

Региональное управление сквозь призму революционного опыта (1917–1925 гг.)

В.Г. КОКОУЛИН, доктор исторических наук,
Новосибирский государственный университет. E-mail: kwladislav@yandex.ru
И.В. ЛИХОМАНОВ, кандидат философских наук,
Новосибирское высшее военное командное училище.
E-mail: graingar@yandex.ru

В статье рассматриваются модели управления Сибирью и Дальним Востоком, предлагавшиеся различными политическими силами региона и реализованные в 1917–1925 гг. Авторы статьи анализируют программные документы политических партий Сибири по отношению к автономии региона и их реализацию в деятельности различных правительств, возникших в регионе в годы революций 1917 г., Гражданской войны и восстановления Советской власти. Авторы приходят к выводу, что наиболее успешной была модель автономии без федерализма, реализованная в деятельности Сибревкома.

Ключевые слова: Российская революция 1917 г., Сибирь, Гражданская война, областничество, автономия, федерализм, Сибревком, региональное управление

Российская революция 1917 г. в определённом историческом ракурсе может быть представлена как опыт реализации разных моделей государственного, в том числе регионального управления. Изучение этого опыта представляет интерес и в наши дни, когда проблема управления зауральскими территориями актуализируется из-за объективных причин: оттока русского населения и притока мигрантов из Китая и Средней Азии, увеличения доли сырьевой составляющей в региональном ВВП на фоне деградации многих других отраслей промышленного производства и прочих негативных тенденций.

Конечно, революционный опыт складывался в специфических условиях развала государства и отчаянных попыток противостоящих сил восстановить государственные институты на контролируемой ими территории. Но «живое творчество масс» и волевые импульсы консолидирующих центров власти накладывались в революционном опыте на уже имеющиеся политические программы и модели государственного устройства, уходящие истоками в далекое дореволюционное прошлое.

Проблема управления Сибирью и сибирское областничество

С момента присоединения территорий Сибири и Дальнего Востока к российскому государству (XVI–XVII вв.) проблема эффективного управления этими территориями не переставала тревожить центральную власть. Тема регионального устройства и управления (в том числе зауральскими территориями) получила развитие также в революционно-демократической, либеральной и консервативной мысли XIX в. Идеи федерализма, базирующегося на принципах самоуправления и широкой автономии регионов, приобрели особую популярность в либеральной и революционно-демократической среде 1840–1860-х годов. Тогда же возникло *сибирское областничество* – одно из направлений революционно-демократического движения, поставившее (на начальном этапе) своей целью де-факто отделение Сибири от России. В письме к Н.С. Щукину в январе 1862 г. Г.Н. Потанин, один из основателей и главных теоретиков сибирского областничества, кратко и ёмко сформулировал идею независимого развития Сибири: «Мы хотим жить и развиваться самостоятельно, иметь свои права и законы, читать и писать, чего нам хочется, а не что прикажут из России; воспитывать детей по своему желанию, по своему собирать налоги и тратить их только на себя» [1. С. 59].

Политические требования независимости или как минимум широкой автономии зауральских территорий областники подкрепляли теоретически. Сибирь, по их мнению, являлась русской колонией, заселенной «народом», возникшим в результате смешения русских переселенцев с аборигенами. Этот «народ» в антропологическом и этнокультурном отношении отличался от великороссов Центральной России, а, следовательно, имел право и нуждался в представительстве своих интересов на общегосударственном уровне. Центральное правительство, по мнению областников, эксплуатировало Сибирь точно так же, как Британия или Франция эксплуатировали свои заокеанские колонии. Изменить политику центра в отношении этого региона можно было или путем отделения Сибири от Российской империи, или путем преобразования самой империи в демократическую федеративную республику.

Во второй половине XIX в. областники смягчили свои требования, перейдя на позиции широкого федерализма и региональной

автономии. При этом автономия трактовалась ими как право местных выборных органов власти издавать местные законы, т.е., как отмечал М.В. Шиловский, осуществлять не только административные, но и законодательные функции [2. С. 110].

Большое значение для дальнейшего развития взглядов областников имела разработка «Проекта основных положений Сибирского областного союза», появившегося в печати весной 1905 г. Согласно этому проекту, Сибирь представляла собой автономную область, для которой необходимо областное самоуправление в виде Сибирской областной думы и более мелких территориальных земских единиц. Областная дума должна была ведать местными финансами, народным образованием, общественной безопасностью, местными сообщениями и тарифами, народным здравоохранением, а также распоряжаться всеми землями области и определять порядок землепользования и переселения [2. С. 114, 115]. Правда, в окончательном тексте документа, принятом в августе 1905 г., Сибирь объявлялась неотъемлемой частью России. Это несколько смазывало автономистскую направленность программы областников [2. С. 115].

Политические требования областников сближали их с партией социалистов-революционеров (эсеров), с которой они имели общие народнические корни и взгляды на сибирское крестьянство и общину. Еще более радикальным, по сравнению с эсеровским, был федералистский проект анархистов, предполагавший переход к системе самоуправляемых территориально-производственных коммун разного уровня, связанных между собой договорными отношениями.

Российская революция 1917 г.: выбор модели регионального управления

Все модели государственного устройства, нашедшие выражение в дореволюционной общественно-политической мысли, в той или иной мере были апробированы в ходе революций 1917 г. Унитаристскому идеалу «единой и неделимой» противостоял целый «букет» сепаратистских и автономистских идеалов и движений.

Логика политической борьбы толкала в 1917 г. партию большевиков на самый край левого фланга. Вернувшись из эмиграции, В.И. Ленин, по справедливому выражению Н. Суханова, захватил пустующий трон Михаила Бакунина и предложил такую

программу, которая была неотличима от программы анархистов. Лозунг «Вся власть Советам!», реализованный большевиками с предельным радикализмом, привел к возникновению целого каскада «советов» и «республик» разного уровня, где никто никому не подчинялся. Во взаимоотношениях сельских, уездных, губернских Советов царил полная анархия.

После прихода к власти большевистское правительство начало менять курс и в течение первых месяцев зимы 1917 г. – весны 1918 г. безуспешно пыталось преодолеть советскую вольницу. Следует, впрочем, отметить, что на региональном уровне некоторые Советы, независимо от политики центрального правительства, проявляли тенденцию к объединению и созданию региональных органов власти. В Сибири и на Дальнем Востоке ими стали Западно-Сибирский областной комитет Советов, Центросибирь и Дальсовнарком. Что касается Западно-Сибирского областного комитета Советов, то 7 и 8 декабря на заседании III съезда Советов рабочих и солдатских депутатов Западной Сибири было решено, что его деятельность будет распространяться на Акмолинскую и Семипалатинскую области, Тобольскую, Томскую и Алтайскую губернии. А Центросибири отводилась аналогичная роль в Восточной Сибири.

Однако до мая 1918 г. ни Омский Совет, ни другие западносибирские губернские Советы так и не подчинились Западно-Сибирскому комитету Советов. Незадолго до выступления чехословаков и начала Гражданской войны в Сибири Омский Совет обсуждал необходимость центральной сибирской власти и признал в качестве таковой Центросибирь, которая должна быть «политическим центром Сибири, связывающим Сибирь с центром». На заседании Омского Совета было решено: «1) признать существование Сибирской советской федеративной республики в данный момент вредным и нецелесообразным; 2) признать существование политического центра всей Сибири необходимым; 3) признать необходимым существование краевых экономических и временно как организующих политических объединений Сибири» [3. С. 236, 348]. Но всё это оставалось на уровне благих пожеланий. Никакой организационной работы в указанном направлении не велось.

Дальневосточный краевой центральный комитет Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов в качестве

представителя центральной власти на Дальнем Востоке был образован на III Дальневосточном краевом съезде Советов [4. С. 22, 23]. Однако его взаимоотношения с дальневосточными областными и краевыми Советами были весьма запутанными, последние принимали решения, не всегда согласовывая их с Дальсовнаркомом.

Предпосылки к укреплению центральной власти, к формированию новой системы государственного управления сложились лишь весной – летом 1918 г., с началом Гражданской войны, а также с переходом к политике «красного террора» и «военного коммунизма». Но одновременно с укреплением власти большевистского правительства в Москве возникли и начали укрепляться другие центры власти. Гражданская война привела к фактическому отделению от нарождающегося коммунистического государства ряда крупных территорий. На Дону шло формирование Добровольческой армии. В различных регионах Поволжья, Сибири и Дальнего Востока к власти пришли самопровозглашённые эсеро-меньшевистские правительства. Ни обстоятельства их возникновения (весьма далекие от принципов демократизма), ни политическая конъюнктура, настоятельно требовавшая более жестких и авторитарных моделей организации государственного управления, не повлияли на политические взгляды меньшевиков и эсеров.

Гражданская война в Сибири: новое управление или возврат к старому?

Комитет членов Учредительного собрания (Комуч) в Самаре в основу своей политики положил принятое в Учредительном собрании заявление о том, что Россия является единой федеративной демократической республикой. В обращении «Ко всему населению Сибири», подписанному уполномоченными Временного Сибирского правительства по Западной Сибири 1 июня 1918 г., разъяснялось, что задачей Сибирской областной думы и её исполнительного органа – Временного Сибирского правительства – является «всемерное содействие скорейшему возобновлению работы Всероссийского учредительного собрания, которое одно может спасти страну путём объединения всех сил революционной демократии для разрешения выдвинутых революцией политических и социальных задач и воссоединения

отторгнутых ныне друг от друга частей Великой Всероссийской Федеративной Демократической Республики» [5. С. 86].

Слово «автономия» стало настолько расхожим в эти годы, что, например, Енисейский губернский комиссариат объявлял верность принципам автономии Сибири, имея под этим в виду восстановление городских и земских самоуправлений и передачу милиции в ведение комиссариата. Об автономии заявляло и Башкирское правительство, подразумевая под ним изгнание большевиков с башкирских территорий. Белогвардейское «правительство» на Алтае во главе с капитаном Д. В. Сатуниным объявило «автономию Алтая с подчинением Временному Сибирскому правительству» под лозунгом «Алтай для алтайцев» [5. С. 89, 97, 102; 6. С. 68; 7. С. 180–186].

Политические партии в период «демократической контрреволюции» также высказывались о государственном устройстве Сибири. Омские областники на организационном собрании 23 июня 1918 г. записали в своей платформе: «Признание Сибири автономной республикой, единой, или, принимая во внимание необъятные пространства и пестроту населения Сибири, состоящей из отдельных, также автономных частей». Омские кадеты, напротив, отстаивали принцип «единой и цельной России». Также и барнаульские социал-демократы признавали «необходимость единства Сибири с остальной Россией». В отчёте об общем собрании барнаульских меньшевиков 10 июля 1918 г., где был провозглашён этот принцип, разъяснялось: «Общие экономические задачи властно диктуют необходимость единства Сибири с остальной Россией. Социал-демократия, отстаивая принцип широкой автономии для всех областей России, будет вести самую усиленную борьбу с теми элементами, которые стараются расчлнить единый хозяйственный организм всей страны объявлением самостоятельности тех или других областей». Однако общее собрание барнаульских торгово-промышленников 5 июля декларативно заявило, что «пока существует в центральной России власть Советов, до тех пор Сибирь обособляется и управляется самостоятельным правительством» [5. С. 110–111, 116–117].

Временное Сибирское правительство в своей грамоте 30 июня объявило, что оно «неуклонно пойдёт по пути создания и укрепления на всей территории Сибири как нераздельной части Великой Всероссийской Демократической Республики, незыблемого

правопорядка и мощной государственности». Однако 4 июля в декларации Временное Сибирское правительство объявило, что «отныне никакая власть помимо Временного Сибирского правительства не может действовать на территории Сибири», а характер дальнейших взаимоотношений Сибири и Европейской России будет определён Всесибирским и Всероссийским Учредительными собраниями [5. С. 130–131].

Делегаты III Томского губернского крестьянского съезда 26 июля 1918 г., который проходил целиком под влиянием эсеров, заявляли: «1) Российское государство должно быть демократической федеративной республикой, представляющей союз самоуправляющихся автономных областей; 2) Сибирь входит в состав демократической республики как автономная в своём внутреннем управлении и неразрывно связанная с составными частями через верховный орган народной воли – Всероссийское Учредительное собрание; 3) автономная Сибирь в своих делах должна управляться органом, избранным всем населением Сибири; 4) таким органом временно является Сибирская областная дума, долженствующая в первую очередь подготовить выборы в Сибирское Учредительное собрание, которому и надлежит окончательное устройство автономной Сибири» [5. С. 175].

На Государственном совещании в Уфе в сентябре 1918 г., где были представлены разнородные политические силы, в единогласно принятой резолюции отмечалось, что Россия должна быть федеративной республикой, но об автономии Сибири речи не было. Допускалось только культурно-национальное самоопределение для национальных меньшинств, не проживающих компактно на определённой территории [5. С. 324].

Оставаясь в теории убежденными демократами и федералистами, эсеры не имели возможности реализовать эти принципы в условиях Гражданской войны. Из близких к ним политических движений только сибирские областники вернулись к идее провозглашения независимой Сибирской республики как отдельного суверенного государства. Но позиции областников были очень слабыми. Фактически за весь период Гражданской войны *ни одна влиятельная политическая сила не поддержала сепаратистский лозунг отделения Сибири от России*. Здесь будет уместно вспомнить, что и во времена Смуты начала XVII в., по справедливому замечанию Г.В. Вернадского, Сибирь осталась верна центральной

власти и не проявила никаких, даже самых слабых, попыток выйти из состава Московского царства.

В политике и в идеологии белогвардейских правительств (Деникина, Колчака, Врангеля) неявно конкурировали два подхода к будущей организации системы государственного устройства. С одной стороны, официально декларировался унитарный принцип «единой и неделимой». Вот что писала омская кадетская газета в январе 1919 г.: «Мы исповедуем Россию единую, нераздельную, великодержавную, в её границах, до войны существовавших, за исключением Царства польского, которое, по справедливости, должно отойти к воссоединяемой Польше, но с присоединением единоплеменных нам народов Австро-Венгрии – народов подъяремной донныне Руси. В пределах державы Российской мы признаём право на культурное самоопределение входящих в состав Российской нации отдельных народностей» [8. С. 114–115].

Эта программная задача регулярно озвучивалась не только в кадетской партийной прессе, но также и в официальной печати правительства Колчака. Об автономии Сибири ни в ближайшем, ни в отдалённом будущем речи не шло. Но одновременно с лозунгом «единой и неделимой» активно продвигался принцип «непредрешения» до окончательной победы над большевиками формы правления, политического режима, а, следовательно, и будущей формы государственного устройства. Но это только в теории. На практике правительство Колчака осуществляло самостоятельную внутреннюю и внешнюю политику, позволяющую рассматривать Сибирь и частично Дальний Восток в период с конца 1918 г. по конец 1919 г. как самостоятельное государственное образование. Этому способствовал также статус Колчака как «верховного правителя», признанного таковым не только другими центрами власти белого движения, но также некоторыми иностранными правительствами.

Опыт Сибревкома и современность

По мере отступления колчаковских войск под натиском Красной Армии в Сибири устанавливалась власть большевиков. Однако теперь эта власть зиждилась на принципиально иной основе, чем в 1917–1918 гг. На смену анархической модели всевластных и никому не подчинявшихся многопартийных

Советов пришла жестко централизованная, авторитарная власть местных большевистских ревкомов. Находясь в тройном подчинении – по партийной, военной и государственной линиям – ревкомы служили ретрансляторами и исполнителями политики центральных органов власти (СТО, СНК, ЦК РКП(б), РВСР, ВЦИК). Зарождалась новая тоталитарная модель государственного устройства, едва скрытая за «ширмой» пока еще (но уже очень ненадолго!) многопартийных Советов.

В 1919 г. Совет народных комиссаров (СНК) и ЦК РКП(б) учреждают в Сибири как бы свои уменьшенные копии в лице Сибревкома и Сибкрайкома, делегируя им широкие полномочия в осуществлении внутренней и даже внешней политики. Так возникает региональный центр государственной власти для управления всей Западной и Восточной Сибирью, который просуществовал до 1925 г., действуя сначала в Челябинске, затем в Омске, а с весны 1921 г. – в Новониколаевске.

Высший орган общесибирской власти был утверждён в составе председателя И. Н. Смирнова и членов М. И. Фрумкина и В. М. Косарева. В «Положении о Сибревкоме», которое 27 августа 1919 г. утвердил ВЦИК, отмечалось, что Сибревком существует на правах областного органа, которому подчинены все другие органы гражданского управления Сибири. Кроме того, в «Положении» предлагалось образовать подчинённое Сибревкому Челябинское районное управление на правах губернского органа в составе Челябинского, Троицкого, Кустанайского и Курганского уездов [9. С. 28, 29]. Таким образом, выстраивалась «многоэтажная» модель регионального управления: центральное правительство – его сибирский филиал (Сибревком) – губернские ревкомы – уездные ревкомы – местные ревкомы.

Взаимоотношения между СНК и Сибревкомом строились не на федеративных основах, а на делегировании полномочий. Это была модель автономии без самоуправления с весьма запутанными отношениями между различными уровнями государственной власти. Стремясь более четко выявить пределы компетенции и полномочий Сибревкома, его председатель И. Н. Смирнов обратился в ноябре 1919 г. к В. И. Ленину. «Надо определить, – предлагал Смирнов, – положение Сибревкома как областного органа. Централизованную Советскую власть надо строить с мест. При том неопределённом положении, в каком Сибревком сейчас

находится, работать трудно. Поэтому мы пришлём Вам проект организации Сибревкома. Попросите, чтобы ЦК послал человек 100 средних работников в Советы <...> Работы много, сносится с центром трудно, поневоле становишься областниками (курсив наш. – В.К., И.Л.)» [10. Оп. 65, д. 362, л. 1].

Это поразительное для большевика заявление как нельзя лучше характеризует сложное и двусмысленное положение Сибревкома в системе государственного управления. «Вопрос о пределах компетенции Сибревкома в решении политических и хозяйственных вопросов тяготел над региональными руководителями как злой рок. Он ни разу не выросал в серьезную политическую проблему, потому что сами руководители пуще огня боялись обвинения в автономистских тенденциях. Однако уже в силу своего положения в государственной структуре Сибревком вынужден был по множеству частных хозяйственных вопросов самостоятельно определять, где кончаются его полномочия и начинается сфера влияния московских наркоматов. Более того, Сибревкому приходилось периодически вступать в административные конфликты с этими наркоматами, апеллируя в таких случаях к правительству или, по партийным каналам, к ЦК РКП(б)» [11. С. 188–196].

В последующие годы механизм взаимоотношений Сибревкома с центральным правительством неоднократно уточнялся. В «Положении о Сибирском революционном комитете» (7 октября 1920 г.) провозглашалось: «2. Сибирский революционный комитет является высшим органом центральной власти РСФСР в Сибири. По соглашению с соответствующими народными комиссариатами Сибревком организует при себе отделы, во главе которых стоят представители отдельных комиссариатов. 3. В своей деятельности Сибревком обязан руководствоваться общегосударственными хозяйственными планами и заданиями и соблюдать все постановления и распоряжения ВЦИК, СНК, СТО и отдельных комиссариатов, по отношению к которым Сибревком является органом исполнительным» [9. С. 53].

В то же время, на словах признавая Сибревком «высшим органом центральной власти РСФСР в Сибири», большевистское руководство исподволь ограничивало его полномочия и усиливало партийный контроль над его деятельностью. В 1919–1920 гг. Сибирь не имела своего бюджета. Все финансовые поступления

аккумулировались на счетах Наркомфина и уже затем, по распоряжению СНК, денежные средства выделялись Сибревкомом на надобности всех подведомственных ему учреждений. Но в 1921 г. порядок был изменен: «Теперь все учреждения, губернские и областные, минуя Сибревком, подавали сметные росписи на будущий год прямо в Москву», что, несомненно, ограничивало его возможности осуществлять финансовую политику в регионе [11. С. 192].

Несмотря на это, Сибревком продолжал успешно руководить советским строительством и решать текущие проблемы на освобожденной от колчаковской власти территории. В 1925 г. было принято решение о его ликвидации с передачей полномочий Сибирскому краевому исполнительному комитету (Сибкрайкому). Таким образом, прежняя модель регионального управления была дополнена элементами регионального самоуправления. Конечно, речь шла об очень специфическом «самоуправлении» в рамках сложившейся однопартийной политической системы.

По мере сворачивания нэпа и перехода к политике государственного террора в отношении различных слоев населения нарастали централистские тенденции в управлении Сибирью и страной в целом. В 1930 г. началось разукрупнение (дробление) региональных органов власти с целью усиления их зависимости от центра. О достоинствах и недостатках сталинской модели государственного и регионального управления мы здесь говорить не будем. Возвращаясь же к разговору о Сибревкоме, хотелось бы отметить, что сам факт его длительного существования можно расценить как свидетельство необычайной эффективности. К великому сожалению, отечественные историки не занимались комплексным изучением деятельности Сибревкома, а имеющиеся разрозненные статьи, вышедшие в советский период, не складываются в общую картину.

Революционная эпоха, как видим, апробировала различные подходы к организации системы регионального управления, часть из которых уже не применима в настоящих условиях. Однако тот подход, который воплощался в деятельности Сибревкома в 1919–1925 гг., на наш взгляд, может вновь оказаться востребованным. Ведь федерализма в чистом виде у нас никак не получается, а стремление сосредоточить финансы и властные полномочия в центральных государственных органах управления

приводит к дальнейшему запустению и «одичанию» российского Зауралья. Быть может, модель Сибревкома, то есть модель автономии без самоуправления, автономии без федерализма, послужит полезным историческим примером для будущих реформаторов. Сочетание на региональном уровне жесткого централизма в формировании органов государственного управления с широкой автономией, включая налоговую политику, международные экономические связи и т.д., может оказаться удачной альтернативой как несостоявшемуся (и вызывающему страх) федерализму, так и традиционному для России, но малоэффективному централизму.

Литература

1. Письма Г.Н. Потанина. – Иркутск, 1987. Т. 1. – 280 с.
2. Шиловский М.В. Общественно-политическое движение в Сибири во второй половине XIX – начале XX в. – Новосибирск, 2013. – 179 с.
3. Кокоулин В.Г. Омск в годы революции: власть, политическая борьба и повседневная жизнь (февраль 1917 – май 1918 г.). – Новосибирск, 2016. – 404 с.
4. Кокоулин В.Г. Политические партии в борьбе за власть в Забайкалье и на Дальнем Востоке (октябрь 1917 – ноябрь 1922 г.). – Новосибирск, 2002. – 292 с.
5. Кокоулин В.Г. «Демократическая контрреволюция»: Сибирь, Поволжье, Урал (май – ноябрь 1918 г.). – Новосибирск, 2014. – 548 с.
6. Демидов В.А. От Каракорума к автономии. – Новосибирск, 1996. – 156 с.
7. Сушко А.В. Процессы суверенизации народов Сибири в годы Гражданской войны. – Омск, 2009. – 376 с.
8. Кокоулин В.Г. Белая Сибирь: борьба политических партий и групп (ноябрь 1918 – декабрь 1919 г.). – Новосибирск, 2017. – 528 с.
9. Сибирский революционный комитет (Сибревком). Август 1919 – декабрь 1925 г.: Сб. материалов и документов. – Новосибирск, 1959. – 657 с.
10. Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ). Ф. 17.
11. Лихоманов И.В. Начало планирования в Сибири // ЭКО. – 1993. – № 1. – С. 46–53.