

УДК 94(470.5)"1923":35.071.51

doi 10.17072/2219-3111-2017-4-46-57

УРАЛ В КОНТЕКСТЕ ПРОЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ 1923 ГОДА¹

Т. В. Соловьева

Уральский федеральный университет им. Первого президента России Б.Н. Ельцина, 620083, Екатеринбург, ул. Тургенева, 4
tasolovushka@gmail.com

Рассматривается взаимодействие центральных и местных органов в ходе подготовки проекта районирования Урала в начале 1920-х гг. Описаны три проекта деления Урала, разработанные Административной комиссией при Президиуме ВЦИК, Комиссией по районированию РСФСР при Госплане, Уральской областной комиссией по районированию Урала при Уралэконо. Проекты Уральской области различались по предполагаемым ее размерам, границам, количеству уровней управления и статусу будущих административно-территориальных единиц. Анализ переписки центральных и местных комиссий по районированию позволил сделать вывод о том, что на Урале был реализован проект местных органов, который не только противоречил идее экономического районирования, но и не был до конца принят в центре. Согласно постановлению ВЦИК от 3 ноября 1923 г. Уральская область создавалась на временной основе, до последующего районирования Сибири. Данный вывод меняет представление о районировании как продуманной реформе административно-территориального деления и экспериментальном проведении районирования Урала в качестве первого этапа этой реформы. Районирование Урала стало уступкой региональному руководству для получения поддержки в проведении административно-территориальных реформ, так как позволяло центральной власти ликвидировать губернское деление, изучить местное хозяйство, делегировать части полномочий на места. Однако уроки, полученные в ходе образования области и ее последующего функционирования, были учтены при проведении административно-территориальной реформы на оставшейся территории Советского государства и повлияли на последовавшую в 1934 г. новую реформу административно-территориального деления.

Ключевые слова: Уральская область, районирование Урала, административно-территориальная реформа 1923 г., ГОЭЛРО, Госплан, Уралэконо, Б. В. Дидковский.

Одним из наиболее интересных и загадочных эпизодов в реализации административно-территориальной реформы 1923 г. является выбор проекта деления территории страны в целом и Урала в частности. От того, какой проект будет выбран, зависели статус административно-территориальных единиц, число уровней деления, размеры и границы единиц, полномочия местных органов управления.

Проекты административно-территориальной реформы уже неоднократно становились объектом изучения историков, но разработка проектов в центре и реализация реформы на Урале исследовались изолированно друг от друга. Деятельность органов, участвовавших в разработке нового административно-территориального деления в 1919–1923 гг., подробно описана П. М. Алампиевым, А. В. Усягиным, Е. А. Ивановой, О. В. Шульгиной, М. Г. Мееровичем [Алампиев, 1959; Усягин; Иванова, 2008; Шульгина, 2004; Меерович, 2012]. История создания Уральской области отражена в работах, К. И. Зубкова, В. П. Мотревича, В. Е. Карпова, Е. И. Ярковой, А. В. Бушмакова, В. Г. Ерёмченко [Зубков, 2005; Мотревич, 2013; Карпов, 1995; Яркова, 2013; Бушмаков, 2007; Ерёмченко, 2006]. Лишь в статье К. И. Зубкова «Территориальные споры в ходе районирования Урала и Сибири (начало 1920-х гг.): геополитика в региональном интерьере» [Зубков, 2008] проанализировано взаимодействие Госплана и местных уральских организаций в процессе определения границ будущей Уральской области. Близка по поставленной проблеме и статья В. Н. Казарина, но в ней рассматривается вопрос разработки проектов административно-территориальной реформы на материале Восточной Сибири [Казарин, 2004]. Таким образом, процесс выбора проекта «районирования» Урала, осуществленного в 1923 г., остается недостаточно изученным.

В данной статье поставлена задача рассмотреть проекты создания Уральской области, разработанные центральными и местными комиссиями в 1919–1923 гг.

Весь процесс разработки проекта Уральской области можно разделить на два этапа: первый этап (1919–1922 гг.) был связан с оформлением концепции, которая обсуждалась преимущественно центральными органами управления; второй этап (1923 г.) – доработка проекта на местном уровне.

На первом этапе можно выделить подэтапы исходя из того, кто работал над концепцией административно-территориального деления. В 1919–1922 гг. сменилось пять административных кураторов реформы: Административная комиссия ВЦИК, Комиссия ГОЭЛРО, Госплан СТО, Комиссия по районированию при СТО, Комиссия по пересмотру учреждений РСФСР при ВЦИК. На втором этапе к работе над проектом подключились Уралплан и Уралэконо, Комиссия по областному строительству и Комиссия ВЦИК по районированию, а также партийные органы.

Обсуждение идеи административно-территориального реформирования началось еще в конце XIX в., но ее разработка активизировалась после февраля 1917 г. Приступить к реализации административно-территориальной реформы на единой основе стало возможным только с окончанием Гражданской войны и переходом к мирному строительству: VII Всероссийский съезд Советов (5–6 декабря 1919 г.) «поручил ВЦИК разработать практически вопрос о новом административно-хозяйственном делении РСФСР с целью введения экономического районного деления страны» (Седьмой Всероссийский..., 1920, с. 251). Для этого была создана первая комиссия по разработке проекта реформы.

Административная комиссия при Президиуме ВЦИК начала функционировать в январе 1920 г. и просуществовала до декабря 1938 г. Главной ее задачей была разработка общих принципов районирования и решение конкретных задач по созданию новых губерний (ГАРФ. Ф. 5677-р. Оп. 1. Л. 1). Председателем комиссии до октября 1921 г. был М. Ф. Владимирский, секретарем – К. Д. Егоров.

В условиях отсутствия единой концепции реформы деятельность комиссии сводилась к разукрупнению губерний. В 1921 г. было принято решение прекратить территориальные преобразования до разработки единой концепции районирования.

С первых заседаний Центральной административной комиссии развернулся спор об основных вопросах реформы: принципах деления, моделях административной иерархии, сроках проведения. В ходе заседаний были проанализированы десятки проектов районирования, авторами которых были А. Н. Челинцев, П. П. Семенов, Д. И. Рихтер, В. В. Докучаев, К. И. Арсеньев, А. Ф. Фортунатов (Там же. Д. 4. Л. 2; Д. 3. Л. 1).

Разработанный комиссией проект нового административного деления обсуждался на 2-й сессии ВЦИК 8-го созыва 19–20 марта 1921 г., где был заслушан доклад М. Ф. Владимирского «Основные положения установления границ административно-хозяйственных районов». Утвердил не в целом проект ВЦИК, а лишь основные его принципы: сосредоточение промышленности; сосредоточение технических культур; тяготение населения к промышленно-распределительным пунктам при осуществлении мелкорайонного деления; направление и характер путей сообщения (железнодорожных, водных, шоссейных и др.); численность населения; национальный состав населения; экономическое тяготение, в том числе при установлении границ национальных образований. Кроме того, при условии работы на местном сырье границы района должны согласовываться с границами района распространения этого сырья, поскольку эти границы не совпадают с границами районов тяготения к промышленным центрам [Сулькевич, 1926, с. 15–16].

Основанием для выделения новой административной единицы считалось преобладание в районе добычи какого-либо одного вида сырья или его обработки, причем в отношении потребления продуктов сельского хозяйства административная единица должна была отвечать требованию самодостаточности (ГАРФ. Ф. 5677-р. Оп. 1. Д. 14. Л. 109). На основании сказанного Е. Иванова делает заключение о том, что итогом работы Административной комиссии ВЦИК было обоснование принципа жесткой специализации как основы формирования новой административно-территориальной структуры страны [Иванова, 2008].

Использование принципа специализации способствовало сохранению губернского деления. Несмотря на то что Административная комиссия рассматривала возможность создания областей, эта идея была настолько расплывчатой, что иногда говорили об «областях, состоящих из губерний». В целом же комиссия считала, что для обеспечения внутреннего административного

деления как центральной части РСФСР, так и ее федеративных частей, необходимо временно сохранить три основные административные единицы – губернию, уезд, волость (ГАРФ. Ф. 5677-р. Оп. 1. Д. 14. Л. 109). Образ губернии был более проработанным, чем образ области; были предложены количественные параметры губернии: численность населения губерний должна была составить до 1,5 млн. чел. и включать от 5 до 10 уездов (по другим источникам 2 млн чел., или 850 тыс. мужчин) [Сулькевич, 1926, с. 15–16; Районирование СССР, 1926, с. 20–21]. Размер губернии (округа) зависел от уровня развития путей сообщения и плотности населения.

В марте 1920 г. Административная комиссия предложила образовать при губисполкомах и уездных исполкомах местные Административные комиссии для разработки на местах вопросов о границах новых административных единиц (ГАРФ. Ф. 5677-р. Оп. 1. Д. 14. Л. 15.). Однако по финансовым причинам и в отсутствии заинтересованности губерний результаты их деятельности оказались незначительными. Так, Челябинское Губэконосо в 1922 г. писало о том, существующее деление является итогом эволюции и новое изменение границ может быть допущено лишь при условии чрезвычайной важности (ГАСО. Ф. 241-р. Оп. 2. Д. 2320. Л. 66).

Несмотря на это, Урал оказался одним из наиболее активных, заинтересованных в административных преобразованиях регионов: свои наработки прислали Екатеринбургская, Челябинская, Уфимская, Пермская губернии. В октябре 1920 г. Административная комиссия при Екатеринбургском губисполкоме рассмотрела проект нового административного деления, который был утвержден 3-м губернским съездом Советов 25 октября 1920 г. и предусматривал создание вместо девяти существующих одиннадцать новых уездов (Там же. Оп. 1. Д. 489. Л. 39–44; ГАРФ. Ф. 5677-р. Оп. 1. Д. 14. Л. 15). Административная комиссия Челябинской губернии составила карты, списки волостей с указанием числа жителей согласно переписи 1920 г. и предложила деление губерний на десять районов. Также были рассмотрены предложения о сокращении числа волостей, многие из которых были образованы после революции (Там же. Л. 73).

Таким образом, Административной комиссией рассматривались разработанные на местах проекты районирования, которые воспроизводили губернское деление: ни один из них не давал оценку возможному созданию области. В таком подходе была заложена тенденция не к укрупнению, а к дальнейшему дроблению. Новые промышленные центры стремились образовать новые губернии, а более сильные губернии – присоединить территории более слабых.

Итоги деятельности комиссии подвел VIII Всероссийский съезд Советов (22–29 декабря 1920 г.), который поручил президиуму ВЦИК ускорить работу по проведению нового административно-хозяйственного деления РСФСР, а основным принципом нового общегосударственного деления сделать принцип экономического тяготения. Кроме того, съезд одобрил народно-хозяйственный план по созданию единой энергетической сети РСФСР (план ГОЭЛРО) и этим решением изменил направление работ над проектом по административно-территориальному делению (Восьмой Всероссийский..., 1920, с. 246–257).

Для реализации этого решения 22 февраля 1921 г. при Совете Труда и Обороне РСФСР была создана *Государственная общеплановая комиссия (Госплан)* (О Государственной..., 1989, т. 13, с. 130–135).

В Госплане работы по экономическому районированию велись *Комиссией по районированию РСФСР*. Она была создана 26 мая 1921 г., ее председателем был назначен И. Г. Александров. Наиболее активное участие в работе комиссии принимали Г. М. Кржижановский, Л. Л. Никитин, Е. З. Волков, Б. Н. Книпович, Е. Я. Шульгин, К. Д. Егоров, М. А. Великанов, И. А. Поплавский, И. Н. Веселовский, С. К. Кондрашов (РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 1. Д. 109. Л. 119).

В Госплане была сформулирована идея экономического районирования страны как основы административно-территориальной реформы и государственного устройства Советского государства. В первую очередь необходимо было решить вопрос о критериях районирования.

Общие принципы районирования, выработанные Госпланом, были озвучены И. Г. Александровым на Первой Всероссийской конференции местных работников по районированию (24–28 февраля 1922 г.) (подробнее о принципах см. [Районирование СССР, 1926, с. 39–40]). Они сводились к тому, что районы должны быть связаны между собой при помощи хорошо организованной транспортной системы, культивировать в своих пределах те виды производства, которые могут быть в них развиты с наименьшими издержками, как природными, так и социальными условиями, *представлять комбинированную систему (это*

противоположность жесткой специализации) хозяйств, построенную на принципе их максимальной работоспособности, т.е. на энергетическом принципе [Иванова, 2008; Кржижановский, 1921, с.135].

На основании предложенных критериев к осени 1921 г. Госплан подготовил первоначальный проект районирования страны. Территория Европейской России была разделена на двенадцать районов (включая Уральский экономический район с центром в г. Екатеринбурге), Азиатской – на девять (ГАСО. Ф. 241-р. Оп. 2.Д. 2320. Л. 22–23). Границы районов было предложено установить исходя из материалов центральных и местных органов с учетом перспектив развития.

В ходе работы комиссии затрагивались и вопросы статуса районов. М. К. Шишков отмечает, что предусматривалось создание 21 автономной области с широкими правами по примеру американских штатов. Под автономией подразумевалась не политическая, а экономическая самостоятельность. Причем не только автономные республики, но и будущие союзные республики намечалось преобразовать в области или включить в их состав [Шишков]. Возможно, это стало одной из причин отказа от полной реализации проекта; экономическая самостоятельность могла привести к борьбе за политическую независимость.

Такой подход Госплана нарушал принципы национальной политики Советского государства. Больше всего споров вызвали вопросы, связанные с районированием национальных республик. Так, Уральский район по составленному Госпланом проекту включал территории, специализирующиеся на горнодобывающем производстве и необходимые для его развития: четыре губернии и Башкирскую АССР полностью. Уральский район в границах старых Пермской, Уфимской и Оренбургской губерний, находящихся в пределах уральских хребтов, и предгорья Вятской губернии делили на 12 подрайонов, центры которых подлежали электрификации: Богословский, Верхнее-Камский, Гороблагодатский, Высокогорский, Екатеринбургский центральный, Златоустинско-Челябинский, Южноуральский, Оренбургско-Илецкий, Камышловско-Шадринский, Пермско-Кунгурско-Красноуфимский, Вятский, Камско-Воткинский (План электрификации..., 1955, с. 523–525; РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 15. Д. 41. Л.15).

Это решение было еще раз подтверждено 13 апреля 1922 г. Президиум ВЦИК утвердил предложения по вопросу об экономическом районировании, основанном на методологии Госплана и его первоначальной сетке районов, согласно которой «Уральский район – состоял из 1 – Уральской области в существующих административных границах без Тобольского, Тюменского, Курганского и Ишимского округов. 2 – Башкирской автономной ССР» (РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 15. Д. 76. Л.2).

Но такой подход противоречил интересам Башкирской АССР, которая стремилась быть независимым экономическим районом. Это противоречие так и не было преодолено в работах Госплана. Кроме этого, районы в сетке Госплана получились явно неравноценными по количеству населения и экономическому потенциалу [Усягин], а границы районов – слишком прямолинейными. Не решены были многие организационные и административные вопросы образования областей. Их вынуждены были дорабатывать на местах, где работа Госплана была организована через районные секции, каждая из которых стремилась учесть интересы одной области в ущерб общим.

Выработанный Госпланом проект деления страны на 21 район развития не получил и согласно постановлению Особого совещания членов 3-й сессии ВЦИК 9-го созыва (15–26 мая 1922 г.) вопрос о районировании был передан на места. Летом 1922 г. в целях доработки проекта Госплана начали создаваться местные комиссии Госплана.

Идея о передаче указанного вопроса на места, в том числе на Урал, уже высказывалась неоднократно (О районировании..., 1967, с. 367). Поэтому 17 января 1921 г. по указанию ВСНХ при Уралпромбюро была создана Комиссия по разработке проекта районирования Урала и смежных территорий в составе председателя тов. Гербека и ее членов: проф. Грум-Гржимайло, инженеров Гассельблата, Дидковского, Чекина, Эйхе и представителей местных органов. На первом заседании комиссии, состоявшемся 19 января 1921 г., начали создаваться подкомиссии, их количество достигло семи:

- для установления грубых границ Уральского района,
- по вопросу о живой рабочей силе,
- административно-политическая,

- по вопросам земельного хозяйства,
- транспортная,
- военная,
- организационная.

В течение первого месяца была закончена предварительная работа: изучены экономика области в целом и ее отдельных частей, масштабы влияния, связи, ожидаемое развитие производства и обмена, естественные условия, определены в общих чертах границы района, включающего семь подрайонов: Печерский, Пермский, Верхотурский, Екатеринбургский, Челябинский, Уфимский (Бакальский), Верхне-Уральский (Магнитный) (ГАСО. Ф 241-р. Оп 1. Д. 489. Л. 113–113 об.). Основаниями этого деления были приняты наличие минеральных месторождений, лесных массивов и положения о комбинированном хозяйстве.

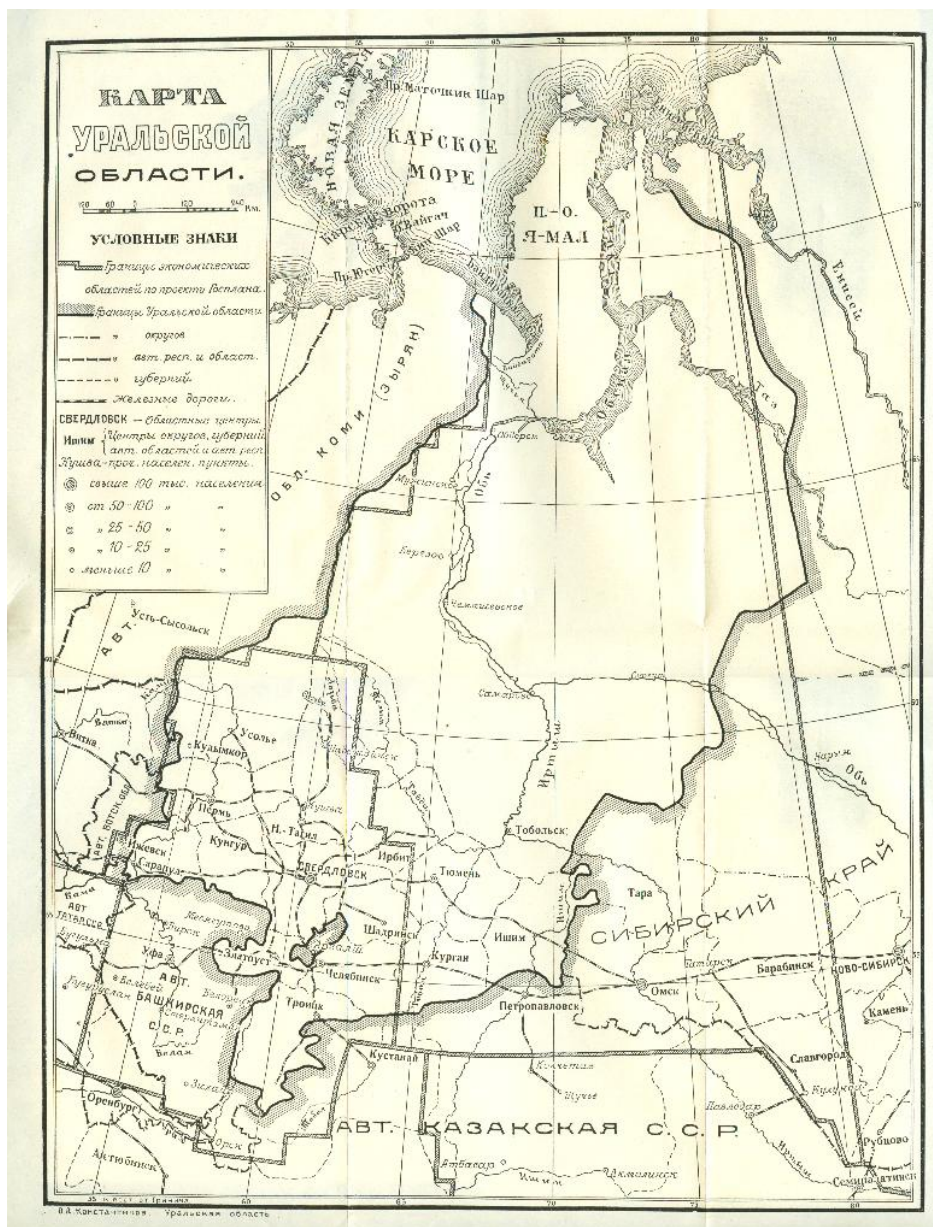


Рис. 1. Карта Уральской области с указанием границ экономических областей по проекту Госплана [СССР по районам..., 1928, с. 199]

Этот проект в марте был отправлен на места и сделан специальный доклад в Москве. После возвращения докладчика, Б. В. Дидковского, комиссия была переименована в *Уральскую областную комиссию по районированию Урала* и введена в состав *Уралэконосо*. С этого момента

ключевым органом в решении вопросов нового деления на местном уровне стало *Уральское областное экономическое совещание* (ГАСО. Ф.193р. Оп.1. Д.4. Л. 157 об.). Комиссия получала финансирование от Госплана (ГАСО. Ф. 241-р. Оп. 2. Д. 2320. Л. 82), поэтому в работу над проектом районирования был включен и *Уралплан*, официально созданный в 1922 г., но неофициально существовавший с 1920 г. В Уралплане также существовала *секция районирования*, председателем которой был Б. В. Дидковский (Там же. Оп.1. Д. 5. Л. 13).

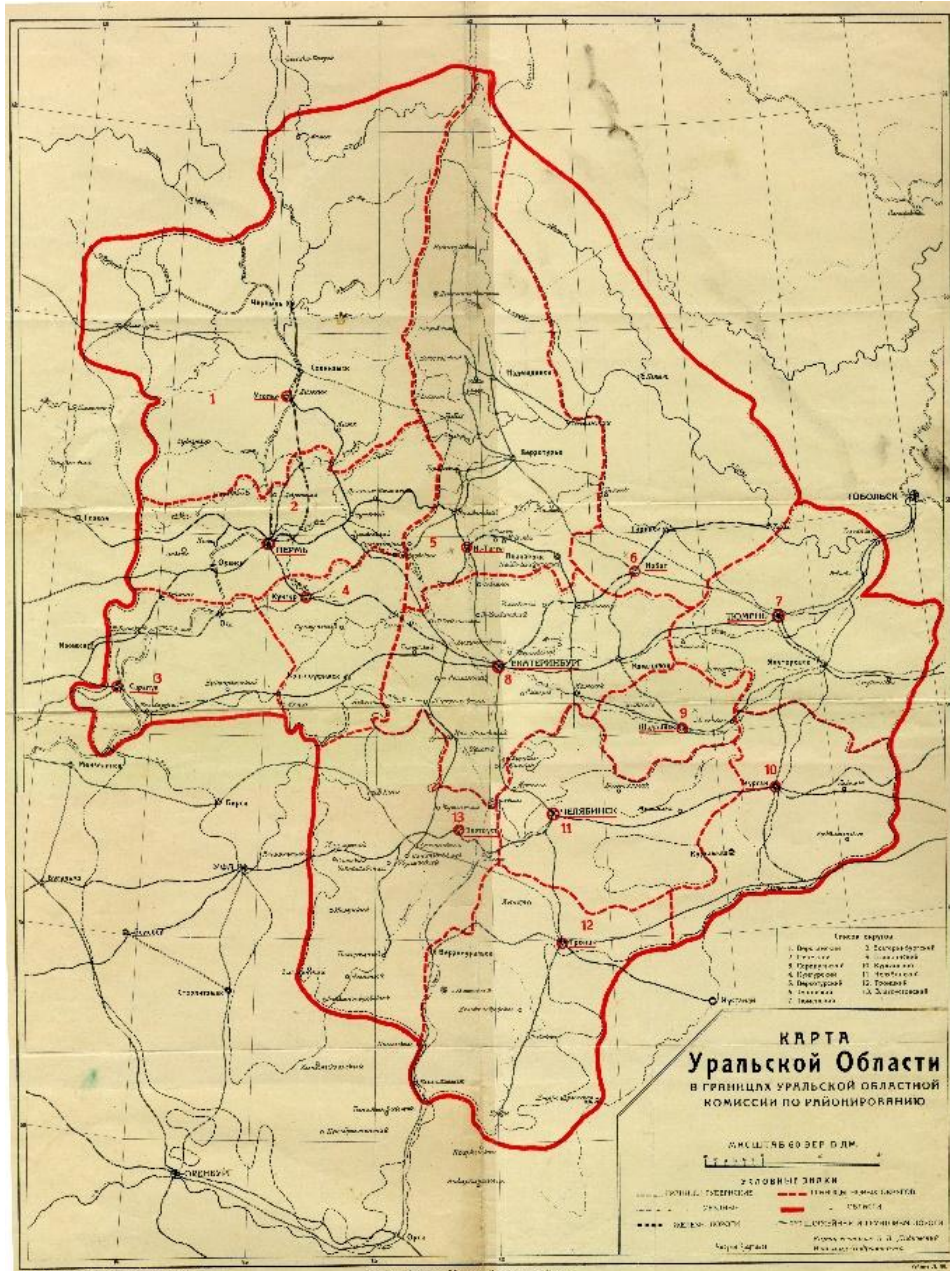


Рис. 2. Карта Уральской области в границах проекта Уральской областной комиссии по районированию.

Областной комиссией по районированию был подготовлен новый проект Уральского района, из которого по указанию центра был исключен Печерский край. Уральский район был разделен на 22 подрайона. Этот проект был представлен 18–19 мая 1921 г. на Совещании представителей с мест, а затем и в Уралэконосо, которое его одобрило и направило на утверждение в центр (ГАСО. Ф. 241-р. Оп.1. Д. 5. Л. 13). После долгого молчания центра работа возобновилась лишь в июле 1922 г., а в феврале 1923 г. пленум Уралэконосо принял за основу выработанный Уралпланом проект деления района на 13 округов. Был подготовлен и проект положений об округах, областях и районах, были

выработаны правила ликвидации губернских учреждений, распределения имущества и пр. Соответствующие документы были направлены в Москву для дальнейшего рассмотрения [Районирование, 1924, с. 11].

Областная комиссия по районированию Урала приняла за основу принципы районирования, предложенные Президиумом ВЦИК, разработанные Госпланом и направленные в апреле на места. Но, во-первых, Уралэкосо предлагало губерниям, если эти принципы не подходят, обосновать другие; во-вторых, в конкретных проектах окружного деления были описаны дополнительные принципы. Например, много внимания уделялось районированию Урала на сельскохозяйственном уровне. Писали, что районирование должно базироваться 1) на различии естественных условий западного и восточного склонов Уральского хребта, 2) на различии северной лесостепи и южной степи. (ГАСО. Ф. 241-р. Оп. 2. Д. 2320. Л. 102).

Пермская губерния при выделении районов в сентябре 1922 г. применяла принципы естественноисторический и продовольственный. А на этапе образования округов она также исходила из характеристики сельского хозяйства: выделенные три округа (Сарапульский, Пермский и Верхне-Камский) приблизительно соответствовали системам землепользования. Также это деление называли климато-ботаническим и считали, что оно не противоречит экономическому принципу и специализации в сфере лесных промыслов, заводской промышленности и чистом земледелии. При образовании районов учитывали также доступность центра района для периферии (Там же. Л. 105).

При делении области на округа был использован финансовый принцип, а именно принцип самокупаемости (соответствие суммы местных доходов стоимости административного аппарата) (Там же. Оп.1. Д. 25. Л. 11).

Тем не менее на заседании президиума Госплана 7 июня 1923 г. констатировали, что коренных схождений между положениями Госплана и основными положениями по районированию Урала, сформулированными в докладе Г. И. Ломова, нет (Там же. Л. 22). Это означало, что используемые на Урале принципы низового районирования в итоге не противоречили идее экономического районирования, а дополняли ее, приспособлявая к местной специфике.

Из переписки центральных и местных комиссий по районированию следует, что разное сочетание принципов и количества уровней управления привело к появлению четырех вариантов административно-территориального деления Урала:

- сохранение губерний с незначительным совершенствованием границ (сохранение Челябинской, Тюменской губерний в существующем виде) (проект административной комиссии ВЦИК);
- укрупнение губерний (например, создание Оренбургской губернии и разделение Тюменской губернии между уральскими и сибирскими губерниями);
- создание областей по проекту Госплана (Уральская область с включением Башкирии без Тобольского севера);
- создание областей по предложенным на местах вариантам (с позиции Екатеринбурга – Уральская область без Башкирии с включением Тобольского севера, с позиции Тюменской губернии – создание области с центром в Тобольске) (Там же Л. 66–67, 70).

Первоначально Уралэкосо стремилось реализовать третий вариант – проект Госплана. На заседании Уральской секция Госплана 28 марта 1923 г. было принято решение включить Башреспублику в Уральскую область и дальнейшую работу по районированию проводить под этим углом. Но В. Е. Грум-Гржимайло объяснял, что этот вопрос на месте даже не обсуждался, так как в силу обостренных отношений с Башреспубликой получать необходимые материалы без директив и нажима из центра было невозможно (Там же. Оп.1. Д. 25. Л. 11–11об.). Несмотря на это, в течение 1922 г. Уралоблэкосо собирало статистические сведения о хозяйстве области, включая Башреспублику (Там же. Оп.2. Д. 2320. Л. 77), т.е. на уровне планирования реформы идею Госплана не отрицали.

С учетом перечисленных препятствий на Урале был разработан проект, соответствовавший четвертому варианту районирования. Он был представлен 11–15 июля 1923 г. на 2-й сессии пленума Госплана. Ко времени его проведения на Урале был принят в качестве официального проект деления Уралобласти на 15 округов. Она включала в себя четыре губернии и Тобольский Север (Верхкамский, Пермский, Сарапульский, Кунгурский, Верхотурский, Туринский,

Тюменский, Екатеринбургский, Шадринский, Курганский, Челябинский, Троицкий, Златоустовский, Тобольский, Ишимский) (РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 15.. Д.125. Л.406).

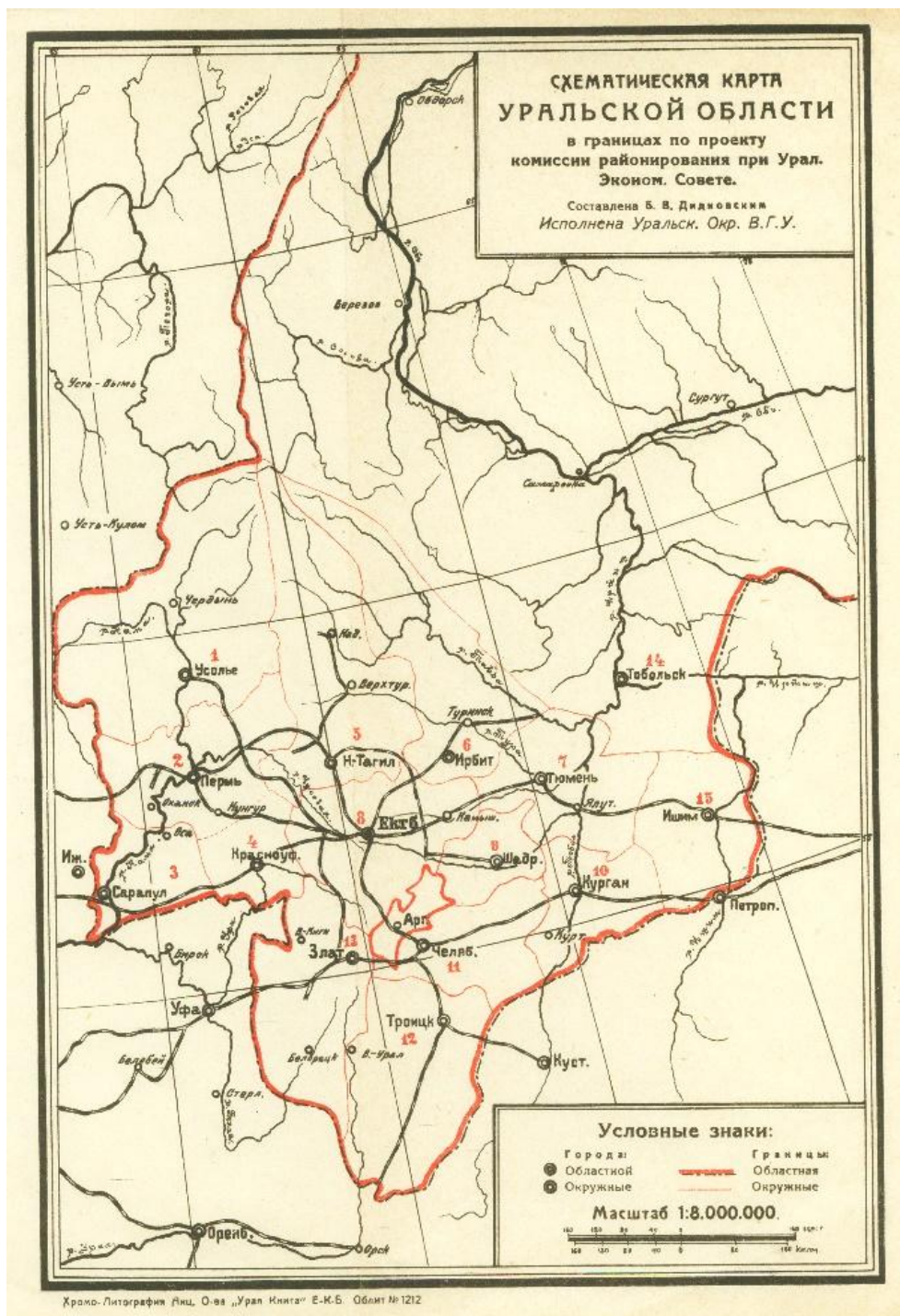


Рис. 3: Карта Уральской области по проекту комиссии районирования при Уралоблэжкосо [Материалы..., 1923, с. 495]

Присоединение Тобольского Севера к Уралу для Госплана оказалось полной неожиданностью. Проект положения об Уралобласти, выработанный комиссией ВЦИК, нуждался, как полагал Госплан, в изменениях, касающихся состава округов области. Госплан предлагал исключить из нее Ишимский, Тюменский, Курганский, Тобольский округа (РГАЭ. Ф. 4372. Оп. 15. Д. 125. Л. 550). Как позже отмечалось в документах Госплана, правильность выделения округов не вызывала сомнений, но отнесение их к Уральской области было спорным. В итоге Уралу было разрешено продолжать районирование в намеченных им границах. При этом К. Д. Егоров,

представитель ВЦИК, отказался нести ответственность за районирование в границах, предложенных Уралом. Представители же Урала заявили о готовности всю ответственность взять на себя. Негласно предполагалось, что 5 августа 1923 г. на совещании в Омске будет принято решение, согласно которому два округа Тобольского Севера все же отойдут к Западной Сибири и к 15 августа заключение по этому вопросу поступит в Госплан, а 1 сентября на заседании ВЦИК вопрос границ должен быть решен окончательно (Там же.Л.413).

Совещания в центре показали, что проекты Госплана противоречат действительности. Кроме того, впервые в Госплане были слышны голоса не представителей ведомств, защищавших свои интересы, а людей, освещавших положение дела с точки зрения мест. Поэтому доклад уральских представителей, который был тщательно подготовлен и согласован, раскрывал новые стороны районирования и производил впечатление (ГАСО. Ф. 241-р. Оп. 2. Д. 2358. Л. 31–38). Возможно, поэтому решили прислушаться к Уралу как носителю альтернативной идеи и сразу не отказались от неожиданного варианта районирования. К тому же вариант, предложенный Уралом, отвечал главным задачам советской власти: отказу от губерний как символа дореволюционной системы управления, опоре на промышленные – пролетарские – центры, которые бы выполняли функцию просветительства по отношению к отсталым окраинам, и т.д.

На заседании *комиссии ВЦИК по районированию* (образованной 9 мая 1923 г. для работы по созданию двух областей) 6 октября 1923 г. был принят состав Уральской области в соответствии с проектом Уралэкозо (ГАСО. Ф. 241-р. Оп. 1. Д. 25. Л. 36, 42). Все споры о границах Урал области были разрешены постановлением ВЦИК от 3 ноября 1923 г.: в нее вошли территории и четырех губерний, в том числе Тюменский и Курганский округа. Тобольский и Ишимский округа были включены в область, но, по настоянию представителей Сибири, временно – до решения общего вопроса о районировании Сибири [Материалы..., 1923, с. 1–27]. Уральская область просуществовала в принятых границах до 1934 г.

Из трех проектов районирования Урала, которые мы рассмотрели, первый – Административной комиссии – не предполагал создание областей и принципиальное изменение административно-территориальной системы страны, второй – Госплана – был великолепно проработан экономически, основывался на перспективной концепции электрификации и планирования, но был оторван от реальности и потому был нереализуем. Потому работа по районированию была передана на места. В итоге на Урале был реализован проект, предложенный уральскими областными органами.

То, почему центральные органы (комиссия ВЦИК по районированию) приняли идеи, высказанные на местном уровне, можно объяснить по-разному. Во-первых, центральная власть стремилось получить политическую и экономическую поддержку регионов. Во-вторых, слабую теоретическую подготовку центральных комиссий, обнаруженную при решении вопросов о проведении границ на местах, попытались восполнить, прибегнув к знаниям местных комиссий. Их решения дополняли друг друга и стали этапами создания конечного проекта районирования Урала.

Однако, если первоначально реформу считали экономическим районированием, то потом в местной печати реализованный вариант получил название административно-хозяйственного районирования [Попов, 1926, с. 28].

Примечания

¹ Исследование выполнено при поддержке РФФ, проект №16-18-10106 «Раннесоветское общество как социальный проект: идеи, механизмы реализации, результаты конструирования».

Список источников

- О введении в действие положения об Уральской области: Постановление ВЦИК от 3 октября 1923 г. // Материалы по районированию Урала. М., 1923. Т.1.С. 1–27.
- О Государственной общеплановой комиссии: Положение СНК от 22 февраля 1921 г. // Декреты советской власти. Т. 13.. 1 февраля – 31 марта 1921 г. М.: Изд-во полит. лит., 1989. С. 130–135.
- О порядке изменения границ губернских, уездных и прочих: декрет СНК РСФСР от 27 января 1918 г. №318 // Собр. узаконений РСФСР. М., 1918. №21, 19 (6) февраля. С. 324.
- О районировании: Резолюция XII Съезда РКП(б) [25 апреля 1923 г.]// Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. 1917–1952. М., 1967. Т.1. С. 367.

Восьмой Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов: Стеногр. отчет (22–29 декабря 1920 г.). М.: Гос. изд-во, 1920. С. 228–231, 246–257. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 5677-р. Оп. 1. Д. 3, 4, 14. Государственный архив Свердловской области (ГАСО). Ф. 241-р. Оп.1. Д. 25, 489; Оп.2. Д. 5, 2320, 2358; Ф. 193-р. Оп.1. Д.4. План электрификации РСФСР: Доклад 8-му Съезду Советов Государственной комиссии по электрификации. 2-е изд. М.: Гос. изд-во полит. лит., 1955. С. 523–525. Российский государственный архив экономики (РГАЭ). Ф. 4372. Оп. 1. Д.109; Оп. 15.Д. 2, 41, 76, 125. Седьмой Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов: Стеногр. отчет (5–9 декабря 1919 г.). М.: Гос. изд-во, 1920. С. 251.

Библиографический список

- Аламтеев П.М.* Экономическое районирование СССР. М.: Госпланиздат, 1959. 262 с.
- Бушмаков А.В.* Пермская губерния: «великий перелом»: Административно-территориальное деление в Пермском крае в 1917–1938 гг. // Ист.-архив. журн. «РЕТРОспектива». 2007. №1. С. 3–8.
- Ерёмченко В.Г.* Реформы в области административно-территориального устройства РСФСР и их отражение в истории Прикамья // Матер. межрегион. науч.-практ. конф. «Административно-территориальные реформы в России. К 225-летию Пермского наместничества. Пермь, 2006. С. 94–98.
- Зубков К. И.* Начальный этап формирования советской политики освоения Севера: Уральская область и Тобольский Север в 1920-е гг. // Урало-Сибирский Север в развитии российской цивилизации: Сб. науч. статей. Екатеринбург: Изд-во ИИиАУрО РАН, 2005. С. 102–119.
- Зубков К. И.* Территориальные споры в ходе районирования Урала и Сибири (начало 1920-х гг.): геополитика в региональном интерьере // Гуманит. науки в Сибири. 2008. №2. С. 62–65.
- Иванова Е. А.* Разработка программы районирования в годы гражданской войны (1918–1921) как этап административно-территориального реформирования РСФСР // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Сер.: История. Политология. 2008. №2 (42). URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/razrabotka-programmy-rayonirovaniya-v-gody-grazhdanskoj-voyny-1918-1921-kak-etap-administrativno-territorialnogo-reformirovaniya-rsfsr> (дата обращения: 13.09.2016).
- Казарин В. Н.* Как могла быть устроена Восточная Сибирь в 1920-е гг.: к истории одной научной дискуссии // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2004. №1. С. 114–120.
- Карпов Е. В.* Проблема административных границ Уральской области в начале 1920-х гг. // Региональная структура России в геополитической и цивилизационной динамике: Докл. междунар. науч. конф., Екатеринбург, 23–25 февр. 1995 г. Екатеринбург, 1995. С. 13–142.
- Колосовский Н. Н.* Теория экономического районирования. М.: Мысль, 1969. 335 с.
- Кржижановский Г.* Хозяйственные проблемы в РСФСР и работа государственной общеплановой комиссии (Госплана). М., 1921. Т.1, вып. I. 112 с.
- Материалы по районированию Урала. Т.3: Предварительное описание округов. Екатеринбург, 1923. 501 с.
- Меерович М. Г.* «Генетики» и «телеологи» – дискуссия о районировании СССР // Архитектон: известия вузов. 2012. № 40. URL: http://archvuz.ru/2012_4/8 (дата обращения: 10.10.2016).
- Мотревич В. П.* Уральская область РСФСР (к 90-летию образования) // Аграрный вестник Урала. 2013. №11. С. 45–49. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/uralskaya-oblast-rsfsr-k-90-letiyu-obrazovaniya> (дата обращения: 17.09.2016).
- Попов В. Л.* Экономическое районирование Сибири // Северная Азия. 1926. №4. С. 28–32.
- Районирование СССР: Сб. материалов по районированию с 1917 по 1925 г. / под ред. К.Д. Егорова. М.; Л.: Плановое хозяйство, 1926. 307 с.
- Районирование Урала. Свердловск, 1924. 135 с.
- СССР по районам. Уральская область. 2-е изд. М.: Гос. изд-во, 1928. 202 с.

Сулькевич С.И. Административно-политическое строение Союза ССР. Л.: Гос. изд-во, 1926. 300 с.

Усаягин А.В. Территориальное управление в России: территория, история, современность, проблемы и перспективы. URL: <http://www.terrus.ru/mono/r3/3.4.2.shtml> (дата обращения: 17.09.2016).

Шишков М.К. О реформе территориального устройства России. URL: <http://www.terrus.ru/sources/articles/id662.shtml> (дата обращения: 17.09.2016).

Шульгина О.В. Опыт радикальной трансформации административно-территориального деления России в 1923–1929 гг. // Актуальные проблемы современной науки. 2004. №6(21). С. 26–28.

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

Дата поступления рукописи в редакцию 10.10.2016

URAL IN THE CONTEXT OF THE 1923 ADMINISTRATIVE REFORM PROJECTS

T. V. Solovyeva

Ural Federal University, Turgenev str., 4, 620083, Yekaterinburg, Russia
tasolovushka@gmail.com

The article deals with the interaction of the central and local authorities in organizing the administrative division of the Urals in the early 1920s. The author describes three projects of the Urals' division, which differed in size, borders and the status of the future administrative units. Analyzing the correspondence between the central and local commissions, the author states that the project implemented in the Urals was developed by the local authorities. The local project contradicted the idea of economic zoning and was not fully adopted at the center: according to the decision of the All-Russian Central Executive Committee on November 3, 1923, the Ural region was established on a temporary basis, until the subsequent zoning of Siberia. This conclusion changes the image of economic zoning as a deliberate administrative reform and the experimental zoning of the Urals as the first step of this reform. The creation of the Ural region has become a concession to the regional leadership to gain support in the matter of organizing administrative and territorial reforms, as it solved the problem of eliminating the provincial division, studying the local economy, and delegating some power to the region. However, the lessons learned from the creation of the region and its subsequent functioning were taken into account in the administrative reforms at the remaining territory of the Soviet state and influenced the subsequent reform of the administrative division that followed in 1934.

Key words: Ural region, economic zoning of the Urals, the 1923 administrative reform, GOELRO plan, State Planning Commission, Ural Economic Soviet, Boris V. Didkovsky.

References

- Alampiev, P.M. (1959), *Ekonomicheskoe rayonirovanie SSSR* [Economic zoning of the USSR], Gosplanizdat, Moscow, USSR, 262 p.
- Bushmakov, A.V. (2007), "Perm province: "a great turning point". Administrative-territorial division in the Perm Territory in 1917-1938", *Istoriko-arhivnyy zhurnal «RETROspektiva»*, №1, pp. 3–8.
- Eryomenko, V.G. (2006), "Reforms in the field of the administrative and territorial structure of the RSFSR and their reflection in the history of the Kama region", in *Materialy mezhhregional'noy nauchno-prakticheskoy konferentsii «Administrativno-territorial'nye reformy v Rossii. K 225-letiyu Permskogo namestnichestva* [Materials of the interregional scientific and practical conference "Administrative-territorial reforms in Russia. To the 225th anniversary of the Perm governorship"], Perm', Russia, pp. 94–98.
- Zubkov, K.I. (2005), "The initial stage in the formation of the Soviet policy of development of the North: the Ural region and the Tobolsk North in the 1920s", in *Uralo-Sibirskiy Sever v razvitii rossiyskoy tsivilizatsii. Sbornik nauchnykh statey* [Ural-Siberian North in the development of Russian civilization. Collection of scientific articles], Yekaterinburg, Russia, pp. 102–119.
- Zubkov, K.I. (2008), "Territorial disputes during the regionalization of the Urals and Siberia (early 1920s): geopolitics in the regional interior", *Gumanitarnye nauki v Sibiri*, №2, pp. 62–65.
- Ivanova, E.A. (2008), "Development of a zoning program during the Civil War (1918-1921) as a stage of administrative and territorial reform of the RSFSR", *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya. Politologiya*, №2 (42), available at: <http://cyberleninka.ru/article/n/razrabotka-programmy-rayonirovaniya-v-gody-grazhdanskoy-voyny-1918-1921-kak-etap-administrativno-territorialnogo-reformirovaniya-rsfsr> (accessed 13.09.2016).

- Kazarin, V.N. (2004), "How could Eastern Siberia have been organized in the 1920s: to the history of one scientific discussion", *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii*, №1, pp. 114–120.
- Karpov, E.V. (1995), "The problem of administrative boundaries of the Urals region in the early 1920s", in *Regional'naya struktura Rossii v geopoliticheskoy i tsivilizacionnoy dinamike: Dokl. Mezhdunar. nauch. konf., Ekaterinburg, 23-25 fevr. 1995 g.* [Regional structure of Russia in geopolitical and civilizational dynamics], Yekaterinburg, Russia, pp. 13–142.
- Kolosovskiy, N.N. (1969), *Teoriya ekonomicheskogo rayonirovaniya* [The Theory of Economic Zoning], Izdatel'stvo «Mysl'», Moscow, USSR, 335 p.
- Krzhizhanovskiy, G. (1921), *Hozyaystvennye problemy v RSFSR i rabota gosudarstvennoy obshcheplanovoy komissii (Gosplana)* [Economic problems in the RSFSR and the work of the state general planning commission (Gosplan)], Vol.1, Moscow, USSR, 112 p.
- Materialy po rayonirovaniyu Urala. Predvaritel'noe opisaniye okrugov* (1923) [Materials on the zoning of the Urals. Preliminary description of counties], Vol. III, Yekaterinburg, USSR, 501 p.
- Meerovich, M.G. (2012), ""Genetics" and "teleologists" - discussion about the regionalization of the USSR", *Arhitekton: izvestiya vuzov*, № 40, available at: http://archvuz.ru/2012_4/8 (data obrashcheniya: 10.10.2016).
- Motrevich, V.P. (2013), "Ural region of the RSFSR (to the 90th anniversary of formation)", *Agrarnyy vestnik Urala*, №11, p. 45–49, available at: <http://cyberleninka.ru/article/n/uralskaya-oblast-rsfsr-k-90-letiyu-obrazovaniya> (accessed 17.09.2016).
- Popov, V. L. (1926), "Economic zoning of Siberia", *Severnaya Aziya*, №4, p. 28–32.
- Rayonirovaniye SSSR: Sb. materialov po rayonirovaniyu s 1917 po 1925 g.* (1926) [Zoning of the USSR: Materials for zoning from 1917 to 1925], Planovoe hozyaystvo, Moscow, Leningrad, USSR, 307 p.
- Rayonirovaniye Urala* (1924) [Zoning of the Urals], Izdanie ural'skogo oblastnogo komiteta sovetov rabochih, krest'yanskikh i krasnoarmeyskikh deputatov, Sverdlovsk, USSR, 135 p.
- SSSR po rayonam. Ural'skaya oblast'* (1928) [The USSR by districts. The Ural region], Gosudarstvennoe izdatel'stvo, Moscow, USSR, 202 p.
- Sul'kevich, S.I. (1926), *Administrativno-politicheskoe stroeniye Soyuznaya SSR* [The administrative and political structure of the USSR], Gosudarstvennoe izdatel'stvo, Leningrad, USSR, 300 p.
- Usyagin, A.V. (2016) *Territorial'noye upravleniye v Rossii: territoriya, istoriya, sovremennost', problemy i perspektivy* [Territorial management in Russia: territory, history, modernity, problems and prospects], available at: <http://www.terrus.ru/mono/r3/3.4.2.shtml> (accessed 17.09.2016)
- Shishkov, M.K. (2016) *O reforme territorial'nogo ustroystva Rossii* [On the Reform of the Territorial Structure of Russia], available at: <http://www.terrus.ru/sources/articles/id662.shtml> (accessed 17.09.2016)
- Shul'gina, O.V. (2004), "The experience of a radical transformation of the administrative-territorial division of Russia in 1923-1929", *Aktual'nye problemy sovremennoy nauki. Informatsionno-analiticheskyy zhurnal*, №6(21), pp. 26–28.
- Yarkova, E.I. (2013), "Administrative and territorial reform of 1923: the creation of the Ural region", in *Desyatye Tatishchevskie chteniya: mat-ly vsenos. nauch.-prakt. konf. (Ekaterinburg, 20-21 noyabrya 2013 goda)* [Tenth Tatishchev readings: materials of all-Russian conference (Yekaterinburg, November 20-21, 2013)], Yekaterinburg, Russia, pp. 346–351.