

Александр Коновалов: О мотивах и механизмах принятия решений по «территориальному вопросу»

Alexander Konovalov (Kemerovo State University, Russia): On the motives and mechanisms of decision-making regarding the «territorial question»

DOI: 10.31857/S0869568722060073, EDN: MMBJIP

Фундаментальное исследование В. Н. Круглова раскрывает основные за-кономерности АТД России как федеративного государства. Автор справедливо замечает, что опыт отечественной пространственной организации остаётся чрезвычайно актуальной проблемой, поскольку позволяет видеть достоинства и недостатки различных подходов – как укрупнения, так и разукрупнения территорий.

Во введении автор заявляет об особом внимании к «невоплощённым в жизнь проектам административно- территориальных новаций» (с. 10). Действительно, в рамках исследования эта тема поднимается неоднократно. Пред-

ставлены многочисленные эпизоды несостоявшихся решений, однако приходится отметить, что далеко не всегда автору удалось постичь обстоятельства отклонения того или иного проекта.

В исследовании с похвальной скрупулёзностью зафиксированы основные административные преобразования, нередко представлены их возможные мотивы, ход и последствия. Однако масштабный замысел, обусловленный хронологическими рамками (1917–2007), не дал возможности всесторонне осветить многие важные вопросы. Причины, ход и последствия реформ в ключевые периоды советской истории остались на уровне широких обобщений. И на этом стоит остановиться подробнее.

В работе есть немало постановочных рассуждений или умолчаний о конкретных причинах и поводах административно-территориальных переустройств. А ведь претворение многих инициатив в жизнь свидетельствовало о весомом влиянии субъективных факторов (прежде всего лоббистских усилий региональных лидеров), своевременности внесения предложений в аппарат ЦК партии, социально-экономической конъюнктуры. Хотелось бы видеть более чёткие выводы по поводу ключевых тенденций в административно-территориальной организации. Например, в результате чего они формировались – объективно обусловленных социально-экономических процессов или политической целесообразности и мнения отдельных партийных функционеров? Ответ на этот вопрос представляется очень важным прежде всего применительно к периодам Великой Отечественной войны и «хрущёвской оттепели». Именно в эти годы возникало немало инициатив с мест, которые запускали процесс разукрупнения и слияния административно-территориальных единиц в составе РСФСР.

Определяя причины активизации «территориального формотворчества» в годы войны, Круглов приводит мнение из статьи А.Г. Кушнера, опубликованной в 1975 г.: необходимость решения специфических задач военного времени – налаживания работы эвакуированных на восток предприятий, снижения управленческой нагрузки на прежние областные центры (с. 154). Бесспорно, это всё так, но остался неясным механизм территориальных изменений. Кто и по каким мотивам их инициировал? В какой момент появляется необходимость в «разгрузке» прежнего областного центра? Какова роль конкретных личностей в принятии подобных решений?

К сожалению, ничего не сказано о неосуществлённых проектах разукрупнения краёв и областей РСФСР в военный период. А в их числе – попытки разделения Чкаловской обл. на Чкаловскую и Бузулукскую в сентябре 1943 г., Красноярского края – на Минусинский край и Красноярскую обл. в октябре 1943 г., Алтайского края – на Барнаульскую и Бийскую области в июле 1944 г., выделения из Алтайского края Рубцовской обл. в июне 1945 г. Как правило, после рассмотрения исходных материалов на имя секретарей ЦК ВКП(б) поступало краткое заключение, подписанное заведующим организационно-инструкторским отделом ЦК М.А. Шамбергом. В нём говорилось о несвоевременности, либо о бесперспективности вносимого предложения («вопрос о разукрупнении в настоящее время рассматриваться не будет»). На сопроводительных документах о разделении Алтайского края значилась ремарка: «Рассмотрение этого вопроса в Политбюро было отложено до окончания основных сельскохозяйственных работ 1944 г.». Но более к проекту не возвращались.

Несколько раз рассматривались в аппарате ЦК вопросы о выделении Тюменской и Томской областей. Такое желание зафиксировано в обращениях первых секретарей обкомов — Омского И.П. Кудинова (3 февраля 1943 г.) и Новосибирского М.В. Кулагина (26 июня 1942 г.). Однако эти решения были отложены на длительные сроки: Томскую обл. выделили из Новосибирской только через два года (13 августа 1944 г.), а Тюменскую — через полтора (14 августа 1944 г.). Подобные факты наблюдались не только по регионам Сибири. Так, обращение руководителей Куйбышевской обл. о необходимости выделения из её состава Ульяновской поступило 1 июня 1942 г., а решение об образовании новой области состоялось 18 января 1943 г.

Как видим, процесс выделения регионов шёл неритмично, хотя запускали его по одному алгоритму — через направление ходатайств с мест, от первых секретарей обкомов и председателей облисполкомов разукрупняемых областей. Адресатами, как правило, являлись председатель СНК СССР И.В. Сталин и секретари ЦК ВКП(б) А.А. Андреев или Г.М. Маленков. Вопрос поручалось проработать функционерам оргинструкторского отдела ЦК, но насколько глубоко они проводили эту работу — сказать сложно. Аргументированных заключений по этому поводу в документах данного отдела не отложилось, зафиксированы только краткие выводы.

Мотивы региональных руководителей, выступавших за разукрупнение вверенных им территорий, вполне объяснимы. Резкий рост промышленного потенциала, увеличение численности населения вследствие эвакуации вели к перегрузке управленческого центра и, как следствие, его стремлению освободиться от части возросшего функционала. Интересно сравнить такое отношение с поведением их будущих преемников в начале XXI в. — те, напротив, выступали за укрупнение территорий, создание макрорегионов. Причина таких различий видится в формах рекрутирования руководителей территорий. Сталинские переброски по методу «из региона в регион» нацеливали первых секретарей прежде всего на выполнение производственных планов. Выдвижение региональных лидеров из местных элит сопровождалось иными установками: рост территории должен был повлечь за собой усиление политической значимости региона, а вместе с ней — авторитета и влияния губернатора.

Привлекает внимание попытка Круглова раскрыть обстоятельства создания в 1943 г. Кемеровской обл. Автор делает акцент на росте промышленного потенциала Кузбасса в военный период. Однако необходимо учитывать, что идея выделения Кузнецкого промышленного района активно обсуждалась уже в конце 1930-х гг., нашла отражение в прессе и архивных документах. В конечном итоге из Новосибирской обл. выделили не территорию угольного бассейна, который ещё до войны оформился в особое экономико-географическое пространство, а совершенно новое образование, с прирезкой к Кузбассу депрессивных территорий «мариинской тайги» (северо-восточные районы Кемеровской обл.). По всей видимости, расширение регионального пространства посчитали необходимым для обеспечения шахт лесом, а шахтёрских городов и посёлков — продовольствием. И здесь вряд ли можно согласиться с утверждением автора, что местные управленцы не удовлетворились выделением области и «давали центру понять, что готовы к территориальному расширению» (с. 166). Партийное руководство области, напротив, вполне довольствовалось имевшимися ресурсами (это был самый высокоурбанизированный регион за Уралом с огромным индустриальным потенциалом).

Другой вопрос — деятельность корпуса директоров, в подчинении которых находились предприятия, требовавшие межрегиональной кооперации. И в случае с проектом образования Кузнецкого края (объединение области и Хакасской автономной обл. Красноярского края) речь шла не об «окне возможностей» (как эту попытку обозначил автор, с. 167), а о политическом решении сугубо производственных задач — рациональном использовании железорудных богатств Хакасии для нужд чёрной металлургии Кузбасса. Показательно, что в данном вопросе инициатива шла от руководителей Кузнецкого металлургического комбината и части руководства Кемеровского совнархоза, курировавшего предприятия этой отрасли. Первый секретарь Кемеровского обкома КПСС С.М. Пилипец идею не поддержал, категорическим противником выступил и первый секретарь Красноярского крайкома КПСС А.А. Кокарев. Можно отчасти согласиться с автором в том, что данная история свидетельствует о наличии у региональных партийно-хозяйственных кадров собственных стремлений и интересов. Очевидно в это время сегментирование руководящего слоя — выделение в нём партийной и хозяйственной элиты. Эти группировки могли с принципиально разных позиций подходить к решению тех или иных вопросов. Играла очень важную роль и система подбора кадров: прибывший в Кузбасс в конце 1955 г. очередной «варяг» Пилипец опасался укрупнения региона из-за большой вероятности переноса его административного центра из Кемерова в Сталинск (Новокузнецк), где находился Кузнецкий металлургический комбинат и уже сложились местные элитные группировки.

В монографии не упоминается о практике выделения городов республиканского подчинения. А между тем речь шла о придании отдельным образованиям статуса самостоятельных административно-хозяйственных центров со своими особыми бюджетами. Записки по данным вопросам направлялись как от региональных руководителей, так и от глав республиканского правительства. Председатель СНК РСФСР А.Н. Косыгин направил 6 августа 1943 г. на имя В.М. Молотова, Г.М. Маленкова и А.А. Андреева письмо, в котором предлагал выделить Челябинск, Молотов, Новосибирск, Куйбышев и Саратов. Решение было одобрено. Наряду с названными такой же статус во второй половине 1940-х гг. имели Москва, Ленинград, Горький, Свердловск, Красноярск, Омск, Ростов-на-Дону, Севастополь, Сочи, Сталинград. По вопросам финансирования и снабжения к этой группе приравнивалась Казань⁹.

Такого рода выделение городов свидетельствовало об их экономическом и социально-культурном значении. Однако возникали ситуации, когда идея придания этого статуса обуславливалась перспективами дальнейшего развития или политической конъюнктурой (так, на конференции по изучению производительных сил Кузбасса, которую проводили Академия наук СССР и Госплан СССР в ноябре 1948 г., второй секретарь Кемеровского горкома И.С. Яцкевич предложил наделить Кемерово статусом города республиканского подчинения. В период шахтёрских забастовок 1989 г. лидеры рабочих комитетов настаивали на придании данного статуса Новокузнецку). Впрочем, 3 июня 1958 г. указом Президиума Верховного совета РСФСР абсолютное большинство городов статусу лишилось. «В связи с расширением прав исполнительных комитетов краевых и областных Советов депутатов трудящихся в решении

⁹ См.: РГАСПИ, ф. 17, оп. 122, д. 83, л. 141.

вопросов хозяйственного и культурного строительства» Горький, Куйбышев, Новосибирск, Омск, Пермь, Ростов-на-Дону, Саратов, Свердловск, Сталинград, Челябинск переводились из республиканского в областное подчинение, а Красноярск и Сочи — в краевое. Почему возникла инициатива по снижению статуса этих городов? Как изменились потенциальные возможности их социально-экономического развития? Это вопросы, на которых стоило бы остановиться в монографии.

Отмеченные пробелы и упущения, тем не менее, не ставят под сомнение уровень исследовательской квалификации автора, его навыки систематизации материала и формулировки основополагающих выводов. Думается, что монография В.Н. Круглова по смелости поставленных задач (с учётом доведения повествования до начала XXI в.) может быть отнесена к важнейшим работам последнего десятилетия по истории АТД России. Этот научный труд представляет бесспорный интерес для историков, регионоведов, экономистов, политологов, а также всех тех, кто интересуется отечественной историей новейшего времени.