

Между дирижизмом и этатизмом: новации государственно- экономического строительства в Сибири в контексте российского опыта (1914–1920)*

В.М. РЫНКОВ, кандидат исторических наук, Институт истории СО РАН, Новосибирский национальный исследовательский государственный университет, Новосибирск. E- mail: vadsvet@list.ru

Статья посвящена выявлению общероссийских тенденций и уникальных подходов к управлению экономикой Сибири и сопредельных с ней территорий в кризисный период Первой мировой войны, революции 1917 г. и Гражданской войны. В центре внимания – изменения в структуре правительственных учреждений. Все многообразие организационных форм управления российской и сибирской экономикой, возникших в указанный промежуток времени, находилось в диапазоне от рыночного регулирования до полного подчинения государству всех отраслей народного хозяйства. Общей тенденцией является более четкая отраслевая специализация экономических ведомств и формирование самостоятельного блока ведомств социальной направленности.

Ключевые слова: государственное регулирование, огосударствление, Сибирь, революция, Гражданская война, государственный аппарат, советская власть, антибольшевистские правительства

Постановка проблемы и некоторые предварительные итоги

Прошрое столетие стало веком рождения регулируемой экономики. Роль катализатора, усиливавшего степень вмешательства в экономику, всегда играли войны. Они вызывали к жизни преобразования, цель которых – мобилизовать хозяйственный организм воюющего государства на достижение победы, а потом вывести его из неизбежного послевоенного кризиса. Такие преобразования, возникшие из запросов практики и часто вынужденные, воспринимались самими их инициаторами как временное, но неизбежное зло. XX век стал также веком идеологии, задававшей мощный импульс к усилению регулирования экономики, причем

* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 17–81–01023а(ц) «Гражданская война в Сибири в антропологическом, институциональном и геополитическом измерениях».

к созданию особого, идеократического, целеориентированного типа регулирования.

В истории XX века российский опыт стоит особняком. Советское государство дало миру социалистическую модель управления экономикой, подвергшейся тотальному огосударствлению. Это был первый пример воплощения социалистических теорий на практике, внедрения планового начала в экономику огромного государства и превращения планирования в долговременную основу экономического развития. На первый взгляд, новый тип управления возник из хаоса Гражданской войны постепенно и был обусловлен преимущественно установлением большевистской идеократии. Но есть смысл посмотреть под микроскопом на этот столетней давности хаос в надежде отыскать в нем закономерности переходных форм и альтернативных путей.

Многое уже сделано теми, кто пытался изучать смежные проблемы в предшествующие десятилетия. Назовем только наиболее концептуально значимые результаты. В 1922 г. Н. Д. Кондратьев предложил различать регулирование прямое, связанное с государственными закупками и производством, и косвенное, которое предполагает разработку правил экономической деятельности и согласование интересов различных хозяйственных субъектов. Во время войны усиливаются оба вида регулирования, а после революции первый стал преобладающим [1].

В 1993 г. В. А. Мау опубликовал книгу об экономических реформах в России с непривычными для того времени хронологическими рамками. По его мнению, после Первой русской революции структуру экономической политики определяло государство, но на его приоритеты стали активно влиять частные предприниматели. Левые партии и общественные организации настойчиво требовали повышения роли государства и централизации управления сложным хозяйственным организмом. Последовательные сторонники централизации и планирования были и среди либералов, и среди социалистов, а революция активизировала поиски более эффективных способов управления экономикой [2].

П. Холквист выражал уверенность в том, что противоборствовавшие в Гражданской войне стороны, преследуя разные цели и ориентируясь на разные слои населения, расширяли меры,

намеченные и реализовывавшиеся еще до революции. Красные и белые имели общий, сформированный в годы Первой мировой войны идейный багаж и исходили из необходимости кардинально расширить государственное регулирование. Политическим классом двигало стремление контролировать население, распоряжаться людьми как мобильным демографическим, экономическим и политическим ресурсом [3].

Наследие Первой мировой войны

В царствование последнего российского императора сложилась группа министерств, которые в современной терминологии принято относить к «экономическому блоку»: финансов, государственных имуществ, путей сообщения и внутренних дел (оно обслуживало хозяйственные нужды сельского населения). В 1905 г. Министерство финансов передало некоторые свои полномочия вновь учрежденному Министерству торговли и промышленности.

Вступление России в войну в августе 1914 г. вызвало перестройку всей экономики, но мало отразилось на конфигурации отраслевых ведомств. Только Главное управление земледелия и землеустройства получило статус министерства в октябре 1915 г. Но во всех министерствах росло число подразделений, созданных специально для обслуживания армии и концентрации ресурсов в руках государства. В Главном управлении земледелия и землеустройства учредили две должности главноуполномоченных – по заготовке хлебопродуктов и остальных продуктов для армии. Каждый сформировал собственный центральный и местный аппарат, осуществлявший заготовки непосредственно у производителей и у посредников, выступавших контрагентами казны. Это совершенно новое направление деятельности быстро поглотило основные усилия сначала Главного управления, а потом – и вновь образованного министерства.

Похожие процессы можно было наблюдать и в других министерствах. В структуре Министерства торговли и промышленности действовало восемь специальных комитетов, имевших отраслевую специализацию, Министерства путей сообщения – шесть специальных комитетов для регулирования транспортировки разных видов грузов. В составе Военного министерства появилось 16 новых комиссий, комитетов,

управлений, которые в совокупности составили руководство военной промышленностью [4. С. 272–286]. Перемены неизбежно усложняли межотраслевые согласования. Так, появились комитет по распределению топлива при Министерстве путей сообщения, Главный продовольственный комитет при министре торговли и промышленности. Эти и другие органы претендовали на право снабжать не только армию, но и гражданское население.

17 августа 1915 г. произошло очередное усложнение структуры правительственного аппарата, связанное с созданием особых совещаний по обороне, продовольствию, перевозкам и топливу. Каждое особое совещание, будучи межминистерским органом, прикреплялось к определенному министерству и возглавлялось министром, что порождало множество параллелей в работе прежде существовавших и новых учреждений. Состав совещаний включал представителей нескольких ведомств, Государственной думы и общественных организаций. Таким образом, общественность впервые получила возможность войти в состав коллегиальных органов государственного управления, причем на высшем уровне властной вертикали.

Аппарат государственно-экономического управления за годы войны рос и усложнялся, но не за счет числа министерств, а посредством пристройки к ним и вокруг них узкопрофильных учреждений и организаций. Одни из них, будучи сугубо бюрократическими инстанциями, предназначались для согласования интересов разных ведомств, другие стали площадками взаимодействия правительства и общественных организаций.

Первая мировая война повлекла за собой регионализацию управления. До войны на местах основным звеном отраслевой вертикали являлись губернские или областные подразделения министерств, изредка – единые на две-три губернии. Война подтолкнула к делению территории государства на крупные ведомственные округа, напоминавшие по размерам современные федеральные. Формирование особых органов для Урала и Сибири связано с осознанием специфики глубоких тыловых районов.

Если в сельскохозяйственном отношении Центр воспринимал всю Азиатскую Россию как единую территорию, то с точки зрения промышленности четко отделял друг от друга Урал

и Сибирь. В Сибири и Приуралье, где велась интенсивная заготовка сельскохозяйственной продукции, губернские уполномоченные взаимодействовали с Министерством земледелия и Особым совещанием по продовольствию не напрямую, а через специально назначенных сибирских уполномоченных по заготовкам хлеба, масла, мяса, рыбы. Общесибирский заготовительный аппарат имел резиденцию в Омске. Для организации военного производства действовало Сибирское заводское совещание, располагавшееся в Иркутске. Ближайший аналогичный орган был только на Урале. Такой подход привел к серьезному перераспределению властных полномочий, сокращенных в Центре и на губернско-областном уровне и усиленных на уровне макрорегиона.

Революционный опыт «гибридного» государственно-общественного управления

В недрах царского режима усложнение аппарата управления, выделение в нем новых уровней было вызвано не политическими, а сугубо административно-хозяйственными задачами. Более глубокие перемены в структуре государственного аппарата принесла Февральская революция, в результате которой у власти на восемь месяцев оказалось Временное правительство. В вопросы государственного строительства властно вмешались политика и идеология, быстро избавляя новых лидеров от инерции традиций.

В мае 1917 г. появились сразу три новых министерства: труда, продовольствия и государственного призрения. Министерство труда «отпочковалось» от Министерства торговли и промышленности. В законодательстве его задачи формулировались достаточно широко: регулировать вопросы оплаты труда, социального страхования, разбирать конфликты между работниками и работодателями. При министерстве учредили ряд консультативных комитетов с включением в них представителей советов, профсоюзов, предпринимательских организаций. Среди них симптоматично появление Комитета по распределению рабочей силы, предполагавшего «нерыночные» методы корректировки рынка труда.

К Министерству продовольствия перешли учреждения, кредиты и запасы Министерства земледелия, связанные с заготовками

продовольствия и снабжением населения предметами первой необходимости [5. С. 91–116]. Привлекают внимание два обстоятельства, связанные с его образованием. Основой министерства стал Отдел продовольствия Всероссийского земского союза. Таким образом, государственное ведомство учредили на базе общественной организации. Это стало поистине революцией в сфере управления. Утвержденное 1 июня 1917 г. «Положение о Министерстве продовольствия» исходило из идеи сосредоточения в одном ведомстве заготовки, переработки, хранения, транспортировки и распределения всех продовольственных товаров, снабжения производителей сельскохозяйственной продукции инвентарем и сельскохозяйственной техникой, семенами, рабочими руками, промышленными товарами. Все это предполагало превращение Министерства продовольствия в суперведомство и кардинально расширяло пределы государственного вмешательства в сферу производства и распределения сельскохозяйственной продукции.

Министерство государственного призрения создавалось путем объединения работы организаций, «обслуживавших армию». Собираание подведомственных учреждений шло постепенно и включало благотворительные комитеты, учрежденные царской семьей, Верховный совет по призрению семей лиц, призванных на войну. Упомянутые организации оказывали социальную помощь, частично консолидируя благотворительные средства, но основную часть своего бюджета они получали в виде субсидии от казны. Их трансформация в составную часть государственного ведомства привела форму в соответствие с содержанием.

Временное правительство пошло по пути замены особых совещаний и комитетов, унаследованных от царского правительства, новыми, сохраняя их профиль, привнесло в них «дух публичного контроля и представительства общественных интересов» [4. С. 160], введя представительство от революционных организаций. Именно так на место ликвидированного Особого совещания по продовольствию пришел Общегосударственный продовольственный комитет. Но появились и новые совещательные органы, отразившие расширение отраслевой палитры государственно-общественных согласований: Главный земельный комитет, Особый комитет труда и другие. Отличие всех реорганизованных и вновь созданных комитетов состояло в том,

что они являлись широкой коллегией общественных деятелей, работали посессионно.

Пристального внимания также заслуживают учрежденные 21 июня 1917 г. Экономический совет и Главный экономический комитет, призванные разработать единый план хозяйственного развития. Они объединяли министров, их товарищей и управляющих ведомств экономического блока, а также экспертов – научных работников и практиков [6. С. 35]. Именно здесь прозвучали решительные призывы к закручиванию государством экономических гаек: «... у власти Временное правительство, постепенно формируются новые институты демократического режима, а видный деятель кабинета министров П. И. Пальчинский довольно убедительно отстаивает (и даже не отстаивает, а провозглашает, поскольку серьезных возражений не слышно) фундаментальные принципы идеологии большевиков 1917–1920 гг.» [2. С. 41].

На местах аппарат хозяйственного управления под влиянием революции тоже претерпел более глубокую трансформацию. Одновременно с учреждением центральных органов по урегулированию продовольственного вопроса и подготовке аграрной реформы создавалась сеть местных продовольственных и земельных комитетов: губернских, уездных, городских (для продовольственных) и волостных. Они также состояли преимущественно из уполномоченных общественных организаций – советов, профсоюзов, земств, кооперативов, органов рабочего контроля. На повестку дня вставал вопрос об общественном участии в разрешении проблем снабжения, транспорта и др. Разрыв хозяйственных связей подталкивал к объединению органов управления разных заинтересованных друг в друге территорий. Но при создании гибридных (то есть государственных с широким участием общественности) органов управления правительство не предусмотрело возможность их межгубернских объединений.

Общественные же организации легко формировали любые территориальные объединения. Наиболее значимыми из них были советы – порожденные революцией социально-классовые организации. Они быстро сформировали плотную сеть, охватившую все уровни управления, от волостного до общероссийского включительно. Именно советами были созданы областные административно-управленческие органы, распространявшие

влияние на территорию нескольких губерний. Подстегивалось данное стремление распадом хозяйственных связей, нараставшей экономической автаркией российских территорий.

Власть Советов и власть советов народного хозяйства

Приход к власти большевиков в Петрограде ознаменовал новый этап государственного строительства в целом, и в экономической сфере, в частности. Сформированный на Втором съезде советов рабочих и солдатских депутатов Совет народных комиссаров произвел полную замену политических элит у власти. Тем не менее большинство народных комиссариатов являлись наследниками министерств царского и Временного правительств. В этом убеждает сопоставление прежних и вновь образованных ведомств. Наркоматы финансов, путей сообщения, земледелия, торговли и промышленности оказались на месте министерств, существовавших еще в составе царского правительства. Сменив вывеску, остались и учрежденные Временным правительством министерства продовольствия, труда, государственного призрения. Но «красногвардейская атака на капитал» первых месяцев советской власти, уход или изгнание большинства собственников со своих предприятий, начавшаяся национализация не могли не привести к изменению полномочий наркоматов и реструктуризации их подразделений.

17 декабря 1917 г. учрежден Высший совет народного хозяйства (ВСНХ). Первоначальная концепция разделения функций заключалась в том, чтобы в управлении наркоматов сосредоточить государственные предприятия и учреждения, подчинявшиеся директивным указаниям, а остальное сделать предметом согласования заинтересованных, но классово близких революции сил. Привлечение к участию в управлении общественности указывает на аналогию с особыми совещаниями, а межотраслевой статус ВСНХ – на сходство с Экономическим советом. Все упомянутые структурные подразделения после реорганизации вошли в состав ВСНХ, а сам он создавался как орган, объединяющий работу разных центральных и местных учреждений хозяйственного управления, рабочих и профсоюзных организаций. Его задача изначально ограничивалась разработкой нормативов и планов. Но по мере роста государственного сектора в деятельности ВСНХ

усиливалось и директивное начало. 8 августа 1918 г. он получил статус многоотраслевого народного комиссариата. В его составе за отдельные отрасли стали отвечать главки.

Становление советского типа экономики вызвало кардинальные перемены в работе и других экономических наркоматов. Почти полное прекращение частной торговли, переход промышленных предприятий в государственную собственность и под управление главков и других подразделений ВСНХ превращали Наркомат торговли и промышленности в рудимент. В советской экономике на смену торговле должно было прийти снабжение. После Гражданской войны его переименовали в Наркомат внешней торговли.

Другой особенностью советского управления стало укрепление ведомств социального блока, только зародившихся после Февраля 1917 г. Наркомат общественного призрения в апреле 1918 г. стал наркоматом социального обеспечения. За это время завершился процесс огосударствления и слияния под единым руководством всех бывших благотворительных организаций, занятых попечением о бедных, больных, престарелых и малолетних [7]. Большевики с первых дней прихода к власти пытались создать единый орган управления всеми медицинскими заведениями. За несколько месяцев все земские, городские, общественные и частные медицинские заведения на территории Советской России перешли в распоряжение государства и в подчинение образованного 11 июля 1918 г. Наркомата здравоохранения [8. С. 262–263]. Глубокие метаморфозы претерпело и ведомство труда. Наркомтруд в составе советского правительства утратил большую часть своих функций посредничества между «трудом и капиталом». Основная его задача свелась к распределению подлежащих трудовой мобилизации контингентов на «ударные» хозяйственные объекты.

Первый опыт сибирского автономного управления

Углублявшийся с августа 1917 г. политический и экономический кризис привел к распаду единого пространства бывшей Российской империи. Появились так называемые советские республики, в том числе на востоке России – Уральская, Сибирская и Дальневосточная. Время существования большинства

таких импровизированных автономий не превышало нескольких месяцев. Потом одни пали жертвой советской централизаторской политики, а на смену другим пришли антибольшевистские государственные образования.

В ходе такого стихийного строительства автономий руководители советской власти на местах копировали схему органов управления по задававшемуся Центром образцу. На протяжении первых месяцев 1918 г. отделы исполкомов советов переименовали в СНК, учредили губернские и уездные советы народного хозяйства. На повестку дня встал вопрос о правильном хозяйственном районировании государства, который решался «демократическим» путем на съездах представителей СНХ отдельных территорий. Благодаря таким съездам, к лету 1918 г. возникло семь областных СНХ: Московский, Северный, Поволжский, Южный, Западный, Ташкентский и Западно-Сибирский [9. С. 18, 23, 36, 41; 10. С. 182–188, 193]. Если во взаимодействиях Центра и регионов не было ясности, то единство экономического управления на местном уровне установилось достаточно быстро. Советская власть ликвидировала хозяйственную деятельность земских и городских управ, включив их подразделения в состав соответствующих отделов советов и совнархозов.

В Сибири реализовался несколько необычный вариант государственного строительства. Так, 10–14 августа 1917 г. в Омске был учрежден Краевой экономической и продовольственный совет Западной Сибири и Степного края [11] (позже – Западной Сибири и Приуралья, Западной Сибири и Урала). В декабре 1917 г. на третьем Западно-Сибирском съезде советов, ставшем важной вехой на пути советизации Сибири и большевизации советов, образовали Западно-Сибирский СНХ. Некоторое время обе структуры существовали параллельно, не признавая полномочий друг друга. Запсибсовнархоз предпринял решительные действия по включению ранее действовавших органов управления экономикой. Например, аппарат Сибирского районного уполномоченного по топливу превратили в его топливный отдел, а омский областной военно-промышленный комитет с подведомственными предприятиями стал основой для отдела демобилизации промышленности. Но и краесовет пытался расширить сферу своего управления.

Показательно в этом отношении создание обоими органами отделов труда, отдававших распоряжения независимо друг от друга. В противостоянии двух конкурировавших друг с другом органов управления экономикой СНХ явно побеждал. В результате Краевой экономической и продовольственный совет Западной Сибири и Урала 9 апреля 1918 г. преобразовали в продовольственный отдел СНХ [12. С. 20].

Еще накануне установления Советской власти в Петрограде собравшийся в Иркутске Съезд советов Сибири 23 октября 1917 г. образовал Центральный исполнительный комитет советов Сибири (Центросибирь). Созданные при нем отделы снабжения и продовольствия, труда и промышленности, транспорта и сообщений, земельный, финансовый, социального призрения и государственных имуществ (образован после 26 февраля 1918 г.) отражали претензию на управление из областного центра практически всеми отраслями экономики. Будучи большевистско-левоэсеровским органом, Центросибирь, однако, нацеливалась на использование мер не только прямого, но и косвенного регулирования экономики. В частности, государственные заготовки товаров широкого потребления планировали использовать для воздействия на потребительский рынок. Аппарат регионального правительства должен был заниматься «расшивкой узких мест экономики», таких как организация внешнеторгового обмена и железнодорожного строительства [13. С. 107, 117].

Необходимо пояснить, что Центросибирь и Запсибсовнархоз практически не пересекались в своей деятельности в связи с тем, что первая организация управляла преимущественно Восточной Сибирью, а вторая – Приуральем и Западной Сибирью. Но в целом Советами в Сибири была создана аморфная структура управления, а контроль над основными отраслями экономики так и не удалось распределить между спорившими о своих полномочиях областными и местными советскими организациями.

Белый Восток: первые опыты гибкого экономического регионализма и дирижизма

По стопам Временного правительства шли деятели контрреволюции, провозгласившие себя его правопреемниками. Многочисленные антибольшевистские правительства и органы местной

власти и управления во второй половине 1918–1919 гг. покрыли окраины России – Украину, Северный Кавказ и Закавказье, Прибалтику, север Европейской России, Среднюю Азию, Поволжье, Урал, Сибирь и Дальний Восток. Каждое создавало собственный аппарат, в одних случаях состоявший из министерств, в других – носивших более скромное название – управления. Но трансфертный характер преобразований 1917 г., взятый за образец, не мог не сказаться на практике государственных образований, весьма творчески воспроизводивших дооктябрьскую структуру центральных органов.

С июля до начала октября 1918 г. Сибирь находилась под властью Временного сибирского правительства. Пришедшее ему на смену Временное Всероссийское правительство продержалось у власти менее двух недель и было свергнуто 18 ноября 1918 г. Результатом государственного переворота стало появление Российского правительства, объединившего под своей властью огромную территорию от Прикамья до Дальнего Востока, признанного многими правительствами других окраин бывшей Российской империи. Опыт антибольшевистских правительств востока России во многом уникален. Они дальше других продвинулись по пути воссоздания государственного аппарата. Имея за плечами багаж Первой мировой войны и Февральской революции, резко отвергая наследие большевиков, правительства и общественность в сотрудничестве и борьбе искали приемлемые варианты организации управления страной.

Генезис сибирской государственности связан с областническим движением и относится к концу января 1918 г., когда в Томске должна была начать работу Сибирская областная дума – орган, созданный для учреждения сибирской автономии. Репрессии большевиков сделали невозможным открытие Думы. На тайном собрании 28 января 1918 г. группа ее членов избрала Временное сибирское правительство. В данном составе и конфигурации правительство никогда не работало. Но задумка автономистов заслуживает внимания. Из 14 министерств пять относились к экономическому и два – к социальному блоку, то есть областники намеревались все экономическое управление замкнуть на уровне Сибири. В составе правительства предполагалось учредить министерство продовольствия и снабжения – единый орган, ответственный за заготовку и распределение товаров

широкого потребления, что являлось в то время новацией. Кроме того, предусматривалось и Министерство здравоохранения. Шло публичное обсуждение необходимости такого ведомства, но большевики учредили его только через пять месяцев.

Вскоре после выступления против советской власти Чехословацкого корпуса часть министров избранного в январе 1918 г. Временного Сибирского правительства оказалась во главе Сибири в составе правительства под прежним названием. Из 12 министерств его центрального аппарата шесть относились к экономическому блоку: финансов, торговли и промышленности, путей сообщения, продовольствия, земледелия и колонизации, труда. Они же сохранились позже и в Российском правительстве. С августа 1918 г. Временное Сибирское правительство учредило отдельное Министерство снабжения с задачами заготовки и распределения между потребителями непродовольственной продукции. После отмены государственного регулирования торговли основными продуктами питания (хлеб, мясо и масло) 20 декабря 1918 г. два отдельных министерства были слиты в единое – продовольствия и снабжения – с сохранением только заготовительных, но не регулирующих функций. Министерство труда по своей структуре и функциям сохраняло преемственность с дооктябрьской нормативной базой. Но в условиях Гражданской войны правительству сложно было выступать в качестве посредника на рынке труда и при улаживании трудовых споров. Министерство оказалось парием, не имело возможности эффективно решать свои задачи. В Сибири не было учреждено особое ведомство, которое должно было отвечать за государственное социальное обеспечение. Здесь сибирская контрреволюция предпочла решительно отказаться от наследия Февраля, по возможности восстановив самостоятельные благотворительные общественные организации. Удалось это сделать лишь отчасти. С непоправимыми результатами советского огосударствления благотворительности пришлось разбираться МВД, в котором был учрежден отдел (позже – департамент) призрения.

Лидеры сибирской контрреволюции исходили из убеждения, что восстановление прав частных собственников и свободы предпринимательства является верным механизмом запуска восстановительных процессов. Но практика постоянно убеждала в том, что разбалансированную экономику может заставить играть как

слаженный оркестр только дирижерская палочка государства. Это порождало противоречия и колебания в экономической политике. Тем не менее при каждом из министерств экономического блока разрабатывались мероприятия по мобилизации экономики, выведению соответствующей отрасли из кризисного состояния и определению перспектив послевоенного развития.

Российское правительство в конце 1918 г. – первой половине 1919 г. находилось на пике своего влияния. Не стремясь строить жесткую вертикаль управления, оно пошло по пути создания автономных территориальных образований. Задача оказалась вполне решаемой, тем более что имелся опыт обособленного существования сопредельных территорий Урала и Дальнего Востока. Целесообразность сохранения созданных местными правительствами органов хозяйственного управления была очевидна.

Специфика Урала в значительной мере определялась особым укладом промышленности региона. В начале осени Временным областным правительством Урала был образован Уральский промышленный комитет, состоявший из местных администраторов и предпринимателей. В ноябре 1918 г. правительство уральской автономии самоликвидировалось, но с конца ноября 1918 г. по апрель 1919 г. Российское правительство учредило должность главного начальника Уральского края. Занимавший его С.С. Постников являлся одновременно товарищем министра торговли и промышленности, главноуправляющим уральской промышленности, что позволяло ему принимать решения, учитывая региональные экономические интересы.

На Дальнем Востоке утвердилась другая модель. Здесь Российским правительством были назначены главноуполномоченный и уполномоченные отдельных ведомств, составлявшие вместе коллегиальный орган – Совет. Представляя интересы Центра, Совет имел резиденцию во Владивостоке, что приближало его членов к нуждам населения дальневосточной окраины России.

В разоренной стране, с тотальным дефицитом не только продовольствия, но и сырья для промышленного производства, при отсутствии капиталов, восстановление хозяйства с опорой исключительно на экономические стимулы и свободное предпринимательство таило в себе большие опасности. Сибирские

реалии свидетельствовали о явном недостатке тонкого, с учетом отраслевой специфики, дирижирования экономикой. Восполнить этот пробел взялась общественная организация – Всероссийский совет съездов торговли и промышленности. Образованный в столице в 1906 г., этот орган был возрожден в сентябре 1918 г. в Уфе, потом переехал в Омск. Вокруг него сконцентрировались сторонники регулирования экономики, рассчитывавшие на тесное взаимодействие организованных предпринимателей и государства. Совет учредил восемь отраслевых бюро, призванных разработать планы возрождения своих отраслей и получить от правительства помощь под конкретные проекты.

Но само Российское правительство пошло по другому пути. 22 ноября 1918 г. Верховный правитель России адмирал А. В. Колчак утвердил постановление о создании Чрезвычайного экономического совещания. Этот представительный орган учредили для обсуждения проблем снабжения армии, выработки мер по восстановлению промышленного производства, стабилизации финансов. До мая 1919 г. в нем заседали назначенные от правительства чиновники и специалисты, выдвинутые предпринимательскими и кооперативными организациями. После реформирования в мае 1919 г. совещание, перестав называться чрезвычайным, принципиально расширило свой состав за счет выборных от земских и городских самоуправлений, учебных заведений, а в круг обсуждаемых им вопросов включили сельское хозяйство, трудовые отношения и транспортную политику. Теперь все законопроекты, касавшиеся социально-экономической сферы, проходили обязательное обсуждение на совещании. Для более обстоятельного рассмотрения поступавших проектов совещание избрало полтора десятка специализированных комиссий.

В периоды относительной политической стабильности работу Государственного экономического совещания можно считать весьма успешной. До некоторой степени создание подобного органа следует понимать как ответ на вызов большевиков, первоначально учредивших ВСНХ как коллегиальный орган с широким представительством рабочих, принимающий решения исключительно в хозяйственной сфере.

На протяжении второй половины 1919 г. антибольшевистское движение на востоке России терпело сокрушительное поражение. Эвакуировавшись в ноябре 1919 г. из Омска в Иркутск,

в конце декабря прекратило свое существование Государственное экономическое совещание, а в начале января – Российское правительство. За годы Гражданской войны на территориях, подконтрольных антибольшевистским силам, неоднократно собирались региональные представительные органы. Однако только в Сибири был создан и действовал чуть более года орган парламентского типа, специализировавшийся на обсуждении сугубо экономических проблем.

Сибирский экономический регионализм: этатистская модель

Как справедливо замечено, в одну воду нельзя войти дважды. В Сибирь вернулась уже совершенно другая советская власть, получившая победоносный опыт мобилизации экономики и жесткой централизации управления ею. К этому времени оказались ликвидированы почти все областные органы управления. СНК РСФСР и ВСНХ напрямую взаимодействовали со своими губернскими подразделениями. Но даже советское руководство понимало необходимость сделать исключение для ряда территорий. Сибирь, недавно возвращенная под контроль Советского правительства и сильно отставшая в процессе «советизации» экономики, стала как раз такой особой территорией.

В конце 1919 г. – начале 1920 г. на карте советского государства появилось новое административное образование – Сибревкомовская Сибирь. Она включала огромную территорию – от Челябинской и Тюменской губерний на западе до Бурятии и Якутии на востоке, находившуюся под управлением чрезвычайного органа власти – Сибирского революционного комитета. С декабря 1919 г. по март 1920 г., пока шло освобождение Сибири от колчаковских войск, Сибревком имел ограниченный набор полномочий, включавших только гражданское управление (кроме заготовок продовольствия и управления промышленностью). Тем не менее направленные в Сибирь представители или уполномоченные наркоматов поступали в полное подчинение Сибревкома.

С мая 1920 г. полномочия сибирского чрезвычайного органа власти существенно расширились, а взаимосвязь с Центром усилилась. Руководителями отделов стали уполномоченные соответствующих наркоматов, а структура отделов Сибревкома

стала совпадать со структурой наркоматов. Это отчасти напоминает опыт колчаковского регионализма, сформировавшего свое дальневосточное управление путем назначения уполномоченных из Центра. Только теперь в качестве управляемой из Центра территории оказалась сама Сибирь. Разница была и в уровне централизации. Советская власть выстраивала жесткую властную вертикаль. Отделам губернских исполнительных комитетов губерний, входивших в Сибревкомовскую Сибирь, категорически запрещалось взаимодействовать с наркоматами и отделами ВСНХ напрямую, минуя посредничество соответствующих подразделений Сибревкома [14. С. 53–59].

За годы Гражданской войны управление советской промышленностью тоже подверглось централизации. Все областные СНК были ликвидированы, а губернские подразделения напрямую подчинены Центру. Исключение составили пять территорий: Украина, Северный Кавказ, Туркестан, Урал и Сибирь. Для них были образованы областные промышленные бюро ВСНХ. Учрежденное 21 апреля 1920 г. Сиббюро ВСНХ имело в своем подчинении семь губернских СНХ. До конца 1920 г. его аппарат колоссально вырос и включал в себя 30 отделов, из которых 15 управляли отраслями промышленности [15. С. 4–5].

Таким образом, выстроенная в Сибири к концу 1920 г. модель управления экономикой исключала косвенное регулирование экономических процессов, зато позволяла осуществлять тотальное директивное управление, основанное на отраслевом принципе.

Некоторые итоги

За 1914–1920 гг. в России было опробовано такое множество моделей и вариантов управления экономикой региона, какого не найти в ее предшествующей истории. Именно война привела к созданию органов, адаптировавших особый хозяйственный уклад Сибири к мобилизационным нуждам государства в целом, обозначила вектор на расширение государственного сектора экономики. Революция породила новый тип регулирования, стратегия которого разрабатывалась при широком участии общества. Но никакие общественные силы не могут и не должны брать на себя функции государственной власти, тем более когда социальные противоречия обостряются, а экономика уходит в штопор. Только

Российское правительство в конце 1918 г. смогло найти модель взаимодействия государства и общественности в процессе разработки стратегии экономического развития, которая оказалась близка к оптимальной, а также гибкий вариант экономического регионализма. Однако все эти приемы больше подходили для многоукладной экономики, находящейся на подъеме, но оказались не приспособлены для экстремального времени, в которое эта модель родилась.

Большевики в 1920 г. утвердили более жесткий вариант управления сибирской экономикой, в котором интересы Сибири учитывались лишь в той степени, в которой это совпадало с интересами Центра. Нельзя не отметить, что именно в советском варианте управления нашли логическое завершение многие тенденции, вызревавшие в России со времен начала Первой мировой войны. Во-первых, окончательно утвердился отраслевой принцип, допускавший гибкую дифференциацию органов общегосударственного и местного управления в зависимости от количества попадавших под управление отраслей. Во-вторых, в Сибири властная вертикаль включала макрорегиональный уровень. В-третьих, трансформация общественной и частной благотворительности в государственное социальное обеспечение привела к формированию ведомств социального блока, полностью отсутствовавшего до Первой мировой войны. В России войны и революции породили одновременно поворот к социально ориентированному управлению экономикой и этатизацию.

Можно предложить на основании всего вышесказанного и рецепт для нашего времени. Учет интересов региона требует создания особых институтов для разработки региональной стратегии. Правильнее всего, когда они представляют общественность и экспертное сообщество собственного региона. Но это целесообразно для периода стабилизации, когда экономика находится на подъеме. «Эмиссары» Центра, столичные назначенцы пригодны для того, чтобы мобилизовывать хозяйственную сферу периферии на решение общегосударственных задач. В то же время в условиях экономического кризиса региональные проблемы отходят на второй план, а социальные проблемы в России государство решает гораздо эффективнее, чем институты гражданского общества, что указывает на закономерность их свертывания.

Литература

1. Кондратьев Н. Д. Рынок хлебов и его регулирование во время войны и революции. – М., 1922. – IV. – 350 с.
2. May В. Реформы и догмы. – М., 1993. – 256 с.
3. Holquist P. Making war, forging revolution: Russia's continuum of crisis, 1914–1921. – Cambridge, 2002. – 352 p.
4. Букшпан Я. М. Военно-хозяйственная политика. Формы и органы регулирования народного хозяйства за время мировой войны 1914–1918 гг. – М.–Л., 1929. – 545 с.
5. Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып.2: 5 мая – 24 июня 1917 г. Ч. 1. – Пг. 1917. – VII. – 799 с.
6. Лихачев М. Т. Государственные главные и особые комитеты Временного правительства // Вопросы истории. – 1979. – № 2. – С. 30–41.
7. Долидович О. М., Катцина Т. А. Становление системы социального обеспечения под руководством А. М. Коллонтай: от сферы приватной в Российской империи к пространству публичного в Советской России (12 ноября 1917–11 марта 1918 года) // Журнал исследования социальной политики. – 2011. – Т. 9. – № 2. – С. 255–276.
8. Ирошников М. П. Создание советского централизованного государства. – М., 1966. – 273 с.
9. Авдаков К. Ю. Организационно-хозяйственная деятельность ВСНХ в первые годы Советской власти (1917–1921 гг.). – М., 1971. – 156 с.
10. Ходяков М. В. Децентрализм в промышленной политике регионов России: 1917–1920 гг. – СПб, 2001.–300 с.
11. Омский вестник (Омск). – 1917. – 11(24) авг.
12. Западная Сибирь (Омск). – 1918. – № 6.
13. Подвиг Центросибири. 1917–1918.: Сб. документов / сост. В. Т. Ага-лаков. – Иркутск, 1986. – 477 с.
14. Шишкин В. И. Москва – Сибирь: история взаимоотношений (1917–1930 гг.) // История Сибири: человек, общество, государство: Сб. науч. трудов. – Новосибирск, 1995. – С. 41–75.
15. Отчет Сибирского областного бюро ВСНХ за 1920 год. – Омск, 1921. – С. 83 с.