

В. М. Рынков

**ВРЕМЕННОЕ ОБЛАСТНОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО УРАЛА:
СООТНОШЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ И ОБЩЕРОССИЙСКИХ
ФАКТОРОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (август–декабрь 1918 г.)***

doi: 10.30759/1728-9718-2019-2(63)-96-103

УДК 94(470.5)“1918”

ББК 63.3(235.55)612

Деятельность Временного областного правительства Урала рассмотрена с точки зрения перспектив и возможностей существования региона в качестве автономного субъекта федерации. Ранее тема изучалась на узкой источниковой базе, а ключевые документы вводились в научный оборот предшественниками вне контекста, объясняющего мотивы их происхождения. Автор анализирует законодательство и документы уральского правительства, уделяя основное внимание выявлению движущих сил и механизмов эволюции уральского автономизма во второй половине 1918 г. Первоначально предполагалось, что региональные органы ограничатся регулированием только отдельных отраслей, необходимых для обеспечения самоуправления территории горнозаводского Урала. Но решение поставленных задач потребовало от правительства более широкого комплекса мер, выделения дополнительных сфер управления, подготовки значительного количества нормативных актов. Временное областное правительство Урала адаптировало для уральских территорий законодательство Самарского Комуча и Временного Сибирского правительства. Оно также выдвинуло ряд законодательных инициатив, которые позже использовались Российским правительством для проведения социальной политики и обеспечения взаимодействия центральной и региональной власти, для выстраивания отношений между регионами. Основным мотивом расширения компетенции региональной власти и выдвижения претензий на обширную территорию являлось стремление уральского правительства обеспечить социальную стабильность и успешное экономическое развитие Урала в ближайшем и отдаленном будущем.

Ключевые слова: Временное областное правительство Урала, Гражданская война, автономия, законодательство, идеология, экономическая и социальная политика, региональное управление

Гражданская война в России привела к распаду единого политического пространства. В советском лагере автономии создавались с санкции вышестоящих органов власти и при их непосредственном участии. В первые годы реализации советского политического проекта для местных инициатив оставался широкий простор. Противники большевиков чаще сталкивались со стихийным автономизмом. Противостоявшие большевикам политические силы нередко провозглашали независимость с целью отдалиться от Центра, в котором видели угрозу, и в расчете на постепенное объединение антибольшевистских сил и на восстановление государственного единства.

Это не означает, что в лагере «белых» не осуществлялся поиск форм будущего федера-

тивного устройства. Напротив, принцип непредреждения для антибольшевистских сил стал не догмой, а руководством к политическому творчеству. Представления о будущей России как о федерации оказались присущими противоположным лагерям Гражданской войны в равной степени. Тактический сепаратизм в расчете на временное приглушение острых военно-политических конфликтов стал лишь одним из факторов рождения автономий, наряду с глубокими социально-экономическими предпосылками к усилению самостоятельности отдельных регионов и с политическими амбициями региональных элит. Переплетение упомянутых факторов в значительной мере определяло внутреннюю политику органов власти всех автономных территориальных образований постреволюционной эпохи.

Пристальное внимание историков к данной теме свидетельствует о ее научно-теоретической и практической актуальности. Но сравнительный анализ различных моделей взаимодействия Центра и регионов в историографии детально разработан лишь применительно к истории национальных государственных

*Рынков Вадим Маркович — к.и.н., врио директора, Институт истории СО РАН; доцент, Новосибирский государственный университет (г. Новосибирск)
E-mail: vadvet@list.ru*

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ, проект № 18-09-00580 «Социальная политика антибольшевистских правительств на востоке России: идеология, законодательство, практика (1918–1922 гг.)» (рук. В. М. Рынков)

образований в антибольшевистском лагере. Упущение тем более очевидно, если учесть интерес историков к советскому районированию 1920-х гг., при проведении которого учитывались не столько этнокультурные факторы, сколько экономическая целесообразность. Есть все основания задаться вопросом о том, в какой степени наработанный в антибольшевистском лагере опыт был учтен и использован советским руководством при проведении административно-территориальных реформ.

В отношении лагеря контрреволюции в широких географических рамках тему изучал только В. А. Кожевников.¹ Его исследование выстроено в государственно-правовом и политологическом ключе. Не менее важны геополитические и экономические аспекты построения федерализма. Они изучались в меньшей степени и только как часть проблемы хозяйственного регулирования первых лет советской власти.²

В нашем исследовании внимание уделено опыту построения федеративных отношений, базировавшихся на территориальном принципе. Такая постановка проблемы объясняет сужение территориальных рамок до Уральского региона. На востоке России только Урал оказался в положении региона, генерирующего собственную автономию, никак не связанную с этнической самоидентификацией. Именно здесь во второй половине 1918 г. Временным областным правительством Урала (далее — ВОПУ) была предпринята первая попытка сначала воплотить на практике, а затем и разработать теоретически автономию крупной территории.

Политическая история Урала в годы Гражданской войны многократно описана в исторической литературе. В частности, есть несколько публикаций, специально посвященных ВОПУ. Характерной особенностью историографии является идущее еще от мемуариста Л. А. Кроля и разделяемое большинством советских и постсоветских историков убеждение в особой значимости внешних факторов появления уральского правительства. Этим объясняется смещение исследовательских акцентов на анализ территориальных споров ВОПУ с Самарой и Омском и процесса лавирования

между ними при формировании общероссийского правительства.³ Успешно также изучается социально-экономическая политика ВОПУ, которая современными исследователями показана как балансирование между интересами рабочего класса и буржуазии.⁴ Но проблема формирования политического пространства обсуждается только в небольшой публикации Е. П. Сичинского и в диссертационном исследовании Е. А. Плешкевича.⁵ Последний предложил рассматривать Урал как субъект федерации, для которого в качестве федеративного центра до образования полномочного общероссийского правительства выступало Временное Сибирское правительство.

Вкратце напомним историю ВОПУ. Его состав, структура и политическая платформа согласовывались на заседаниях межпартийной комиссии, проходивших в Екатеринбурге с 1 по 19 августа 1918 г. Правительство было сформировано 19 августа. В его состав вошло 8 главных управлений. Позже появился продовольственный отдел. Высшим административным органом стал Совет ВОПУ, включавший главноуправляющих, их товарищей (помощников) и управляющего делами. Подчинившись указу Временного Всероссийского правительства от 4 ноября 1918 г. о ликвидации местных государственных образований, Совет ВОПУ 10 ноября принял решение о самоупразднении.⁶

Одним из аргументов в пользу создания автономии являлось наличие еще в царском законодательстве (горном, торгово-промышленном, трудовом и пенсионном) особых актов, регулирующих положение дел только в уральском горнозаводском хозяйстве. Именно в упомянутых отраслях Совет ВОПУ намеревался реализовывать претензии на

¹ См.: Кожевников В. А. Государственное устройство России в планах антибольшевистской оппозиции (1917–1922 гг.). Воронеж, 2003.

² См.: Авдаков К. Ю. Организационно-хозяйственная деятельность ВСНХ в первые годы Советской власти (1917–1921 гг.). М., 1971; Ходяков М. В. Децентрализм в промышленной политике регионов России: 1917–1920 гг. СПб., 2001.

³ См.: Сичинский Е. П. Из истории Временного областного правительства Урала (К вопросу о «третьем пути» в русской революции) // История СССР. 1992. № 1. С. 164–171; Плешкевич Е. А. Временное областное правительство Урала: дискуссия о причинах образования // Отечественная история. 2003. № 5. С. 30–35.

⁴ См.: Иванов А. В. Социально-экономическая политика Временного областного правительства Урала (август–ноябрь 1918 года): к истории изучения проблемы // Изв. УрГЭУ. 2013. № 2 (46). С. 89–95.

⁵ См.: Сичинский Е. П. Идеи уральского областничества в годы гражданской войны // Россия и Восток: проблемы взаимодействия: материалы Междунар. науч. конф. Челябинск, 1995. Ч. 2. С. 63–65; Плешкевич Е. А. Органы государственной власти и управления правительства «демократической контрреволюции» и диктатуры А. В. Колчака на Урале (1917–1919 гг.): дис. ... канд. ист. наук. Челябинск, 2002. С. 161–180.

⁶ См.: Временное Всероссийское правительство (23 сентября–18 ноября 1918 г.): сб. документов и материалов. Новосибирск, 2010. С. 213, 214, 219.

автономное управление. Но структуру правительства обозначили шире, включив в нее главные управления не только торговли и промышленности, горных дел, труда, земледелия и государственных имуществ, но и внутренних дел, финансов, юстиции, народного просвещения. Такой набор ведомств создавал дополнительное обоснование претензиям на региональный суверенитет.

ВОПУ первоначально не намеревалось регулировать другие стороны жизнедеятельности общества отчасти из тактических соображений, связанных с отсутствием собственных средств, кадров и ресурсов, отчасти признавая целесообразность полной централизации некоторых отраслей управления. В частности, уральское правительство отказалось от проведения собственной внешней политики, от руководства армией, транспортом и связью (почтой и телеграфом), передав их в ведение соответствующих министерств Временного Сибирского правительства.

На практике разграничить сферы ответственности двух правительств оказалось не так просто. 21 сентября 1918 г. Совет ВОПУ утвердил «Соглашение о железных дорогах Урала, почтовом и телеграфном тарифах, об экономическом взаимодействии и о согласовании деятельности Временного областного правительства Урала и Временного Сибирского правительства».⁷ Конкретные детали взаимодействия правительств Урала и Сибири разрабатывались в острейшей дискуссии почти месяц.

Раньше других последовало уточнение условий взаимодействия в транспортной сфере. На заседании 23 августа 1918 г. Совет ВОПУ сформулировал меры для обеспечения некоторой самостоятельности Урала без нарушения принципа единства управления транспортным хозяйством. Для этого предлагалось учредить должность товарища министра путей сообщения по Уралу. Его кандидатура подлежала согласованию между уральским и сибирским правительствами. Товарищ министра должен был представлять интересы Уральского региона во всероссийском масштабе. Также наметили создание Уральского округа путей сообщения. Структуру управления округа и очертания подведомственной территории намеревались определить позже. Округ должен был объединить все железнодорожные, водные и шоссей-

ные магистрали, не только проходившие по территории горнозаводского Урала, но и ведущие к нему, если они обеспечивали доставку необходимых уральскому хозяйству ресурсов из близлежащих районов.⁸

Еще решительнее отстаивал Совет ВОПУ самостоятельность в управлении промышленными предприятиями. За два века на Урале был накоплен солидный опыт руководства индустрией с разделением полномочий Центра и региона. К важнейшим шагам новейшей истории следует отнести создание в 1915 г. Заводского совещания по Уральскому району — одного из территориальных органов Особого совещания по обороне.

С 20 августа 1918 г. в Екатеринбурге при постоянном представителе Временного Сибирского правительства на Урале С. С. Постникове стало работать совещание по делам промышленности.⁹ Такое вторжение в компетенцию едва нарождавшейся автономии уральская политическая элита встретила негативно. Совет ВОПУ на протяжении нескольких заседаний обсуждал вопрос о создании Уральского промышленного комитета. Положение о нем было утверждено Советом ВОПУ 9 сентября 1918 г.,¹⁰ а через девять дней состоялось его первое организационное заседание. Заводское совещание упразднили, а его функции передали вновь созданному Комитету, который управлял не только военно-промышленными предприятиями, но и всей уральской промышленностью. Правда, теперь возникла необходимость распределить полномочия между Главным управлением горных дел и Уральским промышленным комитетом. Для минимизации пересечений в работе двух органов к компетенции Комитета отнесли распределение заказов между заводами, установление цен на готовые изделия, распределение готовой продукции между потребителями, а Главное управление устанавливало план производства и распределяло промышленное сырье между предприятиями.

В литературе не раз утверждалось, что Уральский промышленный комитет был создан по инициативе и в интересах Временного

⁸ Там же. P-569. Оп. 3. Д. 7. Л. 3, 3об.

⁹ См.: Никонова О. Ю. Социально-экономическая политика «демократической контрреволюции» и диктатуры Колчака на Урале (1918–1919 гг.): дис. ... канд. ист. наук. Челябинск, 1996. С. 64.

¹⁰ См.: Собрание узаконений и распоряжений Временного областного правительства Урала (далее — СУР ВОПУ). Екатеринбург, 1918. № 3. Ст. 12. Опубл.: Антибольшевистское правительство (Из истории белого движения). Тверь, 1999. С. 97, 98.

⁷ ГАСО. Ф. P-569. Оп. 3. Д. 32. Л. 490б.; Ф. P-1951. Оп. 1. Д. 4. Л. 13–15об.

Сибирского правительства.¹¹ Но его состав и деятельность свидетельствуют о приоритете уральских региональных интересов. Примечательно, что с учреждением Комитета привлеченные С. С. Постниковым специалисты перешли на службу в уральские структуры.

25 сентября 1918 г. Совет ВОПУ уточнил территорию действия некоторых своих распоряжений. Все предприятия горной промышленности Урала, независимо от того, в какой из губерний они располагались, объявлялись подчиненными Главному управлению горных дел. Его главноуправляющий наделялся всеми правами и обязанностями, которые ранее были у министра торговли и промышленности.¹² На сопредельных с Уралом территориях лесничества подчинялись управлениям земледелия и государственных имуществ, находясь в ведении Министерства земледелия. Но на Урале лесоразработки были признаны частью горнозаводского хозяйства.¹³ Поэтому Совет ВОПУ отнес лесное хозяйство Урала к ведению Главного управления горных дел, а не Главного управления земледелия.

Однако курс на самостоятельность проводился правительством крайне осторожно. 10 октября 1918 г. Совет ВОПУ принял постановление о передаче всех доходов от казенных заводов и иных предприятий, от эксплуатации лесов в общегосударственный бюджет. Одновременно перед «центральным правительством» решили поставить вопрос о рационализации финансирования государственных предприятий Урала. В ходе обсуждения на том же заседании признали целесообразным все денежные поступления принадлежавших казне уральских предприятий оставлять в распоряжении областного финансового ведомства, обращая эти средства на содержание самих предприятий. В государственный бюджет предложили направлять только чистую прибыль.¹⁴

Вопреки ожиданиям, снабжение Урала продовольствием потребовало уточнения автономных прав региона. Временное Сибирское правительство признало Урал потребляющей продовольствие территорией, заявило о готовности включить ее в общий план снабжения хлебом по единым с Сибирью нормам потребления. Для разработки такого плана

Омск направил в Екатеринбург уполномоченного, обозначив претензию на полный контроль в сфере продовольственного снабжения. Уральские политики проявили понятную обеспокоенность. На заседании 29 августа 1918 г. Совет ВОПУ решил создать отдел продовольствия, произвести учет всех имеющихся на подконтрольных ВОПУ территориях излишков хлеба, определить дефицит и принять меры по снабжению Урала хлебом. Распределение полученных из Сибири партий хлеба также передавалось уральскому ведомству продовольствия. Но так как основные партии хлеба на Урал поступали с востока, отделу пришлось взаимодействовать с представителем Временного Сибирского правительства.¹⁵ Уже через месяц оказалось, что Сибирь, приняв огромный наряд в 200 вагонов продовольствия, доставила на Урал всего 40 вагонов. Впоследствии положение еще более ухудшилось. Урал снабжался Сибирью по остаточному принципу. Единственная возможность накормить горнозаводское население и города Урала заключалась в немедленной отправке имеющихся в Шадринском и Камышловском уездах запасов хлеба в количестве около 100 вагонов.¹⁶ Это были те территории, по поводу которых разгорелся спор между Омском и Екатеринбургом. Казалось, находишься они в административном подчинении уральского правительства, проблем со снабжением региона хлебом не возникло бы. Печальный опыт убедил членов ВОПУ в том, что во избежание подобных неурядиц в будущем необходимо включить в состав Уральской области хлебопроизводящие территории, достаточные для снабжения продовольствием населения Горного края.

Урегулированием трудовых отношений на Урале было занято Главное управление труда. Его постановления и циркуляры повторяли с небольшими вариациями нормы, принятые правительствами в Сибири и в Поволжье, адаптировав их к уральской специфике. Важно при этом отметить, что они гарантировали уральским трудящимся соблюдение социальных обязательств, аналогичных утвердившимся в других регионах. Специфика трудовых отношений на предприятиях горнопромышленного Урала не нашла отражения в деятельности ВОПУ.¹⁷

¹¹ См., напр.: Никонова О. Ю. Указ. соч. С. 67.

¹² СУР ВОПУ. 1918. № 5. Ст. 32; ГАСО. Ф. Р-569. Оп. 3. Д. 35. Л. 24об.

¹³ ГАСО. Ф. Р-1951. Оп. 1. Д. 73. Л. 33, 33об.

¹⁴ Там же. Ф. Р-569. Оп. 3. Д. 44. Л. 5, 5об.

¹⁵ Там же. Оп. 3. Д. 18. Л. 33об, 34об.

¹⁶ Там же. Д. 36. Л. 3об.

¹⁷ См.: Антибольшевистское правительство (Из истории белого движения). С. 147–149.

Осенью уральское правительство предприняло ряд шагов для дополнительного обоснования политической и административной самостоятельности Урала. В конце сентября 1918 г. Совет ВОПУ сформировал Межведомственную комиссию по согласованию штатов. Ее задача первоначально состояла в том, чтобы добиться от разных ведомств единообразия в принципах формирования штатных расписаний и должностных окладов.¹⁸ Но когда стала понятна близкая перспектива создания единого для всего востока России правительства с вероятной ликвидацией всех областных, комиссия начала работать интенсивнее. В последние две недели существования Совета ВОПУ комиссия представила ему на утверждение большой пакет проектов постановлений. Все они были приняты в расчете на утверждение их общероссийским органом как основы для формирования аппарата будущей автономии. Кроме того, данные решения гарантировали уральским правительственным служащим занятость и своевременную индексацию зарплат. На заседании Совета ВОПУ 24 сентября 1918 г. была поставлена задача подготовки выборов в Областную думу Урала,¹⁹ а 10 октября 1918 г. утвержден состав комиссии по выработке положения о выборах.²⁰

О готовящейся ликвидации правительства на Урале впервые было официально объявлено на заседании Совета ВОПУ 25 октября 1918 г. Телеграмма от находившегося в Омске главноуправляющего финансов Л. А. Кроля извещала о том, что Временное Всероссийское правительство намерено приступить к скорейшей выработке положения об Уральском областном учредительном собрании и оказать содействие в разработке основ будущей уральской автономии.²¹

Зная, что дни правительства сочтены, члены Совета ВОПУ направили основные усилия на подведение итогов трехмесячной работы и на подготовку материалов, необходимых общероссийскому правительству для дальнейшей деятельности. Эта работа началась с первых дней октября и шла до декабря 1918 г. После сложения ВОПУ своих полномочий ее продолжили ликвидационные комиссии отдельных уральских ведомств. Огромное значе-

ние Совет ВОПУ придавал тому, чтобы вручить на утверждение Временному Всероссийскому правительству законопроект об Уральской областной думе и готовый вариант разделения полномочий общероссийского и региональных правительств.²²

Как полагали члены Совета ВОПУ, решение этой задачи могло бы стать образцом для создания федерации нового типа.²³ В целях скорейшей реализации замысла 4 ноября 1918 г. на заседании Совета ВОПУ была представлена «Схема управления Областью Урала». Этот документ формулировал условия самоупразднения уральского правительства: гарантии созыва уральского областного представительного органа, продолжение работы комиссии по выработке положения об Уральской областной думе, сохранение действия всех нормативных актов ВОПУ. Предлагалось также приступить к разработке административных границ Урала, а до учреждения областной автономии назначить главноуполномоченного МВД по Уралу на правах генерал-губернатора, при котором следовало предусмотреть особые должности уполномоченных отдельных ведомств по Уралу. До назначения таких уполномоченных рекомендовали предоставить их права главноуправляющим из бывшего состава ВОПУ и образовать из них коллегиальный орган — Совет по гражданским делам при главноуполномоченном.²⁴

Последующий сбор материалов для обоснования границ Уральской области продолжался до конца декабря 1918 г.²⁵ Помимо других документов, в комиссию по разработке положения об Уральской областной думе были поданы записки от главных управлений торговли и промышленности, внутренних дел, горных дел, труда, которые можно отнести к памятникам политической мысли.²⁶ Составителей объединяла уверенность в том, что Россия должна превратиться в федерацию, состоящую из крупных и экономически самодостаточных, весомых в политическом отношении субъектов. Текущий расклад политических сил,

²² Там же. Д. 44. Л. 6–7.

²³ См.: Сичинский Е. П. Идеи уральского областничества... Ч. 2. С. 61.

²⁴ ГАСО. Ф. Р-569. Оп. 3. Д. 61. Л. 2–3об.

²⁵ См.: Уральский областник. 1991. № 2. С. 67.

²⁶ ГАСО. Ф. Р-1951. Оп. 1. Д. 5. Л. 7–11об., 13–19, 20, 22–23об., 25–28об. Документы были опубликованы (см.: Уральский областник. 1991. № 2. С. 55–87). Публикация не имеет названия, и публикатор не указан. Документы опубликованы без архивных легенд и комментариев.

¹⁸ ГАСО. Ф. Р-569. Оп. 3. Д. 39. Л. 13, 13об.

¹⁹ Там же. Д. 34. Л. 43.

²⁰ СУР ВОПУ. 1918. № 5. Ст. 29; № 6. Ст. 37; ГАСО. Ф. Р-569. Оп. 3. Д. 34. Л. 43; Д. 44. Л. 9, 9об.

²¹ ГАСО. Ф. Р-569. Оп. 3. Д. 54. Л. 24–25об.

который заставляет ВОПУ лавировать между Самарским Комучем и Временным Сибирским правительством, не должен был влиять на определение будущих территорий и статуса Уральской области. Административные границы субъектов следовало определять, исходя из экономической целесообразности, но в любом случае они должны были стать предметом обсуждения между федеративным центром и представителями автономии, а также с уполномоченными органами сопредельных автономий. Уже тогда авторы высказали мысль о возможности учреждения автономных единиц разного уровня. По крайней мере, Башкирское и Оренбургское казачье автономные образования не должны были обладать равным с Уральской областью статусом.

Важным обстоятельством члены Совета ВОПУ считали совпадение общероссийских и уральских региональных целей развития горнозаводского Урала. Недр Большого Урала всегда имели общероссийское значение. Историческое прошлое Урала привело к формированию особого горнозаводского уклада, гармоничное развитие которого следовало обеспечить. Благоприятное положение промышленности соответствовало чаяниям населения региона и одновременно гарантировало максимальное использование природных ресурсов Урала в интересах всей России.

В обосновании конкретных границ будущей Уральской области авторы исходили из необходимости твердо отстаивать геополитические интересы своего края. В частности, этому служил важнейший принцип — принцип «единства промышленного хозяйства Урала», исключавший «его раздробление между отдельными областями». ²⁷ Второй принцип заключался в создании условий для хозяйственной самостоятельности Урала. Поэтому его территориальным ядром должны были стать все горные округа, располагавшиеся в Уральской горной системе или прилегавшие к ней, а территориальной периферией — лесные массивы, обеспечивавшие промышленные предприятия топливом или потенциально пригодные для этого в будущем, зоны, перспективные для добычи полезных ископаемых, а также территории, откуда на Урал поставлялось продовольствие. В случае экономического тяготения к Уралу отдельных волостей в состав Уральской области следовало включить целые уезды со-

седних губерний: Туринский уезд Тобольской губернии; Глазовский, Сарапульский и Слободской уезды Вятской губернии; Челябинский, Троицкий и Верхнеуральский уезды Оренбургской губернии; Уфимский, Златоустовский и Стерлитамакский уезды Уфимской губернии; части Архангельской губернии, в том числе полуостров Ямал и остров Новая земля. ²⁸

На последнем заседании 10 ноября 1918 г. Совет ВОПУ предложил всем ведомствам подготовить нерассмотренные законопроекты для передачи в соответствующие министерства Временного Всероссийского правительства. ²⁹ Главное управление горных дел и Уральский промышленный комитет подготовили правила распределения и отпуска металлов и изделий уральской промышленности, правила финансирования уральских предприятий, правила трестирования уральских горных и горнозаводских предприятий. Документы предлагали механизмы согласования хозяйственных интересов разных регионов при распределении продукции горных и горнозаводских предприятий и одновременно позволяли обеспечить рентабельную работу уральских производителей.

Главное управление горных дел пережило ВОПУ и действовало до 27 декабря 1918 г. Главный начальник Уральского края С. С. Постников одновременно занимал пост товарища министра торговли и промышленности по Уралу, а при нем действовал Совет по делам промышленности — наследник Уральского промышленного комитета. ³⁰ На протяжении первой половины 1919 г. подготовленные ВОПУ документы использовались при обсуждении вопросов тарификации и финансирования уральской промышленности. ³¹

Законопроекты Главного управления труда, на первый взгляд, касались уральских проблем. Они предлагали распространить страхование на случай болезни и от несчастных случаев на всех занятых — рабочих и служащих казенных, частных и общественных предприятий и учреждений. Все страховые учреждения подлежали объединению по территориальному признаку в местные, районные и Уральскую центральную страховые кассы.

²⁸ Там же. С. 73–75.

²⁹ ГАСО. Ф. Р-569. Оп. 3. Д. 63. Л. 5.

³⁰ См.: Никонова О. Ю. Указ. соч. С. 69, 73, 74; Дмитриев Н. И. Промышленность Урала в период интервенции и гражданской войны (май 1918–1920 гг.): дис. ... канд. ист. наук. Свердловск, 1985. С. 58, 59.

³¹ ГАСО. Ф. Р-588. Оп. 1. Д. 7. Л. 1–20б.

²⁷ Уральский областник. 1991. № 2. С. 63.

В правления страховых учреждений, наряду с представителями от рабочих и предпринимателей, уральские законодатели предлагали ввести представителей от ведомства труда.³² В действительности авторы упомянутых законопроектов отказывались от идеи сохранить и культивировать специфические трудовые отношения горнозаводского Урала, считая их рудиментами крепостного строя. Напротив, они сформулировали новую, универсальную концепцию участия государства в регулировании социально-трудовых отношений. Идеи уральского ведомства труда были творчески использованы российским правительством при разработке страхового законодательства. Бывший уральский товарищ главноуправляющего труда Н. М. Обухов занял в колчаковском Министерстве труда должность главы отдела страхования и начал воплощать в жизнь разработанные на Урале проекты.

В результате кратковременной деятельности ВОПУ его руководителям довелось апробировать необходимые и допустимые пределы самостоятельности региональной власти. Деятельность ВОПУ позволила оперативно реагировать на вызовы времени и решать сиюминутные проблемы уральского населения. Однако наиболее ценными следует признать достижения универсального характера. Уральское правительство разработало принципы районирования, направленные на создание

благоприятных условий развития экономики и социальной сферы Уральского региона, а многие его решения были нацелены на достижение социальной стабильности на Урале. В этом и состоял главный мотив, которым руководствовалось уральское правительство, настаивая на существенном расширении первоначально намеченных пределов своей компетенции.

В условиях военно-политической нестабильности и слабости политических ресурсов Урала его автономное существование обречено было остаться кратковременным эпизодом региональной истории. Но благодаря деятельности ВОПУ на Урале некоторое время действовал конфедеративный принцип, в соответствии с которым законодательство соседей вступало в силу только после его адаптации уральскими законодателями. После ликвидации автономии намеченные уральским правительством управленческие решения и нормативные разработки использовались в антибольшевистском лагере для организации хозяйственного взаимодействия между регионами и для решения социальных проблем. В советском лагере в это же время разрабатывались сходные принципы экономического районирования.³³ Кардинальное отличие состояло в том, что выделенная по экономическому принципу территория оставалась административной единицей. Мысль о ее политической автономии считалась недопустимой.

Vadim M. Rynkov

Candidate of Historical Sciences, Institute of History, Siberian Branch of the RAS; Novosibirsk State University (Russia, Novosibirsk)
E-mail: vadsvet@list.ru

THE PROVISIONAL REGIONAL GOVERNMENT OF THE URALS: CORRELATION OF REGIONAL AND ALL-RUSSIAN FACTORS OF ACTIVITY (AUGUST–DECEMBER 1918)

The activity of the Provisional regional government of the Urals is examined from the standpoint of perspectives and opportunities of the Urals existence as an autonomous entity of the Federation. This topic has been studied so far on a narrow source base. The key documents were introduced into scientific use by predecessors outside the context explaining the motives of their origin. The author analyzes the legislation and documents of the government, focusing on revealing the driving forces and mechanisms of the evolution of the Ural autonomy in the second half of 1918. It was initially supposed that the regional authorities would regulate only a few economic sectors necessary for ensuring self-government of the mining and metallurgical Urals. However, to solve the tasks the government had to implement wider range of measures, select additional areas of management, prepare a significant number of regulations. The Provisional regional government of the Urals adapted legislation of Samara Komuch and the Provisional Siberian government. It also launched a number of legislative initiatives which would be later used by Russia's government for conducting social policy and ensuring interaction between central and regional authorities, build-

³² См.: Никонова О. Ю. Указ. соч. С. 59.

³³ См.: Урал после районирования: с предисловием Д. Г. Сулимова и приложением карт и картограмм области. Свердловск, 1926. С. VI, VII.

ing relations between regions. The main reason for widening competence and submitting a claim to a large territory was the government's effort to ensure social stability and successful economic development of the Urals in the short and long terms.

Keywords: *Provisional regional government of the Urals, Civil war, autonomy, legislation, ideology, economic and social policy, regional governance*

REFERENCES

- Antibol'shevistskoye pravitel'stvo (Iz istorii belogo dvizheniya): ucheb. posobiye* [Anti-Bolshevik government (From the history of the white movement): education guidance]. Tver: TvGU Publ., 1999, 219 p. (in Russ.).
- Avdakov K. Yu. *Organizatsionno-khozyaystvennaya deyatel'nost' VSNKh v pervyye gody Sovetskoy vlasti (1917–1921 gg.)* [Organizational and economic activities of the VSNKh in the early years of Soviet power (1917–1921)]. Moscow: MGU Publ., 1971, 153 p. (in Russ.).
- Dmitriev N. I. *Promyshlennost' Urala v period interventsii i grazhdanskoj vojny (may 1918–1920 gg.): kand. diss.* [The Urals industry in the period of intervention and Civil war (May 1918–1920): Diss. Cand.]. Sverdlovsk, 1985, 241 p. (in Russ.).
- Ivanov A.V. [Social-economic policy of the Provisional regional government of the Urals (august–november 1918): to the history of studying the problem]. *Izvestiya Uralskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta* [Journal of the Ural State University of Economics], 2013, no. 2 (46), pp. 89–95. (in Russ.).
- Khodyakov M. V. *Detsentralizm v promyshlennoj politike regionov Rossii: 1917–1920 gg.* [Decentralism in the industrial policy of the regions of Russia: 1917–1920]. Saint Petersburg: SPGU Publ., 2001, 298 p. (in Russ.).
- Kozhevnikov V. A. *Gosudarstvennoye ustroystvo Rossii v planakh antibol'shevistskoj oppozitsii (1917–1922 gg.)* [The state system of Russia in the plans of the anti-Bolshevik opposition (1917–1922)]. Voronezh: Istoki Publ., 2003, 258 p. (in Russ.).
- Nikonova O. Yu. *Sotsial'no-ekonomicheskaya politika "demokraticheskoy kontrrevolyutsii" i diktatury Kolchaka na Urale (1918–1919 gg.): kand. diss.* [Social-economic policy of the "democratic counterrevolution" and the Kolchak dictatorship in the Urals (1918–1919): Diss. Cand.]. Chelyabinsk, 1996, 254 p. (in Russ.).
- Pleshkevich E. A. [The Provisional Regional Government of the Urals: a discussion on the reasons of formation]. *Otechestvenna istoriya* [Domestic History], 2003, no. 5, pp. 30–35. (in Russ.).
- Pleshkevich E. A. *Organy gosudarstvennoj vlasti i upravleniya pravitel'stva "demokraticheskoy kontrrevolyutsii" i diktatury A. V. Kolchaka na Urale (1917–1919 gg.): kand. diss.* [The organs of state power and administration of the government of the "democratic counterrevolution" and the Kolchak dictatorship in the Urals (1917–1919): Diss. Cand.]. Chelyabinsk, 2002, 255 p. (in Russ.).
- Sichinsky E. P. [From the history of the Provisional Regional Government of the Urals (to the question of the "third way" in the Russian revolution)]. *Istoriya SSSR* [History of the USSR], 1992, no. 1, pp. 164–171. (in Russ.).
- Sichinsky E. P. [The ideas of the Ural regionalism during the Civil war]. *Rossiya i Vostok: problemy vzaimodeystviya: materialy Mezhdunar. nauch. konf.* [Russia and the East: problems of interaction: materials of the Intern. Sci. Conf.]. Chelyabinsk: ChGU Publ., 1995, part 2, pp. 60–63. (in Russ.).