

**Латыпов Р.Т., Лагунова Э.А.
(Екатеринбург)**

**Управленческий аспект районирования на Урале
в 1920-1930-е годы**

Губернское административно-территориальное деление Российской империи мало соответствовало производственно-экономическим требованиям развития страны и ее отдельных частей еще за несколько десятилетий до революции 1917 г. и во многих отношениях воспринималась как административно- бюрократический анахронизм. Границы отдельных губерний и уездов в большинстве своем давно не соответствовали ни потребностям развития местного хозяйства, ни экономической целостности формирующихся районов, ни развивавшимся с конца XIX века новым схемам магистральных транспортных связей.

После Октябрьской революции руководством страны был взят курс на изменение административно-территориального деления бывшей империи. В декабре 1917 г. в Обращении НКВД к Советам «Об организации местного самоуправления» местным советским органам вменялось немедленно приступить к перестройке административно-территориального деления страны.

27 января (9 февраля) 1918 г. постановление СНК РСФСР предоставило местным Советам право самостоятельно вносить изменения в административно-территориальное устройство путем изменения границ губерний, уездов и волостей. Данными документами на местах был инициирован стихийный процесс перекройки административных границ, в котором не прослеживалось какой бы то ни было планомерности.

Становление новых административно-территориальных единиц было направлено на разрушение территориальной основы деятельности прежних органов власти и практическое развитие революции. Однако к середине 1918 г., многообразие форм территориальных образований (вплоть до уездных «республик» со своими «совнарками») препятствовало созданию сколько-нибудь стройной системы государственного управления. В политике советской власти наметилась тенденция к приведению административно-территориального устройства страны к единообразию и иерархической соподчиненности.

На этапе завоевания и удержания власти «советская власть видела основную задачу вновь создаваемых областей в быстром и неуклонном проведении в жизнь ее мероприятий в условиях разобщенности громадной территории страны из-за парализации транспорта и начинавшейся гражданской войны. В связи с этим центральная власть была вынуждена идти на создание сильных и достаточно крупных областных объединений, способных даже в отрыве от центра эффективно решать на местах задачи подъема экономики и

мобилизации ее ресурсной базы, восстановления транспорта и заготовки продовольствия, а также военной защиты Советской власти (1).

Территориальный масштаб и границы вновь создаваемых губерний во многом продолжали определяться необходимостью поддержания действенного и оперативного политического контроля над крестьянским по составу населением уездов со стороны крупных городов, где сосредоточивались основные партийные и административно-хозяйственные силы. По сравнению со старым, новое губернское деление оказалось лучше приспособленным для решения широкого круга задач, приобретающих отчетливо местный характер (проведение продрозверстки и организация нормированного снабжения населения продовольствием, борьба с бандитизмом, оживление местной промышленности и восстановления сельского хозяйства, организация исполнения воинской и трудовой повинности).

Однако опыт административно-территориального переустройства 1919 – 1922 гг. отчетливо показывал, что излишнее дробление административных единиц делало все более затруднительной привязку административно-территориальных границ к сложной, многомерной структуре хозяйственных связей между территориями (2).

В первые годы существования Советского государства шел постоянный поиск оптимальных вариантов национально-государственного строительства для народов России. Были позитивные попытки апробировать различные варианты государственности, которые бы учитывали этническую, демографическую, социально-экономическую специфику того или иного региона страны. Различные формы государственности были оформлены и на территории Уральского региона (3).

Противоречия и конфликты между губерниями и образуемыми национальными автономиями на Урале были типичны для многих других территорий страны. Положение осложнялось тем, что по времени процесс образования национальных автономий часто опережал окончательное определение границ губерний на основе учета хозяйственных и транспортных связей (как это было в случае с Башкирией), что вносило дополнительные сложности в процесс территориального размежевания.

Задача экономического районирования как коренного изменения административно-территориального деления страны на основе создания крупных, хозяйственно самостоятельных административно-территориальных единиц - краев и областей была поставлена впервые в принятом в декабре 1920 г. на VIII съезде Советов плане ГОЭЛРО, в котором экономическая стратегия России базировалась на хозяйственном развитии сложившихся крупных регионов. В 1922 г. был разработан принципиальный проект нового районирования страны по схеме - район, округ, область (край).

Новая схема районирования должна была усилить тенденции комплексного развития районов страны внушительными административными ресурсами. Создание Уральской области постановлением ЦИК СССР от 3 ноября 1923 г. явилось первым в стране опытом экономического районирования. Объединившиеся в округа районы должны были слагаться из однородных в хозяйственном отношении волостей со сходными природными и культурно-бытовыми условиями, по возможности однородным национальным составом населения. На основе экономического тяготения сельских территорий к естественно сложившимся центрам (как правило, это были бывшие уездные центры и города) выделялись административные центры районов. Масштаб района был непосредственно призван осуществлять нэповский лозунг укрепления связи деревни с городом в политическом, экономическом и культурном отношении, при районировании в значительной степени учитывался даже фактор оптимально допустимых при тогдашних средствах передвижения расстояний от самых дальних сельсоветов до районного центра (4). Все силы были направлены к тому, чтобы округа не только формально пользовались правами бывших губерний, но и фактически осуществлять управление на местах. Значительная часть бывших уездных работников была передвинута на работу в бывшие волостные центры. Само районирование было начато не с района и не с области, а с округа, что дало возможность передвижки работников сверху вниз.

В идее районирования областной исполнительный комитет должен был разгрузить центр от разрешения ряда вопросов местного значения и охватить возможно полнее всю местную жизнь, включая администрирование, бюджет, управление хозяйством (кроме нескольких предприятий особого значения) (5). ВСНХ разрешил делать отчисления от прибыли мандатных предприятий в местный бюджет. На Урале областной совнархоз получил «мандат» на управление всей союзной и республиканской промышленностью региона (6).

Согласно проектировкам Госплана, «территория Уральской области формировалась с учетом тенденций спонтанного экономического тяготения к горнозаводскому Уралу прилегающих территорий сырьевого и аграрного профиля, а также в связи с намечаемыми перспективными направлениями индустриального развития восточных районов СССР» (7). Положенный в основу создания крупных районов критерий экономической самостоятельности предполагал разбивку территории страны на области и края, способные образовать производственно-экономические комбинаты (8), а также стать военно-индустриальными базами регионального значения.

Новая система внутриобластного административно-территориального деления предполагала общее уменьшение масштаба управления и значительное усиление низового районного звена. Однако, с середины 1920-х гг. отмечается тенденция постепенной концентрации бюд-

жетных средств на окружном уровне управления и в еще большей степени – на областном (краевом). Районы быстро утрачивали значительную часть своих полномочий, а, следовательно, и свое организующее хозяйственное значение.

Замена прежнего административно-территориального деления (губерния - уезд - волость), слабо связанного с организацией экономики на новый (область - округ - район) представляла собой общее укрупнение масштаба управления, которое, как показали дальнейшие события, стало непосредственно связываться с индустриальными перспективами развития общества и соответствующими им масштабам экономического взаимодействия. В современных терминах, это можно было бы назвать модернизацией системы управления. Произошедший в течение 1920-х гг. сдвиг в понимании основных принципов и критериев низового районирования в целом очень точно отражал переход от начального периода НЭПа с его упором на оживление и подъем крестьянского хозяйства к периоду позднего НЭПа, когда на первый план стали выдвигаться задачи мобилизации инвестиционных накоплений, подготовки индустриализации и всеобъемлющей реконструкции хозяйства.

При всей ясности экономических критериев районирования, положенных в основу создания областей и краев, выявление их территориального состава и определение административных границ происходили с большими трудностями и существенными отклонениями от первоначальных проектов Госплана (9). В значительной степени эти изменения были связаны как с пересмотром первоначальных схем, так и с рядом компромиссных уступок центра территориальным притязаниям национальных автономий.

Позиция руководства Госплана состояла в том, что деление страны на экономические районы не должно было иметь ничего общего с хозяйственной децентрализацией и реализацией в сфере экономики чего-либо напоминающего политические принципы федерализма. Национал-автономистские устремления откровенно третировались некоторыми прагматически мыслящими госплановскими работниками как пережитки утраченных суверенных прав, которые должны неизбежно уступить место жестким принципам экономической целесообразности (10). Однако под давлением обстоятельств Госплану пришлось в начале 1920-х гг. неоднократно прибегать к серьезным корректировкам границ экономических районов в пользу автономных республик и областей, в результате чего состав Уралобласти оказался более однородным в национальном отношении.

В 1920-х гг. фактически сложились и действовали два основных принципа административно-территориального устройства: хозяйственно-географический и этнополитический. При формировании крупных административно-территориальных образований приоритет отдавался экономическому районированию. Национальные автономии фактически выпадали из

этой системы районирования. В отличие от областей и краев, они сразу конструировались в виде относительно небольших административно-территориальных образований не столько в целях функционально-производственных, сколько исходя из соображений преодоления так называемого фактического неравенства.

И все же практическая реализация политики районирования 1920-х гг. показывает, что в этих условиях центр всевозможными способами стремился придать праву народов на национальное самоопределение откровенно подчиненное значение по отношению к стратегически более значимым принципам экономического районирования.

Создание Уральской области (как первый в СССР опыт районирования крупной промышленной области) в дальнейшем послужило примерным образцом для административно-территориального оформления других областей и краев. Начавшийся в 1923 г. процесс районирования развивался по восходящей траектории (т.е. в направлении укрупнения основных единиц административно-территориального деления) в основном до 1929 г. То, что стало называться районированием после 1929 г., наоборот, в основном сопровождалось разукрупнением областей и краев. Затянувшееся оформление крупных областных и краевых объединений, как подчеркивалось, в материалах Госплана и СНК СССР, «вызывалось необходимостью крайне осторожно подходить к созданию новых, больших административных единиц» (11).

Сдерживающим процесс районирования фактором являлось и то, что целый ряд разработанных Госпланом в 1921 г. проектов областей и краев оказался недостаточно обоснованным экономически, и они в конечном итоге так и не были реализованы (Вятско-Ветлужская, Западно-Сибирская, Енисейская, Кузнецко-Алтайская и др. области).

При проектировании внутрирайонных экономических связей большое внимание уделялось общей сбалансированности и увязке в рамках единого плана развития различных отраслей хозяйства, прежде всего, промышленности и сельского хозяйства, сырьевых и обрабатывающих отраслей. Это должно было обеспечить известную хозяйственную самодостаточность вновь проектируемых областей и краев, а в будущем широкую диверсификацию формируемых «производственно-экономических комбинатов». При этом главным критерием проектирования состава областей и краев становился учет естественного экономического тяготения к их основным индустриальным «ядрам» прилегающих территорий сырьевого и аграрного (продовольственного) профиля. По этой причине в состав Уральской области были включены некоторые аграрные территории Предуралья и обширные уральские территории Западной Сибири. На общий сдвиг территории Уральской области в восточном направлении несомненное влияние оказывали перспективы создания индустриальной «оси» Урало-Кузбасса.

Помимо чисто экономических мотивов, на определение территориального состава формируемых областей и краев продолжали оказывать влияние культурно-идеологические и политические соображения. Присоединение к Уральской области аграрных территорий Предуралья и Зауралья, кроме всего прочего, официально обосновывалось необходимостью усиления политического «воздействия пролетариата Урала на бедняцко-средняцкие массы крестьянства» (12).

Управление промышленностью в округах чрезвычайно упростилось. В ведении каждого округа осталось 5-10 средней величины предприятий. Все крупные предприятия остались в областном управлении, все мелкие предприятия волостного значения были переданы районам (13).

Процесс возрождения края определяла металлургия, дававшая в середине 1920-х гг. более двух третей стоимости валовой промышленной продукции. Производство металлургической и металлообрабатывающей промышленности сосредоточивалось менее чем на 40 предприятиях. В 1925 – 1926 гг. отрасль достигла 92,2% довоенного уровня, главным образом за счет увеличения удельного веса более ценных готовых изделий, удовлетворяя потребности страны, Урала и особенно крестьянского рынка. Была восстановлена цветная металлургия. Начали выдавать продукцию Калатинский, Нижнее-Кыштымский, Пышмино-Ключевской медеплавильные заводы.

К 1926 г. районирование было проведено по всем линиям: партийной, советской, профессиональной, кооперативной. Аппарат по всем этим линиям был сокращен, за исключением партийного. Произведенное «сокращение было достигнуто главным образом за счет управленческого аппарата и административных органов власти, что несомненно привело к удешевлению соваппарата» (14).

Уральская область была построена как мощный хозяйственный комбинат, в котором административные границы обеспечивали нормальное внутреннее промышленное кругообращение руды, леса, угля, овса и хлеба, что обеспечивало увязку промышленности и сельского хозяйства области. Существовавшие границы области обеспечивали также материальную базу планирования уральского хозяйства (15).

В результате районирования «округ являлся проводником областных директив и организатором низовой - районной жизни. Район на Урале был построен как центр сосредоточения основных организующих сил деревни. Бюджет района в 1926 г. вырос в два раза. Вместе с увеличением бюджета на район была перенесена ответственность за состояние сети культурно-просветительных учреждений» (16). Сельсоветы же осуществляли непосредственное обслуживание административных нужд населения, однако конституционно данная схема никак не была закреплена.

Характерной проблемой являлась - конституционная неурегулированность положения и компетенции Уральской области по сравнению с ав-

тономными республиками РСФСР. Область вынуждена была вести длительную, мелочную, с неодинаковым успехом борьбу за расширение прав Уральской области и подчиненных ей органов на местах по каждому отдельному поводу.

В результате районирования на Урале возникают крупные областные торговые организации (Уралторг – 21 млн. руб. оборота) и мощные кредитные учреждения Областного Исполкома (Сельхозбанк, Коммунальный банк). В округах создавались Промкомбинаты и Коммунальные тресты.

После районирования шел неуклонный рост оперативных учреждений, ведущих непосредственную работу по обслуживанию населения (17). Одним из наибольших достижений районирования являлась увязка в районе всех учреждений по культурному и социальному обслуживанию населения. Вся эта сеть фактически перешла в административно-хозяйственном и организационном отношении в ведение районных исполнительных комитетов.

Положенный в основу образования и районирования Уральской области (а также других областей и краев) принцип экономической целесообразности оказался в целом успешным: он позволил реализовать в условиях НЭПа эффективную планово-рыночную модель регионального развития. В позднейших зарубежных системах экономико-географической классификации эта модель получила наименование «интегральной», поскольку она, во-первых, базировалась на фундаментальном соответствии между экономическим районированием и административно-территориальным делением, во-вторых, в этих рамках объединяла единой плановой системой руководства все виды хозяйственной и социально-культурной деятельности (18). Эффективность этой модели обеспечивалась тем, что руководящие органы областей и краев получали первоначально широкий круг прав и полномочий в сфере хозяйственного управления. Кроме того, эта «крупноблочная» схема районирования не была статичной: она изначально была ориентирована на крупномасштабные стратегические сдвиги в хозяйственно-региональной структуре. В частности, на ускоренное движение промышленности к новым, перспективным районам сосредоточения сырья и на усиление влияния индустриальных центров на развитие аграрной периферии.

Во второй половине 1920-х гг. руководство партии и государства пошло на создание централизованного социалистического производства, отбросив НЭП. Для того, чтобы укрепить созданный волевым путем способ производства, потребовался мощный командно-бюрократический и репрессивный аппарат, сформированный к началу 1930-х гг.

Серия административно-территориальных реформ, инициированная с начала 1930-х гг. сталинским руководством, целиком подчинялась стратегической линии на всеобъемлющую экономическую и социальную реконструкцию общества. В отличие от предшествующих периодов, реформирование административно-территориального устройства теперь превращалось в

прямое и весьма эффективное орудие реализации политических целей режима.

Ликвидация округов была непосредственно связана с развернутой в стране коллективизацией сельского хозяйства, что потребовало резкого усиления прямого воздействия со стороны областных и краевых властей на районное звено управления. Район в этих условиях должен был окончательно утратить характер близкого к крестьянским нуждам управленческого звена и превратиться в проводника директивного курса на принудительную коллективизацию. Округ в данном случае становился лишним передаточным звеном и, следовательно, помехой в выстраивании новой директивной линии во взаимоотношениях центра и мест. Значительная часть аппаратных кадров окружного звена была перемещена на районный уровень, что привело к резкой бюрократизации последнего.

Проводимое массовое создание национальных округов, а затем и автономных областей в составе областей и краев подкрепляло курс руководства страны на формирование принципиально новой «модели» решения национального вопроса, при которой реализация национально-культурных прав народов приобретала совершенно подчиненное значение по отношению к решаемым областями и краями административно-хозяйственным задачам» (19).

Наиболее радикальной мерой по реформированию административно-территориального устройства страны стало начатое с 1930-х гг. разукрупнение созданных в процессе районирования 1920-х гг. областных и краевых объединений. Дальнейшее разукрупнение областей и краев в РСФСР одновременно сопровождалось введением и закреплением в Конституции СССР еще более дробного областного деления в союзных республиках – на Украине, в Казахстане, Узбекистане и Белоруссии. Административно-территориальные перестройки 1936 – 1937 гг., помимо всего прочего, явились целенаправленной ликвидацией территориальной базы политического влияния наиболее авторитетных партийно-государственных руководителей областей и краев. Прежняя схема административно-территориального устройства страны критически усиливала позиции региональных партийно-советских элит, которые были склонны программу грядущей индустриализации рассматривать, прежде всего, сквозь призму усиления «своих» областей и краев как сбалансированных региональных хозяйственных комплексов. Объединяя в своих руках административную власть над огромными в ресурсно-экономическом отношении территориями и преследуя задачу их дальнейшего экономического усиления, региональные элиты образца 1920 - 1930-х гг. объективно представляют собой если не сознательную оппозицию, то известный политический противовес жесткой политической и экономической сверхцентрализации, предпринятой Сталиным на этапе перехода к форсированной индустриализации и принудительной коллективизации.

Перестройка целостного экономического региона нанесла непоправимый вред его хозяйственному и социально-культурному строительству. Были нарушены планирование, отраслевое кооперирование, традиционные технологические связи между отраслями хозяйства, остро стали ощущаться недостатки в материально-техническом обеспечении, в квалифицированных кадрах и т.д. Вместе с тем резко увеличился бюрократический аппарат: с созданием новых областей (Свердловской, Челябинской, Пермской, Оренбургской) административно-управленческий аппарат на Урале к концу 1930-х гг. увеличился более чем в три раза (20).

Попытки присвоить небольшим по территории районам (границы которых оставались неизменными с 1920-х годов) определенную специализацию, сельскохозяйственную, промышленную или лесную, не могли увенчаться успехом. В связи с ликвидацией окружного звена управления исчез и дифференцированный подход к районам. Руководство области, не имея точного представления о специфике каждого района, чисто механически разрабатывало универсальные хозяйственные планы, далеко не соответствующие действительности, о чем свидетельствуют многочисленные докладные записки райкомов (21).

Предпринятая с начала 1930-х гг. административно-территориальная реформа может рассматриваться как важнейшая составная часть построения централизованной экономики мобилизационного типа и соответствующего ей политического режима.

Ликвидация крупных областных и краевых объединений, происшедшая параллельно с уничтожением остатков нэповской «экономической демократии», породила долговременный феномен узкой секторально-отраслевой специализации, вновь созданных областей и краев, которые больше не представляли собой сбалансированных экономических комплексов, но становились скорее территориальными фрагментами мощнейших отраслевых «империй».

1. Павловский Р.С., Шафир М.А. Административно-территориальное устройство Советского государства. М., 1961. С. 99.
2. Проблемы истории регионального развития: население, экономика, культура Урала и сопредельных территорий в советский период: Сб. статей. Екатеринбург, 1992. С. 57.
3. Корнилов Г.Е., Латыпов Р.Т. Национально-государственное строительство на Урале в 1920-е – первой половине 1930-х годов // Региональная национальная политика: исторический опыт и критерии оценки эффективности. Материалы международной конференции. Кемерово, 2003. С. 62.
4. Урал в панораме XX века. Екатеринбург, 2000. С. 167.
5. ЦДООСО. Ф.4. Оп.2. Д.90. Л. 9.
6. Личман Б.В. Управление Уральской областью (20 – 30-е гг. XX в.) // Урал в прошлом и настоящем. Материалы научной конференции. Часть 1. Екатеринбург, 1998. С. 452.

7. Материалы по районированию Урала. Т.1. Вып.2. Список районов Уральской области на 31 июля 1924 года. Екатеринбург, 1924. С. 3.
8. Степанова Г.И. Налоговая политика советского государства в условиях НЭПа // Третьи татищевские чтения. Тезисы докладов. Екатеринбург, 2000. С. 246.
9. Зубков К.И. Региональная безопасность в геополитическом измерении // Региональный аспект национальной безопасности России. Екатеринбург, 1998. С.69.
10. Константинов О.А. СССР по районам: Уральская область. М.-Л., 1928. С. 96.
11. Комар И.В. Урал: экономико-географическая характеристика. М., 1959. С. 187.
12. ЦДООСО. Ф.4. Оп.2. Д.90. Л. 15.
13. ЦДООСО. Ф.4. Оп.2. Д.90. Л. 17.
14. ЦДООСО. Ф.4. Оп.4. Д. 62. Л. 265.
15. ЦДООСО. Ф.4. Оп.4. Д. 62. Л. 271-272.
16. ЦДООСО. Ф.4. Оп.4. Д. 62. Л. 274.
17. ЦДООСО. Ф.4: Оп.4. Д. 62. Л. 279.
18. Терехов В.С. Промышленная политика на Урале в 1929 – 1940 гг. (историографический аспект) // Третьи татищевские чтения. Тезисы докладов. Екатеринбург, 2000. С.181.
19. Лужин А.В. Административно-территориальное устройство Советского государства. М., 1982. С.56.
20. Бакунин А.В., Бедель А.Э. Уральский промышленный комплекс. Екатеринбург, 1994. С. 38.
21. ЦДООСО. Ф.4. Оп.8. Д.401. Л.11, 80, 139.

Латыпова К.Н.
(Екатеринбург)

Новые направления в деятельности органов внутренних дел Свердловской области в условиях Великой Отечественной войны

Условия военного времени потребовали изменить деятельность правоохранительных органов страны. С 29 июня 1941 г., в соответствии с Директивой ЦК ВКП(б) и СНК, началась перестройка деятельности органов милиции применительно к условиям военного времени.

Наряду с главной задачей – охрана общественного порядка и борьбы с преступностью, у правоохранительных органов появились новые задачи: борьба с дезертирством, мародерством, с детской беспризорностью, прием эвакуированных предприятий и населения, охрана промышленных объектов. В связи с этим был создан Свердловский гарнизон войск НКВД, состоящий из двух войсковых соединений: 25-я дивизия по охране железнодорожных сооружений и особо важных предприятий промышленности и 45-я конвойная бригада. Кроме того, в состав гарнизона входили: Окружное Управление Военного снабжения войск НКВД, Окружная Прокуратура, Военный Трибунал и отдельный оперативный полк войск НКВД (1).