

Реформа административно-территориального деления как способ управления региональными элитами (на примере реформирования Сибири в 1920–30-е годы)

Ю.В. Элтеко^а, Г.М. Луцаева^б

Сибирский федеральный университет, пр. Свободный, 79, Красноярск, Россия

^а yelteko@yandex.ru, ^б lusgalina@yandex.ru

Статья поступила 24.02.2021, принята 02.03.2021

В статье анализируются политические факторы проведения административно-территориальных реформ в 1920–30-е гг. в СССР на примере сибирского региона. Отмечены некоторые аспекты борьбы за власть после смерти В.И. Ленина и укрепления позиции И.В. Сталина при реализации реформ. Рассмотрено последовательное укрупнение, а затем разукрупнение территориальных единиц в попытке поиска баланса власти между центром и регионами.

Ключевые слова: административно-территориальное деление; административно-территориальные реформы; региональные элиты; номенклатура; Сибирь.

Reform of administrative and territorial division as a managerial method of controlling regional elites (on the example of the reform of Siberia in the 1920s–1930s)

Yu.V. Elteko^а, G.M. Lushchaeva^б

Siberian Federal University; 79, Svobodny Ave., Krasnoyarsk, Russia

^а yelteko@yandex.ru, ^б lusgalina@yandex.ru

Received 24.02.2021, accepted 02.03.2021

The article analyzes the political factors in the implementation of administrative and territorial reforms in the 1920s – 1930s in the USSR on the example of the Siberian region. The role of the struggle for power after the death of V.I. Lenin and strengthening the position of I.V. Stalin in the implementation of reforms is shown. The sequential consolidation and then the unbundling of territorial units in an attempt to find a balance of power between the center and the regions are considered.

Keywords: administrative and territorial division; administrative and territorial reform; regional elites; nomenclature; Siberia.

Административно-территориальное устройство России является одной из наиболее актуальных проблем современной российской науки. Неоднократные преобразования в этой сфере как в советский, так и в постсоветский период подтверждают устойчивый интерес к проблеме и тем самым обуславливают ее актуальность. Это подтверждает и количество публикаций по темам, касающимся административно-территориального деления (АТД) страны в разные периоды времени. Только за период 2000–2020 гг. поисковая платформа научных публикаций «Академия Google» выдает 15 400 наименований работ. Конечно, сюда включены работы не только историков. Этот вопрос является

предметом исследования политологов, экономистов, юристов, географов и др.

Если говорить конкретно об историографии проблемы в историческом ключе, то можно увидеть, что за последние несколько лет авторы обращали внимание на различные аспекты реформ административно-территориального устройства советского государства. Так одним из крупных исследователей данного вопроса является О.В. Шульгина, чьи исследования стоят на стыке истории и географии. Она рассматривает опыт реформирования административно-территориального устройства страны на протяжении XX столетия и выделяет шесть основных этапов этого процесса [1, с. 38–48].

Значительное внимание авторы уделяют национальному вопросу в процессе проведения реформ в исследуемый нами период. А.И. Бакшеев называет два принципа, по которым происходило реформирование АДТ в период нэпа, это экономический и национальный. Особый акцент автор делает именно на появлении национальных образований на территории Сибири [2, с. 71-73]. Также В.Н. Казарин рассматривает национальный вопрос в контексте АДТ на примере Восточной Сибири. В частности, проблемы притязания на автономию бурят-монгольских народов [3, с. 95-103].

Как один из аспектов реформирования местного управления в РСФСР в 1920-е гг. Т.Ф. Ящук рассматривается реформа АДТ, общую цель которых называет в укрупнении административно-территориальных единиц. Кратко автор описывает два варианта запуска реформ, которые были апробированы на территории Урала («сверху-вниз») и Северного Кавказа («снизу-вверх») [4, с. 179, 180].

Авторы также обращают внимание на различные концепции АДТ, разрабатываемые в послереволюционный период. Так К.Б. Корженевский исследует проекты областей Западной Сибири, а также практическое проведение низового районирования, показывает особенности воплощения проекта Госплана применительно к западносибирским территориям [5, с. 142-146]. Д.Н. Гергилев анализирует теории Госплана, областнические идеи, проект Министерства внутренних дел 1914 г. [6, с. 53-56]. Автором доказывается важность механизма управления Сибирью как части общей системы сохранения российской государственности в революционный период. Кратко указываются основные пункты реформы в 1920-е гг.

Появляются работы источниковедческого характера. Например, С.А. Шпагин исследует материалы Томского архива. Автором характеризуется комплекс документов, относящихся к районированию Сибири [7, с. 214-221].

Несмотря на значительное количество публикаций, появившихся за последнее время, можно заметить, что авторы уделяют внимание лишь двум факторам в административно-территориальной политике советского государства в начальный период его существования, экономическому и национальному, в то время как политический момент практически не нашел отражения в литературе. Лишь А.Ю. Саран в своей статье рассматривает проведение реформ 1920-х гг. как средство завоевания региональной элиты центральной властью. Автор делает вывод, что, беспокоясь за успех новой региональной элиты и появившуюся политическую угрозу с их стороны, И.В. Сталин решил ее ослабить за счет укрупнения областей, что обусловило дальнейшее

реформирование системы АДТ в 1930-е гг. [8, с. 68-72]. В статье лишь в общих словах намечается проблема и не приводится четкой доказательной базы. Таким образом, в данной статье мы попробуем обратиться к политическим факторам проведения административно-территориальных реформ и раскрыть проблему, сформулированную А.Ю. Сараном.

Одним из важнейших факторов политической жизни является взаимоотношение центральных и региональных властей. Значительную роль в этом взаимоотношении играет административно-территориальное устройство: границы определяют территориальные пределы полномочий региональных властей, а в рамках всей страны — и соотношения региональных элит между собой. Рассмотрим данный вопрос на примере административно-территориальных реформ 1920-30-х гг. в Сибири.

Имперское губернско-уездное деление существовало практически без изменений на протяжении почти двух веков. С приходом новой власти было понятно, что старое административно-территориальное устройство больше не соответствовало новым потребностям страны, что и было провозглашено на XII съезде ВКП(б) в 1923 г. Идеи реформ начали разрабатываться еще задолго до их реализации. Основное содержание их заключалось в укрупнении административно-территориальных единиц: замене старых и относительно небольших губерний на более крупные советские области, которые должны были соответствовать основным экономическим районам страны.

Начало проведения реформ совпало с изменениями в руководстве страны: к этому времени больной В.И. Ленин уже практически не имел реальной власти, начали формироваться группировки в борьбе за лидерство. С одной стороны были Г.Е. Зиновьев, Л.Б. Каменев и И.В. Сталин, с другой — Л.Д. Троцкий и К.Б. Радек со своими сторонниками.

Примечательно, что в этот же период времени одной из приоритетных проблем государственного строительства стала работа с управленческими кадрами. 12 ноября 1923 г. вышло постановление Оргбюро ЦК по вопросу об учете и распределении работников государственных и хозяйственных органов, — как раз с этого момента можно говорить о номенклатурной системе, утверждает М.Ю. Паско [9, с. 191]. Целью сформировавшейся кадровой политики было путем манипулирования управленческими кадрами обеспечить контроль над всеми сферами управления в государстве со стороны партии [10, с. 120-131]. Как писал М.С. Восленский, «вождь революции Ленин изобрел организацию профессиональных революционеров, глава аппарата Сталин изобрел номенклатуру» [11, с. 151]. Именно Сталиным была создана

советская система по подбору кадров: на ответственные политические посты необходимо ставить ретивых исполнителей директив, которые будут проявлять покорность воле начальства, стремление делать то, чего желает назначившее его начальство, могущее сместить с этого поста [Там же, с. 52].

И именно такие люди пришли после смерти В.И. Ленина в партию. Под влиянием обострившейся борьбы с оппозицией был организован «ленинский призыв» в партию — первый широкомасштабный прием в партию (число членов партии увеличилось с 386 тыс. до 736 тыс. по сравнению с 1922 г.) [Там же, с. 54]. В Сибири количество кандидатов выросло в два раза: с 11 340 до 20 479 чел. (с 1 января по 1 августа 1924 г.). Чтобы укрепить положение своей кандидатуры И.В. Сталиным и его сторонниками была предпринята попытка использовать регулирование численности и состава РКП(б). 29 января 1924 г. пленум ЦК принял постановление «о приеме рабочих от станка в партию». Сталинское руководство использовало низкий уровень грамотности и политической подготовки партийных новобранцев для пропаганды среди них антитроцкистских настроений. Для успешной политической адаптации новобранцев повышалось внимание к пропагандистской и идейно-политической работе, увеличивалось количество партийно-просветительских организаций. Большое внимание в политической подготовке было уделено борьбе «ленинской гвардии» не столько против контрреволюции и буржуазии, сколько против меньшевизма и фракционности в РКП(б). Уже тогда это вызвало «конфликт поколений», и высказывались опасения о том, что «ленинцы зачастую рассматривают себя как смену старым бюрократившимся товарищам» [12, с. 179, 180].

Но пока эта новая гвардия сталинских карьеристов не была возвращена, И.В. Сталин воспользовался проведением реформ и поставил во главе новообразованных регионов своих назначенцев. Для руководителей регионального уровня они получили значительную власть и тем самым стали опорой И.В. Сталина.

С момента окончательного утверждения советской власти и начала социалистических преобразований в Сибири в конце 1919 — начале 1920 гг. и вплоть до середины 1920-х гг. продолжало действовать дореволюционное административно-территориальное деление на губернии, уезды и волости.

Из-за удаленности сибирских губерний от центра и ряда других особенностей, еще до укрупнения губерний, в области был создан областной орган управления Сибирью — Сибирский революционный комитет (1919), который просуществовал вплоть до образования Сибирского края и учреждения Сибирского краевого комитета,

власть которого, по мере освобождения от колчаковских войск, распространялась на территорию от Челябинска до Иркутска.

Реформирование административно-территориальной системы в Сибири началось с лета 1923 г. По постановлению ВЦИК от 4 февраля 1924 г. Сибревком получил полномочия проводить районирование на сибирской территории с учетом дальнейшего утверждения ВЦИК. Следующими постановлениями: 13, 19 марта, 27 мая, 4, 6, 12, 24 сентября 1924 г. в Сибири были укрупнены все волости — образованы районы. Таким образом, в результате проведения реформы на низовом уровне в губерниях Сибири было образовано 245 районов, заменивших прежние 838 волостей (без учета Ойротской области).

В основе концепции укрупнения волостей в районы лежал принцип экономического тяготения к населенному пункту: были выявлены экономические центры и тяготеющие к ним волости. В результате укрупнения также была решена проблема межволостной чересполосицы [13]. Укрупнение волостей создало базу для развертывания низовой советской работы.

Следующим шагом в проведении реформы было преобразование системы уездов и губерний в округа. 25 мая 1925 г. из Омской, Новониколаевской, Алтайской, Томской, Енисейской губерний и автономной области Ойротии был образован Сибирский край, центром которого стал Новосибирск. Одновременно губернское деление переходило на окружное и районное, в результате чего было образовано 18 округов, включающих 259 районов [13].

С 1 по 20 октября происходили районные съезды советов для избрания делегатов на окружные съезды, которые прошли с 25 октября по 13 ноября. На них были избраны окружные исполнительные комитеты и делегаты на краевой съезд. 9 декабря 1925 г. закончился первый Сибирский краевой съезд советов, на котором был избран краевой исполнительный комитет. Краевая комиссия по районированию Сибири была распущена [13].

Таким образом, в ходе проведения административно-территориальной реформы по укрупнению к 1929 г. остались 23 единицы высшего административных звена (в 1923 г. — 82 единицы). В результате вместо 82 региональных элит, которые были сформированы в период революций, гражданской войны и нэпа, в «год великого перелома» в ходе реформы административно-территориального деления СССР были созданы 23 новые по составу региональные элиты во главе с назначенными И.В. Сталиным лидерами, в управление которым передавались новые по своим границам регионы, в среднем, вчетверо превышающие прежние [8, с. 70].

Новая административно-территориальная система страны просуществовала совсем недолго: вскоре произошел отказ от крупных областей и краев, и вновь были проведены реформы по их разукрупнению. По официальной версии, необходимость разделения на менее крупные административно-территориальные единицы была продиктована тем, что такими большими областями как по площади, так и по населению и числу районов, было сложно управлять, местные власти не могли с этим справиться. А.Ю. Саран не считает эту точку зрения верной, пишет наоборот об успехах и прекрасной работе государственного аппарата и делает вывод о том, что причина последующего разукрупнения как раз и кроется в этом успехе. «Областники», руководя немногочисленными мега-областями с многомиллионным населением, равными по территории и экономической мощи многим европейским государствам, не могли не преисполниться гордости за дело рук своих. «Они стали местными “вождями”, они считали возможным сравнивать себя с главным “вождем” — со Сталиным» [8, с. 71]. Так, например, первый секретарь Сибкрайкома ВКП(б) Р.И. Эйхе, Люди, занимавшие посты секретарей партийных органов Сибири во время проведения реформ административно-территориального деления 1920–30-х гг.

имевший характеристику «с точки зрения коммунистической этики безупречен» [14, с. 140], преданный сторонник И.В. Сталина, активный исполнитель решений центра. В Сибири он был, пожалуй, самым известным человеком того времени. И его власть настолько окрепла, что даже в результате заговора против него он был поддержан И.В. Сталиным. Но во второй половине 1930-х гг. его высказывания относительно высших кругов власти, сторонников самого И.В. Сталина, начали тревожить вождя, и с этого момента падение Р.И. Эйхе стало неизбежным [14, с. 137–152].

К этому моменту И.В. Сталин стал полноправным хозяином страны, и сильные регионы с их элитами, которые к тому же начали представлять для него угрозу, стали не нужны. Но нельзя было просто избавиться от них. Необходимо действовать постепенно: сначала ослабить, разобщить, а лишь затем — уничтожить. Поэтому вскоре вновь были проведены реформы административно-территориального устройства: последовал первый шаг со стороны центральной власти — массовое разукрупнение и фактическая ликвидация мега-областей с их региональными элитами.

Партийный орган	Фамилия, имя, отчество	Причина смерти	Вступление в партию, г.
Сибкрайком	С.В. Косиор (1925–1926)	Расстрелян в 1938 г.	1907
— “ —	С.И. Сырцов (1926–1929)	Расстрелян в 1937 г.	1913
Сибкрайком, Западно-Сибирский крайком, Новосибирский обком	Р.И. Эйхе (1929–1937)	Расстрелян в 1940 г.	СДЛК (Латвийская социал-демократическая рабочая партия) с 1905, ВКП(б) с 1918
Восточно-Сибирский крайком	Ф.А. Леонов (1931–1933)	Расстрелян в 1938 г.	1914
— “ —	М.О. Разумов (1933–1937)	Расстрелян в 1937 г.	1913
Восточно-Сибирский обком, Иркутский обком	А. С. Щербаков (1937–1938)	Умер собственной смертью	1918
Иркутский обком	А.А. Филиппов (1938–1939)	— “ —	1920
Красноярский крайком	П.Д. Акулинушкин (1935–1937)	Расстрелян в 1937 г.	1917
— “ —	П.Х. Кулаков (1938–1940)	Умер собственной смертью	1929
Омский обком	Д.А. Булатов (1934–1937)	Расстрелян в 1941 г.	1912
— “ —	Ф.П. Наумов (1937–1938)	Умер собственной смертью	1920
— “ —	Н.И. Невежин (1938–1940)	— “ —	1925
Алтайский крайком	Л.Н. Гусев (1938–1939)	— “ —	1925
— “ —	А.А. Андриенко (1939–1940)	— “ —	1928
Читинский обком	И.В. Муругов (1937–1939)	Расстрелян в 1941 г.	1917
— “ —	И.А. Кузнецов (1939–1948)	Умер собственной смертью	1918

Источник: Биографии исторических деятелей [Электронный ресурс]: Сайт «Хронос: всемирная история в интернете». URL: <http://hrono.info/> (Дата обращения: 16.12.2020)

Одним из первых под разукрупнение попал Сибирский край. 30 июля 1930 г. он был разделен на два края, Западно-Сибирский с центром в Новосибирске и Восточно-Сибирский с центром в Иркутске.

В декабре 1934 г. из Восточно-Сибирского края выделился новый Красноярский край. А по Конституции 1937 г. Восточно-Сибирский край был преобразован в Восточно-Сибирскую область с выведением из ее состава Бурят-Монгольской АССР. 7 декабря 1934 г. образовалась Омская область, в которую был передан ряд западных районов Западно-Сибирского края.

В конце сентября 1937 г. происходит самое массовое размельчение старых крупных административно-территориальных единиц. Восточно-Сибирская область была разделена на Иркутскую и Читинскую, а Западно-Сибирский край был разделен на Новосибирскую область и Алтайский край.

После главной волны разукрупнений 1934 г. и 1937–1938 гг. в составе РСФСР не осталось ни одной «большой» области (если не считать частично, но не полностью «размельченную» Ленинградскую обл.) или края, созданных в 1920-е гг., в период проведения реформы по укрупнению [15].

Следующим шагом центральной власти по умирению региональных элит и большинства бывших лидеров бывших мегаобластей было их фи-

зическое уничтожение [8, с. 70, 71]. Так за 1937–1938 гг. произошла практически полная смена руководящих кадров в стране: ликвидация ленинской гвардии профессиональных революционеров номенклатурными карьеристами («сталинской гвардией»). Если на 1930 г. среди секретарей обкомов, крайкомов, ЦК нацкомпартий 69 % было с дореволюционным стажем, то в 1939 г. 80 % из занимавших эти посты вступили в партию после 1924 г. [11, с. 56, 61] В Сибири были обвинены и расстреляны все первые секретари, занимавшие посты в рассматриваемый промежуток времени. С 1937–1938 гг. посты первых секретарей разукрупненных сибирских крайкомов и обкомов партии занимали уже люди, вступившие в партию после революции, в основном во второй половине 1920-х гг. (см. таблицу).

Таким образом, рассмотрев проведение административно-территориальных реформ в 1920–30-е гг. в контексте борьбы за власть и укрепления позиции И.В. Сталина, можно заметить, что в основе изменений административно-территориального устройства лежали не только экономические и национальные, но и политические факторы. Последовательное укрупнение, а затем разукрупнение регионов являлось попыткой власти найти нужное для задач конкретного времени соотношение власти между регионами и центром.

Литература

1. Шульгина О.В. Особенности, этапы и факторы формирования административно-территориального деления России // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2009. Т. 2. № 5. С. 38–48.
2. Бакшеев А.И. Административно-территориальное устройство Сибири в годы НЭПа // Общество: философия, история, культура. 2016. № 2. С. 71–73.
3. Казарин В.Н. Теоретические и практические аспекты административно-территориальных преобразований в Вост. Сибири в 20–30-е годы XX века // Изв. Иркутской гос. экономической акад. 2005. № 3–4. С. 95–103.
4. Ящук Т.Ф. Реформы местного управления в РСФСР в 1920-е г. // Lex Russica. 2017. № 10. С. 171–186.
5. Корженевский К.Б. Формирование административно-территориальной системы РСФСР в первой половине 1920-х гг. (на примере районирования западносибирских губерний) // Вестн. Томского гос. ун-та. 2019. № 439. С. 142–146.
6. Гергилев Д.Н. Административно-территориальное деление России как фактор сохранения государственности (на примере Сибири в 1917–1923 гг.) // Общество: философия, история, культура. 2017. № 9. С. 53–56.
7. Шпагин С.А. Документы гос. архива Томской области как источники по истории районирования Сибири // Сибирский архив. 2020. № 3. С. 214–221.
8. Саран А.Ю. Административно-территориальная реформа в СССР 1920–1930-х годов как способ управления региональными элитами // Университетский науч. журнал. 2016. № 23. С. 68–72.
9. Паско М.Ю. К вопросу о времени возникновения номенклатурного учета управленческих кадров // История Сибири. 1583–2006. Проблемы и перспективы: сб. материалов регион. молодежной науч. конф. (25–26 сент. 2006 г.). Новосибирск: ИД «Сова», 2006. С. 188–192.
10. Паско М.Ю. Номенклатура Сибирского краевого комитета РКП(б) – ВКП(б) во второй половине 1920-х годов: численность и состав // Сибирь в XVII–XX веках. Проблемы политической и социальной истории: Бахрушинские чтения 1999–2000 гг.: межвузовский сб. науч. тр. / ред. В.И. Шишкина. Новосибирск, 2002. С. 120–131.
11. Восленский М.С. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. М.: Советская Россия; МП Октябрь, 1991. 624 с.
12. Морозова Т.И. Деятельность партийного руководства Сибири по политической адаптации коммунистов ленинского призыва (1924–1925 гг.) // Власть и общество в Сибири в XX веке: сб. науч. ст. / ред. В.И. Шишкин. Новосибирск: Параллель, 2013. Вып. 4. С. 173–199.
13. Материалы по районированию Сибирского края. 1926. [Электронный ресурс] // Сайт «Электронная б-ка НГОНБ». URL: <https://elibrary.ngonb.ru/catalog/4179/37729/> (дата обращения: 16.10.2020).
14. Морозова Т.И. Схватка в партийно-советской элите Сибири 1930 г.: провал заговора против Р.И. Эйхе // Вестн. Тверского гос. ун-та. Сер. История. 2014. № 3. С. 137–152.
15. Тархов С.А. Изменение административно-территориального деления России за последние 300 лет [Электронный ресурс] // Сайт «Издательский дом «Первое сентября». Газета «География». 2001. № 15, 21, 28. URL: <https://geo.1sept.ru/> (дата обращения: 11.12.2020).