

РЕФОРМЫ В СФЕРЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ РСФСР В 1917–1920-е гг.: ЗАДАЧИ МОДЕРНИЗАЦИИ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАКТИКИ

Аннотация.

Актуальность и цели. Актуальность исследования обусловлена общими негативными тенденциями демографического развития России. Сохранение целостности страны во многом зависит от грамотно выстроенной с учетом исторического опыта политики управления территориями. Цель работы – изучение начального этапа становления доктринальных основ региональной политики и ее преломления в реальных политических практиках в 1917–1920-х гг., что позволит определить корреляцию социально-экономического фактора, задач управления и потребностей региона в процессе реформирования административно-территориального деления.

Материалы и методы. В ходе исследования автор использовал материалы Государственного архива Российской Федерации, раскрывающие специфику и результаты деятельности Административной комиссии при Президиуме ВЦИК РСФСР, а также результаты исследований проблемы, представленные в современной историографии. В качестве методологической основы исследования в статье применяется теория модернизации. Обосновано использование методов ретроспективного анализа и периодизации.

Результаты. В статье анализируется процесс разработки и реализации первых этапов реформы территориального управления в революционной России, проблемы и противоречия трудного поиска оптимальной системы объединения разнородных в демографическом, этническом, экономическом отношениях регионов.

Выводы. Политика территориального управления первых лет советской власти носила противоречивый и непоследовательный характер, что было обусловлено спецификой цивилизационного развития России. В итоге большевики, провозгласив задачу радикальной перестройки административно-территориального управления в соответствии с перспективами построения индустриального общества и пролетарского государства, на практике были вынуждены воспользоваться опытом имперской администрации, возродив к жизни соответствующие инструменты, преодолевая препятствия на пути формирования нового технологического уклада феодальными методами, в том числе и в сфере административно-территориального устройства и местного управления.

Ключевые слова: реформы административно-территориального устройства России в 1917–1920-х гг., районирование, федерация, Пензенский край.

TERRITORIAL ADMINISTRATION REFORMS OF THE RSFSR IN 1917–1920s: MODERNIZATION TASKS AND POLITICAL PRACTICES

Abstract.

Background. The relevance of the study is due to the general negative trends in the demographic development of Russia. The preservation of integrity of the country largely depends on a competently built policy of territorial administration, taking into account the historical experience. The purpose of the work is to study the initial stage of the formation of doctrinal foundations of regional policy and its refraction in real political practices in 1917–1920s, which will allow us to determine the correlation of social and economic factors, management tasks and the needs of the region in the process of reforming the administrative and territorial division.

Materials and methods. To conduct the research the author used the materials of the State Archives of the Russian Federation, which reveal the specifics and results of the activities of the Administrative Commission under the Presidium of the All-Russian Central Executive Committee of the RSFSR, as well as the research results of the problems presented in modern historiography. The theory of modernization is used as a methodological basis for the research. The use of methods of retrospective analysis and periodization is substantiated.

Results. The article analyzes the process of development and implementation of the first stages of the territorial administration reform in revolutionary Russia, as well as the problems and contradictions of difficult search for an optimal system of unifying demographic, ethnic, and economic regions.

Conclusions. In conclusion, the author stresses that the policy of territorial administration of the first years of the Soviet power was contradictory and inconsistent, and it was conditioned by the specifics of the civilizational development of Russia. As a result, the Bolsheviks, having proclaimed the task of radical restructuring of administrative and territorial governance in accordance with the prospects for building an industrial society and a proletarian state, in practice were forced to take advantage of the experience of the imperial administration, reviving the relevant instruments, overcoming obstacles to the formation of a new technological order by feudal methods, including the ones in the sphere of administrative and territorial structure and local government.

Key words: reforms of administrative and territorial structure of Russia in 1917–1920s, regionalization, federation, Penza region.

Востребованность исторического опыта организации и управления территориями в реалиях современной истории России более чем очевидна. Диспропорции, столь явно присутствовавшие в размещении производительных сил в имперской России начала XX в. и нередко интерпретировавшиеся в качестве фактора социальной революции, как это ни парадоксально звучит, сохраняют за собой одно из ведущих мест в системе трендов внутренней политики и в России сегодняшней. На излете перестройки представление о критическом уровне противоречий социально-экономического развития отдельных регионов, растиражированное массовым сознанием, предопределило направленность процессов демократизации, подорвало фундамент национально-государственного образования и катализировало деструктивные процессы в СССР. К концу 1990-х гг. аналогичные сценарии становятся ре-

альной перспективой развития для системы государственного управления и в России. В этих условиях задача сохранения единства и территориальной целостности страны была решена только радикальным пересмотром политико-правовых основ региональной политики (унификация регионального законодательства, централизация управления посредством реформы Совета Федерации Федерального Собрания и создания федеральных округов).

Перспективы демографического развития современной России вновь ставят на повестку дня задачу поиска стратегии территориального развития: естественная концентрация финансовых и трудовых ресурсов в столичном мегаполисе и нескольких центрах-лидерах урбанизации опустошает окраины, создает серьезные проблемы для устойчивого развития регионов исторического ядра российской государственности. Столь тревожные симптомы, в свою очередь, и задают направленность научной рефлексии в отношении изучения советского опыта по реформированию основ управления территориями. Особый исследовательский интерес вызывает период становления доктринальных основ региональной политики, когда в горниле проб и ошибок выплывали механизмы управления социумом и экономикой.

Следует обратить внимание на наличие определенной исторической преемственности. Отметим здесь, что сравнение современной системы окружного деления, территориально тяготеющей к военным округам, с областной реформой Екатерины Великой и созданием генерал-губернаторств, объединявших несколько губерний в политически нестабильных регионах страны, появилось в СМИ практически сразу. И это далеко не единственный реверанс в сторону ретроспективного анализа сложившейся ситуации [1, с. 27]. Сделаем еще одну отсылку к традициям имперского управления. Как отмечает А. Б. Каменский, эволюционируя от по преимуществу мононационального к полиэтническому состоянию, государство задавало определенные правила игры для управления территориями: историю местного управления в этом отношении можно представить как историю борьбы унитарного и федеративного начал, «борьбы за сохранение единства страны». При этом очевидно, что статус региона будет определяться, исходя из интересов центральной власти, а не территорий, поэтому история местного управления есть история «поиска оптимальной, эффективной модели» встраивания провинции в «тело» империи [1, с. 29]. При этом административно-территориальное устройство окраин будет выступать естественным результатом военно-хозяйственной колонизации. Скажем, для Пензенского края первоначально границы районов определялись направлением оборонительной черты. К концу имперского периода, несмотря на регулярные административные перекройки, Пензенская губерния сохранила территорию уездов, сложившихся в XVII в., равно как и тяготение к Поволжью, как в военно-административном, так и в народно-хозяйственном отношении [2, с. 38, 59].

Сепаратизм окраин стал реальной угрозой для имперского управления в условиях либеральных реформ 1860-х – 1870-х гг., что вызвало формирование длительной тенденции к унификации и централизации управления, а также политику агрессивной русификации [3, с. 23].

Объективно в условиях революции и крушения начал государственности новая власть была призвана решить задачи модернизации имперской экономики, поддержав тенденции перераспределения производительных сил

страны, наметившиеся в условиях промышленного подъема 1909–1913 гг. На примере развития российского машиностроения это показано в одной из статей Н. М. Межевича: в период между переписями 1897 и 1912 г., несмотря на сохранение в качестве основного тренда приоритетного развития для отрасли Северо-Западного экономического района, Центрально-промышленного района и Украины, в рассматриваемый период сопоставимые с Петербургом (67 предприятий) крупные центры машиностроения возникают в Прибалтийских губерниях – 55 предприятий, в Западном районе – 54, на Северном Кавказе – 41, в Поволжье – 65 [4, с. 24]. Становится очевидной необходимость замены прежней модели административно-территориального деления страны, покоящейся на военно-политическом основании, на экономически ориентированную, что в свою очередь в большей степени отвечало задачам модернизации российской экономики.

Вместе с тем, политическая практика первых месяцев и лет революции свидетельствует о серьезных препятствиях, вставших на пути реформирования региональной политики. Речь идет о необходимости учета задач политической интеграции и легитимизации власти. В условиях фактического распада и архаизации всех форм политической организации социума необходимость удержания власти превращала любые модели территориальной организации в антураж для политического противоборства. Одно из первых решений в этом направлении – письмо НКВД от 24 декабря 1917 г. «Об организации местного самоуправления» [5]. Транслируя на места идею организации власти в единственно возможной форме советов, большевики декларировали широкую автономию в вопросах «местного характера», ограниченную лишь декретами и постановлениями центральной власти. Важнейшим предназначением сети советов провозглашалась реформа административно-территориального деления, общая направленность которой определялась в документе как перемещение административных центров «въ те города, советы которыхъ более крупны, более деятельны и вліятельны, т.е. въ городъ съ развитой промышленной и торговой жизнью» [5]. Очевидно, что вопрос о перераспределении ресурсов с целью динамичного развития народнохозяйственного комплекса в целом был лишь обозначен гипотетически, будучи подчиненным тривиальным повседневным практикам утверждения механизма власти-подчинения и встраивания в политическую вертикаль советов пролетарских центров на условиях передачи части властных полномочий. Сказанное подтверждается Декретом от 27 января 1918 г. «О порядке изменения границ губернских, уездных и прочих», в котором вопросы о перестройке административного деления были всецело отнесены к юрисдикции местных Советов Рабочих, Крестьянских и Солдатских Депутатов [6].

Тем самым уже на начальном этапе развития советской региональной политики мы сталкиваемся с формированием тенденции к децентрализации управления территориями (при условии передачи власти советам). Как показало последующее развитие событий, в реальной практике это приведет к формированию сложной и противоречивой управленческой модели чередования периодов централизации и децентрализации, а в отношении народнохозяйственного комплекса – приоритетов утверждения отраслевого (ведомственного) либо территориального принципов управления. В самом начале 1990-х гг., анализируя перспективы развития регионального хозрасчета, кол-

лектив исследователей под руководством А. И. Муравьева предложил одну из первых периодизаций территориального управления в Советской России / СССР. При этом из восьми четко выраженных этапов эволюции региональной политики четыре приходились на время формирования политического режима и системы управления, 1917–1920-е гг. Критерием периодизации авторы избрали соотношение ведомственного и территориального принципов управления. Пик усиления отраслевого принципа и централизации управления в рамках рассматриваемого периода совпадает с периодом реализации политики военного коммунизма, в то время как переход к новой экономической политике (НЭП) предопределил торжество территориального подхода. Однако, по мнению авторов, обратная тенденция начинает проявляться в деятельности властных структур уже с 1923 г. [7, с. 9, 10].

Возрождая скрепы территориального управления на постимперском пространстве, большевики были обречены на реализацию кризисной модели объединения противоположных начал: «слияние губерний в огромные края и их параллельное дробление за счет создания национальных автономий» [8, с. 53–56]. По всей вероятности ключевым фактором подобного выбора становится общий фронт антибольшевистских сил времен Гражданской войны. Идеи федерализма были ориентированы в первую очередь на поиск союзников и легитимизацию власти. Как справедливо отмечает О. А. Сухова, «позиционируя себя в качестве ведущей политической силы общественного прогресса, большевики, тем не менее, не могли игнорировать процессы деколонизации: удержать и использовать в своих интересах лоскутное одеяло полиэтничного пространства предстояло ценой вынужденных по сути уступок» [9, с. 250]. Еще одним дополнительным фактором реформы управления территориями выступало во многом утопичное толкование необходимости пролетаризации системы вертикальных связей. Так, в октябре 1919 г. Наркомвнудел, сетуя на отсутствие инициативы со стороны регионов в деле областной реформы и объясняя сложившуюся ситуацию исключительно условиями Гражданской войны, с сожалением констатировал: «...с момента начала пролетарской революции до сего времени на местах абсолютно не интересовались, насколько пригодно нам при условии хотя бы революционного времени старое, порой просто придуманное отбросами царского режима, административное деление нашей республики, и не было бы, скажем, весьма существенным, прежнее деление в административном отношении по губерниям, уездам и волостям заменить новым, более подходящим к условиям времени, скажем, на области, округа и пр. в зависимости, повторяем, от промышленно-экономических центров и концентрации пролетарских масс» [10, л. 36]. Но, как следует заметить, вне зависимости от «классового подхода» в сознании большевистских лидеров было уже представлено общее понимание необходимости реформы территориального деления именно в целях стимулирования процессов индустриального развития. Практическое воплощение идеологии марксизма в одной отдельно взятой стране объективно выступало способом решения задач российской модернизации. Особенно ярко это проявится в ходе подготовки и реализации реформы по районированию в СССР.

К моменту же введения НЭПа принцип федерации был признан «единственно практически-жизненным» для урегулирования производственных сил страны. К 1921 г. были законодательно определены границы федератив-

ных частей республики (Башкирская, Татарская, Киргизская, Горская и Дагестанская Социалистические Советские Республики) и автономных областей Чувашского, Марийского и Калмыцкого народов, Трудовых Коммун карел и немцев Поволжья. В условиях столь стремительного процесса федерализации и нациестроительства было решено временно сохранить традиционное деление на губернию, уезд и волость, главным образом потому, что отсутствовала согласованность ведомств в дефиниции признаков районирования: «либо остается район, оформившийся на принципе свободной торговли, либо выявляется (да и то не полностью) район, основанный на требовании проведения государственных повинностей (добыча сырья, продразверстка, гужевая повинность и пр.)» [10, л. 114].

Таким образом, решая одновременно сложнейшие задачи цивилизационного развития (модернизации политических институтов и поиска ресурсов для завершения индустриализации), большевики оказались перед сложнейшим выбором и в итоге воспользовались опытом имперской администрации, возродив к жизни соответствующие инструменты, преодолевая препятствия на пути формирования нового технологического уклада феодальными методами, в том числе и в сфере административно-территориального устройства и местного управления.

Библиографический список

1. **Каменский, А. Б.** Взгляд на историю местного управления / А. Б. Каменский // Полис. – 2000. – № 5. – С. 27–31.
2. **Любимов, А. Е.** Исторический очерк административно-территориального устройства Пензенской губернии. Материалы по районированию и организации Средне-Волжской области. Вып. II. Пензенский и Саранский Округи / А. Е. Любимов. – Самара : Издание Средне-Волжской Плановой Комиссии, 1925. – С. 13–64.
3. **Карнишина, Н. Г.** Национальные окраины Российской империи в середине XIX – начале XX в. / Н. Г. Карнишина // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки. – 2011. – № 2 (18). – С. 22–28.
4. **Межевич, Н. М.** История территориального управления в России: советский опыт / Н. М. Межевич // Вестник Коми республиканской академии государственной службы и управления. Сер.: Теория и практика управления. – 2015. – № 14 (19). – С. 22–32. – URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_24142038_27114999.pdf (дата обращения: 04.01.2018).
5. Об организации местного самоуправления : письмо НКВД от 24 декабря 1917 г. // Библиотека нормативно-правовых актов СССР. – URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_131.htm (дата обращения: 04.01.2018).
6. О порядке изменения границ губернских, уездных и прочих : декрет СНК РСФСР от 27 января 1918 г. // Библиотека нормативно-правовых актов СССР. – URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_209.htm (дата обращения: 04.01.2018).
7. Региональный хозрасчет: концепция и формы реализации / под ред. А. И. Муравьева, О. Г. Дмитриевой. – М. : Изд-во ВЗПИ, 1990. – 214 с.
8. **Гергилев, Д. Н.** Административно-территориальное деление России как фактор сохранения государственности (на примере Сибири в 1917–1923 гг.) / Д. Н. Гергилев // Общество: Философия, История, Культура. – 2017. – № 9. – С. 53–56.
9. Региональные аспекты формирования российской нации в XVII – начале XXI в. (по материалам Поволжья) / отв. ред.: О. В. Ягов, О. А. Сухова. – Пенза : Изд-во ПГУ, 2017. – 520 с.
10. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. Р. 5677. Оп. 1. Д. 7.

References

1. Kamenskiy A. B. *Polis* [Polis]. 2000, no. 5, pp. 27–31.
2. Lyubimov A. E. *Istoricheskiy ocherk administrativno-territorial'nogo ustroystva Penzenskoy gubernii. Materialy po rayonirovaniyu i organizatsii Sredne-Volzhskoy oblasti. Вып. II. Penzenskiy i Saranskiy Okrug* [Historical essay on the administrative-territorial structure of the Penza province. Materials on the zoning and organization of the Middle Volga region: Edition II. Penza and Saransk regions]. Samara: Izdanie Sredne-Volzhskoy Planovoy Komissii, 1925, pp. 13–64.
3. Karnishina N. G. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Povolzhskiy region. Gumanitarnye nauki* [University proceedings. Volga region. Humanities]. 2011, no. 2 (18), pp. 22–28.
4. Mezhevich N. M. *Vestnik Komi respublikanskoj akademii gosudarstvennoy sluzhby i upravleniya. Ser.: Teoriya i praktika upravleniya* [Bulletin of Komi Republican Academy of Civil Service and Management. Theory and practice of management]. 2015, no. 14 (19), pp. 22–32. Available at: https://elibrary.ru/download/elibrary_24142038_27114999.pdf (accessed Jan. 04, 2018).
5. *Biblioteka normativno-pravovykh aktov SSSR* [Library of normative legal acts of the USSR]. Available at: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_131.htm (accessed Jan. 04, 2018).
6. *Biblioteka normativno-pravovykh aktov SSSR* [Library of normative legal acts of the USSR]. Available at: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_209.htm (accessed Jan. 04, 2018).
7. *Regional'nyy khozraschet: kontseptsiya i formy realizatsii* [Regional cost accounting: concept and forms of implementation]. Eds. A. I. Murav'ev, O. G. Dmitrieva. Moscow: Izd-vo VZPI, 1990, 214 p.
8. Gergilev D. N. *Obshchestvo: Filosofiya, Istoriya, Kul'tura* [Society: Philosophy, History, Culture]. 2017, no. 9, pp. 53–56.
9. *Regional'nye aspekty formirovaniya rossiyskoy natsii v XVII – nachale XXI v. (po materialam Povolzh'ya)* [Regional aspects of the Russian nation formation in the XVII – the beginning of the XXI centuries (according to materials of the Volga region)]. Execut. ed.: O. V. Yagov, O. A. Sukhova. Penza: Izd-vo PGU, 2017, 520 p.
10. *Gosudarstvennyy arkhiv Rossiyskoy Federatsii (GARF)* [State Archive of the Russian Federation]. F. R. 5677. Op. 1. D. 7.

Филенкова Ольга Александровна
соискатель, кафедра истории России
и методики преподавания истории,
Пензенский государственный
университет (Россия, г. Пенза,
ул. Красная, 40)

E-mail: filenkova_oa@mail.ru

Filenkova Ol'ga Aleksandrovna
Applicant, the department of Russian
history and history teaching methods,
Penza State University (40 Krasnaya street,
Penza, Russia)

УДК 94(47).084.5

Филенкова, О. А.

Реформы в сфере территориального управления РСФСР в 1917–1920-е гг.: задачи модернизации и политические практики / О. А. Филенкова // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки. – 2018. – № 2 (46). – С. 67–73. – DOI 10.21685/2072-3024-2018-2-7.