

Гергилёв Денис Николаевич

кандидат исторических наук,
доцент кафедры истории России,
директор Гуманитарного института
Сибирского федерального университета

**АДМИНИСТРАТИВНО-
ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ДЕЛЕНИЕ
РОССИИ КАК ФАКТОР СОХРАНЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ
(НА ПРИМЕРЕ СИБИРИ В 1917–1923 ГГ.)****Аннотация:**

В статье проанализированы особенности административно-территориального реформирования в России в эпоху больших социальных трансформаций. Автор исследовал специфику управления российскими регионами на основе процессов, происшедших в Сибири в начале XX в. В частности, доказано, что механизм управления Сибирью является важной частью общей системы сохранения российской государственности в революционный период. Рассмотрена практика административно-территориальных реформ в истории России в первые годы советской власти. Изучены особенности управления Сибирским регионом в условиях радикального изменения всей политической системы страны. На конкретных примерах раскрываются вопросы взаимодействия между высшей властью и местными органами управления. Подобный опыт, несмотря на его неоднозначность, может использоваться в региональном строительстве современной России.

Ключевые слова:

Сибирь, административно-территориальное устройство, губерния, край, регион, система управления, национальная автономия.

Gergilev Denis Nikolaevich

PhD in History, Assistant Professor,
Russian History Department,
Director, Institute of Humanities,
Siberian Federal University

**ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL
STRUCTURE OF RUSSIA
AS A FACTOR OF STATEHOOD
PRESERVATION (A CASE STUDY OF
SIBERIA IN 1917–1923)****Summary:**

This article analyzes the peculiarities of the administrative and territorial reforms in Russia in the period of great social transformations. The author examines the specific features of Russian regions management in Siberia in the early 20th century. In particular, the article proves that the management mechanism in Siberia is an important part of the whole system of preserving the Russian statehood in the revolutionary period. The paper reviews the practical experience of administrative and territorial reforms in the history of Russia in the first years of the Soviet era. This article discusses the features of public administration in the Siberian region when the political system of the country has been radically changed. The case studies reveal the interaction between the supreme authority and local authorities. Despite its ambiguity, the management experience can be used in modern Russian regional structure.

Keywords:

Siberia, administrative and territorial structure, province, territory, region, management system, national autonomy.

Проблема административно-территориального деления России сохраняет актуальность на протяжении всей истории нашего государства. Сибирь начала XX в. является ярким примером попытки решения этого вопроса.

Актуальность статьи обусловлена несколькими основными моментами. Во-первых, проблема административно-территориального устройства значительно обостряется в условиях серьезных социальных трансформаций, к которым, естественно, относятся революции. Во-вторых, в первые послереволюционные годы наблюдался широкий диапазон концепций, касавшихся территориального обустройства, – от самых радикальных до умеренных. Однако их основательный сравнительный анализ до сих пор не проводился. В-третьих, необходимость сохранения идентичности в современных условиях вызывает особый интерес к разным вариантам административно-территориального устройства в переломные периоды истории. Сибирь как самый большой и богатый ресурсами регион России является в этом отношении объектом, который может выступать примером для оптимизации всей системы государственного управления.

Две главные тенденции характерны для административно-территориального управления Сибирью в послереволюционный период: слияние губерний в огромные края и их параллельное дробление за счет создания национальных автономий. В начале 20-х гг. XX в. произошел кардинальный сдвиг в понимании основных критериев административно-территориального деления России. Это во многом было обусловлено переходом от начального периода нэпа, для которого ведущим вектором являлся упор на оживление крестьянского хозяйства, к следующему, когда определяющими становятся задачи мобилизации инвестиционных накоплений для кардинальной реконструкции всех звеньев экономики.

Тем не менее на данном этапе имелось несколько точек зрения на проблему административно-территориального устройства страны. Например, руководство Госплана настаивало на том, что деление государства на экономические районы не должно отражать процессы общей хозяйственной децентрализации. По мнению чиновников, любые стремления к реализации принципов федерализма в сфере экономики не должны опираться на соответствующий политический базис. Именно поэтому любые попытки сторонников национал-автономистского направления получить больше полномочий в ходе реформирования системы управления Россией однозначно отвергались ведущими представителями Госплана. Последние исходили из сугубо прагматических соображений, в основе которых лежали жесткие принципы экономической целесообразности. Однако руководители Госплана вынуждены были отступить под давлением исторических обстоятельств, поэтому в начале 1920-х гг. приходилось «...неоднократно прибегать к серьезным корректировкам границ экономических районов в пользу автономных республик и областей» [1, с. 373].

Огромная территория нашей страны, а также множество составляющих ее субъектов предполагают дифференцированный подход к оценке роли каждой административной единицы. Большое значение имеют факторы, позволяющие рассматривать конкретный регион в качестве субъекта внутренней политики государства. Однако существуют регионы, которые благодаря географическому положению выступают субъектом не только внутренней политики, но и отчасти внешней. Подобная специфика отдельных, преимущественно приграничных, территорий была в полной мере оценена новой властью. В качестве такой стратегически важной местности в Сибири выступала Иркутская область. Это было связано с тем, что она относилась к регионам, положение которых было сопряжено с геополитическим риском. В данном случае факторами риска, которые часто переносились на региональный уровень, являлись следующие: 1) особое пограничное положение на стыке Монголии, Китая и России; 2) наличие огромных природных ресурсов; 3) «национальный состав населения с исторически сложившейся дихотомией "пришлые – аборигены", потенциально готовый (при определенных обстоятельствах) к развитию массовых национал-сепаратистских настроений» [2, с. 230–231].

Особая структура природно-ресурсного потенциала Сибири стала основой для сепаратистских концепций, одной из которых было областничество. «Областническая идея представляла собой ориентированный на Сибирь сложный сплав российских социальных проектов с западными доктринами, из которых шел целенаправленный отбор того, что могло бы соответствовать стремлениям сибирских областников создать свое учение о путях регионального развития Сибири. Питаясь чувствами нарождающегося сибирского патриотизма, областники творчески восприняли современные им федералистские и колониалистские теории, заложив основы регионализма не только как влиятельного общественного течения, но и как особого научного направления» [3, с. 325]. Подобные концепции угрожали самому существованию России как целостного, суверенного государства, что было очень опасно в условиях Гражданской войны. Именно поэтому главным содержанием политики новой советской власти по отношению к региону в указанный период «продолжало оставаться стремление охранять и сохранять» [4, с. 28]. Даже если допустить, что данный политический вектор был обусловлен инстинктом самосохранения, все равно придется признать, что новая власть в России предпринимала не только тактические шаги по удержанию власти в отдаленных частях страны, но также важные действия по обеспечению стратегических целей. С высоты столетнего юбилея Октябрьской революции подобные действия большевиков сегодня приобретают новый смысл.

Особенности реализации административно-территориальных проектов на стыке дореволюционной и советской эпох можно проследить на примере становления Алтайской губернии, которая выделилась из Томской и начала самостоятельное существование с июня 1917 г. Важно подчеркнуть, что проект территориально-административного разукрупнения огромных сибирских губерний, подготовленный в 1914 г., из-за начавшейся Первой мировой войны не был внесен на рассмотрение Совета министров. Основные опасения руководства страны были обусловлены стремлением не допустить административные преобразования, способные повлечь за собой проблемы с воинским призывом. Также сыграла роль и необходимость сокращения государственных расходов.

Тем не менее в 1916 г. томский губернатор В.Н. Дудинский повторно поставил вопрос о разделении губернии, настаивая на его немедленном решении, приводя при этом следующие аргументы. Во-первых, администрация губернатора была не в состоянии оперативно обеспечить государственный порядок на столь обширной территории. Во-вторых, из одного административного центра все сложнее становилось управлять многочисленным населением, своевременно решая при этом хозяйственные вопросы. В-третьих, все чаще звучали нарекания со стороны граждан в связи с недостаточным уровнем безопасности, что в условиях войны угрожало ста-

бильности всего региона. В-четвертых, война актуализировала новые сферы управления, которые были связаны с мобилизацией военнообязанных, расквартированием войск и т. п. На первый план выходила деятельность по снабжению фронтовых частей и населения Европейской России продовольствием и фуражом, а также по другим вопросам.

События, произошедшие в 1917 г., серьезно изменили порядок пересмотра административно-территориального устройства, существовавший в Российской империи. Право на административно-территориальные трансформации перешло на места. Губернское народное собрание, которое было сформировано на базе выборов в апреле 1917 г., обратилось к проблеме выделения Алтайской губернии из состава Томской губернии на первой же сессии. При этом главным основанием для определения новых границ губерний была инициатива местного населения. Кроме того, опираясь на мнение жителей, земские собрания обязаны были четко установить границы между отдельными уездами, которые до революции были намечены только контурно. Однако, кроме положительных результатов, подобные решения возникших в условиях революции органов власти повлекли за собой усложнение процесса разделения Томской губернии. Параллельно с этим данная политика стимулировала стихийные административно-территориальные акты, которые могли угрожать государственной целостности России.

Таким образом, проект Министерства внутренних дел 1914 г. по новому административно-территориальному делению с учетом отпочкования новой, Алтайской, губернии был фактически узаконен в июне 1917 г. постановлением «Об образовании в Томской губернии четырех новых уездов и о разделении на две губернии – Томскую и Алтайскую». Временное правительство создало прецедент управления постимперской Россией, причем в проект были внесены лишь минимальные коррективы [5]. Барнаул, являясь важным торгово-экономическим городом Сибири, стал административным центром новой губернии. Тем не менее решение вопроса об окончательном установлении новых границ между губерниями растянулось на длительный период, что было обусловлено не только политическими переменами, но и тем фактом, что в постановлении Временного правительства от 17.06.1917 г. не были учтены все пожелания губернского народного собрания, а также населения отдельных крупных районов.

Томская губземуправа длительное время отказывалась делегировать своего представителя, поэтому начало работы комиссии по установлению границ Томской и Алтайской губерний неоднократно откладывалось. В результате территориальное размежевание этих губерний не было завершено к моменту установления в Сибири советской власти и ликвидации земств.

В 1917–1919 гг. граница Алтайской губернии, отделявшая ее от бывшей Семипалатинской области, частично изменилась на основании постановлений земских собраний этих областей. Тем не менее, несмотря на соблюдение всех формальностей, правительство А.В. Колчака не сумело утвердить новые границы между указанными губерниями [6, с. 112] и границы Алтайской губернии, образованной по постановлению Временного правительства от 17.06.1917 г., так и не были определены вплоть до окончания Гражданской войны.

Чиновники Временного Сибирского правительства имели четкое представление о будущем государственного устройства России, однако плохо понимали, какая государственная система управления является оптимальной для Сибири. С одной стороны, здесь сохранились элементы земского самоуправления, а с другой – постепенно формировалась вертикаль местной «правительственной» администрации. При таком дуализме складывались сложные взаимоотношения между государственными чиновниками всех уровней и представителями народовластия, что негативно сказывалось на эффективности работы всех органов власти.

Государственный переворот, осуществленный в ноябре 1918 г. в Омске, сыграл большую роль в становлении новых механизмов управления регионами России, поскольку в результате было утверждено Положение о временном устройстве государственной власти в России, а А.В. Колчак провозглашен Верховным правителем [7, с. 91]. Первоначально, однако, имело место активное вмешательство военных властей в гражданское управление, что было обусловлено отсутствием достаточной правовой базы, а также юридически оформленных компетенций Совета министров.

С момента восстания чехословацкого корпуса и до прихода к власти А.В. Колчака правительство в Сибири менялось четырежды, что значительно затрудняет исследование особенностей административно-территориального устройства региона в указанный период [8, р. 25]. Вместе с тем декларативные акты разных правительств сибирской контрреволюции, которые издавались в это время, являются ценным источником, позволяющим восстановить представления о должном административно-территориальном устройстве не только Сибири, но и всей России. Эти представления в целом соответствовали сложившейся до революции традиции. Важно подчеркнуть, что и большевики с момента окончательного установления советской власти в Сибири в конце 1919 г. и до середины 1920-х гг. сохраняли дореволюционное административно-территориальное деление на губернии, уезды и волости, признавая его эффективным [9, с. 75].

В 1923–1929 гг. во всем СССР осуществлялась разработанная Госпланом административно-экономическая регионализация, которая часто сводилась к укрупнению бывших регионов, т. е. полной замене небольших губерний на советские хозяйственные области-гиганты. Вместо уездов новые области разделялись на округа, которые являлись более крупными ячейками, а вместо волостей создавались крупные районы, состоящие из сельсоветов.

Только 25.05.1925 г. Президиум ВЦИК принял постановление об образовании из Омской, Новониколаевской, Алтайской, Томской, Енисейской губерний и автономной области Ойротии Сибирского края (второго после Северо-Кавказского) с центром в Новониколаевске, переименованном в связи с этим в г. Новосибирск. Согласно этому же постановлению губернское деление заменялось окружным и районным, а также утверждалось разделение Сибирского края на округа и районы. Необходимо отметить, что на протяжении 1921–1923 гг. продолжались дробление старых губерний и образование новых национальных автономий с преобладанием нерусского населения.

Следующим этапом административно-территориальных преобразований стало разделение Сибирского края на самостоятельные части. Постановлением ВЦИК от 30.07.1930 г. он был разделен на Западно-Сибирский и Восточно-Сибирский края. Последним заметным изменением в административно-территориальном устройстве Западно-Сибирского края стало его разделение на Новосибирскую область и Алтайский край [10].

Как известно, форма территориального устройства государства может быть естественной, т. е. сложившейся на протяжении длительного исторического пути, или искусственной, появление которой обусловлено субъективной политической волей руководства страны, преследующего определенные цели. С этим связана трудность практической реализации оптимального административно-территориального устройства, когда возникают сложности при оценке какой-либо концепции. Иногда наблюдались опасные социальные парадоксы: вначале провозглашалась конкретная форма административно-территориального устройства, а потом, по истечении определенного времени, предпринималась попытка ее практического юридического оформления. Например, в 1918 г. появилась Конституция РСФСР, которая закрепляла принципиальные положения административно-территориального деления, определявшие основной вектор автономно-федеративного строительства страны, а затем, во многом стихийно, осуществлялись практические шаги по реализации этих положений.

В результате длительного процесса трансформации административно-территориального устройства Сибири в начале XX в., происходившего под влиянием революционных потрясений, наметился возврат от радикально новых форм к традиционным, объективно доказавшим право на существование в течение многих десятилетий.

Ссылки:

1. Азиатская Россия в геополитической и цивилизационной динамике XVI–XX вв. / В.В. Алексеев, Е.В. Алексеева, К.И. Зубков, И.В. Побережников. М., 2004. 600 с.
2. Арбатская М.Н. Геополитическое кодирование региона и маркировка его места в геохронополитическом пространстве // Россия и Восток: взгляд из Сибири в начале тысячелетия : материалы и тезисы докладов к международной научно-практической конференции / под ред. В.И. Дятлова. Иркутск, 2002. С. 229–233.
3. Сибирь в составе Российской империи / отв. ред. Л.М. Дамешек, А.В. Ремнев. М., 2007. С. 368.
4. Ремнев А.В. Самодержавие и Сибирь. Административная политика в первой половине XIX в. Омск, 1995. С. 237.
5. Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1917. № 163. Ст. 893 // ГАТО. Ф. Р1138. Оп. 2. Д. 1. Л. 21–23.
6. Разгон Н.И. Образование Алтайской губернии и формирование ее административных границ (1917–1991 гг.) // Материалы V Всероссийской научной конференции. Ч. 1 / под ред. В.И. Шишкина. Новосибирск, 2003. С. 112–116.
7. Шишкин В.И. Правовое положение и компетенция Совета министров Российской империи // Там же. С. 91.
8. Kappeler A. The Russian Empire: A Multiethnic History. L. ; N. Y., 2014. 480 p.
9. Тархов С.А. Динамика административно-территориального деления России в XX в. // Россия и ее регионы в XX в.: территория – расселение – миграции / под ред. О.Б. Глезер, П.М. Поляна. М., 2005. Прил. 1–8. С. 75.
10. Собрание узаконений (СУ) РСФСР. 1930. № 35. Ст. 445.

References:

- Alekseev, VV, Alekseeva, EV, Zubkov, KI & Poberezhnikov, IV 2004, *Asian Russia in the geopolitical and civilizational dynamics of the 16th-20th centuries*, Moscow, 600 p., (in Russian).
- Arbatskaya, MN & Dyatlov, VI (ed.) 2002, 'Geopolitical coding of the region and marking its place in the geochronopolitical space', *Rossiya i Vostok: vzglyad iz Sibiri v nachale tysyacheletiya: materialy i tezisy dokladov k mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii*, Irkutsk, pp. 229-233, (in Russian).
- Dameshek, LM & Remnev, AV 2007, *Siberia in the Russian Empire*, Moscow, p. 368, (in Russian).
- Kappeler, A 2014, *The Russian Empire: A Multiethnic History*, London, New York, 480 p.
- Razgon, NI & Shishkin, VI (ed.) 2003, 'The creation of the Altai Province and its administrative borders (1917-1991)', *Materialy V Vserossiyskoy nauchnoy konferentsii*, Part 1, Novosibirsk, pp. 112-116, (in Russian).
- Remnev, AV 1995, *Autocracy and Siberia. Administrative policy in the first half of the 19th century*, p. 237, (in Russian).
- Shishkin, VI 2003, 'Legal status and competence of the Council of Ministers of the Russian Government', *Materialy V Vserossiyskoy nauchnoy konferentsii*, Part 1, Novosibirsk, p. 91, (in Russian).
- Tarkhov, SA & Glezer, OB (ed.) 2005, 'Dynamics of the administrative division of Russia in the 20th century', *Rossiya i yeye regiony v XX v.: territoriya – rasseleniye – migratsii*, Moscow, Appl. 1-8, p. 75, (in Russian).