

Сергей Тархов: Новейшее исследование истории административно-территориального деления России – взгляд географа

Sergey Tarkhov (Institute of Geography, Russian Academy of Sciences, Moscow): The latest study of the history of the administrative-territorial division of Russia – a geographer's review

DOI: 10.31857/S0869568722060061, EDN: MLZCSP

Книга В. Н. Круглова посвящена историческому анализу причин изменений АТД РСФСР и современной России. По своему содержанию она представляет хороший образец регионально-политологической истории, в которой основное внимание уделено выявлению изменчивости принципов управления территориями на разных этапах трансформации общества. Исследование разбито на две части: первая охватывает советский (70 лет), а вторая – постсоветский (20 лет) периоды. Каждая часть состоит из трёх глав, в которых даётся историческое описание политических, социально-экономических событий, явлений и процессов, характерных для отдельных этапов реструктуризации системы АТД страны и оказавших на них влияние. Подробно рассмотрены концепции и проекты экономического районирования в XIX–XX вв., а также проблема несоответствия сетки экономических районов сетке прежнего деления, их несогласованности. Анализ различных проектов перекройки АТД, мелкие подробности о перипетиях по поводу отдельных административных центров в 1918–1922 гг. очень интересны, многие факты для меня новы.

Понравился ряд выводов и заключений. Например: «Дробление территориальной структуры само по себе оказывалось неизбежным в условиях создания современного бюрократического государства и развития его аппарата, с неизбежным для этого процесса ростом числа различных учреждений и количества чиновников. Наконец, представляется, что в специфических условиях России (огромные неравномерно заселённые и освоенные территории с зачатую невысокого качества коммуникациями) “приближение власти к населению” в принципе отвечает интересам обеих сторон. Вопрос в другом: действует ли власть в интересах жителей (или хотя бы учитывает таковые при принятии решений) или первостепенными для неё оказываются иные мотивы» (с. 26). К этому стоит добавить, что дробление административно-территориальных единиц (АТЕ) также вызывалось значительным увеличением численности населения отдельных территорий, экономическим ростом, превращением ряда прежде небольших и средних городов в крупные индустриальные (Свердловск,

Челябинск, Ижевск, Барнаул, Иваново), административные (Новосибирск, Хабаровск) и искусственно созданные «из ничего» национальные центры (Энгельс, Сыктывкар, Йошкар-Ола).

Интересна мысль о конкуренции в ряде АТЕ между старыми административными и нарождавшимися и быстро растущими промышленными центрами (в виде посадов и промышленных сёл) (с. 29). Когда я был студентом (начало 1970-х гг.), по курсу географии населения каждого из нас обязали изучить материалы переписи населения 1897 г. одной губернии. А потом мы сравнивали состав населения разных губерний на семинаре. И тогда проблемы соотношения промышленного Екатеринбурга и административной Перми (правда, тоже промышленного центра), Ярославля и Иваново-Вознесенска, Новочеркаска и Ростова-на-Дону и других таких пар стали очень хорошо понятны. То же самое касалось Ижевского завода, который по численности населения явно уже тянул на губернский центр, но формально не был даже городом. Таких случаев набралось много, конкуренция была очень распространена (ещё один яркий пример – Херсон и Одесса). Частично это противоречие сняли: Томск уступил Новосибирску, Иваново возвысился над Ярославлем, Екатеринбург отделился от Перми, Челябинск стал административным центром и т.д.

Далее, тезис о том, что многие пролетарские (промышленные) центры, став в начале 1920-х гг. административными региональными центрами, на деле не достигали по своему влиянию на окружающую их местность до такого высокого статуса (Рыбинск, Череповец, Брянск) (с. 58). Это одна из главных причин того, что они быстро потеряли его. Другие же города, став временно административными центрами (Великий Устюг, Череповец) или стремясь стать таковым (Елец), явно не имели для этого экономических предпосылок. В более поздние времена в таком же положении оказались Великие Луки, Арзамас, Балашов, Стерлитамак, Чистополь, Каменск-Шахтинский (или его эрзац Шахты), которые никак не тянули на областные центры не только из-за своей небольшой людности и невысокого экономического потенциала, но и из-за невыгодного экономико-географического и транспортно-географического положения (на периферии, в отдалении или при неудобных и неудачных транспортных связях с остальной территорией вновь созданной области).

Интересно указание на проблему «русских» городов внутри ареалов с доминированием «иностранцев» (туземцев) (с. 68–69). Она была характерна не только для российских регионов, но и будущих союзных республик – русская Алма-Ата, полурусские Ташкент и Ашхабад, русские города на юге и востоке Украины и т.д. Безусловно верно, что многие проекты создания новых АТЕ (особенно этнически ориентированных) не удалось осуществить из-за слабого развития (а иногда просто отсутствия) сухопутной транспортной сети и большой удалённости центра будущей АТЕ от остальной её территории (пример Киргизской АССР – будущей Казахской ССР – с Оренбургом) (с. 72–73).

Нельзя не согласиться и с тем, что желания местных властей расширять пределы своих новых АТЕ по максимуму наталкивались на основную неразрешимую проблему: существуют естественные пределы пространства, которым можно управлять из основного административного центра (с. 75). Слишком большое разнесение центра и окраин приводит к тому, что управление превращается в свою полную противоположность. Попытки присоединить к себе пространства побольше терпели фиаско уже в первые же месяцы такой аннексии.

С этой проблемой связан ещё один очень важный вывод: «С точки зрения административно-территориального устройства новый курс противоречил “укрупнительной” установке разработчиков идеи районирования на формирование ограниченного числа крупных унифицированных регионов. Территории автономий увеличивали количество единиц регионального управления, к тому же их появление дробило (зачастую искусственно) разработанные учёными единые территориально-хозяйственные комплексы, затрудняя их развитие. По сути, выбирая между укрупнительным и дробным вариантами структурирования российского пространства, руководство страны предпочло второй» (с. 98). Таким образом, будущее раздробление закладывалось в исходном нарушении пропорциональности. Это и есть долгоиграющая «этноориентированная мина» разделения пространства, которая аukaется до сих пор и будет напоминать о себе ещё очень долго.

Согласен с оценкой автором результатов районирования 1929–1930 гг. (с. 135). Гора родила мышь. Строительство промышленных предприятий и железных дорог шло по совсем другим принципам, не имевшим почти никакого отношения к новым экономическим районам. Изменение системы АД (в том числе районирование 1920-х гг.) шло исключительно в зависимости от общеполитической конъюнктуры. Принципы и методы менялись на ходу, первые шаги не координировались со вторыми и третьими. Это можно охарактеризовать как хаос, в котором пространственная логика *de facto* отсутствовала. Яркий пример – изъятие из системы АД её ключевого элемента: округов (их ликвидировали в 1930 г.) (с. 144–145). Это нарушило гармоничность больших «госплановских» областей и краёв и пропорциональность в иерархии управления ими. Они превратились в колоссов на глиняных ногах: число районов в каждом из них достигало сотни, а управляемость при таком количестве просто невозможна. Поэтому ликвидация округов привела к раздроблению этих гигантов: не сразу, постепенно, но всё-таки достаточно быстро с точки зрения истории. Делалось это, видимо, осмысленно. Позже система стабилизировалась и почти не менялась.

Согласен и с оценкой преобразований 1954 г. (с. 157–158). Белгородская и Липецкая области оказались устойчивыми, поскольку их центры (особенно Липецк; Белгород стал быстро расти в 1960-х гг.) всё-таки оказывали экономическое влияние на окружающую их местность, в то время как Воронеж и Курск находились слишком далеко от этих периферий. А вот остальные новые области (а заодно и Великолукская) оказались эфемерами с очень слабыми областными центрами.

Из книги узнал о стремлении присоединить к Кемеровской обл. Хакасию (с. 167–168). Просто смешно! Там тогда не было ни одной соединяющей их железной дороги, пришлось бы всё возить через Транссиб по кругу. Только в 1959 г. завершили сооружение такой магистрали через горные перевалы от Абакана до Новокузнецка (тогда Сталинска), но по ней нужно было ехать с подъёмами и спусками не менее 10–12 часов. Более того, ничего общего между этими АТЕ не было и нет до сих пор. Хакасия всегда ориентировалась на Енисей и Красноярск; такое тяготение территории сложилось очень давно, ещё в эпоху Енисейской губ., когда никакой Хакасии-то не существовало и Минусинск (самый тогда большой город там) сообщался по реке только с Красноярском. Постройка в 1915–1926 гг. железной дороги Ачинск–Абакан усилила эту транспортную связь.

Я уже давно пришёл к выводу, что местное начальство плохо знает экономическую географию своих соседей (со своей собственной оно худо-бедно знакомо по личному опыту) и плохо представляет себе мотивы жителей соседних областей при их поездках в ближайшие региональные центры. Такие прожекты с точки зрения экономической географии и географии транспорта просто комично утопичны.

Книга рассказывает о планах создания еврейской автономии в Крыму (с. 182–183), проектах Северной области в Сибири, Долгано-Эвенкийской АО, Коми-Ненецкой АССР (с. 189–192), Немецкой АО в Казахстане в 1979 г. (с. 253), идеях деления на макрорегионы конца 1980-х и 1990-х гг. (с. 290–322). Конечно, всё это было сплошной утопией. Их инициаторы плохо знали конкретную территорию (а также её географию и историю), кроили регионы и районы произвольно по мелкомасштабной карте, исходили из каких-то схоластических параметров (численности населения и площади – например, проект Логиновского, с. 316), не понимая и не зная сложности её хозяйственной структуры и особенностей расселения (в том числе неравномерности размещения, особенностей конфигурации сухопутной транспортной сети, наличия природных площадных и линейных барьеров), мозаичности и дисперсности расселения отдельных этносов. Если бы они изучили АТД других стран, в особенности полиэтнических (например, Индии, где ящик Пандоры ещё не до конца открылся), то призадумались бы и, возможно, не лепили свои проекты, как дети лепят из пластилина то, что им взбрело в голову. Но отсутствие профессионального знания полностью перечёркивало реалистичность и жизненность предлагаемого. Даже географические названия придуманных их инициаторами регионов и республик иногда анекдотичны для любого профессионала-географа, да и историка. Ещё веселее читать о безумных проектах объединения в 2000-х гг. (с. 344–366). Тут полное отсутствие профессионализма бьёт в глаза, а логикой просто не пахнет.

Вообще, к кардинальной реструктуризации сетки АТД страны надо относиться крайне настороженно, а то даже и отрицательно. По историческому опыту видно, что такие пертурбации имеют много негативных последствий, которые проявляются не сразу. Можно провести специальные исследования того, каковы были замыслы (идеи), как они осуществлялись, какие ошибки совершены, какие негативные и позитивные последствия наступили через 5–10–15 лет (можно даже подсчитать в условных денежных единицах прямые и косвенные убытки и прибыли, а соотнеся эти суммы – решить, стоило ли городить огород). Поэтому при принятии решения об объединении или дроблении надо сто раз отмерить и всё просчитать. Да и это не гарантирует от отрицательных последствий, о которых мало кто задумывается или догадывается... Больше всего от таких экспериментов страдают жители территорий, так бездушно перекраиваемых где-то в отдалении от них, не спрашивая, что они сами думают об этом. Возможно, не стоило бы описывать все эти дикие предложения и проекты. С другой стороны, их изложение очень полезно, так как обнажает полную научную (под наукой я понимаю выявление нового объективного знания, полученного в ходе исследования – от сбора информации до получения результатов её анализа) несостоятельность и непрофессионализм их авторов.

Любопытен подробный анализ истории объединения бывших автономных округов со своей метрополией (с. 384–421). Нигде так подробно об этом не

читал. С моей точки зрения, ничего кардинального с сеткой АТД в результате не произошло. Да, округа формально потеряли свой статус, но они и так особо ничем не выделялись. Для их жителей почти ничего не изменилось, за исключением сокращения финансирования культурно-этнической составляющей их жизни. Назвать это объединение радикальной реформой (или просто реформой) нельзя, это имитация или квазиреформа (небольшое косметическое изменение). Вот если бы подобные преобразования затронули, к примеру, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий и Ненецкий АО, то, возможно, была бы совсем другая история.

Поддерживаю идею о том, что по сути своего устройства страна унитарная, но в федералистской «шинели» (с. 425). Основная проблема гибридности АТД (федералистского унитаризма) заключается в огромных размерах территории (очень большое пространство – проклятие); крайней мозаичности внутренней территориальной структуры (очень большие внутренние различия не только между Европейской и Азиатской частями, но и внутри каждой из них); полиэтничности, закреплённой в 1920-х гг. в виде огосударствлённых форм (это одна из неразрешимых проблем). Другими словами, появление этнических регионов с особым статусом нарушило систему АТД, которую теперь уже трудно вернуть в естественное равновесие. Это своего рода рок этнического детерминизма. Вообще из содержания книги следует, что за весь рассмотренный период остались так и не решены проблема согласованности регулярных (обычных, «русских») и национальных АТЕ (т.е. унитаризма и федерализма) и даже сама проблема взаимоотношений центра и регионов, хотя они до сих пор сохраняют свою остроту.

Отметив положительные стороны монографии, выскажу и некоторые замечания. Так, на мой взгляд, подзаголовок в титуле – «Идеи. Практика. Результаты» – вносит в академическое название книги некоторый элемент журналистики. Мне кажется, что и без этого подзаголовка название самодостаточно. С другой стороны, если автор посвящает монографию именно этим сюжетам, то в тексте (преимущественно в выводах глав) должны чётко артикулироваться все три этих элемента, а в заключении – перечисляться конкретные идеи (как они сменялись со временем; была ли у них какая-то преемственность или нет), типы практик управления (каких именно, дать анализ самих таких практик/методов), полученные результаты. Все три эти элемента должны выявляться в конце каждого периода или в целом за рассматриваемые 90 лет. Однако в оглавлении книги они отсутствуют (правда, порой используется термин «идеи»), нет их и в тексте.

Вызывает вопросы хронология исследования, прежде всего выбор 1987 г. как водораздельного года в системе изменений между советской и постсоветской структурами АТД. Почему именно он? В РСФСР тогда кардинальных переключений сетки областей не происходило, хотя они имели место в других союзных республиках (Туркмении, Таджикистане, Казахстане). Мне кажется, начать следовало бы с 1990–1992 гг., когда поднялась волна самопровозглашений отдельных национальных республик взамен прежних автономных областей и округов (с выходом из состава краёв и областей), «старые» автономные республики стремились получить большую свободу и независимость, ряд АТЕ – повысить административный статус. В 1992 г. даже рядовые области (например, Свердловская) хотели добиться особого статуса, чтобы меньше зависеть от центра. По-видимому, автор выбрал 1987 г., поскольку именно тогда

возникли некоторые предпосылки этих событий, но данный выбор следовало бы обосновать в самом начале книги.

Схожее замечание касается периодизации изменений АТД, рассматриваемых в первой части: территориальные эксперименты (1917–1933), управленческий прагматизм (1934–1957), стабильность (1958–1987). Интуитивно разбивка этого 70-летнего периода двумя датами (1933–1934 гг. и 1957–1958 гг.) понятна, но вопрос, почему именно эти годы взяты за основу, возникает сразу при просмотре оглавления. Кроме того, внутри каждого из этих трёх периодов возможны более мелкие этапы, однако только первый из них разделён на 1917–1922 и 1923–1933 гг. Возникает вопрос, а были ли такие этапы внутри второго и третьего периодов? Во второй части автор также не выделил отдельных этапов, хотя 1993, 2000, 2003 и 2007 гг. условно могут быть взяты за основу. Правда, разделять 20-летний период на этапы вряд ли имеет смысл. Получается, что первая часть разбита на более затяжные периоды, а во второй они сильно сжимаются во времени. И это немногостораживает. Хотя есть понятие «характерного времени», в соответствии с которым бывают отрезки в несколько лет, насыщенные событиями, а бывают затяжные («полупустые») времена. Вообще, сравнение названий глав обеих частей книги показывает, что периодизация получилась не совсем достаточной и полной: она лучше дана для первого периода и весьма нечёткая для второго. Возможно, что последний вообще является целостным. Разделение на параграфы и главы в каждой из двух частей также проведено по-разному: в первой — по принципам (эксперименты, прагматизм, стабильность), во второй — скорее по политической конъюнктуре. Хотелось бы целостного восприятия (видения) всего процесса, а потому и более целостного, холистического его дробления.

Ещё один вопрос возникает из-за особого статуса РСФСР в 1922–1991 гг. Она *de facto* являлась каркасом СССР, поэтому анализ этого периода должен каким-то образом охватывать и общесоюзные процессы. Например, до 1936 г. в состав России входили Казахстан, Киргизия и Каракалпакия. Те или иные территории передавались другим союзным республикам и наоборот (Таганрогский уезд — в Украинскую ССР, Витебская и Гомельская губернии — из Белорусской ССР в РСФСР, Крым — из РСФСР в Украинскую ССР и т.д.). С другой стороны, может быть, автор и прав, что не затрагивает СССР в целом, поскольку это уже другая тема и другая книга. Однако обратить внимание на это в тексте важно, поскольку общесоюзные процессы затронули РСФСР сильнее, чем какую-либо иную часть Союза.

Некоторые подзаголовки глав и параграфов отдают журналистским сленгом (подтекстом), который для академического издания не представляется приемлемым. Например, «старая форма — новое содержание», «идеологический климат», «внесистемный активизм», «Разрыв с прошлым или сохранение предметности?». С моей точки зрения, подобные названия должны быть лишены всякой эмоциональности и оценок. Жаргонизм присутствует и в тексте, особенно во введении, а также во второй части (местами очень много). В будущем надо стремиться к избавлению от него, стараться писать академично (просто, без оценок и эмоций, дихотомии «хорошо—плохо»), с минимумом газетных словечек и фраз, слов в кавычках и т.д., используя научный литературный стиль изложения. Очень не хватает логических связей между соседними параграфами, главами и частями.

Много вопросов вызывают карты. Правило при их составлении такое: всё, что нанесено, должно быть отражено в легенде (условных знаках) и в прилагаемом к ней списке АТЕ. Между тем на карте 2 (1923) есть несколько АТЕ без цифр: Украина, БССР, ЗСФСР, Хорезмская ССР и Бухарская ССР. На карте 3 (1937) также необходимо добавить все союзные республики. Это же замечание относится и к картам 4–6, на которых показаны контуры союзных республик, но нет их названий. Все карты должны сопровождаться разъяснительными легендами, однако их нет. Понятно, что для карты 1 цвета выбраны не по какому-то чёткому признаку, а так, чтобы соседние АТЕ были разного цвета (это называется принцип (теорема) четырёх цветов). На мой взгляд (да и по правилам социально-экономической картографии), это неправильно. Цвет Бухарского ханства, Томской и Пензенской губерний один и тот же. Это вводит в заблуждение. Вот если бы Тургайская, Сырдарьинская, Семипалатинская, Якутская, Камчатская и другие области Кавказа и Азиатской России покрасили одним цветом, то это означало бы, что это области, а не губернии. А простые русские губернии – показать другим цветом. На карте 2 цвета вовсе не разъяснены.

Общая оценка книги, несмотря на замечания, безусловно положительная. Впечатляет количество изученных источников, что вызывает большое уважение. Прделана кропотливая работа по сбору информации, её систематизации, генерализации и анализу. Охвачено очень большое количество публикаций, документов, иных материалов. Мне о многом очень полезно было узнать и даже освежить в памяти. Вспоминаю лекции и семинары по истории КПСС, которые велись во время обучения в МГУ (весь первый курс и осенний семестр второго курса). На них обсуждались проблемы национального вопроса тогдашнего СССР, решения РКП(б) и ВКП(б) по нему, разные «уклоны», русско-державный шовинизм и «оголтелый» национализм... Мы должны были знать решения каждого партсъезда по этим вопросам, что было крайне непросто освоить. Я до сих пор помню даже даты проведения всех съездов, начиная с 1925 г. (до этого они проводились так часто, что запомнить их – кроме X-го с нэпом – было невозможно). Потом всё это кануло в Лету – и вот опять всплыло при чтении книги.