Ю.Г. Белоногов

Пермский национальный исследовательский политехнический университет

ПОЛИТИКО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ 1930-Х – 1950-Х ГГ. В СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ИСТОРИОГРАФИИ[1]

В статье рассматриваются историографические оценки административно-территориальных преобразований сталинского периода советской истории через призму отношений «Центр – регионы». Для верховной власти в изучаемый период очевидной дилеммой был выбор между экономической эффективностью пространственного развития укрупненных и самодостаточных регионов, с одной стороны, и повышением политической управляемости Центра за региональным развитием, с другой стороны. Предпринятая политика разукрупнения регионов и наделение бывших районных центров статусом региональных столиц была связана с потребностью Центра контролировать процессы индустриализации и коллективизации, приблизить управление к производству, а также ослабить влияние региональных руководителей для укрепления режима личной власти И.В.Сталина. Впоследствии политическая борьба за власть в 1950-е гг. способствовала постепенному и необратимому пересмотру взаимоотношений между центральными и региональными властями: по политическим мотивам Центр отказался от административно-территориальных преобразований регионов.

Ключевые слова: историография, регион, модернизация, индустриализация, унитаризм, пространственное развитие территорий.

В современных исследованиях термин «территория» может рассматриваться в трех аспектах. Во-первых, территория является основой организации органов государственной власти, осуществляющих управленческую деятельность. Одной из составляющих территориальной организации населения яв-

[1]Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-010-00562

ляется административно-территориальное деление государства. Оперируя административными границами территорий и набором полномочий у регионального руководства, верховная власть использует административно-территориальные преобразования как инструмент пространственного развития регионов и их центров. Во-вторых, территория рассматривается как важный экономический фактор, включающий в себя экономическую инфраструктуру, в том числе и объекты, осуществляющие производственные процессы. Регион со своим производственно-ресурсным потенциалом является частью единого экономического пространства страны. Ключевой задачей региональной политики верховной власти является обеспечение функционирования данного народнохозяйственного механизма. В-третьих, территория является основой развития социальных отношений, соединяющей производственную деятельность и удовлетворение людьми своих потребностей. С этих позиций, ресурсы территорий могут рассматриваться и как фактор, определяющий материальное благополучие и уровень жизни населения того или иного региона [о таком подходе см.: 1, с. 16-17].

Следует согласиться с мнением Т.К. Сазоновой о том, что поиск оптимального административно-территориального деления является важнейшей задачей для российских властей, поскольку от ее решения зависела эффективность как политического управления, так и экономического развития регионов с разной площадью, плотностью населения, неравномерным распределением ресурсов [2, с. 127]. О постоянном поиске оптимального, с точки зрения правящей элиты, административно-территориального деления страны свидетельствуют многочисленные проекты и проведенные преобразования, которые разрабатывались и осуществлялись с конца XIXв. до наших дней. При анализе административно-территориальных преобразований как одном из главном факторе пространственного развития территорий обращается внимание на три взаимосвязанные, но все же обособляемые и подчас взаимоисключающие друг друга группы причин: управленческие, экономические и национальные (этнополитические).

Исследователи административно-территориальных преобразований в России, в основном, придерживаются периодизации, предложенной О.В.Шульгиной. По ее мнению, эволюция административно-территориального деления в России (Российской империи, РСФСР, СССР, РФ) на протяжении XX в. прошла несколько этапов, каждый из которых имеет свою специфику. В нашем случае объектом научного интереса станет период 1930-1950-х гг., который предусматривал отход от принципов рыночного экономического районирования при административном делении и разукрупнение административных единиц (этап т.н. «дробного социалистического унитаризма») [3, с. 24]. Именно этот исторический период в конечном итоге определил современное административно-территориальное деление страны. Целью статьи является историографический анализ политико-управленческих факторов в динамике отношений «Центр–регионы», повлиявших на создание такой административной сетки регионов.

С начала 1930-х годов в условиях форсированной социалистической модернизации отмечается процесс разукрупнения регионов, содержание которого, по мнению исследователей, предполагал замену экономических принципов районирования регионов политическим районированием. В исторической науке это объясняется рядом причин.

Во-первых, исследователи отмечают связь между реформированием административно-территориального деления страны и изменением расклада политических сил в высших эшелонах власти. Проведенная в 1930 году ликвидация окружного звена, по мнению Ю.А. Перебиноса, привела к полному очищению административного аппарата региона от остатков бывшего губернского руководства, нелояльного к руководству Северного края, к смене местной политической элиты, которая стала полностью подотчетна и зависима от краевой власти [4, с. 68]. А.П. Воробей акцентирует внимание на то, что внесение изменений в административно-территориальное деление СССР на рубеже 1920–1930-х годов, исходившее от сталинской фракции Политбюро ЦК ВКП(б), фактически стало проявлением борьбы в высшем партийном

руководстве. Главную цель «кадровой революции» (в виде нескольких реорганизационных кампаний) рубежа 1920–1930-х годов он усматривает в устранении с политической арены как противников ускоренного сворачивания «нэповских» механизмов в экономике (представителей т.н. «правого уклона»), так и региональных руководителей, несогласных с диктатом сталинской группировки. Многократное «перетряхивание» партийных структур сделало функционеров всех уровней абсолютно послушными воле Генерального секретаря ЦК ВКП(б) и возглавляемой им группы в Политбюро. При этом, по его мнению, в жертву политическим амбициям была принесена эффективность регионального управления в РСФСР [5, с. 14-22].

В динамике взаимоотношений «Центр–регионы» разукрупнение крупных административно-территориальных единиц, предпринятое с начала 1930-х годов, значительно ослабляло позиции региональной элиты. Предпринятое с 1923 г. экономическое районирование регионов объективно приводило к росту влияния регионального партийно-государственного руководства и проявлении регионалистских тенденций. Объединяя в своих руках административную власть над огромными, самодостаточными в ресурсном отношении территориями, региональные элиты образца 1920-х гг. объективно представляли собой определенный политический противовес жесткой политической и экономической сверхцентрализации, предпринятой по инициативе И.В. Сталина на этапе перехода к форсированной индустриализации и принудительной коллективизации аграрного сектора.

Во-вторых, с началом индустриализации и коллективизации центральные власти жестко проводили политику односторонней ресурсно-промышленной специализации регионов и их полного подчинения общегосударственным стратегическим интересам. При этом Центр усиливал контроль за важнейшими факторами производства индустриализации, что проявлялось и в ведомственном подчинении строящихся промышленных объектов. Так, на момент начала периода «оттепели» подведомственные местным Советам депутатов трудящихся выпускали всего 4% объема от всего про-

мышленного производства [6, с. 549–550]. С 1930-х годов местные органы власти должны были обслуживать потребности предприятий союзного подчинения.

Государственная инвестиционная политика периода НЭП объективно порождала противостояние центра и периферии, что противоречило идеям создания вертикально интегрированных структур управления. Поэтому периодические изменения административно-территориальных границ регионов стали эффективным средств борьбы Центра с региональными элитами. Кампанию по разукрупнению регионов исследователи трактуют как осознанную и целенаправленную политику по ликвидации территориальной базы административно-политического влияния наиболее авторитетных партийно-государственных руководителей областей и краев. В результате регионалистские тенденции фактически затухали, прежняя самостоятельность больших регионов постепенно растворялась в формирующейся административно-командной системе [7, с. 200-203]. Более того, дробление крупных единиц на более мелкие и все менее мощные образования стало эффективным способом Центра навязать свою волю региональным руководителям, сделать их более контролируемыми и зависимыми от центральных властей.

В-третьих, важной целью дробления стало повышение управляемости со стороны региональных властей подведомственными территориями [8, с. 67-68]. Потребности индустриализации и коллективизации требовали максимального приближения регионального руководства к местному управлению. Огромные по площади, населению и числу районов края оказались плохо управляемы [9, с. 24]. Проведение коллективизации продемонстрировало неэффективность окружного звена в условиях складывающейся административно-командной системы управления и, как следствие, ненужность округов (и их руководящего аппарата) как административно-территориальных единиц. В целом, разукрупнение регионов и дробление административно-территориальных единиц соответствовало интересам ведущих в планово-распределительной системе управления экономикой центральных хозяй-

ственных ведомств (народных комиссариатов). По мнению А.Р. Гапсаламова, с началом индустриализации становились заметнее проблемы несоответствия между растущим промышленным производством и устаревшей системой управления: новые условия роста отраслей промышленности требовали перехода от территориальной к ведомственной (отраслевой) системе управления [10, с. 96]. Это предопределило продолжение в 1937–1938 гг. процесса разукрупнения территорий, шедшего параллельно с курсом на увеличение количества вводимых производственных объектов: если за 1918-1928 гг. было построено, восстановлено и введено в действие 2200крупных государственных промышленных предприятий, за 1929–1932 гг. (первая пятилетка) – 1500, то за 1933–1937 гг. (вторая пятилетка) – уже 4500, за 1938 – первое полугодие 1941 гг. – 3000 [11, с. 33].

Следующие (после 1937-1938 гг.) фазы разукрупнения приходятся на военный и послевоенный период. Активные административно-территориальные преобразования периода войны были вызваны потребностью повышения эффективности управления тыловыми районами и восстановления народного хозяйства в освобожденных регионах для увеличения военного производства (что достигалось за счет разукрупнения имеющихся административных единиц). Несомненно, на увеличение территориальных границ СССР (и появление новых административных единиц) повлиял общий итог Второй мировой войны. Административные эксперименты, проходившие в 1952-1954 гг., были связаны, видимо, с поиском более экономически эффективных границ для ряда регионов. Именно на 1953–1954 гг. приходится пик максимального измельчания сетки административно-территориального деления советского государства [12, с. 241].

В-четвертых, разукрупнение регионов, усиление централизации управления объективно укрепляли тенденции унитаризма в федеративных отношениях. Формальное повышение статуса национальных автономий в середине 1930-х годов сочеталось с завуалированным демонтажом системы низовых национальных образований, первыми депортациями этнических мень-

шинств по национальному признаку, массовой ликвидации низовых национальных образований в форме районов и сельсоветов, их реорганизацией путем лишения специального статуса, переименования и даже изменения границ [13, с. 100]. В условиях 1930-х гг. различия национальных регионов почти полностью нивелировались жесткой однопартийной системой, построенной на принципе «демократического централизма», номенклатурным принципом организации власти, включенностью в единый комплекс народнохозяйственных планов и директивным руководством экономики из Центра. Исследователи на примере Татарской АССР подчеркивают достаточно ограниченный статус национальных автономий в условиях однопартийной системы и унитарных начал во взаимоотношении Центра и регионов [14; 15]. Методом преодоления противоречия между экономическими интересами Центра и национальной политикой в условиях мобилизационной модели экономики стал курс на выдвижение к руководству национальных кадров (т.н. «коренизация кадров») [16, с. 11]. В пользу именно политических причин реформирования административно-территориальных единиц национальных окраин свидетельствуют исторические исследования по созданию и упразднению Карело-Финской АССР [17; 18], этническим депортациям и упразднению ряда национальных автономий в 1943-1944 гг. из-за обвинений некоторых народов в военном коллаборационизме [19].

В целом, административно-территориальные преобразования в период 1930-х – начала 1950-х годов были подчинены задачам экстенсивного индустриального развития. Одновременно изменения в административно-территориальном делении страны коррелировались с изменениями в политическом режиме советского государства (в частности, с политической централизацией и усилением режима личной власти советского вождя). Для следующих этапов советской истории были характерны лишь «косметические» преобразования административно-территориального деления СССР: упразднение «неудачно созданных» областей, небольшая перекройка административных границ между республиками, восстановление большинства упразд-

ненных в период войны Великой Отечественной автономий, формальное повышение их административного статуса.

Обратим внимание и на то, что прекращение перекройки административных границ регионов было связано с усилением роли региональных элит в системе властных отношений. Так, в развернувшейся после смерти И.В.Сталина политической борьбе за власть будущий победитель (первый секретарь ЦК КПСС Н.С.Хрущев) в качестве своей ключевой политической опоры выбрал региональное партийное руководство. Именно с обоюдными интересами главы партии и его региональной опоры исследователи связывают реформу 1957 г., которая заключалась в ликвидации большинства отраслевых министерств и создании региональных Советов народного хозяйства [см.: 20, с. 32; 21, с. 206]. О принципиальной позиции региональных партийных руководителей в отношении изменения территориальных границ регионов свидетельствует важный факт: в 1957 г. региональное партийное руководство крайне негативно отнеслось к идее административного укрупнения регионов, что по опыту 1920-х годов было бы экономически целесообразно в укрупненных экономических районах. С точки зрения секретарей обкомов и крайкомов КПСС, границы экономических районов и административных регионов должны были совпадать («каждой области – свой совнархоз») [22, с.35-38, 42]. По мнению Д.И. Никитина, формирование, реорганизация и последующее упразднение института совнархозов свидетельствовали о невозможности нахождения баланса интересов между территориальной и отраслевой системой управления [23, с. 84].

Впоследствии, в 1960–1970-е гг. во взаимоотношениях «Центр–регионы» был сделан определенный крен в сторону постепенного освобождения регионального руководства от политического диктата Центра, что проявлялось и в отказе верховной власти от проведения кардинальных административно-территориальных преобразований. Благодаря этому очевидная для 1930-х диспропорция между ведомственным и территориальным

факторами пространственного развития регионов была в 1950-х – 1980-х гг. постепенно пересмотрена в пользу последнего.

Таким образом, современные российские исследователи напрямую связывают динамику взаимоотношений «Центр–регионы» в 1930–1950-е гг. с административно-территориальными преобразованиями границ регионов. Для центральных властей курс на разукрупнение регионов стал одним из политических механизмов как подчинения региональных элит (через кадровые «перестряски», ослабление ресурсного потенциала, номенклатурные принципы подбора и расстановки кадров в системе управления и др.), так и проведения форсированной модернизации за счет приближения управления к производству. Данный вариант «социалистической» модернизации исследователями противопоставляется «нэповскому» проекту, который предполагал создание экономически самодостаточных и самостоятельных производственно-территориальных единиц с максимально развитыми производственными связями внутри нее и со специализацией в общесоюзном масштабе. Смена модели экономического развития отчетливо коррелировало с политическими факторами (соотношением ресурсов политико-административного руководства Центра и регионов, изменением политического режима, политической борьбой за власть и кадровой политикой для закрепления победы, учетом т.н. «национального» фактора). Безусловно, «перекройка» административно-территориальных границ регионов в 1930-е – 1950-е гг. стала одним из механизмов реализации региональной экономической политики, проводимой центральными властями.

Будучи фактором пространственного развития территорий по инициативе Центра, административно-территориальные преобразования регионов тем не менее имели политические ограничения: региональные элиты в постсталинское время выступили как единая политическая сила против перекройки границ регионов. Одновременно были задействованы иные механизмы пространственного развития территорий, соответствовавшие обоюдным интересам центральных и региональных властей.

Список литературы

1. Кузнецов С.В., Межевич Н.М. Территориально-политическое устройство России и проблемы хозяйственной организации (часть II) // Экономика и управление. – 2017. – №1. – С. 15–25.

2. Сазонова Т.К. «Красная» Иваново-Вознесенская губерния: из истории создания (1917–1919 гг.) // Вестник РГГУ. Серия: История. Филология. Культурология. Востоковедение. – 2013. – №10 (111). – С. 127–135.

3. Шульгина О.В. Административно-территориальное деление России в XX веке: историко-географический аспект // Вопросы истории. – 2005. – №4. – С. 24–38.

4. Перебинос Ю.А. Ликвидация окружной системы административно-территориального управления в 1930 г. (на материалах европейского севера России) // Управление социально-экономическим развитием территорий: оперативное реагирование на текущие и стратегические вызовы. Материалы научно-практической конференции. – Вологда: Вологодский филиал РАНХиГС, 2017. – С. 59–69.

5. Воробей А.П. Изменения в административно-территориальном делении евро-арктического региона России в 1920–1930-е годы: цели и результаты // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. – 2013. – №5. – С. 14–22.

6. Некрасов В.Л. Альтернативы и траектории социально-экономической трансформации регионов севера Западной Сибири (вторая половина 1950-х - первая половина 1960-х гг.) // Экономическая история: ежегодник. – 2010. – Т. 2010. – С. 549–568.

7. Кырчиков М.С. И.Д. Кабаков и уральский регионализм конца 1920-х – середины 1930-х гг. // Научный диалог. – 2017. – № 5. – С. 198–207.

8. Журавлёв П.В. Формирование полицентричной системы управления дальневосточным регионом России (1938–1956 гг.) // Советский Даль-

ний Восток в сталинскую и постсталинскую эпохи. Сборник научных статей. – Владивосток, 2014. – С. 67–73.

9. Евдокимов С.И. Административно-территориальные преобразования в России: оценка исторического опыта // Псковский регионологический журнал. – 2010. – №10. – С. 23–28.

10. Гапсаламов А.Р. Организационные особенности деятельности Татарского Совета народного хозяйства в годы НЭП // Вестник ВЭГУ. – 2013. – №2 (64). – С. 92–96.

11. Народное хозяйство СССР за 70 лет. Юбилейный статистический ежегодник. – М.: Финансы и статистика, 1987. – 766 с.

12. Шульгина О.В. Административно-территориальное деление России в XIX веке: историко-географический аспект. Дис. ... докт. ист. наук. – Москва, 2005. – 419 с.

13. Сивков С.М., Иванцов И.Г. Национально-территориальное строительство на Северо-Западном Кавказе в 1917–1930-х гг. //Вестник Калмыцкого института гуманитарных исследований РАН. – 2013. – №3. – С. 96–101.

14. Халилова Л.А. Внутреннее административное устройство ТАССР в 1920-е гг.: этнонациональный аспект // Клио. – 2016. – №10 (118). – С. 83–91.

15. Стрижко Т.А. Государственное устройство и правовое положение ТАССР в составе Союза ССР (1920-1930 годы) // Республика Татарстан: история государственности в XX - начале XXI в. Сборник материалов студенческой научной конференции, посвященной 95-летию образования ТАССР и 25-летию новой государственности РТ. – Казань, 2016. – С. 44–50.

16. Аманжолова Д.А. Советская этнополитика между идеологией и реальностью (1929–1941 годы) // Сервис plus. – 2013. – №1. – С. 10–16.

17. Веригин С.Г. История создания и упразднения Карело-Финской ССР // Федерализм. – 2009. – №4 (56). – С. 147–160.

18. Большакова Г. И. Административно-территориальные преобразования на карельском перешейке в 1940–1960-е годы // Известия Российского

государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. – 2009. – №93. – С. 14–21.

19. Кринко Е.Ф. Депортация народов и административно-территориальные преобразования на Северном Кавказе в 1943–1944 гг. // Вестник Калмыцкого института гуманитарных исследований РАН. – 2013. – №3. – С. 17–25.

20. Артемов Е.Т. Научно-техническая стратегия «хрущевского десятилетия»: зигзаги реформ // Экономическая история. – 2011. – №3. – С. 27–36.

21. Щербакова Т.И. Советский опыт применения модели территориального управления 1957-1964 гг. // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2011. – № 4-3 (10). – С. 202–207.

22. Горлов В.Н. Московские городской и областной совнархозы (1957-1965 гг.): противоречия становления и развития. – М.: ИИУ МГОУ, 2014. – 202 с.

23. Никитин Д.И. Реализация реформы управления промышленностью и строительством 1957 г. в СССР (на материалах Челябинской области) // Альманах современной науки и образования. –2016. –№ 3 (105). –С. 84–87.

Yu. G. Belonogov

Perm National Research Polytechnic University

POLITICAL AND ADMINISTRATIVE ASPECT OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORMS OF THE 1930TH – THE 1950TH. IN MODERN RUSSIAN HISTORIOGRAPHY

The article considers historiographic assessments of the administrative-territorial transformations of the Stalinist period of Soviet history through the prism of relations "Center - Regions." For the supreme government in the period under study, the obvious dilemma was the choice between the economic efficiency of the

spatial development of enlarged and self-sufficient regions, on the one hand, and the increase in the political manageability of the Center for regional development, on the other hand. The policy of disengaging the regions and giving the former district centers the status of regional capitals was connected with the need of the Center to monitor the processes of industrialization and collectivization, bring management closer to production, as well as weaken the influence of regional leaders to strengthen the regime of personal power of I.V. Stalin. Subsequently, the political struggle for power in the 1950s. contributed to a gradual and irreversible review of the relationship between the central and regional authorities: for political reasons, the Center abandoned the administrative-territorial transformations of the regions.

Keywords: historiography, region, modernization, industrialization, unitarianism, spatial development of territories.