сельским хозяйством. (По данным переписи 1920 г. сельскохозяйственное население Урала составляло 82 %) ¹⁰. Представители наркомата финансов отмечали, что в представленных материалах отсутствует финансовая характеристика проектируемых округов и волостей, а также их административного штата. Финансисты задавались вопросом: «Будет ли содержание советского аппарата при новом проектировании дешевле?» ¹¹. В конце своих замечаний наркомат финансов делал вывод о недостаточной разработанности проекта районирования Урала и считал необходимым подвергнуть его дальнейшей доработке ¹².

Тем не менее, 18 июля 1923 г. ВЦИК принял постановление, признавшее «проведение районирования Уральской области необходимым в ближайшее время». Вся работу по районированию области была поручена Президиуму УралЭКОСО, «пополненному председателями всех заинтересованных губисполкомов». Окружные съезды советов планировалось созвать в промежутке между 10 и 25 ноября, а областной — в декабре 1923 г. ¹³

Президиум Уральского областного экономического совета с рядом замечаний 10 сентября 1923 г. утвердил проекты положений об областном, окружных и районных съездах Советов и их исполнительных комитетах ¹⁴. Число членов окружных исполкомов составляло 15 человек, число членов облисполкома — 35 человек ¹⁵.

На этом же заседании президиума УралЭКОСО были рассмотрены вопросы о внешних границах области и границах ее округов. Был также рассмотрен и утвержден календарный план районирования ¹⁶.

С особым мнением о роли областного СНХ выступил председатель Уралпромбюро Д. Е. Сулимов. Он протестовал против понижения статуса СНХ до уровня отдела облисполкома и предлагал свое альтернативное положение об областном СНХ, составленное в Уралпромбюро¹⁷.

На следующий день, 11 сентября 1923 г., президиум УралЭКОСО до фактической организации областного исполкома принял на себя «разрешение всех хозяйственно-экономических, административных и культурных вопросов области». С этого дня все экономические взаимоотношения уральских губерний с центральной властью строились через УралЭКОСО¹⁸.

Уралбюро ЦК РКП(б) 12 октября 1923 г., рассматривая на своем заседании вопрос о районировании, решило докладчиками по этому вопросу на сессии ВЦИК утвердить Д. Е. Сулимова, в СНК и президиуме ВЦИК — Б. В. Дидковского. При решении вопроса о границах области не настаивать на немедленном присоединении отдельных волостей, принадлежащих соседним областям и губерниям, но «решительно возражать при чрезмерном урезывании» территории Уральской области. Особое внимание рекомендовалось уделить проблеме включения в состав Уральской области Тюменской губернии¹⁹.

Положение об Уральской области было утверждено сессией ВЦИК 3 ноября 1923 г., а 12 ноября проект границ отдельных округов Уральской области, разработанный областной секцией районирования и административной комиссией при Уралэкономсовете. Таким образом, высшей властью Республики были утверждены следующие 15 округов Урала: Верхкамский (с центром в г. Усолье), Пермский, Сарапульский, Кунгурский, Верхотурский (с центром в г. Нижний Тагил), Туринский (с центром в г. Ирбит), Тюменский, Екатеринбургский, Шадринский, Курганский, Челябинский, Троицкий, Златоустовский, Тобольский, Ишимский²⁰. В примечании к пункту I постановления ВЦИКа говорилось, что территория, относимая к образуемым Тобольскому и Ишимскому округам оставалась в составе Уральской области только впредь до разрешения общего вопроса о районировании Сибири²¹. Однако, и после создания Сибирского края Тобольский и Ишимский округа продолжали оставаться в составе Уральской области.

После создания округов, в области организуются более мелкие административно-территориальные образования — районы. В феврале 1924 г. из 984 волостей организовано 203 района²⁷.

Президиум Уральского областного экономического Совета 23 ноября 1923 г. постановил созвать областной съезд советов 9 декабря 1923 г. и определил повестку дня из семи пунктов (международное положение СССР; политическое и хозяйственное положение Уралобласти; итоги районирования; местные финансы области; очередные задачи по восстановлению сельского хозяйства области; выборы областного исполнительного комитета; выборы на Всероссийский съезд Советов)²³.

В 1926 г. активный участник процесса реформирования, крупный хозяйственный деятель Д. Е. Сулимов, заявлял об успехе районирования. По его мнению, Уральская область «как единое хозяйственное целое полностью себя оправдала»²⁴. В результате объединения областной территорией различных отраслей народного хозяйства получился хозяйственный комбинат большой мощности с весьма рентабельным (доходным) сочетанием отдельных производств, с широкими перспективами на развитие в будущем. Сельскохозяйственные районы, дополняя промышленный хребет Урала, сообщают устойчивость и равновесие комбинату, имеющему в своей основе промышленную специализацию²⁵. Область из дефицитной по госбюджету (1922—1923) превратилась в бездефицитную. В 1924—1925 гг. доходы по госбюджету превысили расходы на 13,3 млн. руб.²⁶

Еще один плюс районирования состоял в том, что была достигнута значительная степень рационализации госаппарата. Сокращение аппарата способствовало отбору наиболее ценных работников, их более равномерному распределению и повышению зарплаты оставшимся после сокращения. Благодаря районированию увеличилось количество оперативных советских работников (педагогов, агрономов, врачей, милиционеров и т. д.)²⁷.

После районирования служба связи обеспечила почтовой связью 66 % населенных пунктов, вместо 3 % до районирования. Сельсоветы были обеспечены связью на 91 %, 65 % районных исполкомов имели телефонную связь²⁸.

На положении уральских городов районирование отразилось довольно благоприятно. Только Пермь как старый губернский город несколько утратила свое влияние. Особенно благоприятно районирование сказалось на Свердловске, он, как областной центр, стал быстро расти и строиться²⁹

¹ ЦДООСО. Ф. 1494 Оп. 1 Д. 165. Л. 75-76.

² ЦДООСО Ф. 1494 Оп. 1 Д. 165. Л. 76 об.

³ ЦДООСО Ф. 1494 Оп. 1 Д. 165 Л. 77

⁴ ЦДООСО Ф. 1494. Оп. 1 Д. 165 Л. 79

⁵ ЦДООСО Ф. 1494 Оп. 1 Д. 191 Л. 232

⁶ ЦДООСО. Ф. 1494 Оп. 1 Д. 191 Л. 97.

⁷ Урал после районирования. — Свердловск, 1926 — С. 5

⁸ ЦДООСО Ф. 1494 Оп. 1. Д. 181. Л. 60. См. также там же Д. 191 Л. 97-100

⁹ Урал после районирования .. — С. 77.

¹⁰ ЦДООСО. Ф. 1494. Оп. 1. Д. 191 Л. 124-125

¹¹ В конце 1923 г. источники сообщали, что районирование вызвало массовое сокращение работников канцелярского гурда (См. ЦДООСО. Ф. 1494 Оп. 1 Д. 195 Л. 134-135).

¹² ЦДООСО Ф. 1494 Оп. 1 Д. 191 Л. 126.

¹³ ЦДООСО Ф. 1494 Оп. 1 Д. 288 Л. 56.

¹⁴ ЦДООСО Ф. 1494 Оп. 1 Д. 288 Л. 109

¹⁵ ЦДООСО Ф. 1494 Оп. 1. Д. 288 Л. 190

¹⁶ ЦДООСО Ф. 1494 Оп. 1 Д. 288 Л. 109

¹⁷ ЦДООСО Ф. 1494 Оп. 1 Д. 288 Л. 112-113

¹⁸ ЦДООСО Ф. 1494 Оп. 1 Д. 288 Л. 126

¹⁹ ЦДООСО. Ф. 1494 Оп. 1 Д. 181 Л. 160 об.

²⁰ ЦДООСО Ф. 1494 Оп. 1 Д. 191 Л. 232

²¹ Материалы по районированию Урала. Т. 1 М., 1923 С. 1

²² Урал после районирования С. 33

²³ ЦДООСО Ф. 1494 Оп. 1 Д. 288 Л. 254-255

²⁴ Урал после районирования С. 1

²⁵ Там же С. 7

²⁶ Там же

²⁷ Там же С. 10-11

²⁸ Там же С. 14

²⁹ Там же С. 16