

Кирилл Болдовский: О перспективах изучения административно-территориального деления России

Kirill Boldovsky (Saint Petersburg Institute of History, Russian Academy of Sciences): On the prospects of studying the administrative-territorial division of Russia

DOI: 10.31857/S0869568722060085, EDN: MMCQUG

Решение проблемы административно-территориального устройства и, как более узкий аспект, АДТ является одним из основополагающих принципов организации любого государственного образования. Для России с её огромной территорией и многочисленными народами этот вопрос всегда был и остаётся не просто первоочередным, но и жизненно важным. От его решения зависит и степень управляемости, а следовательно, жизнеспособность страны, и гармоничное развитие народов многонациональной державы.

Исследование вопросов, связанных с АДТ советского периода истории России, чрезвычайно важно. С одной стороны, административные преобразования в регионах отчётливо отражали политические и экономические процессы в стране, с другой – региональные особенности часто определяли многие действия центральной власти.

Изучение АДТ во всех его аспектах – чрезвычайно сложная задача. Это обусловлено, в первую очередь, многофакторностью его процессов. В создании и преобразовании административно-территориальных единиц играли роль многочисленные и разнообразные соображения: доктринальные (в основном применительно к вопросам национального устройства), политические (достаточно вспомнить образование Еврейской АО, ликвидацию Республики Немцев Поволжья, преобразование Карело-Финской ССР в одноимённую АССР), экономические и даже, как показано в обсуждаемой монографии, лично-карьерные. Кроме того, длительное время в историографии вопросы АДТ рассматривались почти исключительно с точки зрения государственного права, причём вне поля зрения авторов оставались вопросы партийного руководства и практики принятия соответствующих решений в центральном партийном аппарате.

Именно поэтому книга В.Н. Круглова, знаменующая переход к всестороннему, основанному на многообразной источниковой базе изучению поставленной задачи, чрезвычайно важна.

Формат обсуждения монографии, в отличие от детальной рецензии, не предполагает скрупулёзного анализа текста с исследованием важнейших выводов автора или указанием на спорные или недостаточно аргументированные утверждения. Стоит, скорее, упомянуть отдельные проблемные вопросы, которые не нашли достаточного освещения в обсуждаемой книге, но могут, тем не менее, оказаться важными для последующих исследований в рамках данной темы.

В начале монографии автор даёт обзор важнейших мероприятий дореволюционной России в области административно-территориального устройства, начиная с реформы 1708 г. Здесь же рассказывается о важнейших работах российских учёных (К.И. Арсеньева, П.П. Семёнова-Тян-Шанского, А.Ф. Фортунатова и др.) в области экономической географии и районирования. Глава в целом чрезвычайно полезна для понимания общих проблем развития территориальной организации страны. В дальнейшем следовало бы более подробно остановиться на влиянии вопросов государственного управления в области АТД на политические процессы в Российской империи. Например, автор, рассказывая о такой форме АТД, как наместничество, пишет, что этот институт был упразднён Павлом I, не упоминая при этом Кавказское (1844–1881 и 1905–1917) и Дальневосточное (1903–1905) наместничества. Между тем образование последнего, как и деятельность возглавлявшего его Е.И. Алексева, сыграли важную роль в событиях русско-японской войны 1904–1905 гг. Кроме того, некоторые утверждения автора нуждаются, на мой взгляд, в дополнительной аргументации. Так, например, оценивая последствия реформы 1775 г. (введение в действие «Учреждений для управления губерний Всероссийской империи»), Круглов пишет: «Учитывая, что после 1775 г. в России не случилось массовых крестьянских движений и бунтов, можно констатировать, что реформа удалась» (с. 25–26). Вряд ли можно безоговорочно принять это как главное объяснение уменьшения числа и массовости крестьянских волнений.

Относительно советского периода хотелось бы отметить необходимость более тщательного изучения деятельности партийного аппарата в сфере АТД. Вполне доказанным является утверждение, что во властной конструкции советского государства партаппарат занимал ведущее положение, а многочисленные постановления, пользуясь выражением исследуемого периода, «оформленные в советском порядке», часто выступали лишь прикрытием уже состоявшихся решений. Само образование СССР в 1922 г. во многом предопределили решения VIII съезда партии (1919), в особенности о том, что национально-территориальные партийные организации входят в РКП(б) на правах областных. В дальнейшем при создании и преобразовании АТЕ в первую очередь рассматривался вопрос о парторганизациях. Трудно себе представить государственно-правовое оформление образования нового региона, если до этого не был решён вопрос о деятельности таковой. Вопросы их численности и состава (в первую очередь, «пролетарской прослойки») рассматривались как один из важнейших аргументов при преобразованиях в сфере АТД.

Кроме того, все основные реформы и изменения в этой сфере разрабатывались в аппарате ЦК. Можно, например, упомянуть о том, что именно там, а конкретнее — в Управлении кадров ЦК ВКП(б) — во второй полови-

не 1940-х гг. обсуждались проблемы расширения полномочий и повышения ответственности регионального руководства¹⁰. Материалы этих обсуждений во многом легли в основу ряда реформ «хрущёвского» периода. Как следствие, именно в аппарате ЦК партии готовились и обсуждались вопросы, связанные с АТД. Например, только за два года на заседаниях Секретариата были рассмотрены записка С.М. Будённого по вопросу об образовании Степновской обл. за счёт выделения степных районов из состава Астраханской, Сталинградской, Ростовской областей и Ставропольского края (20 января 1950 г.); записка Совета министров Дагестанской АССР и Дагестанского обкома по вопросу об образовании в составе республики областей (10 мая 1952 г.); об образовании в составе Хабаровского края Средне-Амурской обл. (24 ноября 1952)¹¹. Анализ подготовительных материалов для обсуждения этих и многих других аналогичных вопросов мог бы существенно обогатить рассматриваемое исследование.

Автор совершенно справедливо связывает решения в области АТД в «сталинский период» с политическими вопросами, в частности с общей политикой Сталина по формированию сверхцентрализованной властной конструкции. К безусловным достоинствам работы следует отнести то, что впервые в историографии в книге столь подробно проанализирована практика принятия решений в сфере АТД. Детально рассмотрена судьба предложений по его изменению, исходивших от «низовых» структур: региональных партийных, советских и общественных организаций. До настоящего времени одна из господствующих точек зрения в историографии проблем АТД в СССР сводилась к тому, что большинство решений высших властей в этой области принималось на основе экспертных оценок специалистов по экономическим и национальным проблемам. Круглов убедительно показал, как оформилась и проводилась в жизнь «линия власти на принятие ключевых решений без всяких консультаций с представителями научного сообщества» (с. 105). Доказательное обоснование этого тезиса — его несомненная заслуга.

В то же время ряд утверждений нуждается в более подробном аргументировании, основанном на исторических источниках. Так, автор считает, что «дробление “госплановской” территориальной сетки шло синхронно с Большим террором: уничтожалось руководство всех регионов... а сами регионы планомерно упразднялись. Более того, центр стремился не допускать появления на региональном уровне крупных, влиятельных фигур и, несмотря на весь вред такого подхода для развития страны, отказывался изменить модель взаимоотношений с периферией. Одним из способов добиться этого и стал отказ от обширных краёв и областей в пользу мелких единиц территориального управления» (с. 140). До сих пор неизвестны достоверные источники, подтверждающие существование или даже формирование оппозиции Сталину в середине 1930-х гг. Не слишком убедительным представляется и утверждение о том, что «некоторые (из руководителей регионов. — К.Б.) (например, глава Ленинградской парторганизации С.М. Киров) приобретали общесоюзную известность и влияние, представляя в глазах оппозиционно настроенных кругов общества альтернативой “вождю”» (с. 139). Тем более сомнительно предположение о том, что для противодействия «региональным лидерам-оппозиционерам» Сталин пошёл на

¹⁰ См., например: *Болдовский К.А.* Планы реформирования ВКП(б) в проекте устава партии 1947 г. // Советский мегаполис: Ленинград в процессе модернизации. Сборник статей. СПб., 2014. С. 46–55.

¹¹ Выражаю благодарность А.Н. Фёдорову за предоставленную информацию.

отказ от крупных «госплановских» областей. Ещё со времён борьбы с «зиновьевской оппозицией» во второй половине 1920-х гг. партийное руководство выработало действенный механизм кадровых перемещений в рамках партийной номенклатуры должностей. Таким образом, для смены «подозрительных» руководителей регионов совсем не требовалось прибегать к ликвидации самих АТЕ. Достаточно было перевести самого «местного лидера» и работников из его окружения в другие регионы и ведомства.

Анализируя процесс подготовки и принятия решений в сфере АТД, автор иногда делает несколько необоснованные выводы. Следует особо остановиться на изложении сведений о чистках 1949–1951 гг., получивших в историографии название «ленинградского дела». В настоящее время у исследователей отсутствует доступ к ряду источников о событиях, послуживших их причиной. Из-за этого многое приходится исследовать на основе косвенных свидетельств. Поэтому возникают достаточно многочисленные версии, одна из которых заключается в том, что причиной «дела» стала борьба некоторых руководителей страны с «русскими националистами», объединившимися в «ленинградской группе». Круглов частично воспроизводит эту версию: «В кругах партработников, близких к секретарю ЦК ВКП(б) А.А. Жданову, обсуждалась... идея создания отдельной компартии РСФСР или некоего специального органа управления территорией республики (например, Бюро ЦК по РСФСР). Речь шла лишь о более чётком определении России в рамках СССР. Она не имела многих атрибутов советской государственности, но главное — собственных партструктур. Однако члены “группы Жданова” всё же обратились с данным вопросом к самому Сталину... Такая вольность возмутила “вождя”, поскольку, по его мнению, ЦК российской компартии, в отличие от компартий других союзных республик, мог представлять прямую угрозу авторитету ЦК ВКП(б)» (с. 181–182).

В приведённой цитате содержатся неточности. Сомнительным представляется тезис о существовании некой «группы Жданова» — никакими достоверными свидетельствами это не подтверждается. Далее, председатель Совета министров РСФСР М.И. Родионов действительно несколько раз обращался к различным руководителям страны с предложениями о создании Бюро ЦК по РСФСР (известно, по крайней мере, три: два к Сталину — в сентябре 1947 и январе 1948 г., и одно к Маленкову в сентябре 1948 г.)¹². Но этот вопрос затрагивал механизм управления и вовсе не был связан с политикой. К тому же в первые послевоенные годы существовали аналогичные бюро по Прибалтике, Средней Азии, Закавказью, рассматривался вопрос о создании Дальневосточного бюро.

Более сложен для исследования вопрос о планах создания Российской коммунистической партии. Одно из более или менее достоверных свидетельств — слова П.С. Попкова в его покаянном выступлении на объединённом пленуме ленинградских горкома и обкома ВКП(б) в феврале 1949 г. о том, что такие разговоры велись в приёмной Жданова. Попков не зря подчеркнул, что разговоры велись именно в приёмной, т.е. носили неофициальный характер. Однако в любом случае эти разговоры — лишь свидетельство определённых настроений небольшой группы, а не реальных планов, которые вряд ли могли быть реали-

¹² *Болдовский К.А., Бранденбергер Д.* Обвинительное заключение «ленинградского дела»: контекст и анализ содержания // Новейшая история России. Т. 9. 2019. № 4. С. 1021.

зованы. У нас нет доказательств распространённости такого рода идей среди руководителей Ленинграда. Более того, есть прямые утверждения, что подобных разговоров об этом в их среде не велось.

В целом вопрос о «националистической угрозе» в «ленинградском деле» — лишь один из недостоверных и недоказанных пунктов обвинения. Делать на этом основании выводы о существовании каких-либо реальных замыслов подобного рода неверно.

Некоторые вопросы АТД в сталинский период решались исключительно из политических соображений, причём экономическая целесообразность во внимание не принималась. Например, в 1940 г. присоединённые районы Финляндии на Карельском перешейке, вопреки очевидности, административно отнесли к Карело-Финской ССР, а не к Ленинградской обл. Образование в 1946 г. Кёнигсбергской обл. и присоединение её к РСФСР привело, как известно, к образованию эксклава со всеми вытекающими из этого экономическими проблемами. И даже во время существования СССР подобное подчинение выглядело неестественным. Хотелось бы пожелать, чтобы в последующих исследованиях Круглов более подробно остановился на изучении этих сюжетов.

Другой немаловажный вопрос — исследование регионалистских и централистских тенденций в советском государстве. Чрезвычайно интересным и важным является описание автором периода 1917–1922 гг. (раздел 1.1), когда АТЕ создавались и преобразовывались часто по инициативе снизу. Не стоит, однако, считать, что после укрепления сталинского режима регионалистские настроения полностью исчезли. Напротив, экономическое и научно-техническое развитие обуславливало усложнение системы управления, что, в свою очередь, диктовало необходимость перехода от жёстко централизованной структуры к режиму большей самостоятельности, ответственности и инициативы на низовых уровнях. Эта тенденция обозначилась в период Великой Отечественной войны (например, региональное управление в блокированном Ленинграде) и продолжала проявляться в послевоенный период. Особенно выразительным процесс формирования региональной политической элиты стал во второй половине «хрущёвского» и в начале «брежневского» периодов. Вопросы возрастания реальных полномочий и степени влияния регионов находили отражение и в процессах АТД.

Нуждается в тщательном рассмотрении проблема влияния на АТД военно-стратегического и военно-промышленного факторов. Образование и функционирование военных округов и других оборонительных структур, вопросы мобилизационного планирования и охраны приграничных территорий несомненно учитывались при преобразованиях¹³. Военно-промышленный комплекс, обладавший многочисленными «закрытыми» территориями, и его взаимодействие с региональными административными структурами оказывали существенное влияние на местные органы власти, а следовательно, и на процессы в сфере АТД (особенно в послевоенный период)¹⁴.

Это также относится к структурам НКВД—МВД. В монографии кратко описана ситуация с реформой Дальстроя, но этого недостаточно для понимания

¹³ В качестве примера можно упомянуть о том, что в первые послевоенные годы неоднократно менял статус Кронштадт, переходя из гражданского подчинения (район Ленинграда) в военное (крепость).

¹⁴ См., например: *Кузнецов В.Н.* Закрытые города Урала: исторические очерки. Екатеринбург, 2008.

данной проблемы. По мнению автора, создание Магаданской обл. в декабре 1953 г. обуславливалось «борьбой за власть в руководстве СССР, поскольку едва ли не самой важной целью этого решения стало ослабление влияния структур МВД СССР. Земли, на которых создавалась область, ранее лишь формально входили в состав Хабаровского края. Они управлялись трестом Дальстрой — частью системы НКВД (МВД)... Этот шаг представлялся центру особо важным в ходе чистки МВД от “бериевцев” и укрепления позиций партийных органов в силовых структурах в целом» (с. 156—157). Не оспаривая данное утверждение, следует отметить, что вопрос о создании новой АТЕ в районах деятельности Дальстроя обсуждался не только в 1938 г., когда его отложили после личного вмешательства Сталина (на что указал автор), но и в сентябре 1949 г., когда его рассмотрение возобновилось в Секретариате ЦК ВКП(б) «в связи с просьбой Хабаровского крайкома ВКП(б) и исполкома Хабаровского краевого Совета депутатов трудящихся об образовании в составе Хабаровского края новой Колымо-Чукотской области с центром в г. Магадане»¹⁵. Можно предположить, что даже в годы правления Сталина отношения местных партийных и советских властей с Дальстроем нельзя характеризовать как полностью стабильные, без признаков межведомственного соперничества.

В качестве ещё одного направления исследований хочу указать вопросы, связанные со статусом «республиканского подчинения» некоторых АТЕ. В монографии упомянуто, что «в качестве исключения из общего правила» статус республиканского подчинения получила Тува после вхождения в состав СССР в 1944 г. Между тем в Конституции РСФСР 1978 г. прямо сказано, что статусом «республиканского подчинения» наделялись Москва и Ленинград¹⁶. Было бы весьма интересно более подробно изучить вопрос о «республиканском» статусе отдельных территорий, исследовав причины и механизм принятия решений в этих и других аналогичных случаях.

Но всё это — лишь пожелания на будущее. Пока же, подводя итоги, подчеркну, что монография В.Н. Круглова — профессионально подготовленная и талантливо выполненная научная работа. Она, несомненно, станет основой для будущих научных поисков, успеха в которых и следует пожелать автору.

¹⁵ РГАСПИ, ф. 17, оп. 116, д. 462, л. 57.

¹⁶ Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики; Конституции (Основные законы) Автономных Советских Социалистических Республик, входящих в состав РСФСР. М., 1979. С. 22.