

## **Государственное управление Сибирью в конце XIX – первой трети XX в.**

### *1. Введение*

Государство всегда играло в истории России решающую роль. В течение многих веков оно являлось главным собирателем земель, составляющих территорию современной Российской Федерации, создателем основных отраслей отечественной промышленности и транспорта. Государство задавало ориентиры и нормы поведения в политической, идеологической и культурной сферах, было верховным судьей и арбитром во всех социально-политических конфликтах, которые возникали в истории страны, и одновременно основным инструментом их разрешения.

Сказанное в отношении всей России столь же верно по отношению к ее отдельным территориям. Направления, темпы и результаты их развития определялись и зачастую сегодня продолжают определяться не только и не столько совокупностью объективных факторов, характеризующих собственный потенциал того или иного региона и даже макро-региона, сколько политикой, которую государство – прежде всего его высшие и центральные органы власти и управления – проводило и продолжает проводить по отношению к данным территориям.

Как правило, политика государственной власти в России по отношению к составлявшим ее территориям, как бы они официально в разное время не назывались (генерал-губернаторства, губернии, края, области, республики) всегда имела сложную и динамичную внутреннюю структуру. Субординация составлявших ее структурных элементов менялась в зависимости от роли и места, которые отводились той или иной территории (макрорегиону/региону) в решении текущих и перспективных задач общегосударственного масштаба на разных этапах развития страны. Неизменным почти всегда оставалось только одно: первоочередное внимание, которое высшие и центральные органы государственной власти уделяли вопросам административного управления макрорегионами / регионами, а не каким-нибудь другим.

Исключительное внимание к данной проблеме со стороны руководства страны всегда обуславливалось тем, что именно состояние орга-

нов администрации в Центре и на местах служило организационной предпосылкой, условием и гарантом реализации правительственной политики в жизнь. Как следствие, характер, компетенция, структура и кадровое наполнение органов государственного управления территориями каждый раз претерпевали изменения в связи с корректировкой или отменой старого правительственного курса, разработкой или принятием решения о проведении новой политики в данном макрорегионе или регионе.

Сказанным выше прежде всего продиктован большой интерес историков к проблеме государственного управления Сибирью. Но не только этим. Анализ административной политики и практики органов государственной власти в Сибири позволяет исследователям приблизиться к правильному пониманию ряда других важных проблем, не имеющих «прямых» источников информации. В их числе можно назвать вопросы о реальном содержании и сущности правительственной политики в Сибири, о ее адекватности обстоятельствам времени и места, о соотношении государственного и общественного компонентов в освоении и развитии макрорегиона, о методах достижения поставленных целей и «цене прогресса», о месте Сибири в составе Российского государства на разных этапах его развития.

Настоящая статья написана в нетрадиционных для российских историков хронологических рамках конца XIX – первой трети XX в. Они включают в себя разные исторические эпохи: последний период правления династии Романовых, две революции и гражданскую войну, становление и начальную стадию советского строя. Однако выбор таких хронологических границ не случаен. Он объясняется рядом объективных обстоятельств. С одной стороны, в течение этого времени во всех основных сферах жизни сибирского макрорегиона – в демографической, политической, социальной, экономической – произошли радикальные изменения; с другой – резко выросли удельный вес и значение Сибири в решении многих задач общегосударственного масштаба. Поэтому в статье с помощью своеобразного методологического «шурфа», проложенного через непродолжительные по времени, но столь своеобразные этапы российской истории, предпринимается попытка выяснить, каким образом и с помощью каких органов центральная власть управляла сибирским макрорегионом, что позволяло ей добиваться искомым результатов, какой ценой и, самое главное, за чей счет.

## II. Государственное управление Сибирью на рубеже XIX–XX в.

К концу XIX в. Сибирь находилась в составе России более трех столетий. За это время государственное управление сибирской окраиной трансформировалось неоднократно и чаще, чем территорий центральной части страны. Соответственно чаще менялась и карта административно-территориального устройства сибирского края. Складывается даже впечатление, что отсутствие макрорегиональной идеологии и концепции развития Сибири царское правительство как бы пыталось компенсировать активным реформаторством в сфере государственного управления.

Впрочем, Сибирь в этом отношении не являлась исключением. XVII–XIX вв. прошли под знаком реформ и контрреформ системы государственного управления всей России. Модели же государственного управления такими национальными окраинами, как Кавказ, Польша и Финляндия, неоднократно менялись на протяжении только одного XIX века<sup>1</sup>. Но, скорее всего, такая активность в отношении Сибири обуславливалась объективными факторами: теми изменениями, которые произошли в ней за эти три века, и той ролью, какую играл макро-регион в составе России на разных этапах ее развития.

В различных вариантах были апробированы три принципиально разных подхода к организации управления Сибирью, на каждый из которых пришлось примерно по столетию. В XVII в. была использована предельно простая и жестко централизованная система с ее территориальными приказами, находившимися в Москве, и назначаемой из Центра местной администрацией. В XVIII в. была предпринята первая попытка унифицировать управление Сибирью с управлением европейской частью страны, и на азиатскую часть России были распространены нормы, применявшиеся по отношению к внутренним губерниям Российской империи. XIX в., напротив, прошел под знаком поиска, внедрения и применения особой модели управления, как считали ее разработчики, максимально учитывавшей специфику Сибири<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> См., например: Национальные окраины Российской империи. Становление и развитие системы управления. М., 1997; Административно-территориальное устройство России. История и современность. М., 2003. С.47–154; Дамешек И. Л., Дамешек Л. М. Сибирь в системе имперского регионализма (1822–1917 гг.). Иркутск, 2009. С.53–76.

<sup>2</sup> Подробнее см.: Шишкин В. И. Государственное управление Сибирью в XVII–XIX веках: основные особенности организации и функционирования // Проблемы исто-

Реализация этой довольно сложной модели вылилась в разделение Сибири в административно-территориальном отношении на западную и восточную части. Необходимость такого расщепления ранее единого историко-географического и административно-политического пространства обосновывалась колоссальными размерами края и невозможностью эффективно управлять им из единого центра. Были учреждены два генерал-губернаторства – Западно-Сибирское и Восточно-Сибирское, – тогда как на большей части европейской части России высшим управленческим звеном в то время являлись губернаторства. Западно-Сибирское и Восточно-Сибирское генерал-губернаторства, в свою очередь, подразделялись на губернии (в том числе области, приморские и пограничные управления), округа и волости (иностранческие управы), которые были образованы с учетом экономико-географических и военно-политических условий, численности и национального состава населения.

Будучи на один, генерал-губернаторский, уровень тяжеловеснее по сравнению с общероссийской административно-территориальной управленческой системой, сибирская ее ветвь, благодаря большому набору структурных элементов, была явно эластичнее. Генерал-губернаторы и особенно губернаторы Сибири, хотя их компетенция не была определена законодательно, располагали огромными полномочиями по координации деятельности и по надзору за работой местной администрации. В свою очередь созданные при них Советы Главных управлений и коллегиальные советы являлись своеобразными противовесами и органами местного контроля за деятельностью генерал-губернаторов в первом случае и губернаторов – во втором<sup>3</sup>.

Отсутствие должного единства, последовательности и преемственности в правительственной политике по отношению к Сибири отрицательно сказалось на ее эффективности и мало благоприятствовало развитию края. Тем не менее, хорошо прослеживаются наиболее существенные особенности государственного управления Сибирью, сохранившиеся на протяжении первых трех столетий. Главными из них являлись большая централизация и бюрократизация административного

---

рии местного управления Сибири XVI–XX веков. Материалы III региональной научной конференции 19–20 ноября 1998 г. Новосибирск, 1998. С.3–10.

<sup>3</sup> См.: Андриевич В. К. Сибирь в XIX столетии. СПб., 1889; Прутченко С. М. Сибирские окраины. Областные установления, связанные с Сибирским учреждением 1822 г., в строе управления русского государства. Историко-юридические очерки. СПб., 1899. Т. 1; История Сибири. Л., 1968. Т.

аппарата, высокая степень его милитаризации, а также бюрократический произвол при полном игнорировании сибирской общественности, элементов выборности и самоуправления как на институциональном, так и на функциональном уровнях.

Результаты такой политики были довольно противоречивыми. Необходимо признать, что Сибирь была достаточно быстро и, главное, надежно инкорпорирована в состав Российского государства, стала органической частью ее территориальной (макрорегиональной) структуры, сыграв решающую роль в превращении России в евразийскую державу. Она постоянно вносила большой вклад в формирование государственной казны. Благодаря реформам, осуществленным здесь в XVIII–XIX вв., произошла частичная деконцентрация государственной власти в масштабах всей России и ее централизация сначала на макрорегиональном, общесибирском, а затем и на региональном, губернском, уровнях. Это минимизировало усилия, которые Центр затрачивал на сибирские дела, и приблизило органы государственного управления к местному населению, являвшемуся объектом этого управления. В 1822 г. по инициативе М. М. Сперанского был принят корпус законодательных актов, известный под названием «Учреждение для управления сибирских губерний» (или «Сибирского учреждения»). Реформы М. М. Сперанского позволили осуществить кодификацию сибирских законов на десятилетие раньше, чем общероссийских. В результате для многих отраслей управления была создана серьезная правовая база. Кроме того, Сибирь впервые получила рациональное территориальное деление.

В то же время по темпам и уровню экономического и культурного развития, по объему прав местного населения в области гражданских свобод, по состоянию институтов гражданского общества Сибирь к концу XIX в. продолжала значительно отличаться (главным образом – отставать) от центральных районов России. Последнее обстоятельство дало основание сибирской общественности и особенно идеологам сибирского областничества подвергнуть базировавшуюся на реформах М. М. Сперанского систему управления макрорегионом жесткой критике. В наличии особой системы управления, зафиксированной в «Сибирском учреждении», последние видели главную причину того, что реформы, проводившиеся в европейской части страны в 1860–1870-е годы, не были распространены на Сибирь. Отсюда областники делали далеко идущие выводы о неравноправии местного населения в области гражданских свобод, о неудовлетворительных темпах и ре-

зультатах развития экономики и культуры макрорегиона и, в конечном счете, о колониальном положении Сибири в составе Российской империи<sup>4</sup>.

Действительно, если рассуждать чисто формально, то «Сибирское учреждение» сохраняло свой особый юридический статус в «Своде законов Российской империи» до Февральской революции 1917 г. Однако многие его положения перестали действовать на практике или были отменены еще в XIX в. Значительные изменения претерпела административно-территориальная карта Азиатской России. В 1882 г. было упразднено Западно-Сибирское, а затем и Восточно-Сибирское генерал-губернаторство. Вместо них были созданы Иркутское, Приамурское, Степное и Туркестанское генерал-губернаторства. Тобольская и Томская губернии, которые находились ближе других сибирских территорий к европейской части России, превосходили их по численности населения и опережали по развитию экономики, были изъяты из генерал-губернаторского управления и переданы в непосредственное подчинение центральных учреждений – министерств.

---

<sup>4</sup> Точка зрения областников о колониальном статусе Сибири была не критически заимствована многими историками, получив распространение как в советской, так и в постсоветской историографии (см., например, публикации: *Сесюнина М. Г.* Г. Н. Потанин и Н. М. Ядринцев – идеологи сибирского областничества (к вопросу о классовой сущности сибирского областничества второй половины XIX в.). Томск, 1974; *Коржавин В. К.* К вопросу об «областнической идее» в Сибири // Исторические аспекты экономического, культурного и социального развития Сибири. Новосибирск, 1978. Ч. 2; *Шиловский М. В.* Сибирское областничество в общественно-политическом движении в конце 50–60-х годах XIX века. Новосибирск, 1989; *Он же.* Общественно-политическое движение в Сибири первой половины XIX – начала XX века (областники). Новосибирск, 1995; *Горюшкин Л. М.* Областники о хозяйственной самостоятельности Сибири во второй половине XIX – начале XX вв. // Известия СО АН СССР. Новосибирск, 1990. Серия истории. Вып. 2; и др.).

Лишь три с половиной года тому назад появилась первая публикация профессионального историка, объективно оценившего интеллектуальный уровень «сибирских патриотов», показавшего мизерное влияние областников на сибирскую общественность и незнакомство с их теоретическими воззрениями центральных властей (см.: *Дамешек Л. М.* Сибирские областники: мифы и реальность // Общественно-политическая жизнь Сибири (XX век). Новосибирск, 2007. Вып. 8).

Отдельные попытки критического переосмысления теоретических представлений областников по вопросам состояния и перспектив развития Сибири – видимо, под влиянием указанной статьи Л. М. Дамешака – прослеживаются в последней монографии М. В. Шиловского (см.: *Шиловский М. В.* Сибирское областничество в общественно-политической жизни региона. Новосибирск, 2008).

Остальные губернии и области Сибири остались в подчинении Иркутского и Степного генерал-губернаторов.

Такая поливариантная система управления по отношению к разным губерниям и областям была применена в Сибири впервые. В принципе она свидетельствовала о положительных подвижках в среде столичной бюрократии, которая стала сознавать, что составляющие Сибирь территории отличаются друг от друга не только местом своего расположения на географической карте, но и численностью и составом населения, уровнем социально-экономического развития, несовпадением стоявших перед ними проблем. Однако среди высших сибирских администраторов эта система не встретила единодушной оценки. Если одни из них в разнообразии управления разными губерниями и областями видели учет местной специфики и считали такую практику оптимальной, то другие акцентировали внимание на утрате Сибирью территориальной целостности, настаивали на централизации управления макрорегионом и на возврате к единому Сибирскому генерал-губернаторству. Нужно признать, что аргументы обеих сторон были весомыми и заслуживавшими внимания<sup>5</sup>.

Что же касается стремления областников квалифицировать положение Сибири как колониальное, то оно не имело под собой никакого серьезного основания: ни фактического, ни теоретического. Если говорить о социально-политической сфере Сибири, то в ней к концу XIX в. сохранились лишь отдельные элементы дискриминации небольшой части населения (например, особый порядок управления аборигенами, использование макрорегиона в качестве места уголовной и политической ссылки), носившие в основном рудиментарный характер и имевшие тенденцию к отмиранию.

Если же рассматривать экономическую сферу, анализируя которую областники акцентировали внимание на неэквивалентном обмене между Центром и Сибирью, то к концу XIX в. пик таких отношений, ранее базировавшихся на вассальной зависимости коренного населения от русского государства и на уплате ясака, был уже давно пройден. Другое дело, что, как правильно писали областники, царское правительство мало содействовало развитию в Сибири промышленности, строительству здесь заводов и фабрик, способных удовлетворять потребности местного населения в товарах промышленного производства.

---

<sup>5</sup> Палин А. В. Томское губернское управление (1895–1917 гг.): структура, компетенция, администрация. Кемерово, 2004. С.63–80.

Но на то были свои причины. В их ряду нельзя не учитывать лежавшие на поверхности, однако от того не переставшие оставаться решающими для объяснения ситуации геополитические факторы. Сибирь не являлась ближайшей к имперскому ядру – и не только географически – и жизненно необходимой для формирования имперского пространства провинцией. Напротив, она была самым отдаленным (за исключением Дальнего Востока) макрорегионом, на право обладать которым, в отличие от Кавказа, Польши или Финляндии, к тому же никто, кроме России, не претендовал. Поэтому положение Сибири в составе России было отнюдь не высоким. Наиболее точно ее статус того времени можно определить термином «колонизируемая окраина». Заметим, что несколькими веками раньше через такую же ступень в своем развитии, но в разное время и за разные сроки, прошли почти все территории, вошедшие позднее в состав Московского государства.

Историческая «очередь» для обустройства Сибири с использованием всей мощи государственных ресурсов России наступила только в конце XIX в. Два десятилетия на рубеже XIX–XX вв. прошли под знаком нового реформирования государственного управления Сибирью. На этот раз реформы вызывались не какой-то одной причиной (например, потребностями улучшения самого административного аппарата, фискальными, военными или геополитическими интересами), а диктовались совокупностью объективных обстоятельств общероссийского и сибирского характера. В их ряду большое значение имели соображения относительно новой роли Сибири в составе модернизируемой России и, что особенно важно, перспектив развития самой Сибири.

Важнейшими мероприятиями, с помощью которых правительство намеревалось кардинально изменить положение в самой Сибири и ее место в составе России, стало строительство Транссибирской железнодорожной магистрали и тесно связанная с ним сельскохозяйственная колонизация края, проводимая благодаря государственной организации переселенческого дела. Более того, строительство Транссибирской магистрали лежало в русле мейнстрима глобального развития второй половины XIX века. Как утверждает американский историк С. Г. Маркс, специально изучавший названную проблематику, в то время строительство железных дорог было «символом престижа, прогресса и силы»<sup>6</sup>. Поэтому для координации правительственной деятельности по строительству Транссибирской магистрали и освоения всего макрорегиона в

---

<sup>6</sup> Marks, Steven G. Road to Power: The Trans-Siberian Railroad and the Colonization of Asian Russia (1850–1917). New York, Cornell University Press, 1991. P. XI.



конце 1892 г. в столице был создан специальный орган управления – Комитет Сибирской железной дороги.

Председателем Комитета Сибирской железной дороги стал наследник престола, будущий император Николай II, а его членами – председатель Комитета министров, министры финансов, внутренних дел, путей сообщения, военный, государственный контролер, управляющий морским министерством. Для участия в заседаниях Комитета Сибирской железной дороги часто приглашались министры юстиции, иностранных дел, Иркутский, Приамурский и Степной генерал-губернаторы.

Более десяти лет в Комитете Сибирской железной дороги, имевшем благодаря личному руководству им сначала со стороны наследника престола, а затем – самого императора исключительные полномочия, была реально сосредоточена высшая государственная власть по управлению макрорегионом. Комитет стал без всякого преувеличения «государством в государстве». Он оперативно решал стратегические вопросы развития Сибири, быстро находил необходимые финансы, мобилизовывал материальные и людские ресурсы. Впервые за все время существования Сибири в составе России макрорегион получил крупные государственные инвестиции. Создание чрезвычайного административного органа позволило в кратчайшие сроки осуществить постройку Транссибирской железнодорожной магистрали и переселить миллионы крестьян из европейской России, что привело ко «второму открытию» Сибири<sup>7</sup>.

Другим важным модернизационным проектом стала губернская реформа, осуществленная в Сибири в 1895 г., то есть на восемь лет раньше, чем в европейской части страны. В каждом регионе под председательством губернатора было создано губернское управление, общее присутствие которого составляли вице-губернатор, а также первые руководители главных губернских учреждений: управляющий казенной палатой, управляющий государственными имуществами, председатель губернского суда, губернский прокурор и др. Благодаря созданию губернских управлений губернаторы Сибири получили возможность увеличить свое влияние на основные сферы управления и доби-

---

<sup>7</sup> Более подробно см.: Marks, Steven G. Road to Power. Pp.117–140; Ремнев А. В. Самодержавие и Сибирь. Административная политика второй половины XIX – начала XX веков. Омск, 1997; Сибирские переселения. Вып. 2. Комитет Сибирской железной дороги как организатор переселений. Сборник документов. Новосибирск, 2006.

ваться большей согласованности действий местных административных органов.

С 1909 г. членами общих присутствий губернских управлений являлись также заведующие переселенческим делом в губернии. Кроме того, на губернские управления были возложены права и обязанности, которые в европейской России несли органы дворянского самоуправления и земские учреждения, отсутствовавшие в Сибири. В результате структура и функции губернских учреждений в европейской России и в Сибири весьма значительно различались. Некоторых специальных губернских учреждений в Сибири не существовало, но при этом их обязанности выполняло общее губернское управление. В то же время здесь имелись такие важные органы, отсутствовавшие в европейской части страны, как переселенческие управления, занимавшиеся, помимо своих прямых обязанностей, также дорожным строительством, больничным и школьным делами. В результате объем властных полномочий и обязанностей у сибирских губернаторов был больше, чем у их коллег в центральной части России<sup>8</sup>.

Следовательно, одни мероприятия царизма конца XIX – начала XX в. по совершенствованию государственного управления Сибирью лежали в русле общеимперских новаций, хотя осуществлялись с отставанием или с опережением, другие – стояли как бы особняком и являлись отражением местной специфики. Созданием комитета Сибирской железной дороги и органов переселенческого управления царское правительство показало, что оно было способно на решительные нестандартные шаги, быстро дававшие положительный эффект для развития как сибирского края, так и России в целом.

В советской исторической литературе система регионального управления Сибирью, существовавшая до Февральской революции 1917 г., как правило, характеризовалась резко критически. Эта оценка, однако, не являлась следствием глубокого специального изучения данного предмета, если не считать ссылок на чрезмерную централизацию и бюрократизм, которые были присущи не только Сибири. Скорее наоборот, она вытекала из политико-идеологических соображений общего характера и негативного отношения ко всему, что так или иначе было связано с самодержавием и его политикой, и мало отвечала требованиям объективности.

---

<sup>8</sup> Гинс Г. К. Административное и судебное устройство губерний и областей Азиатской России // Азиатская Россия. СПб., 1914. Т. 1. С.45–63; Палин А. В. Томское губернское управление... С. 20–63, 81–125.

Не частый случай, но выводы советской историографии были полностью поддержаны в постсоветское время А. В. Ремневым в специальной монографии, опубликованной в 1997 г. А. В. Ремнев утверждал, что дореволюционная система управления Сибирью «безнадежно устарела» и требовала «коренного пересмотра». Причем непосредственным основанием для таких суждений послужили взаимоисключающие суждения автора относительно правительственной политики в Сибири. В одном случае А. В. Ремнев приписывал самодержавию проведение дискриминационной политики с элементами колониализма, стремление решать российские проблемы за счет Сибири, в другом – упрекал царизм в намерении воспроизвести в Сибири социально-экономические отношения, господствовавшие в европейской России<sup>9</sup>.

Едва ли проведение такой разнонаправленной политики по отношению к одной и той же территории было возможно в принципе. К тому же приведенный А. В. Ремневым фактический материал не давал оснований для столь категорических суждений. Но самое главное в другом: оценку правительственной политики в Сибири неправомерно распространять на систему управления Сибирью. Государственная политика и система управления – это две разные сферы деятельности. Каждая из них нуждается в специальном анализе и соответствующей оценке.

О том, что губернская система управления Российской империи нуждалась в серьезной корректировке, свидетельствует появление в конце XIX – начале XX в. нескольких проектов ее реформирования. В основном они предусматривали дальнейшее усиление губернаторской власти. Но ни один из этих проектов не был воплощен в жизнь, поскольку не учитывал того, что проблемы губернского устройства являлись отражением системного кризиса всей российской государственности, и не был направлен на его снятие. Важнейшее направление реформирования губернского звена государственного управления общественность видела в учреждении на губернском уровне какого-либо представительного органа для решения двух главных задач: во-первых, для трансляции верховной власти местным нуждам и, во-вторых, для контроля за деятельностью администрации со стороны общественности<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Ремнев А. В. Самодержавие и Сибирь. Административная политика второй половины XIX – начала XX веков. С. 176.

<sup>10</sup> Любичанковский С. В. Губернская администрация и проблема кризиса власти в позднеимперской России (на материалах Урала, 1892–1914 гг.). Самара–Оренбург, 2007; *Он же*. «... Преобразование, неотложность коего бесспорна ...». Записка

В Сибири эта ситуация усугублялась рядом других проблем. Важнейшая из них заключалась в гипертрофированном удельном весе государственного сектора в экономике и социальной инфраструктуре Сибири в ущерб частному предпринимательству. В начале XX века в Сибири если не все, то почти все принадлежало казне и Кабинету Его Императорского Величества. Государственными были не только суд, полиция и тюрьмы, но и земли, недра, леса, рудники, железные дороги, больницы и т. д. Следствием, можно сказать, тотального огосударствления экономики макрорегиона стала неразвитость его социальной структуры, «зачаточный» удельный вес в ее составе класса предпринимателей и лиц свободных профессий.

Второй по значимости проблемой являлось состояние институтов гражданского общества, которые могли бы заниматься политической социализацией и адаптацией граждан, политической коммуникацией, агрегацией и артикуляцией интересов различных групп населения перед государственной властью. Как свидетельствует имеющийся в специальных исследованиях фактический материал, в Сибири институты гражданского общества были малочисленными и неразвитыми<sup>11</sup>. Здесь продолжительное время существовали и относительно устойчиво

---

председателя Совета министров Б.В. Штюмера императору Николаю II о необходимости проведения областной реформы (7 июля 1916 г.) // Отечественные архивы. М., 2009. № 1.

<sup>11</sup> Дегальцева Е. А. *Общественные неполитические организации Западной Сибири (1861–1917 гг.)*. Барнаул, 2002; *Она же*. *Общественные неполитические организации Западной Сибири (вторая половина XIX – февраль 1917 г.)*. Автореферат дисс ... д-ра ист. наук. Новосибирск, 2006; *Ермакова Е. Е.* *Зарождение и становление институтов гражданского общества в Енисейской губернии (1880–1916 гг.)*. Автореферат дисс ... канд. ист. наук. Новосибирск, 2005.

Правда, при этом вызывают удивление прямо противоположные выводы относительно состояния институтов гражданского общества в исследуемый период в Западной Сибири, которые на основании одной и той же источниковой базы сделала Е. А. Дегальцева в монографии и в докторской диссертации. В первом случае в 2002 г. она писала, что выявленные ею материалы ставят «под сомнение концепцию о существовании гражданского общества в России», тогда как во втором случае в 2006 г. Е. А. Дегальцева утверждала, что ее «локальное исследование не подтвердило приговор [видимо, ей же вынесенный в 2002 г.? – В. Ш.] об отсутствии гражданского общества в дореволюционной России» (см.: *Дегальцева Е. А.* *Общественные неполитические организации Западной Сибири (1861–1917 гг.)*. С.87; *Она же*. *Общественные неполитические организации Западной Сибири (вторая половина XIX – февраль 1917 г.)*. С. 45). Изучение текстов Е. А. Дегальцевой дает серьезное основание сомневаться в том, что этот автор понимает смысл того, о чем пишет.

функционировали только органы городского самоуправления<sup>12</sup>. Кроме того, с начала Мировой войны стали бурно развиваться различного рода кооперативные организации<sup>13</sup>.

Однако царская администрация не захотела переложить хотя бы часть своих функций (а, в конечном счете, и ответственности) на плечи сибирской общественности, жаждавшей включиться в обустройство своего края. В результате органы государственного управления в Сибири, располагая достаточно разветвленной структурой, необходимой компетенцией и квалифицированными кадрами, не имели ни широкой социальной опоры, ни дополнительных подпорок в лице институтов гражданского общества, которые в кризисных условиях могли бы сыграть амортизирующую роль между населением и государственной властью. Напротив, в начале марта 1917 г., когда из Центра пришли известия о революции в Петрограде, именно руководители местных общественных организаций, наряду с бывшими политическими ссыльными, выступили в Сибири в роли главных ниспровергателей старой власти. Что же касается местных органов царской администрации, то в новых условиях, возникших после ликвидации вершины прежней властной пирамиды, перед напором революционных сил они оказались настолько несостоятельными, что нигде не оказали даже робких попыток сопротивления.

### *III. Государственное управление Сибирью в годы революций и гражданской войны*

С точки зрения проблем государственного управления Сибирью в период революции и гражданской войны прослеживаются четыре основных этапа со «скользящими» внутренними границами между ними<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> История общественного самоуправления в Сибири второй половины XIX – начала XX века. Новосибирск, 2006.

<sup>13</sup> Махов В. Н. Потребительская кооперация Сибири в процессе ее развития (1898–1920 гг.). Новониколаевск, 1923; Алексеева В. К., Малахова Г. М. Кооперация в Азиатской России (первое столетие). Чита, 2004; Николаев А. А. Кооперация // Сибирская историческая энциклопедия. Новосибирск, 2008. Т. 2. С. 132, 134–136.

<sup>14</sup> Третий этап, датируемый примерно летом 1918 – зимой 1919/1920 гг., в настоящей статье не анализируется, поскольку в это время Сибирь не управлялась из Центра, а, напротив, являлась опорной базой различных антибольшевистских правительств (Временного Сибирского, Временного Всероссийского и Российского) в их борьбе с центральной советской властью.

Первый этап пришелся на весну – осень 1917 г. Возглавлявшее тогда Россию Временное правительство свою главную задачу в сфере управления видело в децентрализации и демократизации государственной власти. Однако на деле такая политика обернулась потерей управления страной и угрозой ее распада. В конце октября 1917 г. Временное правительство было насильственно свергнуто. Это была суровая, но справедливая расплата за то, что Временное правительство изначально допустило непростительную ошибку. Оно разрешило существование различных общественно-политических структур, созданных по почину снизу, одни из которых (комитеты общественной безопасности, комитеты общественного порядка и безопасности, комитеты общественных организаций, различного рода советы и т. п.) претендовали на роль параллельных государственных структур, а другие (большевистские советы) – даже на всю полноту государственной власти.

Необходимо отметить, что свою лепту в подрыв авторитета и реального влияния Временного правительства внесла либерально-демократическая и особенно социалистическая интеллигенция Сибири. Напомним, что по ее вине оказались не у дел профессор Е. Л. Зубашев и П. И. Преображенский, направленные Временным правительством в качестве комиссаров Центра соответственно в Томск и Иркутск. Более того, 21 марта 1917 г. исполнительный комитет общественных организаций Иркутска принял резолюцию, в которой заявил, что в основе взаимоотношений центральных и местных органов власти должна лежать «ничем не ограничиваемая революционная самостоятельность организованных на местах народа и армии»<sup>15</sup>.

С апреля 1917 г. в Томской губернии началось формирование особой системы органов государственного управления, не предусмотренной центральным законодательством и не имевшей аналогов в других губерниях России, – народных собраний и их исполнительных комитетов<sup>16</sup>. Народным собраниям и исполнительным комитетам предполагалось вручить всю полноту государственной власти в пределах Томской губернии впредь до введения в ней земских учреждений по закону Временного правительства.

Затем 23 мая первая сессия Томского губернского собрания, признав институт губернских и уездных комиссаров Временного прави-

---

<sup>15</sup> Известия исполнительного комитета общественных организаций гор. Иркутска. 1917. 22 марта; *Зубашев Е. Л.* Моя командировка в Сибирь // *Вольная Сибирь*. Прага, 1927. Кн. 2. С. 93–112.

<sup>16</sup> Томская область. Исторический очерк. Томск, 1994. С.240.

тельства для Томской губернии полезным, их назначение сверху, однако, объявила недопустимым. Она постановила присвоить права губернского и уездного комиссаров председателям губернского и уездных исполнительных комитетов<sup>17</sup>. Проявленная томской революционной общественностью инициатива отнюдь не способствовала стабилизации политического положения, а, напротив, усиливала неразбериху в вопросе о государственном устройстве России.

Другой инициативой томичей, имевшей для Сибири и для России в целом еще более серьезные последствия, стало постановление губернского народного собрания от 23 мая 1917 г. о необходимости введения областного самоуправления и об избрании Сибирской областной думы в качестве местного законодательного органа<sup>18</sup>. Это постановление породило череду мероприятий, в конечном счете приведших к превращению сибирского областничества из совокупности идейно-политических взглядов небольшой группы интеллигентов в общественно-политическое движение, опиравшееся на часть существовавших в то время революционно-демократических органов и организаций. В итоге мероприятия, предпринятые областниками летом-осенью 1917 г. по формированию сибирского самоуправления, объективно вызвали ослабление позиций Временного правительства и были на руку революционным радикалам.

Правда, после Октябрьского переворота в Петрограде областники внесли коррективы в свою политику. Они осудили захват власти большевиками и их сторонниками и зимой 1917–1918 гг. в противовес им предприняли попытку сформировать областные органы власти и управления: созвали Сибирскую областную думу и создали Временное Сибирское правительство.

За недолгое время своего руководства Россией Временное правительство, занятое решением более важных внутренних и внешних проблем, практически не уделяло внимания Сибири. Вся его деятельность ограничилась назначением главных начальников краев, губерний и областей (сначала – исполняющих обязанности генерал-губернаторов, губернаторов и вице-губернаторов, затем – комиссаров) и изданием нескольких нормативных актов. Главными из них были постановление от 27 марта о передаче кабинетских земель, лесов и водных про-

---

<sup>17</sup> ГАНО. Ф. П-5. Оп. 2. Д. 1446. Л. 3–13; Постановления первой сессии Томского губернского народного собрания (с 20 апреля по 18 мая 1917 г.). Томск, 1917. С. 1–22.

<sup>18</sup> ГАНО. Ф. П-5. Оп. 2. Д. 1446. Л. 41–42.

странств в заведование и управление министерства земледелия<sup>19</sup> от 17 июня – об образовании в Томской губернии четырех новых уездов и о разделении ее на две губернии – Томскую и Алтайскую<sup>20</sup> и от 17 июня – о введении земских учреждений в губерниях и областях Сибири<sup>21</sup>. В остальных отношениях макрорегион был как бы предоставлен самому себе. Происходившие здесь события в основном являлись запоздалым эхом того, что делалось в центральной части России.

В институциональном и в содержательном отношении местные процессы также мало чем отличались от общероссийских. В Сибири доминировали две главные тенденции, которые определяли сущность политической жизни всей страны: ослабление позиций органов Временного правительства и усиление влияния численно увеличивавшихся и большевизировавшихся советов. Причем последние интенсивно вели работу по консолидации своих сил в масштабах всего макрорегиона. В третьей декаде октября 1917 г. эта деятельность увенчалась успехом: в Иркутске был создан первый Всесибирский съезд советов. На этом съезде 23 октября, то есть за два дня до вооруженного восстания в Петрограде, был сделан исключительно важный организационный шаг. Съезд сформировал руководящий советский орган макрорегионального масштаба – так называемый Центральный исполнительный комитет советов Сибири (Центросибирь). С его деятельностью был связан второй этап решения проблемы управления Сибирью в годы революции и гражданской войны.

Центросибирь, избравшая местом своего пребывания Иркутск, оперативно и решительно приступила к действиям по советизации Сибири. Во многом благодаря проявленным ею настойчивости и усилиям в конце ноября 1917 – первой половине февраля 1918 г. советская власть утвердилась в большинстве крупных административных центров Восточной Сибири и Забайкалья, было подавлено вооруженное выступление офицеров и юнкеров в Иркутске, разогнана Сибирская областная дума в Томске. В результате в среде революционных радикалов Центросибирь завоевала высокий авторитет. Его показателем стало признание Центросибири в качестве руководящего органа со

---

<sup>19</sup> Жидков Г. П. Кабинетское землевладение (1747–1917 гг.). Новосибирск, 1973. С. 242.

<sup>20</sup> Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при Правительствующем сенате. Отдел I. 18 июля 1917. № 163. Ст. 893. С. 151.

<sup>21</sup> Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при Правительствующем сенате. Отдел I. 18 июля 1917. № 164. Ст. 894. С. 152.



стороны большевизированных советов Западной Сибири и краевого исполнительного комитета советов Дальнего Востока, руководство подготовкой и проведением 16–26 февраля 1918 г. в Иркутске второго Всесибирского съезда советов.

После второго Всесибирского съезда советов положение Центросибири принципиально изменилось. Если раньше она была одной из общественных организаций революционного типа, то теперь стала официальным органом государственной власти. В соответствии с новым положением Центросибири втрое увеличилась численность ее членов, а также изменились функции: если до середины февраля 1918 г. главной из них была агитационная, то со второй половины февраля на передний план выдвинулась задача организации управления макрорегионом.

Для успешного ведения агитационной работы Центросибири было достаточно революционного авторитета, но для осуществления управления Сибирью потребовались организационные структуры в виде собственного распорядительного и исполнительного аппарата. Поэтому с весны 1918 г. Центросибирь приступила к учреждению различных отделов (комиссариатов). Непосредственно и через свои отделы она стала подчинять себе все уже существовавшие и вновь возникавшие в Сибири советы и исполнительные комитеты советов, стремясь реально возглавить их деятельность<sup>22</sup>.

Примерно до весны 1918 г., пока почти все время и усилия столичных и местных советских органов поглощала борьба за свержение старой и утверждение собственной власти, их контакты носили спорадический характер и заключались преимущественно в обмене информацией о текущих событиях. Никаких руководящих указаний из Центра относительно того, что и как делать, Центросибирь не получала, действуя во всех случаях по собственному усмотрению. С весны 1918 г. центральные органы власти стали подчинять себе региональные и макро-региональные органы управления, брать на себя непосредственное руководство их деятельностью. Достаточно показательна хотя бы ситуация, возникшая в отношениях между Центром и сибирскими органами советского управления в связи с дискуссией о заключении Брестского мирного договора.

---

<sup>22</sup> Более подробно об организации и деятельности Центросибири см.: *Агалаков В. Т.* Подвиг Центросибири. Иркутск, 1968; *Подвиг Центросибири (1917–1918)*. Сборник документов. Иркутск, 1986.

21 февраля 1918 г. второй Всесибирский съезд советов единогласно высказался против политики советского правительства в вопросе о Брестском мире. Он заявил, что «не считает себя связанным мирным договором, если таковой заключит Совет народных комиссаров с германским правительством»<sup>23</sup>.

Ответная реакция Центра не заставила себя долго ждать. На вакантную должность председателя Центросибири, образовавшуюся после ухода с этого поста «левого коммуниста» Б. З. Шумяцкого, по указанию ЦК большевиков был рекомендован твердый сторонник В. И. Ленина и централизма в сфере государственного управления Сибирью Н. Н. Яковлев. Раньше Н. Н. Яковлев возглавлял исполком Западно-Сибирского областного совета и был решительным противником сибирской автономии. Енисейскому губисполкому советов, отличавшемуся в Сибири наибольшим сепаратизмом, Н. Н. Яковлев немедленно направил письмо, в котором говорилось: «Мы стоим на точке зрения неукоснительного исполнения декретов и распоряжений центрально-государственной власти». А далее содержалась товарищеская рекомендация енисейским руководителям вести себя аналогичным образом<sup>24</sup>.

В дальнейшем Центросибирь не только безропотно сносила все покушения на ее прерогативы со стороны Москвы, но и сама стала активным проводником организационного централизма в жизнь. Изменение позиций Центросибири объясняется тем беспрецедентным нажимом, которому она подверглась со стороны высших органов управления и противостоять которому без ущерба для общего дела не могла.

Кроме того, как под давлением Москвы, так и под влиянием объективных обстоятельств, в среде советских руководителей Сибири росло понимание необходимости, с одной стороны, расстаться с иллюзиями (или остатками демагогии) о полновластии местных советов, с другой стороны – усиления государственной вертикали, централизации советского управления для того, чтобы удержать власть в своих руках.

Подтверждением сказанному может служить телеграмма, 27 апреля 1918 г. отправленная на места за подписью одного из руководителей Центросибири. В ней говорилось: «Считая необходимой строжайшую революционную дисциплину в деле взаимного соподчинения советских организаций и безусловного проведения в жизнь всех

---

<sup>23</sup> Борьба за власть советов в Иркутской губернии. Сборник документов. Иркутск, 1957. С. 214–215.

<sup>24</sup> *Познанский В. С.* В.И. Ленин и советы Сибири (1917–1918). Новосибирск, 1977. С. 217.

распоряжений высших инстанций советской власти, предлагаю всем заведующим административными или организационными отделами совдепов Сибири внимательно следить за выполнением местными совдепами директив центральной власти ...»<sup>25</sup>.

Вспыхнувший в конце мая 1918 г. мятеж Чехословацкого корпуса привел к быстрому падению советов в Западной Сибири и прервал контакты между Центросибирью и Москвой. В обстановке начавшейся гражданской войны и открытой интервенции Центросибирь еще три месяца, до конца августа 1918 г., пыталась руководить борьбой местных советов против контрреволюции без какой-либо поддержки со стороны высших органов власти.

В это время централистские тенденции в ее собственной деятельности, обнаружившиеся во второй половине весны 1918 г., нашли свое логическое развитие. Но управляемость подведомственной Центросибири территорией из-за практически полного отсутствия низовых советов сельского и волостного звена оставалась слабой. Да и на уездно-губернском уровне она базировалась не на реальной силе Центросибири, а на ее моральном авторитете в среде советских радикалов.

Можно, таким образом, утверждать, что во второй половине весны – летом 1918 г. в Сибири, как и в центральных районах России, начался процесс превращения власти советов в советскую власть. Он заключался в решительном подчинении нижестоящих органов власти вышестоящим, местных интересов – общегосударственным. Сибирь в этом отношении не составляла исключения. Однако здесь процесс централизации советских государственных органов начался позднее, шел медленнее и был прерван в результате победы контрреволюции, не достигнув своего логического завершения. Центросибирь так и не смогла полностью овладеть ситуацией, стать реальным органом макрорегионального управления.

Четвертый этап в сфере государственного управления Сибирью периода революции и гражданской войны начался в конце лета 1919 г., когда постановлением Всероссийского центрального исполнительного комитета советов (ВЦИК) РСФСР от 27 августа для управления макрорегионом был учрежден Сибирский революционный комитет (Сибревком)<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Западная Сибирь (Омск). 1918. № 8. С. 8.

<sup>26</sup> Известия ВЦИК (Москва). 1919. 3, 4 сент.; Декреты советской власти. М., 1973. Т. 8. С. 73–74.

Персонально в состав Сибревкома были назначены три человека: И. Н. Смирнов (председатель), В. М. Косарев и М. И. Фрумкин (члены). Все они хорошо знали Сибирь по ссылке и предшествующей советской работе, занимали в партийно-государственной иерархии того времени довольно высокие посты. Что касается И. Н. Смирнова, то он являлся кандидатом в члены ЦК РКП(б), пользовался безусловным доверием со стороны В. И. Ленина и Л. Д. Троцкого. Это давало И. Н. Смирнову право единолично решать все вопросы политического, военного и дипломатического характера, возникавшие на востоке России, карать и миловать людей, поскольку он мог утверждать или отменять приговоры местных органов ВЧК. Фактически И. Н. Смирнов стал первым советским наместником в Сибири, располагавшим такими правами, ресурсами и возможностями, о которых царские генерал-губернаторы, не говоря уже о губернаторах, и не помышляли<sup>27</sup>.

К тому времени в советской России произошла глубокая трансформация властных структур. Она выразилась в создании жестко централизованного и в значительной своей части милитаризованного государственного аппарата.

Исходным принципом его формирования стали не выборы снизу, хотя официально их никто не отменял, а назначение сверху. Конституционно декларируемый принцип двойной подчиненности местного исполнительного аппарата (собственному исполкому советов и соответствующему отделу вышестоящего исполкома) на деле перестал соблюдаться. Такие отделы исполкомов советов, как военный и по борьбе с контрреволюцией (чрезвычайные комиссии, чека), продолжали существовать в составе исполкомов номинально, а по сути дела полностью перешли в подчинение высших органов управления: народного комиссариата по военным делам в первом случае и Всероссийской чрезвычайной комиссии по борьбе с контрреволюцией – во втором. Местные органы управления промышленностью и продовольственным аппарат также стали работать преимущественно по указаниям и под контролем центральных учреждений: Высшего совета народного хозяйства и Народного комиссариата продовольствия.

В повседневной деятельности советских органов широкое распространение получили такие формы работы, как приказы и мобилизации. В результате на смену власти советов, содержавшей элементы ограни-

---

<sup>27</sup> Шишкин В. И. Председатель сибирского Совнаркома // Сибирские огни. Ежемесячный литературно-художественный и общественно-политический журнал. Новосибирск, 1990. № 2. С. 122–134.

ченной демократии, пришла советская власть, построенная по типу военной диктатуры. Стержнем этой жестко организованной государственной машины, надежно скрытым от посторонних глаз, была организационная структура партии большевиков, начиная от ее Центрального комитета и кончая местными низовыми организациями – коммунистическими ячейками.

В вопросе о государственном управлении Сибирью после ее освобождения от колчаковцев и интервентов Москва изначально решила проводить исключительно жесткий курс. Его доминантой стало создание мощного и всеобъемлющего государственного аппарата, основанного на принципах назначенчества и централизма. С этой целью Сибревком был наделен статусом областного учреждения, которому были подчинены все местные органы гражданской власти, кроме ВЧК.

Восстановление советской власти в Сибири, осуществлявшееся под руководством Сибревкома, имело ярко выраженную особенность. Она заключалась в том, что на всей территории макрорегиона были созданы не конституционные органы власти – выборные советы, а назначенные вышестоящими инстанциями ревкомы.

В результате Сибирь оказалась единственным макрорегионом РСФСР, в котором ревкомы были созданы на всех уровнях управления: на губернском, уездном, волостном и сельском (поселковом). Благодаря их формированию посредством назначения председателями и членами ревкомов стали преимущественно большевики и сочувствующие РКП(б).

Наличие такой жесткой управленческой структуры позволило Красной Армии успешно завершить разгром войск Колчака, в кратчайший срок включить Сибирь в орбиту коммунистического влияния, оперативно приступить к использованию ее людских и материальных ресурсов для оказания помощи центральной России<sup>28</sup>.

К весне 1920 г. Сибревком выполнил основные задачи, побудившие центральную власть создать его. Однако ликвидации Сибревкома не произошло. Напротив, с санкции ЦК РКП(б) в апреле-мае 1920 г. в составе Сибревкома были созданы недостающие отделы, включая военный. В результате Сибревком стал чрезвычайным макрорегиональным органом не только гражданского, но и военного управления. В октябре 1920 г. вопрос о новом статусе Сибревкома был дважды рассмотрен на заседаниях Совета народных комиссаров. На втором из них,

---

<sup>28</sup> Шишкин В. И. Революционные комитеты Сибири в годы гражданской войны (август 1919 – март 1921 г.). Новосибирск, 1978.

состоявшемся 12 октября, Совнарком принял специальное положение о Сибревкоме.

В этом положении Сибревком именовался высшим полномочным представителем центральных ведомств советской власти в Сибири, по отношению к которым он объявлялся исполнительным органом. На Сибревком возлагалась обязанность поддерживать революционный порядок в крае, а также предоставлялись права руководить всеми административно-хозяйственными учреждениями, располагавшимися на территории Сибири. Деятельность Сибревкома должна была осуществляться в соответствии с постановлениями и распоряжениями центральных советских инстанций: ВЦИК, Совнаркома и наркоматов. В свою очередь постановления и распоряжения Сибревкома подлежали обязательному исполнению всеми местными советскими органами Сибири<sup>29</sup>. Принятое Совнаркомом положение стало основополагающим документом, регламентировавшим права и обязанности, принципы организации и структуру Сибревкома, надолго определившим место Сибревкома в советской государственной системе.

Рассматривая вопрос о государственном управлении Сибирью в советское время, было бы грубейшей ошибкой забывать о существовании параллельных структур правящей коммунистической партии. Для Сибири такое партийное учреждение, получившее название Сибирского бюро ЦК РКП(б), было образовано апрельским (1920 г.) пленумом ЦК большевиков<sup>30</sup>. Сиббюро ЦК существовало на правах регионального отдела ЦК РКП(б) и являлось тем учреждением, которое осуществляло руководство и партийный контроль за деятельностью Сибревкома. Именно на его заседаниях обсуждались важнейшие политические, военные, дипломатические вопросы и выработывались директивы для их последующего проведения Сибревкомом в жизнь в советском порядке. Наличие Сиббюро ЦК являлось дополнительной гарантией того, что возложенные Центром на Сибревком задачи будут выполнены в полном объеме и в срок.

Проделанный обзор позволяет утверждать, что Временное правительство явно недоценило значение управления Сибирью в столь сложный и ответственный период, каким был 1917 год. Во всяком случае, впервые за все время существования Сибири в составе России управление сибирскими губерниями не было консолидировано на бо-

<sup>29</sup> Декреты советской власти. М., 1983. Т. 10. С. 243.

<sup>30</sup> Сибирское бюро ЦК РКП(б) (1918–1920 гг.). Сборник документов. Новосибирск, 1978. Ч. 1. С. 280.

лее высоком уровне, а существовавшее губернское – не располагало никакими дополнительными полномочиями. Недооценка организационного фактора привела к тому, что достаточно серьезный для 1917 года потенциал сибирского областничества, имевшего в основном демократический характер и проправительственную направленность, не был использован в интересах стабилизации политического положения и недопущения углубления революции в Сибири.

В то же время позиция большевиков, несомненно, была более грамотной и эффективной. Еще в ходе борьбы за свержение Временного правительства они верно оценили значение консолидации советов в общесибирском масштабе и создали макрорегиональный руководящий советский орган в виде Центросибири. Учреждение Сибревкома, наделенного чрезвычайными полномочиями Центра, но работавшего непосредственно на территории Сибири, было еще более эффективным шагом. Именно благодаря использованию такого варианта государственного управления после разгрома белогвардейцев сибирский макрорегион был быстро советизирован и полностью интегрирован в состав РСФСР.

#### *IV. Государственное управление Сибирью в годы нэпа*

К концу 1920 г. главные бои гражданской войны в России завершились. Что касается Сибири, то к этому времени фундамент советской власти здесь был заложен надежный. Основываясь на успехах, достигнутых в деле советского строительства, часть сибирских работников губернского масштаба посчитала возможным ликвидировать Сибревком вообще или, как минимум, его военный и административные отделы. Они утверждали, что губернские советские органы смогут самостоятельно, без содействия Сибревкома проводить в жизнь решения Центра и эффективно руководить подведомственными им территориями.

За такой позицией легко угадывались намерения нарождавшейся в Сибири региональной партийно-советской элиты. Она явно хотела устранить промежуточную инстанцию между сибирскими губерниями и Москвой, установить со столицей прямые контакты и тем самым повысить свой собственный номенклатурный статус.

Однако такие амбициозные намерения не нашли поддержки в Москве, видимо боявшейся сибирского сепаратизма (или грамотно делавшей вид, что она боится советскую разновидность областничества), и

встретили решительный протест со стороны Сиббюро ЦК РКП(б) и Сибревкома.

Партийно-советское руководство Сибири выдвинуло в пользу сохранения Сибревкома как чрезвычайного органа гражданского и военного управления макрорегионального масштаба ряд аргументов политического и экономического характера. Например, в документах, подготовленных в январе 1921 г. для третьей Сибирской конференции РКП(б), оно указывало на то, что Сибирь является самостоятельным экономическим районом, занимающим определенное место в системе общественного разделения труда; имеет собственный хозяйственный план, являющийся составной частью общероссийского; обращало внимание на большой удельный вес здесь зажиточного крестьянства и кулачества, способных оказать сопротивление советской власти, а также на большую протяженность границы, на противоположной стороне которой находятся крупные белогвардейские формирования. Анализ социально-экономического и политического положения макрорегиона завершался выводом о необходимости Сибревкома «как боевого органа, обладающего всей полнотой власти на территории Сибири»<sup>31</sup>.

Действительно, справедливость некоторых из высказанных соображений подтвердилась уже в ходе работы партийной конференции. В конце января 1921 г. в Ишимском уезде Тюменской губернии вспыхнул очередной мятеж. К большой неожиданности партийно-советского руководства Сибири он в короткий срок стремительно вырос в восстание, которое охватило территорию нескольких губерний Западной Сибири и Урала. С обеих сторон в борьбу были вовлечены десятки тысяч людей. Задачи, связанные с подавлением мятежа, выдвинулись в деятельности Сибревкома на первый план. Противники Сибревкома были вынуждены снять вопрос о его ликвидации с обсуждения.

К осени 1921 г. это восстание было в основном ликвидировано. Вопрос же об упразднении Сибревкома до конца 1925 г., когда Сибревком сошел с исторической сцены, как ни парадоксально, официально больше никогда не возникал, хотя объективных оснований для его новой постановки было более чем достаточно. В качестве важнейшего мотива мог послужить отказ РКП(б) от политики «военного коммунизма» и переход к новой экономической политике, которой формы и методы управления, практиковавшиеся Сибревкомом в условиях гражданской войны, казалось бы плохо соответствовали.

---

<sup>31</sup> Известия Сибирского бюро ЦК РКП(б) (Омск). 1921. 5 марта.



В действительности для коммунистов никакого противоречия в том, что чрезвычайный орган государственной власти военного времени продолжал функционировать в Сибири в обстановке мирного времени, не существовало. Не существовало, прежде всего, потому, что новая экономическая политика воспринималась ими через призму классовой борьбы, в которой отступление в сфере экономики требовалось компенсировать ужесточением организации, большей дисциплинированностью и сплоченностью собственных рядов. Сибревком в качестве органа управления огромной и потенциально взрывоопасной территорией органично вписывался в такую идеологию.

Кроме того, существовали мотивы сугубо прагматического свойства. Дело в том, что за первые четыре года своего правления большевики основательно подорвали сельскохозяйственное производство центральных районов страны, тогда как в Сибири, около полутора лет находившейся под властью контрреволюционных режимов, ситуация была вполне благополучной. К тому же летом 1921 г. Поволжье поразили засуха и неурожай. Выход из такого критического положения для коммунистов был один: заставить сибирских крестьян бесплатно отдать излишки своего труда, а зачастую и часть необходимых для собственных нужд продуктов советскому государству. Для решения этой задачи Сибревком был как нельзя кстати.

Наиболее рельефно результаты деятельности Сибревкома по выполнению политики Москвы, направленной на безвозмездное изъятие из Сибири материальных и финансовых ресурсов, прослеживаются в продовольственном, налоговом и бюджетном вопросах. В 1920–1923 гг. Сибирь, имевшая примерно 6,0 % посевных площадей Российской Федерации и 10,0–12,0 % товарной продукции, давала около четверти всех общегосударственных заготовок хлеба и зернофуража. К тому же большая часть заготовленного в Сибири продовольствия вывозилась за ее пределы, тогда как в других районах продовольствие потреблялось на месте.

Итогом такой политики стал глубочайший кризис сельского хозяйства макрорегиона. В то время как к 1923 г. в аграрном секторе экономики России в целом наметились восстановительные тенденции, в Сибири продолжалось сокращение посевных площадей и уменьшение поголовья скота. Падение сельскохозяйственного производства было прямым следствием переобложения местного крестьянства продовольственным и сельскохозяйственным налогами. Парадоксально, но факт: благодаря мощному налоговому прессу доля Си-

бири в кризисном для нее 1923 г. в общей сумме государственных налоговых поступлений оказалась выше, чем в благополучном 1913 г.<sup>32</sup>

Лишь в середине 1923 г., когда выяснилось, что установленные Центром для Сибири контрольные цифры единого сельскохозяйственного налога на 1923/1924 гг. являются для местных крестьян непосильными и могут привести к катастрофе сельского хозяйства Сибири, партийно-советское руководство макрорегиона осмелилось обратиться в Москву с ходатайством об их уменьшении. На этот раз просьба сибиряков была учтена, а сумма налога снижена примерно на 30 %.

Однако по другим видам обложения, в том числе по имевшим массовый характер общегражданскому и гужевому (подводная повинность) налогам, общесибирские показатели по-прежнему остались выше общесоюзных. «Платежеспособность крестьянского населения напряжена до крайности и более нажимать на мужика в данное время нельзя», – публично заявил в январе 1924 г. на заседании Сибирского экономического совещания являвшийся тогда председателем Сибревкома М. М. Лашевич<sup>33</sup>.

На протяжении двух последующих лет, в 1924–1925 гг., тенденция к росту удельного веса макрорегиона в общесоюзных налоговых поступлениях сохранялась.

В то же время прямо противоположная картина открывается при анализе места Сибири в расходной части государственного бюджета. Оказывается, темпы роста ассигнований из государственного бюджета на нужды Сибири отставали от общесоюзных показателей. Удельный же вес макрорегиона в общегосударственных расходах даже снизился с 3,9 % в 1923/24 бюджетном году до 2,9 % в 1924/25 бюджетном году<sup>34</sup>. Отсюда становится понятным, почему в первой половине 1920-х годов произошло увеличение того разрыва, который традиционно существовал в социальной и культурной сферах между Сибирью, с одной стороны, и центральными районами страны – с другой.

Нельзя сказать, что Сибревком ничего не делал для того, чтобы если не исправить, то хотя бы поправить положение. Такого упрека его

---

<sup>32</sup> Отчет пятого Сибирского экономического совещания с представителями губерний и уездов (4–7 января 1924 г.). Новониколаевск, 1924. С. 15, 116.

<sup>33</sup> ГАНУ. Ф. П-1. Оп. 2. Д. 241. Л. 220–227; Д. 378. Л. 298; Краткий отчет Сибирского революционного комитета (май 1924 г.). Новониколаевск, 1924. С. 25, 43.

<sup>34</sup> Краткий отчет Сибирского революционного комитета первому Сибирскому краевому съезду советов. Новониколаевск, 1925. С. 60–61.

руководству предъявить нельзя. Отвечая в январе 1924 г. на предложения представителей губерний и уездов макрорегиона обратиться в Москву с просьбой об увеличении госбюджетного финансирования для Сибири, М. М. Лашевич говорил: «Я могу дать гарантию, что Сибревком будет ходатайствовать в Москве, но результатов это почти не даст»<sup>35</sup>.

Иными словами, позиция Сибревкома для Центра при решении общегосударственных вопросов мало что значила. Решения же по макрорегиональным вопросам определялись стратегией развития всего Советского Союза, в которой каждому макрорегиону, в том числе Сибири, была отведена строго определенная роль. Возложенная на Сибревком задача заключалась в том, чтобы Сибирь сыграла именно эту роль, и сыграла хорошо.

Примерно с 1923 г. военно-политической необходимости, тем более острой, в сохранении Сибревкома как чрезвычайного областного органа государственного управления уже не существовало. Положение советской власти в Сибири действительно стало устойчивым. Остатки крупных белогвардейских формирований А. С. Бакича и Р. Ф. Унгерна, дислоцировавшихся на сопредельной с Сибирью территории, были разгромлены. Благодаря победе так называемой «народно-демократической» революции в соседней Монголии образовалось просоветское марионеточное правительство. Вооруженное сопротивление, которое сибирское население оказывало коммунистическому режиму в начале 1920-х годов, было полностью подавлено. Дальневосточная республика, в течение почти трех лет являвшаяся головной болью Москвы, ликвидирована. Низовой советский аппарат макрорегиона окреп и, кроме того, над ним был установлен надежный контроль со стороны местных организаций РКП(б).

Однако Москва по-прежнему нуждалась в продовольственных и иных материальных ресурсах Сибири, в первую очередь в хлебе, масле, пушнине и золоте. Только на этот раз не для спасения страны от голода, а для формирования доходной части государственного бюджета, приобретения валюты, закупок машин и оборудования за рубежом. Наличие Сибревкома, жесткая рука которого в Сибири была хорошо известна, позволяло Центру получать ресурсы макрорегиона без особых проблем и проволочек, сохраняя при этом имидж заботливого патрона. Поэтому Москва оттягивала ликвидацию Сибревкома, хотя

---

<sup>35</sup> Отчет пятого Сибирского экономического совещания с представителями губерний и уездов. С. 44.

его существование на девятом году советской власти даже председатель Сибревкома М. М. Лашевич считал анахронизмом.

В мае 1925 г. постановлением ВЦИК было объявлено об образовании Сибирского края. В декабре того же года состоялся первый краевой съезд советов, являвшийся по Конституции РСФСР высшим органом местной власти. На этом съезде Сибревком в первый и в последний раз за все время своего существования отчитался перед населением Сибири о проделанной им работе. Вместо него для руководства краем в период между краевыми съездами советов был избран новый орган власти – Сибирский краевой исполнительный комитет советов (Сибкрайисполком). С точки зрения формально-юридической управление Сибирью было приведено в соответствии с Конституцией и полностью унифицировано с управлением другими макрорегионами России.

Согласно положению о Сибирском крае, в ведении краевого съезда советов находилось обсуждение вопросов общегосударственного значения, рассмотрение всех местных вопросов (включая утверждение бюджета, планов и отчетов местных органов власти, кроме военных и учреждений наркомата иностранных дел), рассмотрение законодательных предположений, касающихся края, и внесение их на утверждение центральных органов РСФСР.

В свою очередь Сибкрайисполком и его президиум наделялись правом вносить в законодательные органы Российской Федерации ходатайства об изменении существующих узаконений; в исключительных случаях они могли приостанавливать под свою ответственность исполнение распоряжений отдельных наркоматов РСФСР при условии их уведомления и немедленного ходатайства перед Совнаркомом Российской Федерации о рассмотрении спорного вопроса; им разрешалось обжаловать решения Совнаркома во ВЦИК, но без приостановки исполнения этих решений. Сибкрайисполкому и его президиуму предоставлялось право контроля за деятельностью и ревизии всех правительственных учреждений и предприятий, непосредственно подведомственных Центру и не входивших в состав отделов Сибкрайисполкома, за исключением военных органов и учреждений наркомата иностранных дел, мотивированного отвода работников, назначаемых центральными учреждениями для работы в Сибири<sup>36</sup>.

Все это дает основание утверждать, что система общесибирских органов государственного управления, созданная во второй половине

---

<sup>36</sup> Проект положения о Сибирском крае, утвержденный президиумом Сибкрайисполкома 4-го марта 1927 года. Новосибирск, 1927. 124 с.

1920-х годов, была, безусловно, демократичнее, чем в сибревкомовский период. Показательно хотя бы то, что в повестку дня краевых съездов советов Сибири обязательно вносился отчет правительства СССР, по которому съезд выносил свое суждение.

В то же время органы советского управления Сибирским краем имели правовую базу для защиты интересов макрорегиона перед Москвой и даже намеревались ее укреплять. В частности, Сибкрайисполком считал, что управление краем остается по-прежнему излишне централизованным и необходимо расширение прав всех его административных органов. Весной 1927 г. в аппарате Сибкрайисполкома шла активная разработка вопроса о расширении прав самого крайисполкома для последующего его внесения на обсуждение во ВЦИК<sup>37</sup>.

Однако было бы большой наивностью и заблуждением принимать формальную, видимую сторону советского строя за его сущность. Дело в том, что примерно к середине 1920-х годов завершился очередной этап его трансформации. С этого времени принципиальные вопросы любого характера и уровня стали решать не государственные, а высшие и центральные партийные структуры. Именно съезды и конференции большевистской партии, пленумы ее ЦК определяли стратегию и приоритеты развития страны в целом и отдельных ее макрорегионов. Исполкомам советов всех рангов отводилась роль проводников партийных решений. Что же касается съездов советов, то они приобрели ритуально-декоративный характер, призванный подтверждать рабоче-крестьянский характер СССР, но совершенно утратили властные полномочия и реальную законодательную функцию. В результате Сибирь не имела ни структур, ни механизма защиты макрорегиональных интересов.

Лучше всего о той незавидной роли, которую Сибирь играла в составе СССР во второй половине 1920-х годов, свидетельствует ее вклад в формирование общегосударственного бюджета, с одной стороны, и роль Центра в формировании бюджета Сибирского края – с другой. Например, в 1924/25 финансовом году общий объем доходов, поступивших в государственный бюджет из Сибири, составил 63,3 млн. рублей. Объем финансовых ресурсов, полученных макрорегионом за этот же период из Центра, был на 18,5 млн. рублей меньше. Исходя из такого баланса, первый съезд советов Сибирского края утвердил краевой

---

<sup>37</sup> Отчет Сибирского краевого исполнительного комитета советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов второму Сибирскому краевому съезду советов. Новосибирск, 1927. С. 2–3.

бюджет на 1925/26 финансовый год по доходам в сумме 36,7 млн. рублей и по расходам – в 44,9 млн. рублей, рассчитывая на то, что дефицит в 8,2 млн. рублей компенсирует Москва.

Ничего подобного, однако, не произошло. Дотации наркомата финансов на покрытие дефицита бюджета Сибирского края составили всего 3,0 млн. рублей. В результате реальные расходы на душу населения на удовлетворение административных, хозяйственных и социально-культурных нужд в Сибири составили 65,0–72,0 % от этого же показателя по РСФСР в целом<sup>38</sup>.

Между тем объективные предпосылки для того, чтобы если не радикально изменить, то, во всяком случае, существенно улучшить положение с доходной частью краевого бюджета имелись. В том же 1925/26 хозяйственном году удельный вес Сибири в союзном экспорте, никаких отчислений от которого она не получила, составил 7,2 %. Доля же продукции, выпускавшейся промышленностью Сибирского края союзно-республиканского подчинения (доход от которой также получал не макрорегион, а Москва), составила 17,6 % всей продукции, произведенной государственной ценовой промышленностью Сибири<sup>39</sup>. Если бы доход от реализации этих ресурсов шел в бюджет Сибири, то проблемы его дефицита просто бы не существовало.

В течение последующих трех лет события вокруг формирования бюджета Сибирского края развивались по схожему сценарию. Руководство Сибкрайисполкома раз за разом обращалось в Москву, добиваясь от правительства усиления местного бюджета за счет более справедливого перераспределения доходов, увеличения доли отчислений от общегосударственных налогов и получения пособий из централизованных источников поступления. По данным руководства Сибкрайисполкома, в 1926/27 финансовом году Сибирь дала Центру 7 млн. рублей дохода, в 1927/28 – 25 млн., в 1928/29 – 34 млн., не считая доходов от экспортных товаров<sup>40</sup>. Москва со своей стороны шла

---

<sup>38</sup> Доклад Сибирского краевого финансового отдела 4-му пленуму Сибкрайисполкома 1-го созыва по исполнению местного бюджета края за 1925/26 г. и по проекту местного бюджета края на 1926/27 год. Новосибирск, 1926. С. 3, 9, 24; Отчет 2-му краевому съезду советов по исполнению местных бюджетов Сибирского края за 1925/26 г. Новосибирск, 1927. С. 28.

<sup>39</sup> Народное хозяйство Сибирского края (по контрольным цифрам на 1926/27 г.). Новосибирск, 1926. С. 33, 65–67.

<sup>40</sup> Третий краевой съезд советов Сибири (9–15 апреля 1929 г.). Стенографический отчет. Новосибирск, 1994. Ч. 1. С. 145.

на мелкие финансовые уступки, которые не могли принципиально повлиять на динамику экономической и культурной жизни Сибири.

Не случайно на проходившем в апреле 1929 г. третьем Сибирском краевом съезде советов вновь со стороны многих руководителей Сибири после отчета правительства СССР звучали упреки в недостаточном внимании Центра к нуждам Сибири, о ее неудовлетворительном финансировании и дискриминации. Не удержался от критической реплики в адрес Москвы в своем отчетном докладе даже ставленник ЦК ВКП(б) и такой искушенный аппаратчик, каким был председатель Сибкрайсполкома советов Р. И. Эйхе<sup>41</sup>.

Ответ на эту критику прозвучал в заключительном слове эмиссара из Москвы народного комиссара рабоче-крестьянской инспекции РСФСР Н. И. Ильина. Он достаточно красноречиво свидетельствовал об отношении союзного Центра к исходящим из Сибири просьбам. Н. И. Ильин заявил, что он «не согласен с некоторыми товарищами в той части, когда они, совершенно правильно отмечая целый ряд конкретных примеров, неправильно делали общий вывод, что недостаточно общее внимание к интересам Сибири».

Н. И. Ильин согласился лишь с тем, что, «может быть, союзное правительство недостаточно хорошо знает экономические условия Сибири»<sup>42</sup>. Реальные же причины того, почему до начала 1930-х годов Центр игнорировал интересы Сибири, публично нигде не назывались. Но догадаться о них не так и сложно. Они заключались в том, что в то время у Москвы имелись совсем другие приоритеты: это были Днепротэс, Волго-Дон, Турксиб.

В создавшихся условиях выход из положения многие руководители Сибирского края видели не в изменении структуры государственного управления и в расширении его компетенции, а в перемене правительственного курса по отношению к макрорегиону, в его индустриализации. Причем индустриализация края сотрудниками плановых и экономических органов Сибири мыслилась как комплексное развитие производительных сил всего макрорегиона, а не какой-то одной его области. Она должна была включать в себя реконструкцию железнодорожного транспорта, строительство металлургических комплексов, заводов сельскохозяйственного машиностроения, развитие лесной, пищевой и других традиционных для края отраслей промышленности. Сибиряки считали, что только таким образом осуще-

---

<sup>41</sup> Там же. С. 66, 103, 108, 203.

<sup>42</sup> Там же. С. 158–159.

ствленная индустриализация кардинально оздоровит экономику и финансы края, позволит добиться прогресса в социально-культурной сфере.

Одновременно руководители Сибирского края постоянно подчеркивали, что индустриализация Сибири необходима не столько самому макрорегиону, сколько всему Советскому Союзу<sup>43</sup>. Упор на общесоюзную значимость проблемы делался, исходя из двух главных соображений. Прежде всего, тем самым отводились возможные упреки Центра в сибирском областничестве. К тому же, безусловно повышались шансы на положительную реакцию со стороны Москвы.

Но нельзя было не учитывать и последствий, которые повлекло бы за собой придание макрорегиональному вопросу общесоюзного статуса. Оно, во-первых, могло послужить предпосылкой для изменения концепции, идеологии самого проекта индустриализации Сибири; во-вторых, автоматически и абсолютно лишало руководство края шансов возглавить его реализацию. Напротив, довольно велика была вероятность того, что будет произведено перераспределение руководящих функций между Москвой и Сибирью в пользу Центра.

#### *V. Заключение*

Как известно, 15 мая 1930 г. ЦК ВКП(б) принял постановление о работе металлургической промышленности Урала, которое на целое десятилетие определило развитие экономики восточных районов страны, в том числе и Сибири. В постановлении ЦК ставилась задача создать на востоке СССР второй угольно-металлургический центр, используя богатейшие месторождения угля и руды на Урале и в Сибири. Состоявшийся 26 июня – 13 июля 1930 г. XVI съезд ВКП(б) одобрил установку на форсированное строительство урало-сибирской угольно-металлургической базы<sup>44</sup>.

Принятие Центром новой стратегии развития Сибири можно было бы расценить как долгожданную победу руководства Сибирского края. Однако нужно признать, что эта победа была сродни «пирровой».

---

<sup>43</sup> См., например: Отчет Сибирского краевого исполнительного комитета советов Совнаркому РСФСР. Новосибирск, 1927. С. 4, 80.

<sup>44</sup> КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. М., 1970. Т. 4. С. 398, 441–442.



Отнесение Сибири к районам первоочередной индустриализации повлекло за собой изменение ее территориально-административного устройства и реорганизацию аппарата государственного управления. Постановлением ВЦИК от 30 июля 1930 г. единый Сибирский край был ликвидирован, а вместо него образованы Западно-Сибирский и Восточно-Сибирский края, которые возглавили соответствующие краевые исполкомы советов.

Сибирь как единое административно-политическое и экономическое пространство, органичность которого не подвергалась сомнению крупнейшими авторитетами теории и практики государственного и хозяйственного управления, была вновь разрушена. Возможность защищать интересы Сибири перед Москвой через представительные советские органы, теоретически существовавшая, но так и не реализованная на практике во второй половине 1920-х годов, резко уменьшилась, можно сказать, была полностью утрачена.

В литературе можно встретить утверждение, что причиной разделения Сибири на два края (и, соответственно, изменения системы государственного управления), а затем последующего их раздробления на ряд еще более мелких краев и областей была боязнь Центра перед макрорегиональной элитой.

Такое суждение абсолютно не соответствует действительности. На самом деле сибирское руководство 1920-х годов никогда не противопоставляло себя Центру, поскольку оно, во-первых, формировалось Центром, во-вторых, состояло преимущественно из работников, не имевших сибирских «корней». Тем самым, сибирское руководство являлось агентурой Центра в Сибири.

Самое большее, на что в начале 1930 г. осмелилась небольшая группа партийно-советских руководителей Сибири, это попытка сместить главного назначенца и проводника политики Москвы в Сибири Р. И. Эйхе, занявшего к тому времени должность первого секретаря Сибирского крайкома ВКП(б). Но Центр не сдал своего ставленника и в назидание всем остальным сурово наказал строптивых<sup>45</sup>. Сам же Р. И. Эйхе, казавшийся современникам вершителем судеб Сибири, как показала его собственная трагическая судьба, в действительности был абсолютно бесправен перед Центром. Он не мог и никогда даже не пытался быть истинным выразителем интересов населения Сибири.

---

<sup>45</sup> Подробнее см.: Папков С. А. Заговор против Эйхе // Возвращение памяти. Новосибирск, 1991.

В 1930-е годы возможность осуществления технического рывка Советского Союза во многом связывалась с успешной реализацией Урало-Сибирского проекта. Постановка такой задачи и новая роль, которую предстояло играть Западной Сибири в масштабах всей страны, обусловили необходимость ее выделения из состава Сибирского края, а также нового административно-территориального устройства и новых органов управления Сибирью.

Необходимо, однако, подчеркнуть, что индустриальный рывок, который совершила Западная Сибирь в 1930-е годы, практически не сопровождался модернизацией ее социальной инфраструктуры. Напротив, именно эта сфера была обделена вниманием и оказалась на положении отстающей. Человек, живущий в Сибири, в очередной раз оказался отнесен на задний план. На этот раз он был принесен в жертву добыче угля и выплавке металла, в котором, как считало руководство страны, так остро нуждался Советский Союз.

Гипертрофия государственной власти, наличие у нее собственных интересов, расходившихся или несовпадавших с интересами граждан своей страны, отсутствие государственных и общественных институтов и механизмов, позволявших выражать и защищать интересы населения макрорегиона перед центральными властями, являлись важнейшими причинами того, почему в течение нескольких столетий при разных формах государственной власти, разных политических системах и режимах Сибирь оставалась на положении перспективной, но слабо развитой провинции.