

УДК 94(47).084.3

С. В. Воробьев

**Уралбюро ЦК РКП(б) в партийной иерархии: между центром и регионами**

В статье рассматриваются причины и обстоятельства создания областных партийных бюро в структуре РКП(б) в начале 1920-х гг. Отмечается, что на завоевание областными бюро прочного положения в партийной иерархии негативное влияние оказывала проблема правовой неурегулированности их статуса. Показана двойственность позиции центрального партийного руководства в отношении областных партийных структур. Представлены взгляды местных партийных функционеров по поводу места и роли областных бюро, в том числе Уралбюро ЦК РКП(б) в региональной системе власти.

**Ключевые слова:** областные бюро, Уралбюро ЦК РКП(б), губком, региональная власть, система управления.

В первые годы существования советского политического режима преобладала тенденция дробления существующих административно-территориальных образований. Для периода 1917—1920 гг. была характерна массовая организация новых губерний, волостей и уездов за счет разделения прежних [1, с. 3]. В результате вместо 56 губерний бывшей Российской империи, которые первоначально вошли в состав РСФСР, к 1922 г. насчитывалось уже 87 административно-территориальных единиц (губерний, автономных республик и областей) [1, с. 15].

Возникновение областных партийных бюро было связано с тем, что в конце Гражданской войны начинает набирать силу новая тенденция, направленная на укрупнение административно-территориальных единиц. В центральных учреждениях оформляется идея нового административно-территориального устройства Советского государства в соответствии с принципом экономического районирования. В рамках этой концепции предполагался отказ от прежней административной структуры деления на губернии, уезды и волости в пользу новой с образованием крупных административно-территориальных единиц — областей (краев), состоящих из округов и районов<sup>1</sup>.

Тенденция к укрупнению проявилась первоначально в создании центральной властью областных объединений советских и хозяйственных органов власти «для обширных районов, удаленных от центра и отличающихся своеобразием хозяйственных условий» [2, с. 409].

Дело в том, что в период становления советской политической системы связь между центром и регионами была неустойчивой, региональные власти действовали зачастую автономно. Американский специалист по советской системе управления М. Файнсод отмечал, что «эффективность коммунистического контроля уменьшалась прямо пропорционально удаленности от крупных городских районов» (цит. по: [4, с. 95]). В русле формирующегося политического вектора на централизацию на IX съезде партии в апреле 1920 г. принимается решение (резолюция «По организационному вопросу») о возможности создания по инициативе ЦК в тех отдаленных от центра регионах, где организовывались областные хозяйственные бюро, параллельных партийных институтов — областных бюро ЦК РКП(б) «для усиления и объединения партийной работы в данном хозяйственном районе» [2, с. 428]. Областные партийные структуры, по сути, становились представительствами ЦК РКП(б) на местах. Поскольку создание областных партий-

<sup>1</sup> Практическую реализацию эта идея в полной мере получила в ходе административно-территориальной реформы 1923 г.

© Воробьев С. В., 2016

ных бюро тесно увязывалось с организацией областных хозяйственных объединений, то, по мнению А. Н. Чистикова, «помимо усиления партийной работы, бюро должны были контролировать и экономическую ситуацию» [16, с. 36].

Весьма оперативно решение о создании областных партийных бюро было реализовано на практике. Уже через три дня после закрытия съезда, 8 апреля 1920 г., пленум ЦК принял постановление «Об организации и составе Сибирского бюро ЦК РКП(б)» [8, с. 21]<sup>1</sup>, а также решение об организации Кавказского бюро ЦК РКП(б). 20 апреля 1920 г. в ЦК РКП(б) был рассмотрен вопрос «Об Уральском областном бюро ЦК» и утвержден его первый состав в лице В. А. Андроникова, Е. И. Бумажного и Г. Л. Пятакова [8, с. 20]<sup>2</sup>. В 1920 г. создается еще два областных бюро: в марте 1920 г. по указанию ЦК партии Сибирским бюро ЦК РКП(б) было сформировано подотчетное ему Дальневосточное бюро РКП(б), которое в июле того же года преобразовали в Дальневосточное бюро ЦК РКП(б) с непосредственным подчинением ЦК РКП(б), а также Туркестанское бюро ЦК (29 июня 1920 г.), преобразованное в феврале 1922 г. в Среднеазиатское бюро ЦК РКП(б) [12, с. 75]. К началу 1922 г. существовало уже девять областных партийных структур, которыми руководили один ЦК, один областной комитет и семь областных бюро. Уралбюро ЦК РКП(б) курировало партийные организации Екатеринбургской, Пермской, Челябинской и Тюменской губерний.

Состав областных бюро назначался непосредственно ЦК партии. С формальной партийно-правовой точки зрения такой принцип формирования порождал проблему легитимности областных бюро в партийной системе власти, так как нарушал принцип выборности, зафиксированный в партийном уставе. Хотя IX съезд предоставил ЦК РКП(б) полномочия по созданию областных объединений, в его решениях ничего не было сказано об отмене принципа выборности при комплектовании руководящего состава этого партийного органа. Существовавшая практика назначения членов областных бюро по решению Оргбюро ЦК РКП(б) входила в противоречие с положениями партийного устава, где в § 29 и § 32 однозначно указывалось, что «областной комитет избирается на областной конференции», а областные бюро уставом вообще не предусматривались [6, с. 250].

В результате областные бюро в нормативном плане на первом этапе своего существования оставались «полулегальным» партийным институтом. Это позволяло местным партийным руководителям при желании произвольно трактовать полномочия областных бюро, исходя из собственных интересов [13], или оспаривать их, апеллируя к партийному уставу.

В полной мере проблема правовой неурегулированности и институциональной неопределенности статуса областных бюро в партийной иерархии на начальной стадии их функционирования нашла отражение в деятельности Уралбюро ЦК РКП(б). IX партийный съезд не смог внятно определить задачи и компетенции областных бюро, а сформулировал самое общее направление их деятельности. Поэтому на этапе организационного становления Уралбюро ЦК РКП(б) пришлось самому при отсутствии конкретных директивных указаний сверху очерчивать круг своих обязанностей и определять конкретные задачи своей практической деятельности. Назначенный руководителем Уралбюро ЦК Т. С. Кривов считал основной и первоочередной задачей на ближайшую перспективу «установление политического контроля над деятельностью различных областных хозяйственных и административных органов и учреждений и установление делового контакта

<sup>1</sup> Сибирское бюро ЦК РКП(б) было создано постановлением ЦК РКП(б) от 17 декабря 1918 г. Постановлением пленума ЦК РКП(б) от 8 апреля 1920 г. утверждался новый состав Сиббюро ЦК РКП(б) и изменялись его полномочия в связи с новым статусом.

<sup>2</sup> Однако В. А. Андроников к работе в Уралбюро ЦК по невыясненным причинам так и не приступил и был заменен Т. С. Кривовым.

между ними через областное бюро ЦК» [7]. Таким образом, уровень властных притязаний нового партийного института не выходил за круг полномочий, прописанных в партийном уставе, — выдвигалась довольно скромная задача координации деятельности областных представительств центральных учреждений (Уралпромбюро ВСНХ, Уралбюро ВЦСПС и др.). Вопрос о контроле деятельности губкомов и других региональных структур губернского уровня управления на данном этапе существования областного бюро даже не ставился.

На начальном этапе существования Уралбюро ЦК его деятельность проходила под знаком кадрового голода и кадровой чехарды. В первый состав областного партийного бюро, который был сформирован в апреле — мае 1920 г., вошли три человека: председатель Реввоенсовета 1-й армии труда Г. Л. Пятаков, который в течение полутора месяцев оставался единственным членом областного бюро, позднее, во второй половине мая, в него были включены товарищ Е. И. Бумажный — уполномоченный Наркомата труда и заведующий отделом труда Екатеринбургского губисполкома, который в первой половине 1920 г. работал также в Совете 1-й трудовой армии, а также прибывший из Уфы в качестве председателя Уралбюро ЦК Т. С. Кривов [7]. До прибытия в Екатеринбург Т. С. Кривов, член партии большевиков с 1905 г., занимал должность председателя президиума Уфимского губкома РКП(б) [10, с. 109]. Видимо предполагалось, что именно он, имея опыт руководящей партийной работы на соответствующем уровне, будет нести основную нагрузку по налаживанию деятельности областного бюро в уральском регионе. Он единственный из членов областного бюро не был обременен другими должностными обязательствами и мог полностью сконцентрироваться на организационных задачах.

Однако в этом составе Уралбюро ЦК просуществовало короткое время. Пятаков вскоре был отозван на Западный фронт [14, л. 24 об.], Кривов также задержался в Екатеринбурге ненадолго. Хотя он был относительно молодым человеком, на тот момент ему исполнилось 34 года, но имел ослабленное здоровье — был болен туберкулезом. Во время пребывания в Екатеринбурге болезнь обострилась, и летом 1920 г. Кривов обратился в ЦК партии с просьбой перевести его на Северный Кавказ для работы в Юго-Восточном бюро ЦК РКП(б), его просьба была удовлетворена [10, с. 110]. Столь кратковременное пребывание Кривова в должности руководителя Уралбюро ЦК РКП(б) оставляет открытым вопрос, насколько он соответствовал масштабу стоявших на повестке дня задач, для решения которых необходимо было обладать сильными лидерскими качествами. В дальнейшем Т. С. Кривов продолжил свою карьеру в Москве в центральных партийно-государственных структурах и по характеристике, данной ему Л. М. Кагановичем, под началом которого он работал в организационно-инструкторском отделе ЦК, являлся типичным аппаратным работником «с уклоном в контрольную работу» [5, с. 266]<sup>1</sup>. В период его руководства никакой практической деятельности Уралбюро ЦК на Урале не вело, шел процесс неспешного, вялотекущего организационного оформления. В первый период после создания Уралбюро ЦК «существовало лишь теоретически», его аппарат управления состоял лишь из нескольких ответственных работников и не имел технического персонала [17, с. 62].

Нечеткость полномочий создавала почву для конфликтов между молодой областной партийной инстанцией и уже вполне сложившейся к этому времени региональной системой власти в лице руководителей губернских партийных и советских органов управления,

<sup>1</sup> Т. С. Кривов сделал неплохую партийно-государственную карьеру: в 1926—1934 гг. — член Президиума Центральной Контрольной Комиссии ВКП(б), в 1927—1934 гг. — зам. народного комиссара рабоче-крестьянской инспекции РСФСР, в 1934—1935 гг. — Главный государственный арбитр при СНК РСФСР, в 1936 г. — заместитель народного комиссара финансов РСФСР, в 1936—1940 гг. — в ЦК Союза рабочих коммунальных предприятий СССР, с 1940 г. — на пенсии.

которые не желали делиться властью с новоиспеченным конкурентом. Это подспудное недовольство временами вырывалось наружу и проявлялось в принятии определенных решений и постановлений.

Так, 27 июля 1920 г. Екатеринбургский губком РКП(б) утвердил докладную записку в ЦК РКП(б) «О существовании Уральского областного бюро ЦК» [14, л. 24—25 об.]. Это во многих отношениях показательный документ, и на нем стоит остановиться подробнее. Во-первых, уже само название документа говорящее — в нем в неявной форме проступает негативная позиция губкома партии по отношению к областному партийному органу. Во-вторых, записка была подана в Москву «через голову» Уралбюро ЦК в нарушение партийной субординации, не была обсуждена и согласована с его руководством, ему со стороны Екатеринбургского губкома предоставили только копию документа, направленного в ЦК партии.

В преамбуле документа губернские руководители демонстрируют свою лояльность к центральному руководству партии. Они полностью солидаризируются с политикой ЦК РКП(б) в области партийного строительства, не подвергают сомнению «необходимость создания наряду с экономическим областным объединением областного партийного органа» [14, л. 24]. Устремления центра, безусловно, оправданы, потому что без такой партийной структуры абсолютно невозможно решать вопросы, «возникающие в процессе советского и хозяйственного строительства на Урале», согласовывать позиции партийных и других организаций «во всеуральском масштабе», а также работающих в них ответственных партийных работников. Однако, по мнению членов губкома, Уралбюро ЦК в своем нынешнем состоянии не способен выполнять эти задачи, так как «сейчас, спустя четыре месяца после 9 съезда, партийного органа практически не существует» [14, л. 24].

Причины такого неудовлетворительного положения областного партийного бюро Екатеринбургский губком видел в следующем. В первую очередь указывалось на постоянную штатную неукомплектованность и текучесть кадров руководящих работников. В результате «Бюро совершенно не работало в полном составе (3 человека)», всю работу, как правило, выполнял один человек, что негативно отразилось на деятельности Уралбюро ЦК. Другая причина, на которую совершенно справедливо указывали составители докладной записки в ЦК, — неопределенный правовой статус областного партийного органа, который не был прописан в партийных нормативно-распорядительных документах. Центральными партийными инстанциями не было разработано положение об областном бюро, «в результате чего как для губкомов, так и для бюро не ясно, что именно должно делать бюро, каковы его права и обязанности» [14, л. 24 об.].

Таким образом, отсутствие четких указаний свыше создавало благоприятную почву для разной трактовки и понимания места и роли областного бюро в системе региональных органов власти различными сторонами и создавало условия для возникновения конфликтных ситуаций.

В качестве еще одной причины неэффективной деятельности Уралбюро ЦК губернские руководители отметили слабый персональный состав областного партийного органа. В нем отсутствовали партийные товарищи, «имена которых были бы достаточно авторитетны как для ответственных работников [выделено нами. — С. В.], так и широких партийных кругов Урала» [14, л. 24 об.]. Такое положение дел наносило серьезный удар по процессу завоевания Уралбюро ЦК ключевых позиций в региональной системе власти. Процесс инкорпорирования Уралбюро в региональную систему власти прошел бы более динамично и безболезненно, если бы в его составе находились коммунисты, обладавшие неформальным влиянием и безусловным уважением в партийной среде Урала. К сожалению, таких ярких и харизматичных фигур, которые могли бы задейство-

вать неформальный механизм власти, в областном партийном органе на тот момент не оказалось.

Показательным примером низкого авторитета областного бюро у местных партийных работников стал случай с немецким отделом агитации и пропаганды, являвшимся структурным подразделением Уралбюро ЦК. Сотрудники этого отдела обратились с жалобой в Уралбюро ЦК РКП(б) на действия секретаря Екатеринбургского губкома Н. И. Уфимцева. Дело в том, что представитель отдела товарищ Стандке был направлен для выступления с приветственным словом на организованном губкомом торжественном заседании, посвященном очередной годовщине Октябрьской революции. Стандке получил от Уралбюро ЦК мандат на право выступления на заседании. Н. И. Уфимцев пообещал предоставить ему слово для выступления, однако обещания своего не сдержал и закрыл заседание. На протест представителя отдела Уфимцев заявил, что «список ораторов был ему представлен губкомом и его он должен был придерживаться». Подобное поведение руководителя губкома члены отдела расценили как «дискредитирование» и «полное игнорирование» отдела и просили Уралбюро ЦК расследовать причины такого поступка [14, л. 180].

Но вернемся к докладной записке Екатеринбургского губкома в ЦК РКП(б). В данном документе Екатеринбургский губком предстает в очень выгодном для себя свете — как очень деятельный, активный партийный орган на Урале по сравнению со слабым, безынициативным Уралбюро ЦК. Екатеринбургскому губкому, находящемуся в силу «географических и политических условий в центре общеуральской работы», приходится выполнять функции Уралбюро ЦК и регулировать взаимоотношения советских и хозяйственных областных органов, устанавливая с ними партийные контакты, совместно разрешать различные вопросы. Соседние уральские партийные организации (Челябинская, Тюменская) постоянно обращаются именно в Екатеринбургский губком, а не в областное бюро с просьбой прислать к ним опытных партийных работников, инструкции, циркуляры и партийные издания, и губернскому руководству приходится на эти просьбы откликаться. Любая инициатива по созданию каких-либо организаций, проведению мероприятий общеуральского масштаба, а также подбор работников и постановка задач «всегда исходила и исходит» не от областного бюро, а от Екатеринбургского губкома [14, л. 24—24 об.]. Все это должно было продемонстрировать ЦК РКП(б) высокий уровень организационной работы в Екатеринбургском губкоме и заслуженный авторитет его руководителей среди уральских коммунистов, что наделяло их правом от имени партийных организаций Урала поставить перед ЦК вопрос о выработке положения об областном бюро, в котором будут оговорены его права и обязанности<sup>1</sup>. Поэтому Екатеринбургский губком представил ЦК РКП(б) собственное видение места областных бюро, и в частности Уралбюро ЦК, в иерархии партийных институтов.

Естественно, исходя из собственных аппаратных интересов губком партии сформулировал предложения по областному бюро в выгодном и удобном для себя ключе. Во-первых, предлагалось лишить Уралбюро ЦК права вмешиваться в политическую деятельность местных структур власти, влиять на принимаемые ими решения, мотивируя это тем, что оно является «лишь представительством ЦК на Урале». Далее губернские партийные функционеры высказались за то, что областное бюро «ни в коем случае не должно создавать при себе специальных отделов (по работе в деревне, среди женщин и т.д.)», а должно стать лишь «ядром, организующим работу и сплачивающим партийные

<sup>1</sup> В то же время ситуация с появлением документа носила несколько шекотливый характер, так как получалось, что нижестоящая партийная инстанция в лице губкома дает оценку деятельности вышестоящей и к тому же берет на себя инициативу по определению статуса и полномочий последней.

организации» [14, л. 25]. Такое «поражение в правах» они объясняли тем, что областное бюро не является выборным органом, поэтому не может иметь аналогичные организационную структуру и функции губернского комитета партии.

В действительности местные партийные руководители, скорее всего, прикрывали лозунгом соблюдения внутрипартийной демократии свое опасение, что аппаратное усиление Уралбюро ЦК приведет к ущемлению их властных полномочий. Эта тревога за свой статус нашла отражение в тезисе о том, что областное бюро не должно «ослаблять налаженную уже связь губкома с ЦК», «никоим образом не представлять из себя средостения [т.е. посредника. — С. В.] между местными организациями и ЦК» [14, л. 25].

Еще одна острая проблема, которая волновала местное партийное руководство, — право областного бюро на перераспределение партийных работников. Здесь Екатеринбургский губком вступает в своеобразный торг с ЦК партии. Он предлагает предоставить областному бюро право переброски в пределах области рядовых коммунистов и ответственных работников уездного масштаба, а вот перемещение ответственных работников губернского уровня в другие губернии областной партийный орган должен производить только с обязательной санкции ЦК РКП(б) [14, л. 25].

Таким образом, документ оставляет впечатление двойственной позиции Екатеринбургского губкома. С одной стороны, губком декларирует поддержку курса центрального партийного руководства на создание областных структур, не сомневается в необходимости существования данного партийного института. С другой стороны, эту докладную записку можно рассматривать как упреждающий, опережающий ход в борьбе за перераспределение властных полномочий между губкомом и областными бюро. Екатеринбургский губком преследует цель склонить ЦК на свою сторону, утвердить свою точку зрения по поводу места и функций областного бюро в партийной иерархии. В приведенной записке четко просматривается линия губернских партийных функционеров на снижение политического веса и влияния Уралбюро ЦК на региональном уровне власти, на сужение его полномочий. В этом и видится основной пафос документа.

В конце докладной записки члены губкома выражали надежду на то, что центральным аппаратом партии в оперативном порядке будут разработаны и утверждены нормативные документы, четко регламентирующие деятельность областных партийных объединений и их взаимоотношения с региональными органами власти. Однако, как показали дальнейшие события, никаких решительных шагов ЦК РКП(б) в этом направлении сделано не было и ситуация со статусом областных объединений «повисла в воздухе».

Позиция неприятия, отторжения областного бюро была характерна не только для уральских коммунистов. Подобная волна недовольства пошла по всей стране, областные бюро стали своего рода «камнем преткновения» для региональных руководителей. В связи с этим развертывание деятельности новых партийных органов происходило в непростой обстановке, наталкиваясь на противодействие со стороны региональных властных элит. Местные партийные деятели восприняли решение высшего партийного руководства об усилении влияния и контроля центра на региональном уровне посредством создания промежуточного звена власти как нежелательную тенденцию ущемления своих интересов и ограничения властных полномочий. Фактически если раньше губкомы партии напрямую контактировали с центральными партийными инстанциями, то теперь, с появлением промежуточной инстанции, их статус в партийной иерархии понижался, что было болезненно воспринято местным партийным руководством.

С этого момента начинается кампания по дискредитации данных партийных структур, по противодействию их деятельности. Периодически предпринимались попытки тех или иных местных партийных и других деятелей убедить центр в ненужности областных

бюро и необходимости их ликвидации. Соперничество Сиббюро ЦК РКП(б) и местных властных группировок хорошо показано в работе Г. Л. Олеха. Уже с самого момента создания Сиббюро ЦК весной 1920 г. красноярские партийные руководители активно выступили с идеей упразднения представительства ЦК партии в Сибири как совершенно бесполезного «средостения» между столицей и провинцией [11, с. 25]. Сибирский исследователь указывает, что противостояние между областными партийными центрами и региональной партийной элитой носило повсеместный характер. Такой вывод он делает на основании анализа анкет делегатов X Всероссийской партконференции, состоявшейся в мае 1921 г. В этих анкетах указывается на бесполезность существования областных бюро, так как они, по мнению делегатов, либо ведут себя пассивно, либо дезорганизуют работу губернских партийных организаций [11, с. 121]. Санкт-петербургский историк А. Н. Чистиков отмечает, что «не все ответственные работники региона приняли идею об образовании Северо-Западного бюро положительно». Такую реакцию он объясняет тем, что «введение промежуточного звена несло на себе не только положительные, но и отрицательные моменты: рост отчетности, наличие еще одной распорядительной и контролирующей инстанции, опасность возникновения противоречивых указаний» от центральных партийных органов и областного бюро [16, с. 38].

Центральному руководству РКП(б) становилось все более очевидным, что для обеспечения нормальной деятельности областных бюро необходимо в срочном порядке разрабатывать нормативную базу, дабы пресечь политику их непризнания со стороны регионального партийного руководства, избежать двусмысленности и конфликтных ситуаций в их взаимоотношениях с региональными органами власти и управления.

Первым шагом в этом направлении стала разработка в ЦК партии «Положения об областных бюро ЦК РКП(б)». Проект «Положения» был подготовлен летом 1921 г. и разослан во все бюро для обсуждения. По этому поводу 21—23 июля 1921 г. в г. Екатеринбурге организуется областное партийное совещание, которое принимает проект положения об Уральском областном бюро ЦК РКП(б). Проект положения включал в себя общие принципы, направления деятельности областного органа (партийная и советская работа), а также резолюцию о его рабочем аппарате. Из содержания документа видно, что он является типичным образчиком позиции местных партийных функционеров. Как и в докладной записке 1920 г., в данном проекте полномочия областного органа партии прописаны таким образом, что они в минимальной степени задевают интересы региональной партийной власти.

В документе вновь констатируется, что Уралбюро является «полномочным представителем ЦК» и в своей деятельности строго руководствуется указаниями этого партийного института [15, л. 75]. Однако цель его создания обосновывается не политическими, а хозяйственными причинами — «в интересах руководства и направления работы областной хозяйственной организации, для согласования и наилучшего использования всего партийного аппарата и [его] влияния в деле восстановления областного хозяйства...» [15, л. 76 об.]. Задачи областного бюро вновь формулируются в самом общем виде и не отличаются конкретикой: «объединение аппаратов, органов» с целью «экономии сил» и улучшения «качества работы», «устранение недочетов, противоречий и несогласованности в работе административных, военных, хозяйственных и партийных органов в области», «поднятие общего уровня советской и партийной работы в области» [15, л. 75].

В сфере кадровой политики на полномочия Уралбюро ЦК также накладывались ограничения, прописанные в предыдущей докладной записке. Оно не могло самостоятельно осуществлять перемещение губернских ответственных работников в пределах обла-

сти, а было обязано получить на это предварительное согласие ЦК партии, а переброски уездных работников должны обязательно производиться с ведома и через губкомы [15, л. 76 об.].

Согласно документу, Уралбюро ЦК отводилась функция органа, координирующего деятельность партийных, советских и хозяйственных структур в пределах области посредством «личных выездов и наблюдений на местах», созыва регулярных и экстренных областных совещаний с целью выяснения «нужд, задач и условий работы» этих структур для того, чтобы выработать «практические мероприятия, направленные на разрешение этих нужд» [15, л. 76 об.]. По мнению разработчиков проекта положения, Уралбюро ЦК должно было взять на себя, по сути, роль «третейского судьи», правда без реальных полномочий, и заниматься урегулированием трений, устранением «всякого рода персональных, групповых и ведомственных конфликтов» [15, л. 75 об.].

При этом областное бюро лишалось права вмешиваться в текущую деятельность областных и губернских органов власти, отдавать им директивные указания от своего имени. Оно могло осуществлять только «общее руководство» деятельностью хозяйственных и профсоюзных организаций «в пределах постановлений и распоряжений центральных органов» [15, л. 76 об.]. Губкомы партии в своей деятельности были подотчетны только ЦК РКП(б), а Уралбюро ЦК получало от губкомов лишь копии этих отчетов и никаких собственных форм отчетности для губкомов вводить не могло [15, л. 76]. Главный недостаток проекта положения заключался в том, что в нем не были прописаны реальные механизмы и методы воздействия Уралбюро ЦК на органы региональной власти и управления.

Таким образом, согласно этому документу, Уралбюро ЦК РКП(б) получало бы крайне ограниченные, урезанные полномочия в отношении областных представительств центральных ведомств и губернских органов управления. Необходимо отметить, что подобные предложения были не только исключительной инициативой екатеринбургских губернских руководителей. Аналогичные мнения и предложения о месте и функциях областных бюро звучали со стороны партийных функционеров и из других регионов страны.

В определенной степени позиция региональных партийных руководителей была учтена в окончательном официальном варианте «Положения об областных бюро», который был опубликован в октябрьском номере журнала «Известия ЦК РКП(б)» за 1921 г. Документом устанавливался четкий статус областных бюро в системе партийных институтов. Они становились «лишь полномочным представительством ЦК, ответственным перед ним за постановку работы в области» [3, с. 22]. В отношении областных бюро был официально утвержден организационный принцип назначенчества — количество руководящих работников и персональный состав того или иного бюро определялись и назначались ЦК РКП(б) в каждом отдельном случае [3, с. 23]. Текущая деятельность областных бюро жестко регламентировалась: при проведении политической и организационной работы им предписывалось строго руководствоваться «постановлениями всероссийских партийных съездов и конференций, а также распоряжениями и циркулярами ЦК» [3, с. 23].

Значительное место в документе уделено регламентации взаимоотношений между областными бюро и губкомами. Областные бюро получали право вести учет и распределение в пределах области не только партийных кадров, но и ответственных профсоюзных и советских работников. Однако это право носило дифференцированный характер. Некоторые областные бюро (Сиббюро, Дальбюро, Кавбюро) получили широкие полномочия в решении кадровых вопросов. Они могли перемещать ответственных работников губернского и уездного масштаба самостоятельно. Все остальные областные бюро могли

перебрасывать ответственных губернских работников только «с предварительного согласия ЦК», а ответственных работников уездного масштаба — с ведома соответствующих губкомов [3, с. 23]. Губкомы обязывались предоставлять в областное бюро копии отчетностей, установленные ЦК для учета различных категорий коммунистов. Все члены партии, прибывавшие в область, должны были пройти регистрацию в областном бюро.

В документе присутствуют положения, которые играли роль сдержек и противовесов, накладывали ограничения на сферу полномочий областных бюро, не позволяя им полностью подчинить своей власти, подмять под себя губернские партийные структуры. С одной стороны, устанавливалась строгая партийная субординация — ЦК мог сноситься с отдельными губкомами только через соответствующие областные бюро партии. Но тут же оговаривалась возможность нарушения этого порядка. В определенных случаях ЦК имел право напрямую контактировать с губкомами, правда информируя об этих контактах областной центр посредством предоставления ему копий документов (п. 11). Особо отмечалось, что областные партийные центры не должны препятствовать установившейся отчетности и связи губкомов с ЦК партии, а напротив, должны способствовать укреплению и расширению этих информационных каналов (примечание к п. 4). Таким образом, вышестоящая партийная инстанция создавала нормативную лазейку, которая допускала возможность установления прямых контактов между ней и губкомами помимо областного бюро.

Областные бюро не имели полномочий создавать собственные контрольные комиссии, а следовательно, они не могли самостоятельно налагать партийные взыскания на коммунистов курируемых ими территорий. Они могли только направлять в ЦК РКП(б) свое заключение или протест на решения губернских контрольных комиссий (п. 16, 17)<sup>1</sup>. Это существенно снижало возможности областных партийных органов воздействовать на местную партийную среду. Не получили областные бюро в свои руки и такой важный инструмент влияния на губкомы, как контроль их финансовой деятельности. Право утверждения финансовых смет губкомов оставалось за ЦК РКП(б), областные бюро могли лишь сопровождать их собственными замечаниями экспертного характера [3, с. 23].

Таким образом, можно констатировать, что «Положение» носило компромиссный характер и было призвано уравновесить претензии центра и региональных партийных органов на властные полномочия. Однако областные партийные бюро как третья сторона этих властных отношений оказались в проигрышной ситуации, так как не получили достаточных административных рычагов для выполнения тех функций, которыми их наделило центральное партийное руководство.

Курс центральной власти на компромисс в вопросе о статусе и полномочиях областных партийных бюро не привел к окончательному разрешению проблемы. Региональные партийные руководители не восприняли этот примиряющий жест должным образом и стремились продавить свою позицию. Характерным примером борьбы за властные полномочия на региональном уровне стала ситуация вокруг Юго-Восточного бюро ЦК РКП(б). Едва начав свою работу, оно столкнулось с попыткой некоторых местных партийных организаций действовать помимо бюро ЦК, игнорировать сам факт его существования. На ноябрьском 1921 г. пленуме областного бюро секретарь Донкома М. П. Жаков предложил Юго-Восточному бюро ЦК «держать курс на самоупразднение» [12, с. 76]. Конфликт, развернувшийся вокруг Юго-Восточного бюро ЦК<sup>2</sup>, нашел отражение в воспоминаниях

<sup>1</sup> Этот запрет на создание при областных бюро контрольных комиссий был еще раз подтвержден в «Положении о контрольных комиссиях», принятом на XI съезде РКП(б) (март-апрель 1922 г.).

<sup>2</sup> Юго-Восточное бюро ЦК базировалось в Ростове-на-Дону и курировало деятельность 10 административно-территориальных единиц (губерний, национальных и автономных республик). Позднее, в 1924 г., в связи с образованием Северо-Кавказского края переименовано в Северо-Кавказское бюро ЦК РКП(б) во главе с прежним руководителем А. И. Микояном.

Л. М. Кагановича. На XI съезде партии весной 1922 г. делегаты от территорий, которые курировало Юго-Восточное бюро ЦК, поставили вопрос о ненужности этого краевого партийного центра. Позднее их инициативу поддержали «другие товарищи из некоторых губерний Северного Кавказа» [5, с. 286]. В результате этих усилий вопрос был вынесен на обсуждение в ЦК партии, где с докладом выступил руководитель краевого бюро К. Е. Ворошилов. К Л. М. Кагановичу, в то время возглавлявшему организационно-инструкторский отдел ЦК, обратились И. В. Сталин и В. М. Молотов с просьбой высказать мнение отдела по сложившейся ситуации вокруг Юго-Восточного бюро ЦК. После изучения проблемы Каганович дал заключение, что считает «требование местных губернских товарищей неприемлемым», «проявлением известного местничества, нежелания иметь непосредственного представителя ЦК РКП(б) по конкретной проверке исполнения решений съезда и ЦК» [5, с. 286]. Сталин и Молотов полностью поддержали его точку зрения<sup>1</sup>. В итоге ЦК партии высказался в пользу дальнейшего существования областного бюро. Таким образом, попытка местных партийных групп добиться ликвидации областного партийного органа закончилась поражением.

Окончательный этап легитимизации областных бюро, введение их деятельности в «партийно-правовое» поле связан с принятием в августе 1922 г. на XII партийной конференции нового Устава партии<sup>2</sup>. Партийный устав признавал возможность создания областных партийных бюро по решению ЦК партии в районах, где «существуют областные хозяйственные органы (экономические советы и т.д.), а также на удаленных от центра» территориях. Данные партийные структуры назначались ЦК РКП(б) и о результатах своей деятельности отчитывались только перед ним [6, с. 658—659]. В то же время в партийном документе вновь ничего не было сказано о характере и механизме взаимоотношений областных бюро и губернских партийных организаций, о своей деятельности губернский комитет партии должен был периодически отчитываться только перед ЦК [6, с. 600]. Функции и направления деятельности областного бюро были прописаны в Уставе в самом общем виде.

Таким образом, новый Устав партии, официально утвердив место областных бюро в партийной структуре, в то же время не расширил их полномочия, не урегулировал окончательно нормативные границы их компетенции, а следовательно, и не устранил опасность возникновения конфликтных ситуаций с местными органами власти. Думается, такая политика в отношении областных бюро со стороны руководства партии носила осознанный характер. В умах руководителей боролись два противоречивых мотива. С одной стороны, областные бюро создавались с целью централизации власти, повышения управляемости и контроля периферийных территорий, координации и стимулирования их хозяйственного развития. С другой стороны, центральная партийная власть не стремилась наделять областные бюро слишком широкими полномочиями из опасения в случае их чрезмерного усиления получить нежелательного оппонента, располагающего мощным административным ресурсом. И в этом плане ее желание сохранить властные рычаги в своих руках и использовать губкомы как политический противовес совпадало

<sup>1</sup> В беседе с А. И. Микояном, назначенным в мае 1922 г. секретарем Юго-Восточного бюро ЦК РКП(б) вместо В. И. Нанейшвили, Сталин обозначил свою однозначную позицию в отношении областного бюро: «Кроме Ставропольской губернии, местные организации не поддерживают бюро ЦК, считая его излишним звеном, средостением между ними и ЦК. Мы же считаем, — продолжал Сталин, — что при существующих средствах связи и неокрепшем аппарате в самом ЦК из Москвы трудно руководить и решать специфические и действительно порой очень сложные вопросы этого края. Бюро ЦК — не лишнее звено, а необходимый орган ЦК партии в крае» [8, с. 163].

<sup>2</sup> Проект Устава был разработан Комиссией по пересмотру Устава РКП(б) под руководством секретаря ЦК В. М. Молотова.

с интересами региональной (губернской, краевой) партийной верхушки, которая также была против чрезмерного административного усиления областных партийных центров.

#### Список использованных источников и литературы

1. Административно-территориальное деление Союза ССР и список важнейших населенных пунктов. 8-е изд. М. : Изд-во Народного комиссариата внутренних дел, 1929. 320 с.
2. Девятый съезд Российской коммунистической партии. Март — апрель 1920 года: Протоколы. М. : Госполитиздат, 1960. 652 с.
3. Известия ЦК РКП(б). 1921. № 33.
4. Истер Дж. М. Советское государственное строительство. Система личных связей и самоидентификация элиты в Советской России. М. : РОССПЭН, 2010. 255 с.
5. Каганович Л. М. Памятные записки рабочего, коммуниста-большевика, профсоюзного, партийного и советско-государственного работника. М. : ВАГРИУС, 1997. 572 с.
6. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. 7-е изд. М. : Госполитиздат, 1954. Ч. 1. 832 с.
7. Кривов Т. Уральское областное бюро ЦК РКП // Известия Екатеринбургского губкома РКП(б). 1920. № 18 (24). 10 июня.
8. Мельников В. П. Областные бюро ЦК РКП(б). Из опыта КПСС по идейному и организационному укреплению местных партийных организаций (1920—1925 гг.). М. : Мысль, 1981. 184 с.
9. Микоян А. И. В начале двадцатых. М. : Политиздат, 1975. 383 с.
10. Муратов Х. И., Липкина А. Г. Тимофей Степанович Кривов. Уфа : Башкнигоиздат, 1968. 174 с.
11. Олех Г. Л. Партийная машина РКП(б) в начале 20-х гг. Устройство и функционирование. Новосибирск : Изд-во Новосиб. гуманитар. ин-та, 1995. 145 с.
12. Петухова Н. Е. Создание областных бюро ЦК РКП(б) и некоторые стороны их деятельности (1920—1922) // Вопросы истории КПСС. 1965. № 4. С. 74—81.
13. Усягин А. В., Шишков М. К. Территориальное управление в России: теория, история, современность, проблемы и перспективы [Электронный ресурс]. URL: <http://www.terrus.ru/mono/r3/3.4.1.shtml>
14. ЦДООСО (Центр документации общественных организаций Свердловской области). Ф. 76. Оп. 1. Д. 79.
15. ЦДООСО. Ф. 1333. Оп. 1. Д. 90.
16. Чистиков А. Н. Партийно-государственная бюрократия Северо-Запада Советской России 1920-х годов. СПб. : Европейский дом, 2007. 294 с.
17. Яркова Е. И. Возникновение и деятельность Уральского бюро ЦК РКП(б) (1920—1923 гг.) // XXI век и историческая перспектива России : тез. региональной науч. конф. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 1999. С. 60—63.

Поступила в редакцию 30.05.2016 г.

**Воробьев Сергей Викторович**, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник  
Институт истории и археологии Уральского отделения РАН  
Российская Федерация, 620990, г. Екатеринбург, ул. С. Ковалевской, 16  
E-mail: [svorob.hist@gmail.com](mailto:svorob.hist@gmail.com)

УДК 94(47).084.3

S. V. Vorobyev

**Ural bureau of the Central Committee of the RCP(b) in the party hierarchy: between the center and the regions**

The paper discusses the causes and circumstances of the creation of regional party bureaus in the structure of the RCP(b) in the early 1920s. It is noted that the strong position of the regional bureau in the party hierarchy was negatively affected by the problem of legal regulation of their status. The paper shows the dual position of the central party leadership in the relation of regional party structures. It also presents the views of local party functionaries on the place and role of the regional bureau, including the Ural bureau of the Central Committee of the RCP(b) in the regional system of government.

**Key words:** regional Bureau, Ural bureau of the Central Committee of the RCP(b), the provincial Committee, regional authorities, governance system.

*Vorobyev Sergey Viktorovich*, Candidate of Historical Sciences, Senior Researcher  
Institute of History and Archaeology, Ural branch of the Russian Academy of Sciences  
Russian Federation, 620990, Yekaterinburg, ul. S. Kovalevskoy, 16  
E-mail: svorob.hist@gmail.com

**References**

1. *Administrativno-territorial'noe delenie Soyuza SSR i spisok vazhneishikh naseleennykh punktov. 8-e izd.* [Administrative-territorial division of the USSR and the list of the most important settlements. 8th ed.]. Moscow, Narodnyi kommissariat vnutrennikh del Publ., 1929. 320 p. (In Russian)
2. *Devyatyi s'ezd Rossiiskoi kommunisticheskoi partii. Mart — april' 1920 goda: Protokoly* [The Ninth Congress of the Russian Communist Party. March — April 1920: Records]. Moscow, Gospolitizdat Publ., 1960. 652 p. (In Russian)
3. *Izvestiya TsK RKP(b)* [Izvestia of the RCP(b)], 1921, no. 33.
4. Ister Dzh. M. *Sovetskoe gosudarstvennoe stroitel'stvo. Sistema lichnykh svyazei i samoidentifikatsiya elity v Sovetskoj Rossii* [Soviet state-building. The system of personal relationships and self-identification of the elite in the Soviet Russia]. Moscow, ROSSPEN Publ., 2010. 255 p. (In Russian)
5. Kaganovich L. M. *Pamyatnye zapiski rabochego, kommunisto-bol'shevika, profsoyuznogo, partiinogo i sovetsko-gosudarstvennogo rabotnika* [Memoranda of a worker, a Bolshevik communist, a union member, a party and Soviet-state employee]. Moscow, VAGRIUS Publ., 1997. 572 p. (In Russian)
6. *KPSS v rezolyutsiyakh i resheniyakh s'ezdov, konferentsii i plenumov TsK. 7-e izd.* [The CPSU in Resolutions and Decisions of Congresses, Conferences and Central Committee plenums. 7th ed.]. Moscow, Gospolitizdat Publ., 1954. Part. 1. 832 p. (In Russian)
7. Krivov T. Ural'skoe oblastnoe byuro TsK RKP [Ural Regional Bureau of the Central Committee of the RCP]. *Izvestiya Ekaterinburgskogo gubernskogo RKP(b)*, 1920, no. 18 (24), June 10. (In Russian)
8. Mel'nikov V. P. *Oblastnye byuro TsK RKP(b). Iz opyta KPSS po ideinomu i organizatsionnomu ukrepleniyu mestnykh partiinykh organizatsii (1920—1925 gg.)* [Regional Bureau of the RCP(b). By the experience of the CPSU on ideological and organizational strengthening of local party organizations (1920—1925)]. Moscow, Mysl' Publ., 1981. 184 p. (In Russian)
9. Mikoyan A. I. *V nachale dvadtsatykh* [In the early twenties]. Moscow, Politizdat Publ., 1975. 383 p. (In Russian)
10. Muratov Kh. I., Lipkina A. G. *Timofei Stepanovich Krivov* [Timofei Stepanovich Krivov]. Ufa, Bashknigoizdat Publ., 1968. 174 p. (In Russian)
11. Olekh G. L. *Partiinaya mashina RKP(b) v nachale 20-kh gg. Ustroistvo i funktsionirovanie* [The party machine of RCP(b) in the early 20-s. Structure and management]. Novosibirsk, Novosib. gumanit. in-t Publ., 1995. 145 p. (In Russian)
12. Petukhova N. E. *Sozдание oblastnykh byuro TsK RKP(b) i nekotorye storony ikh deyatelnosti (1920—1922)* [Creating a regional bureau of the Central Committee of the RCP(b), and certain aspects of their activities (1920—1922)]. *Voprosy istorii KPSS*, 1965, no. 4, pp. 74—81. (In Russian)

13. Usyagin A. V., Shishkov M. K. *Territorial'noe upravlenie v Rossii: teoriya, istoriya, sovremennost', problemy i perspektivy* [Territorial Governance in Russia: Theory, History, Present, Problems and Prospects]. Available at: <http://www.terrus.ru/mono/r3/3.4.1.shtml>. (In Russian)
14. *Tsentr dokumentatsii obshchestvennykh organizatsii Sverdlovskoi oblasti* [Documentation Center of public organizations of Sverdlovsk region] (TsDOOSO). F. 76. Op. 1. D. 79.
15. *TsDOOSO*. F. 1333. Op. 1. D. 90.
16. Chistikov A. N. *Partiino-gosudarstvennaya byurokratiya Severo-Zapada Sovetskoi Rossii 1920-kh godov* [The party-state bureaucracy of the North-West of the Soviet Russia of the 1920s]. St. Petersburg, Evropeiskii dom Publ., 2007. 294 p. (In Russian)
17. Yarkova E. I. *Vozniknovenie i deyatelnost' Ural'skogo byuro TsK RKP(b) (1920—1923 gg.)* [The appearance and activities of the Ural bureau of the Central Committee of the RCP(b)]. *XXI vek i istoricheskaya perspektiva Rossii : tez. regional'noi nauch. konf.* [XXI century and the historical perspective of Russia (1920—1923): Abstracts of the regional conference]. Ekaterinburg, Ural. un-t Publ., 1999, pp. 60—63. (In Russian)