

В.Н. Круглов. Организация территории России в 1917–2007 гг.: идеи, практика, результаты.

Некоторые темы, казалось бы, дающие широкий простор для научных изысканий, тем не менее, оказываются на периферии исследовательского интереса, будучи, видимо, либо заслонены проблемами и сюжетами более злободневными и дискуссионными, либо представляясь скучными и второстепенными. К такому, как ни парадоксально, относится тема административно-территориального деления России. Нельзя сказать, что она вовсе обойдена вниманием – историография её достаточно обширна. Более того, дискуссии о пространственном устройстве страны, его основах и формах, предложения о его локальной или глобальной ревизии регулярно появляются в общественно-политической повестке, вызывают споры. На первый взгляд, актуальность темы налицо. Тем не менее исследования, посвящённые ей, появляются нечасто.

Вышедшая в 2020 г. монография кандидата исторических наук, старшего научного сотрудника Института российской истории РАН В.Н. Круглова «Организация территории России в 1917–2007 гг.: идеи, практика, результаты»¹ освещает насыщенный событиями, противоречивый и увлекательный отрезок истории данной темы, раскрывая контекст, в котором принимались (или не принимались) судьбоносные решения. При этом прослеживается регулярное административно-территориальное устройство, национально-государственное строительство, экономическое районирование, показаны как бюрократические подходы, так и разработки научного сообщества и, конечно, политические идеи, продвигавшиеся как «сверху», из центра, так и «снизу», с периферии. Автор стремился уделить внимание каждому региону России, выявить закономерности преобразований, влияние объективных исторических процессов и личностного фактора, оценить степень реалистичности тех или иных подходов, идей, устремлений.

В обсуждении приняли участие доктор исторических наук Д.А. Аманжолова и А.Б. Коновалов, доктор географических наук С.А. Тархов, кандидаты исторических наук К.А. Болдовский и Н.Ю. Пивоваров, а также А.А. Музафаров.

Материал подготовил И.К. Богомолов

Дина Аманжолова: Ретроспективный анализ сложной проблематики

Dina Amanzholova (Institute of Russian History, Russian Academy of Sciences, Moscow): A retrospective analysis of a complex problem

DOI: 10.31857/S086956872206005X, EDN: MLPEBR

Круг проблем, которые связаны с организацией территории России, весьма широк. В.Н. Круглов посвятил своё исследование ключевым из них – выра-

¹ Круглов В.Н. Организация территории России в 1917–2007 гг.: идеи, практика, результаты. М.; СПб.: Институт российской истории РАН; Центр гуманитарных инициатив, 2020. 480 с.

ботке и трансформации идей по поводу административно-территориального устройства страны, их практическому воплощению и результатам последнего, которые имели большое значение для решения важнейших задач управления, социально-экономического развития и др.

Впечатляет выбор хронологии. Автор проанализировал перипетии структурирования пространства РСФСР и РФ за 90 лет в рамках крупных исторических периодов. Несмотря на радикальный отказ от прежней системы управления и организации общества в 1917 и 1991 гг., властям приходилось учитывать исторически сложившуюся социальную и культурную сложность России. В этом отношении представляется вполне оправданной хронологическая структура исследования. Первая часть охватывает 1917–1987 гг., когда эксперименты раннесоветского периода и переход к политической прагматике в середине 1930-х гг. сменились стабилизацией сложившегося административно-территориального деления (АТД). Вторая посвящена 1987–2007 гг. — времени поиска новых способов и типов регионального устройства и обеспечения целостности страны в связи с распадом СССР и политической самоидентификацией Российской Федерации.

Для осмысления сущности и результатов столь масштабных трансформаций исследователю приходится обращаться не только к программам и действиям центральной власти, но и к их отражению в обществе. Эта задача решена посредством выявления позиций региональных руководителей, которым приходилось на деле цементировать системную целостность и устойчивость управления², и научного сообщества, в их развитии и взаимном влиянии. Тем более что, как считает автор, «до сих пор не вполне осознана преемственность подходов к решению проблемы вчера и сегодня» (с. 9).

В содержательном плане основное внимание уделено событиям и дискуссиям об организации территории России во второй половине минувшего и начале XXI столетий. Это представляется правомерным, несмотря на преобладающий в изучении советской истории интерес к довоенному периоду, а также в связи с данным обстоятельством. С одной стороны, именно в 1917–1930-х гг. происходили наиболее интенсивные трансформации административно-территориального устройства, до сих пор играющие роль в истории России. Их анализ продолжается, а дискуссии вокруг проектов, управленческих практик и их воплощения в конкретных социально-экономических и этнокультурных локусах отнюдь не завершены. Автор отмечает это в историографическом обзоре и по ходу освещения основных реформ в организации территории страны в данный период. С другой стороны, очевидный хронологический перекося требовал исправления, что представляется одним из самых ценных результатов исследования.

Впрочем, каждый из этапов организации и реорганизации территории СССР и РФ, как можно заключить на основе представленного анализа, отразил комплексный характер задач, решавшихся властью и обществом. Обеспечить целостность, устойчивость и управляемость огромной страны можно было, лишь добившись баланса централизаторских и регионалистских/автономистских/обособляющих тенденций, учёта как исторически сложившейся и формировавшейся в ходе экономической модернизации специализации, так и столь

² См.: Хлевнюк О. В. Система центр–регионы в 1930–1950-е годы. Предпосылки политизации «номенклатуры» // Cahiers du Monde Russe. Т. 44. 2003. № 2–3. С. 253–268.

же необходимой хозяйственной интеграции, компромисса между представлениями политического центра и носителей власти в национальных образованиях о способах, функциональном наполнении, гражданских и этносоциальных ориентирах государственного строительства.

Советские автономии, по мнению автора, в условиях революции и Гражданской войны большевики создавали под давлением националов, нарастивших свои амбиции и инструментарий. Это были тактические союзы, хотя «территориальные конфигурации автономий определялись в центре» (с. 68), к тому же интересы экономики диктовали отличные от принципов самоопределения условия. Справедливо отмечена политическая и управленческая неопытность большевиков (с. 79), правда, то же самое в ещё большей степени относится к их визави – национальным лидерам. Выбор между территориально-хозяйственным и этнополитическим вариантами развития государства был сделан в пользу второго (с. 94–96), но содержание монографии скорее свидетельствует о перманентном и весьма противоречивом соединении двух начал.

Действительно, дебаты вокруг границ регионов, республик и автономий, распределения ресурсов, полномочий, предметов ведения велись на протяжении всего периода, рассмотренного в работе. В 1920–1930-х гг. самыми активными оппонентами центра выступали национальные лидеры. При этом довольно часто отстаивание интересов целого не означало тотального отрицания предложений с мест. К тому же автономии сильно различались по уровню этнической консолидации и экономическому потенциалу, а их лидеры – по политическому опыту, авторитету и связям с представителями высшей бюрократии, по способностям объединить местную элиту в своём видении места субъекта Федерации в государственном политическом пространстве. Поэтому им практически не удавались попытки консолидироваться для отстаивания своих позиций перед центром. Об этом ярко свидетельствует известная история частного совещания националов в 1926 г., как и приведённые в монографии более ранние примеры нацистроительства Украины, Белоруссии, Средней Азии, Казахстана и др. (с. 98–110). Да и в центре лица, по должности обязанные разбираться в проблеме (М.И. Калинин, А.С. Енукидзе, С.Д. Асфендиаров и др.), тоже не без труда вырабатывали единое мнение. Как следствие, даже после принятия Конституции РСФСР, которая закрепила гегемонию центра в решении территориальных вопросов (с. 118), пресечь участие лидеров автономий в решении вопросов государственного строительства оказалось невозможно.

В контексте приведённых в книге примеров важно иметь в виду, что дискуссии между центром и «националами» побуждали все уровни власти к более детальному осмыслению принципов государственного устройства и статусных позиций субъектов федерации. К советскому проекту административного устройства вполне применим вывод А.В. Ремнёва, относящийся к Российской империи: «География власти означает ещё и сложный процесс адаптации российской бюрократии к региональным условиям, создание собственной управленческой среды, на которую влияли как общие имперские установки и методы властвования, так и специфические условия региона»³. Опыт административно-территориальных трансформаций и оптимизации взаимоотношений между их акторами в обстановке ускоренной модернизации экономики и социально-

³ Ремнёв А.В. Россия Дальнего Востока. Имперская география власти XIX – начала XX веков. Омск, 2004. С. 20.

культурного прогресса негетерогенного общества демонстрирует важные примеры не только противостояния центра и этноэлит, но и их взаимной адаптации для обеспечения устойчивости всего государства и работоспособности системы управления.

Неустранимой реальностью при этом оставалась этнокультурная сложность общества. Она не позволяла проводить политику национального равенства лишь административными мерами, а также серьёзно осложняла осуществление предполагавшегося партийной доктриной курса на межэтническую интеграцию. Всеохватные преобразования неизбежно порождали в этой сфере разнообразные коллизии в отношениях между центром, союзными и автономными субъектами, урегулирование которых предполагало учёт специфики столь неоднородного общества (например, присутствие его представителей в составе руководства страны и складывание этнических элит)⁴. Признание государственности тех или иных народов должно было канализировать притягательную силу заявившей о себе в начале XX в. доктрины национализма. Однако на деле это лишь подстёгивало стремление этноэлит к расширению доступа к власти и ресурсам, «настройке» официальных культурных институтов под свои нужды. В этом отношении мы наблюдаем двоякий результат. С одной стороны, именно советский способ институционализации субъектов федерации стал решающим в формировании современных наций на евразийском пространстве. С другой, когда в конце XX в. дали о себе знать схожие проблемы, мифы автономизма и суверенизации обнаружили свою живучесть, а их реализация возродила амбиции и борьбу элит. Круглов вполне ясно и аргументированно отразил в своей работе эти коллизии. Правда, вряд ли уместно подтверждать вывод об усложнении внутреннего административно-территориального ландшафта страны и пробуждении на этой основе «крайне опасного противника – чувства национальной солидарности» примерами Польши, Венгрии и Германии (с. 120).

Впрочем, чуть ранее он предлагает не преувеличивать опасность поползновений национальных деятелей, поскольку в конечном счёте исход борьбы был предопределён в пользу центра (с. 114). В самом деле, руководители национально-государственных единиц не воспринимали свою активность как непримиримое противостояние. Они ограничивались декларациями о верности принципам самоопределения и легитимными средствами воздействия на Москву в пользу расширения собственных полномочий, перераспределения бюджета и дополнительных ассигнований. Это должно было укрепить их авторитет как подлинных защитников национальных интересов в глазах местных сообществ. В том или ином виде на каждом из этапов территориальных реорганизаций страны негласный компромисс «централизаторов» и регионалов, в том числе национальных, достигался и поддерживался обеими сторонами, что подтверждает и автор (с. 139). Увы, это не согласуется с его алармистским выводом о возможности «геополитической катастрофы» по сценарию СССР (с. 432) на том основании, что Россия сохранила созданную в советский период административно-территориальную структуру.

Региональные партийно-хозяйственные кадры действительно «не были бессловесными проводниками воли Москвы» (с. 169), и этот вывод подтверж-

⁴ Подробнее см.: *Аманжолова Д.А., Дроздов К.С., Красовицкая Т.Ю., Тихонов В.В.* Советский национальный проект в 1920–1940-е годы: идеология и практика. М., 2021.

дён на примере послевоенных реорганизаций территории РСФСР. Их анализ сопрягается с выводом О.В. Хлевнюка о существенном укреплении позиций ведомственных и региональных руководителей, а также с тем фактом, что во второй половине 1950-х гг. полномочия республик в сфере экономики существенно расширились благодаря решениям центра, а их представители привлекались в центральные органы власти⁵. Но это не исключало применения решительных мер со стороны Москвы, когда требовалось контролировать возникавшие на местах инициативы, могущие угрожать социально-политической стабильности и устойчивости управления. Автор классифицирует такие меры как разрешительные, ограничительные и ситуативные — в зависимости от конкретных ситуаций в разных регионах страны (с. 185–206).

Весьма полезным представляется анализ проблем экономического районирования в 1960-х гг., когда общественная ситуация достаточно стабилизировалась, национально-государственное строительство перестало быть первостепенной задачей, а учёные в рамках отводимой им властью свободы действий получили больше возможностей для участия в рационализации экономической системы управления. По-прежнему создать сбалансированные экономические комплексы не удалось ни в одном регионе России, выступавшем объектом хозяйственной деятельности, тогда как другие союзные республики оказались вполне самостоятельными субъектами (с. 232–234).

К тому времени вполне выявилось объективное разнообразие внутренней организации и самоорганизации страны в её административно-территориальном формате как фундаментальная характеристика сложноорганизованной системы. Возникает вопрос: насколько управленческий класс признал этот факт? Представляется, что в достаточной степени. Видимо, этим обстоятельством объясняется осторожное отношение власти к предложениям экспертов об изменении статуса отдельных автономных или союзных республик в 1970-х гг., призывы центра и руководителей самих республик всесторонне учитывать «всё разнообразие условий развития нашего общества», не допуская искусственной интеграции или тем более слияния наций, что закрепила Конституция СССР 1977 г. (с. 239–246).

По-прежнему в дополнительном изучении нуждается «внесистемный активизм», связанный с попытками создать некие национально-политические структуры для лишённых «своих» республик немцев и крымских татар и изменить внутренние границы северокавказских автономий (с. 251–259). Это тем более важно, что именно неполнота объективной информации порождает новые мифы и символические репрезентации национальных «образцов» борьбы за землю и политическую самостоятельность. Примером служит популярная в Казахстане версия о героическом одиноличном противостоянии Н.С. Хрущёву первого секретаря ЦК Компартии Казахстана Ж. Шаяхметова в связи с освоением целины. Никак не подтверждено утверждение М.К. Козыбаева, что в 1980-х гг. Москва пыталась навязать идею экономического присоединения к России Карашаганакского нефтегазового конденсатного месторождения и образовать укрупнённый экономический район из Гурьевской (ныне Атырауской), Уральской и Оренбургской областей с центром в Оренбурге, что

⁵ *Хлевнюк О.В.* Система центр–регионы... С. 265; *Дроздов К.С., Аманжолова Д.А., Трепавлов В.В.* Этнические элиты в союзных республиках СССР // Этнические элиты в национальной политике России. М.; СПб., 2017. С. 309–310.

объяснялось якобы пренебрежительным отношением к нуждам и чаяниям казахского народа⁶.

Исследователь указывает на противоречия «национальной» политики в эти годы. С одной стороны, оказались востребованы новые подходы к управлению сложившимся устройством страны, на что повлияли рост национального самосознания и активное участие творческой интеллигенции союзных республик в его формировании и социокультурной манифестации, изменения социальной структуры титульных этносов СССР. С другой, инициативы аналитиков блокировались в условиях доминирования устаревших идеологем, а конфликтный потенциал нового качества этнической идентификации игнорировался. Такая политическая инерция обусловила драматические последствия для судеб страны и её народов. Рациональную реконструкцию советской федерации в конце 1980-х – начале 1990-х гг. осуществить не удалось, инициированные властью дискуссии на сей счёт обнажили разнонаправленные тенденции в регионах СССР. Ослабление авторитета центра вкупе с новым культурным обликом народов и социальных групп советского общества в его современных характеристиках⁷ породило смешение центростремительных и центробежных инициатив (с. 267–303).

В монографии существенное место отведено анализу проблем реорганизации территории РФ и особенностям складывания её современного административно-политического ландшафта. Столь важная трансформация связана с неизбежными (хотя и не всегда осознаваемыми) переживанием и преодолением травмы распада казавшегося незыблемым государства. «Присвоение» и обустройство политического пространства обновлённой России оказалось, судя по описанным дискуссиям и событиям 1990-х – начала 2000-х гг., достаточно сложным и болезненным. Укрупнение регионов в целях бюрократического контроля стало наиболее серьёзной попыткой корректировки внутренней конфигурации федеративного государства за почти 50 лет⁸. Данный процесс, как подробно рассмотрено в монографии, отличался высокой степенью активности новых политических структур, прежде всего партий и региональных элит, а также апробацией референдумов как инструмента формирования гражданского общества и канализации его настроений. По мнению автора, фактическое прекращение административно-территориальных преобразований новейшего времени в 2007 г. связано с экономическим кризисом и политической конъюнктурой электорального цикла. В то же время, видимо, стоит иметь в виду и более глубокие основания, определявшие изменение роли и статуса региональных, в том числе этнополитических элит, социально-экономическим потенциалом самих регионов, значимостью испытанных способов межрегионального взаимодействия и сложившейся системы взаимоотношений руководителей центра и субъектов Федерации. В этом контексте сохранение принципиальных оснований структурирования государства, сло-

⁶ Козыбаев М.К. Декабрь 1986 года: факты и размышления. Алматы, 1997. С. 35.

⁷ См.: Дробизева Л.М. Этничность в общественно-политических процессах СССР последних двух десятилетий // Этнический и религиозный факторы в формировании и эволюции российского государства. М., 2012. С. 332–379.

⁸ Сходную по границам идею разделения России на округа по окончании Гражданской войны планировал А.В. Колчак. См.: «Сам народ тѣмен и легко поддаѣтся агитации». Записка атамана А.И. Дутова о внутривнутриполитической ситуации в Башкирии и на северо-западе Казахстана / Публ. Д.А. Аманжоловой // Источник. Документы русской истории. 2001. № 3. С. 46–51.

жившихся в советское время, вовсе не означает предрешённую губительность наличного формата.

Внушительный труд В.Н. Круглова содержит объёмную ретроспективу важнейших событий в истории территориального устройства России, которые непросто анализировать из-за сложной взаимосвязи проблем управления, экономики, национальной политики, взаимодействия власти и науки, вертикально и горизонтально организованных страт правящей элиты. Именно поэтому данное исследование представляет существенный научный интерес, восполняя ряд лагун и стимулируя новые повороты в изучении такой взаимосвязи и каждого из отдельных направлений, включённых в его контекст.