

20. Алексеев В.В., Гаврилов Д.В. Металлургия Урала с древнейших времен до наших дней. М., 2008. С. 365.
21. Там же. С. 375.

Соловьева Т.В.
(Екатеринбург)

Законодательные источники по истории районирования Урала

Административно-территориальная реформа по созданию Уральской области (1923–1934 гг.) интересна тем, что в ее основу была положена концепция экономического районирования, которая разрабатывалась на государственном уровне. На степень реализации этих идей на Урале повлияли общеполитическая ситуация, местная специфика и интересы региональных элит. Поэтому вопрос о позиции государства и извлеченном им опыте остается открытым. Специфика политики центра и отношение его к реформе административно-территориального деления Уральской области нашла отражение, прежде всего, в законодательных актах. Она проявляется в терминологии, тематике, интенсивности законотворческой деятельности, масштабности решаемых проблем – все это характеризует взаимоотношения центра и «региона» в процессе районирования. Законодательные документы по-своему отвечают на вопросы о том, был ли Урал особой экспериментальной площадкой или обычным объектом управления, предвосхищал ли уральский опыт территориального устройства последующие общегосударственные проблемы и т.д.?

Приступая к изучению законодательных источников по районированию Урала, прежде всего, необходимо очертить круг анализируемых документов, так как их количество достаточно велико. Это связано объемом самого понятия «законодательные источники», под которыми, в широкой трактовке, подразумевается вся совокупность нормативно-правовых актов, регулирующих какой-либо вопрос. В законодательные источники включаются как законодательные акты (на современном этапе: Конституции, Федеральные конституционные законы, Федеральные законы, Законы субъектов федерации (1)), так и подзаконные акты (2).

Учитывая ограниченность объема публикации, рассмотрим лишь законодательные акты республиканского уровня, регулирующие вопросы административно-территориального деления, относящиеся именно к Уральской области.

По Конституции РСФСР 1918 г. вопросы «общего административного разделения территории РСФСР», утверждение областных объединений, а также установление и изменение границ частей территории РСФСР, входили в полномочия Всероссийского съезда Советов и ВЦИК. По данным вопросам они, СНК, а также Президиум ВЦИК, имели право издавать декреты и распоряжения (3).

Конституция РСФСР 1925 г. оставила вопросы общего административного разделения территории РСФСР, утверждение краевых и областных единиц, установление границ автономных советских социалистических республик, а также разрешение споров между ними, в ведении Всероссийского съезда Советов и ВЦИК, уточнив разновидности издаваемых ими документов (декреты и постановления) (4).

Начало административно-территориальной реформы на Урале было положено решением Президиума ВЦИК от 18 июля 1923 г. «О практическом проведении районирования Урала» (5). Интересно, что это решение предварялось резолюцией «О районировании», которая была принята XII Съездом РКП(б) 25 апреля 1923 г. (6). Это свидетельствует о том, что вопросы районирования относились к политически важным и контролировались партией. Подготовка к реформе проводилась осенью 1923 г.: 8 октября ВЦИК и СНК издали декрет «О принятии инструкции о порядке передачи территорий, выделения в новые административные единицы, перечисления из одной административной единицы в другую».

Уральская область была создана 3 ноября 1923 г. постановлением 3-й сессии ВЦИК X созыва «О введении в действие Положения об Уральской области» (7). Положение было дополнено постановлением ВЦИК «О границах и административном делении Уральской области» от 12 ноября 1923 г. (8). Интересно, что практически одновременно были изданы декреты об административном делении Саратовской, Пензенской и других губерний. Иными словами, изменение административно-территориального деления происходило повсеместно: создание Уральской области на их фоне, если судить только по законодательным документам, не выглядит особым

событием, экспериментом по созданию нового вида административно-территориальной единицы.

Постановления ВЦИК о создании области интересны и тем, что был утвержден после длительных дискуссий проект областных границ, предложенный Уралэко, то есть сохранена территориальная «целостность» Уральского региона. Но это деление рассматривалось законодателями как временное: территория Тобольского и Ишимского округов оставалась в Уралобласти до разрешения общего вопроса о районировании Сибири, для чего в течение месяца собирались мотивированные заключения соседних административных единиц. Однако целостного пересмотра границ не произошло, так как на полгода было затянуто Уральской стороной.

Восточные границы Уралобласти были изменены лишь по декрету ВЦИК «Об образовании Сибирского края» от 25 мая 1925 г. (9): из Уральской области в состав Сибирского края вошли бассейн реки Ваха, Александровский район Тобольского округа (в Тоский округ) и сельские советы Еланский, Пановский, Тюбентинский из Загваздинского района Ишимского округа (в Усть-Ишимский район Тарского округа). 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» (10) от 1 июня 1925 г. Уралобласть отдала часть Верхнекамского округа и получила часть Усть-Немского лесничества. Границы Уралобласти с остальными 3-мя субъектами остались без изменений.

Однако самые первые изменения внешних границ области начались уже в конце 1923 г.: 14 ноября 1923 г. ВЦИК постановил передать Губернскую и Куашскую волости в состав Аргаяшского кантона Башкирии. В декабре 1923 г. вновь поднимается вопрос о передаче Губернской волости АССР (11). Окончательно границы областей были определены в июне 1925 г. постановлением Президиума ВЦИК «Об определении границ Уральской области и Автономной Башкирской ССР» (12). Интересно, что в июне 1926 г. Президиум облисполкома отметил, что это постановление в окончательной редакции было получено с опозданием, и что по нему часть территории передавалась АБССР вопреки желанию населения. Было подчеркнуто, что передача территорий не была вызвана ни хозяйственными, ни культурными соображениями. Население Автономной Башкирской ССР ходатайствовало о перечислении

данной территории в Уральскую область, так как постановление не решало старых пограничных споров. Это тем более важно, что для решения вопроса о границах этих образований на местах проводилась огромная работа: 27 июля 1924 г. прошло совещание в БашЦИК с представителями Уралобласти, 20 июля 1924 г. – совещание при Свердловском окрисполкоме, а также выезды на места 12 июля, 23 и 25 августа 1924г. (13).

Поэтому, когда 16 февраля 1925 г. президиум ВЦИК без согласования с Уралоблисполкомом постановил передать д. Лаклы Златоустовского округа в Автономную Башкирскую ССР (14), Уралоблисполком в ответ потребовал отложить передачу до выезда комиссии на место для решения проблемы чересполосного землепользования (15). Но вскоре Лаклы были взяты Башкирией без участия представителя области, что вызвало возмущение населения села и усилило напряженность (16).

В июле 1926 г. (17) волости Кирыбинская, Еланинская и Индрисовская (18) были переданы Башкирии. Передел территорий между Уралобластью и БАССР продолжалась вплоть до 1930-х гг., о чем свидетельствует постановление ВЦИК от 30 апреля 1930 г. «О границах Уральской области с БАССР в районе Никольского завода» (19).

Анализ перечисленных законодательных актов показывает, что многочисленные изменения административного деления в середине 1920-х г. касались, в основном, внешних границ области. Они имели государственное значение и регулировались ВЦИКом, но на местах сопровождалась бурной работой и дискуссиями, без которых картина преобразований будет неполной.

Среди изменений внутри Уралобласти можно назвать переименование в мае 1924 г. Верхотурского и Туринского округов в Нижне-Тагильский и Ирбитский. (Декретом ВЦИК от 19 мая 1924 г.). Другим важным преобразованием было создание в 1925 г. Коми-Пермяцкого округа. На основе указания ЦК партии Президиум ВЦИК 26 февраля 1925 г. принял постановление «О создании из районов с коми-пермяцким населением обособленного Коми-Пермяцкого округа» со специальными сокращенными штатами и с оставлением этого округа в пределах Уральской области. Так в административной структуре Уралобласти появился первый в стране национальный округ. Отметим, что данное постановление не было обнаружено в Собрании узаконений за 1925 г. Это может быть связано с

отсутствием некоторых номеров Собрания узаконений РСФСР, выборочной публикацией декретов, либо отсутствием самого документа, что требует дополнительных исследований.

Следующим важным сюжетом из истории Уральской области, отраженным в законодательстве, является ликвидация окружного уровня административно-территориального деления Уралобласти. В 1930 г. ВЦИК издал 5 постановлений о преобразовании местных органов в связи упразднением окружного деления, но решения о начале и обосновании ликвидации по ликвидации округов нами не было найдено. Можно предположить, что сигналом к упразднению окружного деления было постановление ЦК ВКП(б) от 15 июля 1930 г. Возможно, боясь недовольства с мест, центральные органы не обнародовали решение о реформе, представив его в виде эксперимента по совершенствованию районного деления. Этот эксперимент, в соответствии с постановлением ВЦИК и СНК «Об опытно-показательных округах» от 22 июля 1929 г. (20), проходил на нескольких площадках, одной из которых стал Челябинский округ. Обнаруженные материалы свидетельствуют об отсутствии заранее спланированного решения о ликвидации округов. Эта идея сформировалась под влиянием множества факторов, например, слабости органов районного звена, финансовых трудностей областей и краев, соперничества за бюджеты между областью, округом и районом. В этом случае для более полного раскрытия значения законодательства необходимо привлечение дополнительных источников местных органов управления и партийных организаций.

После того, как окружной уровень административного устройства был ликвидирован, центральными органами были предприняты меры по усилению районного звена (постановление ВЦИК «Об усилении руководства работой районных органов власти со стороны ЦИКов автономных республик, облисполкомов автономных областей и краевых (областных) исполкомов в связи с ликвидацией округов» (21)), что затем переросло в процесс слияния или «укрупнения» районов. Производимое «сверху», оно нередко заканчивалось возвращением к старым границам, что отражено в постановлении ВЦИК «О восстановлении некоторых районов, ликвидированных в связи с общей реорганизацией сети районов Уральской области» (22). Это свидетельствует о хаотичности, непроработанности системы нового районного деления.

Особую роль в судьбе Уралобласти сыграло постановление ВЦИК от 17 января 1934 г. о разделении на Свердловскую, Челябинскую и Обь-Иртышскую (23). Для декретов первых лет советской власти характерно отсутствие преамбулы с объяснением причин решения. Но в данном законе она есть: решение о ликвидации области обосновывалось ходатайствами хозяйственных и общественных организаций Уральской области. Однако это объяснение не подтверждается архивными документами. Важно отметить и то, что созданное постановлением деление не было продуманным, и вскоре подверглось корректировке: 7 декабря 1934 г. Обь-Иртышская область вошла в состав Омской области, выделенной из состава Западно-Сибирского края, а в 1938 г. Свердловская была разделена на Свердловскую и Пермскую области (24).

На основании изученного материала можно сделать вывод о том, что в 1920–1930-е гг. произошла эволюция представлений о подходах к административно-территориальному устройству, что отразилось в интенсивности законодательного регулирования. С использованием тематико-хронологического принципа можно выделить следующие этапы развития законодательства по административно-территориальному делению Уральской области:

1923–1924 гг. – законодательное утверждение Уральской области и ее внутреннего устройства;

1925–1926 гг. – уточнение внешних границ Уралобласти;

1927–1928 гг. – упорядочение вопросов градообразования, связанных с формированием тенденции расширения городской сети;

1929–1930 гг. – подготовка к ликвидации округов, организационное «усиление» районного звена и сельских советов;

1931–1933 гг. – укрупнения районов;

1934–1935 гг. – расформирование Уралобласти на 3 области и последующие преобразования областного и районного деления.

Интересно, что среди этих этапов по активности законодательной деятельности выделяется этап с 1929 по 1931 гг., когда ежегодно издавалось более 10 постановлений, касающихся административно-территориального устройства Уральской области. На количество постановлений повлияло, во-первых, то, что решения о ликвидации районов нередко затрагивали лишь один или несколько районов, хотя сам процесс укрупнения районов был массовым. Во-вторых, то, что определение границ новых районов проводилось с ошибками, которые вскоре приходилось исправлять. Все это приводило к

увеличению числа постановлений и свидетельствовало об отсутствии четких представлений о содержании и целях преобразований в конце 1930-х гг.

Анализ законодательных документов также показывает, что на протяжении изучаемого периода постепенно меняется роль ВЦИК и СНК в принятии решений по административно-территориальному делению, а также состав издаваемых ими документов. До 1927 г. по вопросам районирования издавались как декреты, так и постановления, авторами которых являлись и ВЦИК, и СНК. При этом, более значимым были декреты ВЦИК. Постепенно начали появляться совместные постановления ВЦИК и СНК, которые регулировали проблемы административно-территориального устройства, а вопросы проведения границ стали регулироваться, в основном, постановлениями ВЦИК. Это связано с более четким разделением функций между этими органами.

В результате изучения законодательства по административно-территориальной реформе на Урале создается следующая картина: она проходила в период всплеска территориальных преобразований, связанных с организационно-территориальным устройством молодого советского государства, и практически слилась с ними. Никаких постановлений по докладам о районировании Урала не было обнаружено, что ставит роль Уралобласти, как экспериментальной, под вопрос. За весь изученный период нами было найдено лишь несколько постановлений, регулирующих вопросы жизнедеятельности именно Уральской области, что ставит под сомнение управленческую значимость реформы: разделять территорию по единству экономического пространства логично тогда, когда государство собирается ею управлять, а это не нашло отражение в законодательном регулировании. Зато количество декретов и постановлений по территориальному делению и системе местного управления огромно.

В представленной публикации проанализированы далеко не все декреты и постановления, касающиеся административно-территориального деления Уральской области, но и они позволяют охарактеризовать процессы, происходящие как на уровне областного деления, так и на местах. Но изучения только законодательных актов не достаточно, ведь важны скорость и точность выполнения постановлений и результаты их реализации, а для этого необходимо

привлечь к изучению подзаконные акты, делопроизводственные материалы и т.д.

Декреты по некоторым преобразованиям не были обнаружены. Это может быть связано с особенностями их публикации: в «Декретах советской власти» представлены законодательные акты за 1917–1921 гг., а в «Собрание узаконений РСФСР» они систематизированы не по хронологии. Кроме этого в Собрании узаконений указаны дата выхода самого номера Собраний..., дата утверждения органом власти и дата опубликования в «Известиях ЦИК СССР и ВЦИК РСФСР». Поэтому сложно найти законодательный акт по дате, а алфавитно-тематические каталоги сохранились не ко всем изданиям. Кроме этого, отсутствуют некоторые номера «Собраний Узаконений...».

Некоторые вопросы, например, решение о ликвидации округов, законодательно не были регламентированы. В таком случае молчание законодателей красноречиво, т.к. свидетельствует о том, что решение было принято партийными органами. Огромная роль партии в принятии ключевых решений, неоднократно проиллюстрирована процессом принятия решений о районировании Урала.

По законодательным актам по административному делению можно изучать не только административную реформу, но и более широкий круг проблем: развитие хозяйства, экономики, взаимоотношения национальностей, эволюцию системы органов государственного управления. Таким образом, законодательство является одним из важнейших источников: оно насыщено ценной информацией (явной и скрытой), для выявления которой необходимо сопоставление с местными источниками и анализ правоприменительной практики.

1. Последняя группа иногда относится исследователями к числу подзаконных актов.

2. Система законодательства. [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon.rin.ru/cgi-bin/view.pl?id=494&midr=480> // Закон и правопорядок [Электрон. ресурс] – Электрон. Текстовые данные. – [Казань], 2009 – Режим доступа: <http://zakon.rin.ru/> – Загл. с экрана. – Редакция от 31.01. 2009.

3. Конституция РСФСР 1918 г. [Электрон. ресурс]. – Режим доступа : [http://ru.wikisource.org/wiki/Конституция_РСФСР_\(1918\)](http://ru.wikisource.org/wiki/Конституция_РСФСР_(1918)) // Википедия [Электрон. ресурс]. – Электрон. текстовые дан. – [Москва], 2009. – Режим доступа : <http://ru.wikisource.org/wiki/> – Загл. с экрана. – Редакция от 22.11.2008.

4. Конституция РСФСР 1925 г. [Электрон. ресурс]. – Режим доступа : [http://ru.wikisource.org/wiki/Конституция_РСФСР_\(1925\)](http://ru.wikisource.org/wiki/Конституция_РСФСР_(1925)) // Заглавная страница [Электрон. ресурс]. – Электрон. текстовые дан. – [Москва], 2009. – Режим доступа : <http://ru.wikisource.org/wiki/> – Загл. с экрана. – Редакция от 22.11.2008.
5. Ножкин В.В. Положение об Уральской области и его историческое значение. // Уральский археологический ежегодник за 1971 г. / Под ред. Т.В. Матвеева и Ф.С. Городового. – Свердловск, 1974. С. 128 – 133.
6. О районировании: Резолюция XII Съезда РКП(б). [25 апреля 1923 г.] // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. 1917–1952. Т.1. М., 1967. С. 367.
7. О введении в действие Положения об Уральской области: Постановление 3-й сессии ВЦИК X созыва № 1027 [3 ноября 1923 г.] // Собрание узаконений и решений рабоче-крестьянского правительства РСФСР (Далее «СУ»). 1923. №103-104. С. 1762 .
8. О границах и административном делении Уральской области: Постановление ВЦИК № 839 [12 ноября 1923 г.] // СУ. 1923. № 86. С. 1503.
9. Об образовании Сибирского края: Декрет ВЦИК [25 мая 1925 г.] // СУ. 1925. № 39. С 491.
10. Об утверждении границ Уральской области с автономными областями Коми и Вотской, Татарской Автономной ССР и Вятской губернией: Декрет Президиума ВЦИК [1 июня 1925 г.] // СУ. 1925. № 39. С. 505.
11. ГАСО. Ф. 88р. Оп. 1. Д. 535. Л. 6-7.
12. Об определении границ Уральской области и Автономной Башкирской ССР: Постановление Президиума ВЦИК [1 июня 1925 г.] // СУ. 1925. № 39. С. 505.
13. ГАСО. Ф. 88р. Оп. 1. Д. 254. Л. 55-56.
14. О перечислении села Лаклы Саткинского района Златоустовского округа, Уралобласти, в состав Насибашевской волости, Мясогутовского кантона Автономной Башкирской ССР: декрет ВЦИК [16 февраля 1925 г.] // СУ. 1925. № 12. С. 156.
15. ГАСО. Ф. 88р. Оп. 1. Д. 210. Л. 59., Д. 254. Л. 150., Д. 535. Л. 76-77.
16. ГАСО. Ф. 88р. Оп. 1. Д. 254. Л. 175-176.
17. ГАСО. Ф. 88р. Оп. 1. Д. 591. Л. 18.
18. ГАСО. Ф. 88р. Оп. 1. Д. 254. Л. 86.
19. О границах Уральской области с Автономной Башкирской ССР в районе Никольского завода: Постановление ВЦИК [30 апреля 1930 г.] // СУ. 1930. № 25. С. 387.
20. Об опытно-показательных округах: Постановление ВЦИК и СНК [22 июля 1929 г.] // СУ. 1929. № 58. С.815.
21. Об усилении руководства работой районных органов власти со стороны ЦИКов автономных республик, облисполкомов автономных областей и

- краевых (областных) исполкомов в связи с ликвидацией округов: Постановление ВЦИК [10 октября 1930 г.] // СУ. 1930. № 53. С. 829.
22. О восстановлении некоторых районов, ликвидированных в связи с общей реорганизацией сети районов Уральской области: Постановление ВЦИК [20 октября 1931 г.] // СУ. 1931. № 67. С. 712.
23. О разделении Уральской области: Постановление ВЦИК [17 января 1934 г.] // СУ. 1934. № 5. С. 43.
24. Алексеева Е.В., Бакунин А.В. Административно-территориальное деление. [Электрон. ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ihist.uran.ru/index/ru/ency/encyclopaedia,%C0,27.html> // Официальный сайт Института Истории и Археологии УРО РАН – [Электрон. ресурс]. – Электрон. текстовые дан. – Екатеринбург, 2009. – Режим доступа : <http://www.ihist.uran.ru/index/ru> – Загл. с экрана. – Редакция от 27.10.2008.

Сперанский А.В.
(Екатеринбург)

Организация учебного процесса в ссузах Урала в годы Великой Отечественной войны

В годы Великой Отечественной войны перед коллективами преподавателей уральских средних специальных учебных заведений в основном стояли две главные задачи: во-первых, увеличить число выпускаемых специалистов средней квалификации; во-вторых, улучшить качество их подготовки.

Обучение специалистов во многом зависело от совершенства учебных программ и планов, правильной постановки воспитательной работы, педагогического мастерства преподавателей. С началом военных действий все эти традиционные элементы учебно-воспитательного процесса претерпели значительные изменения.

Мобилизация в армию резко поставила проблему обеспечения производства новыми кадрами. Людские потери необходимо было восполнить как можно быстрее, чтобы удовлетворить потребности народного хозяйства и не замедлить темпы перестройки экономики страны на военный лад. В первый период войны, чтобы форсировать выпуск специалистов средней квалификации, были сокращены учебные планы и программы преподаваемых в ссузах дисциплин. Это делалось традиционными методами и мало чем отличалось от подобных мероприятий, проводимых в системе высшего образования. Сокращение сроков обучения шло главным образом за счет изменения