

УДК 94(47)"19/20":332.1

Круглов Владимир Николаевич

к.и.н., старший научный сотрудник Института российской истории РАН (Центр социальной истории России), научный редактор журнала «Российская история» (Россия, Москва)

ORCID: 0000-0003-0255-7710

E-mail: vladimirkruglov2007@yandex.ru

**Экономическое районирование как фактор
административно-территориального деления России в XX–XXI вв.**

АННОТАЦИЯ. В данном материале проблематика экономического районирования рассмотрена применительно к вопросу о территориальной организации России. Зародившись концептуально еще во второй половине XIX в., в 1920-е гг. районирование было избрано новым политическим режимом, поставившим задачу коренной ревизии пространственного устройства, для организации на ее основе нового, хозяйственно-управленческого деления. Однако разработанная программа преобразований очень быстро оказалась политизирована и поставлена на службу задачам борьбы за власть и упрочение положения. Само же новое деление не просуществовало долго, исчезнув с карты страны уже спустя десятилетие — к концу 1930-х гг. Несмотря на это, научные исследования в данной сфере продолжались, в начале 1960-х гг. была создана сетка экономических районов СССР, действующая до сих пор в той части, что осталась на территории современной России. Кроме того, опыт 1920-х гг. не утратил привлекательности для новых поколений ученых, прежде всего экономистов-географов. Уже в 1970–1980-е гг. звучали призывы вернуться к нему, а в 1990–2000-е гг. он неоднократно рассматривался в качестве предпочтительного варианта переустройства системы управления российскими регионами. Возможна актуализация идеи экономического районирования (в том или ином виде) и в будущем. В то же время реалистичность и желательность такого варианта развития событий по комплексу причин вызывает сомнения.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: экономическое районирование, административно-территориальное деление, РСФСР, политическая история XX века, общественно-политическая дискуссия.

UDC 94(47)"19/20":332.1

Vladimir N. Kruglov

candidate of historical sciences, senior researcher, Institute of Russian History, Russian Academy of Sciences; editor, "Russian History" journal (Russia, Moscow)

ORCID: 0000-0003-0255-7710

E-mail: vladimirkruglov2007@yandex.ru

**Economic zoning as a factor
of russia's administrative-territorial division in the 20th–21st centuries**

ABSTRACT. The article is concerned with the problem of economic zoning in relation to the territorial organization of Russia. Having originated conceptually in the second half of the 19th century, in the 1920s zoning was chosen by a new political regime, which set the task of a radical revision of the spatial structure to create on its basis a new territorial division. However, the reform very quickly got politicized and put at the service of the struggle for power and consolidation of the position. The new division itself did not last long, disappearing from the map of the country a decade later, by the end of the 1930s. Despite this, scientific research in this area continued, in the early 1960s a grid of economic regions of the USSR was introduced, which is still operating in the part that remained on the territory of modern Russia. In addition, the experience of the 1920s has not lost its appeal with new generations of scientists, primarily economists and geographers. Already in the 1970s and 1980s, there were calls for return to it, and in the 1990s and 2000s it has been repeatedly considered as the preferred option for restructuring the territorial division of Russian regions. It is possible to actualize the idea of economic zoning (in one form or another) in the future. However, the realism and desirability of such a scenario for a number of reasons is questionable.

KEYWORDS: economic zoning, administrative-territorial division, RSFSR, political history of the 20th century, socio-political discussion.

Экономическое районирование — важная составляющая изучения пространств и регионов, задача которой — выявление территориальной структуры производительных сил и взаимосвязей между ее составляющими путем выделения экономических районов, характеризующихся четко выраженной хозяйственной специализацией¹. Это сфера прежде всего научная, исследовательская. Однако на определенном этапе отечественной истории районирование оказалось использовано в качестве основы административно-территориального деления (АТД) страны, то есть экономические районы получили управленческие функции. Это один из немногих примеров применения научных разработок для реорганизации системы государственной власти (а в ее пространственном аспекте и во все единственный) и потому привлекает внимание ученых — как отечественных, так и зарубежных. Первые, как правило, рассматривают его либо в общей канве территориальных преобразований советского режима², либо в качестве не столько примера сотрудничества власти и науки, сколько объекта и жертвы политической борьбы³. Для вторых районирование в целом занимает второстепенное положение, видится в качестве фоновой инициативы, составлявшей неудачную конкуренцию более успешному проекту советского национально-государственного строительства⁴.

Как самостоятельная тема оно находится на периферии исторических исследований. Внимание прежде всего привлекает период его внедрения (конец 1910-х — начало 1930-х гг.), дальнейшая же судьба затрагивается редко. Между тем проблематика вовсе не потеряла актуальности с отказом от результатов ее воплощения. Дискуссии на эту тему многие годы велись на страницах научных изданий, а в период политических реформ переключались на страницы публицистики, в общественно-политическую сферу, становились основой проектов переустройства АТД страны. До сих пор необходимость реформ в региональной сфере обосновывается с использованием прежде всего социально-экономической аргументации, из чего можно заключить, что потенциал экономического районирования не исчерпан. В этой связи представляется важным проследить его судьбу на длительном историческом отрезке, с тем чтобы уяснить его место в ряду концепций организации территории России.

В середине XIX в., на фоне постепенного ускорения экономического развития, а также формирования достаточно широкой интеллектуальной среды, началось активное изучение экономической географии и производительных сил Российской империи, становление статистической науки⁵. В то же время структура АТД не реагировала на экономические реалии. Постепенно сложилась

¹ Шувалов В. Е. Экономическое районирование // Большая российская энциклопедия. URL: <https://bigenc.ru/geography/text/4927286> (дата обращения: 01.05.2022).

² Саломаткин А. С. Административно-территориальное устройство Российской Федерации. Вопросы теории и практики. М., 1995; Исляев Р. А. Административно-территориальное устройство Советской России и СССР. СПб., 2002; Административно-территориальное устройство России: история и современность. М., 2003; Шульгина О. В. Историческая география России XX века: социально-политические аспекты. М., 2003; Шишков М. К. Административно-территориальное устройство и территориальные основы местного самоуправления субъектов Российской Федерации (на примере Самарской области). Самара, 2004; Тархов С. А. Изменение административно-территориального деления России в XIII–XX вв. // Логос: философско-литературный журнал. 2005. № 1. С. 65–101; Административные реформы в России: история и современность. М., 2006; Шумейко В. Ф. Россия: от унитарного к федеративному государству. Исторические, ментальные и политические корни российского федерализма: курс лекций. М., 2006; Территория и власть в новой и новейшей истории Российского государства. М., 2012; и др.

³ Кушнир А. Г. Демократическая альтернатива середины 20-х годов: реформы системы управления в Советской России. М., 1989; Шубин С. И. Северный край в истории России. Проблемы региональной и национальной политики в 1920–1930-е гг. Архангельск, 2000; Усягин А. В. Политическое управление и его территориальные аспекты: российский опыт. Н. Новгород, 2005; Иванова Е. А. Административно-территориальная реформа в РСФСР и ее влияние на социальное, экономическое и культурное развитие Западной области (1918–1937). Смоленск, 2009; Саран А. Ю. Большая Орловщина. История административных границ (1566–2012). Орёл, 2013. С. 50–51; Карелин Е. Г. Региональный механизм власти и управления Западной области Советской России (1917–1937 гг.). М., 2014.

⁴ Каппелер А. Россия — многонациональная империя. Возникновение, история, распад. М., 2000; Кадио Ж. Лаборатория империи: Россия/СССР, 1890–1940. М., 2010; Мартин Т. Империя «положительной деятельности». Нации и национализм в СССР, 1923–1939. М., 2011; Хирш Ф. Империя наций. Этнографическое знание и формирование Советского Союза. М., 2022.

⁵ См.: Струмилин С. Г. Очерки экономической истории России и СССР. М., 1966. С. 417–419.

ситуация, при которой иные города — опорные точки управления на местах (как центры губерний и уездов) — оказывались мельче и уступали по численности населения торгово-промышленным поселениям. Последние становились точками притяжения для прилегающих районов и приобретали порой всероссийское значение, но не получали статуса административных центров и по-прежнему числились селами (а их население считалось сельскими жителями)⁶.

Исследование экономики («народного хозяйства») и ее влияния на жизнь и развитие страны и населения шло с учетом этого факта. При этом в виду имелись разные цели. Например, для публициста Н. П. Огарёва представляли первостепенную важность проблемы организации революционного движения. Считается, что именно он первым представил методологию районирования (социальный анализ частей страны, выявление специфики их производительных сил, учет природных условий и этнического состава населения). Он также постулировал идею объективного существования «и впервые предложил принципы выделения интегральных экономических районов, охватывающих хозяйство и природу в их сочетании»⁷. Впоследствии эта мысль стала основной в работах на темы районирования. Более того, утверждалось даже, что конфигурация экономических районов и сетка АД не могут совпадать в принципе. Другим общим местом исследований стала забота об «обеспечении народном». Одни авторы (К. И. Арсеньев, К. С. Веселовский, П. П. Семёнов-Тян-Шанский и др.) считали первостепенным уровень развития ведущей отрасли экономики — сельского хозяйства⁸. Другие (П. Крюков, Д. И. Менделеев и проч.) ориентировались на промышленность: наличие ресурсов, техническое состояние производства, степень распространения передовых технологий и т. д.⁹

На рубеже XIX–XX вв. началось складывание «новой географии», то есть науки о пространственных взаимосвязях. Мир понимался как совокупность регионов — «областей», отличающихся внутренним единством, объединяемых природными, климатическими, рельефными и прочими особенностями, условиями хозяйствования, ресурсной обеспеченностью и т. д. Важным постулатом стала «естественность» границ этих регионов, не сковываемая административными барьерами, существующая поверх и вне политических условностей¹⁰. Специфическим подвидом этой науки стала экономическая география, в поле зрения которой находился пространственный аспект «народного хозяйства». Ее представители (Д. И. Рихтер, А. Н. Челинцев и др.) делали упор на аграрную сферу, которая, по их мнению, являлась главным двигателем хозяйственного освоения территории страны. «Нужно найти однообразные местности, которые могли бы характеризоваться однородными чертами строя сельского хозяйства», потому что «типы организации» такового локализованы географически в тех или иных местах в соответствии с природными, исторически сложившимися техническими и прочими условиями. Каждую такую местность следует рассматривать как единое целое, которое и должно являться «объектом политики». На сходных позициях стояли и такие выдающиеся экономисты, как Н. Д. Кондратьев, А. Я. Чаянов и др. Эти авторы получили общее название «генетиков», а их метод — «генетического» (или «познавательного»)¹¹.

По отношению к актуальному АД ученые в целом заняли критическую позицию. Если в начале XIX в. профессор Петербургского университета, автор учебников по географии России Е. Ф. Зябловский полагал, что выделение районов в ходе научного исследования может привести к «хаосу», и предлагал придерживаться того, что установлено «от правительства», то уже

⁶ Подробнее см.: Город и деревня в Европейской России: сто лет перемен. М., 2001. С. 71–76.

⁷ Голубчик М. М. Идеи Н. П. Огарёва об экономическом районировании и современные проблемы территориального разделения труда в Российской Федерации // Вестник Мордовского университета. 1997. № 2/3. С. 100–105.

⁸ Арсеньев К. Начертание статистики Российского государства. СПб., 1819; Арсеньев К. И. Статистические очерки России. СПб., 1848; Семёнов-Тян-Шанский П. П. Статистика поземельной собственности и населенных мест Европейской России. СПб., 1880.

⁹ Крюков П. Карта промышленности России. СПб., 1853; Менделеев Д. И. Фабрично-заводская промышленность и торговля России. СПб., 1893.

¹⁰ Подробнее см.: Лоскутова М. В. «Наука областного масштаба»: идея естественных районов в российской географии и истоки краеведческого движения 1920-х гг. // Ab Imperio. 2011. № 2. С. 93–97.

¹¹ Подробнее см.: Меерович М. Г. «Генетики» и «телеологи» — дискуссия о районировании СССР // Архитектон: известия вузов. 2012. № 4. С. 63–79. URL: http://archvuz.ru/2012_4/8/ (дата обращения: 01.05.2022).

к середине века возобладало представление о необходимости независимого научного изучения обширных пространств страны. Веселовский в своих статистико-картографических работах игнорировал губернские границы в пользу естественных признаков (климат, типы почв и т. д.)¹². Семёнов-Тян-Шанский ориентировался на размещение населения и критиковал сетку губерний за усреднение цифр, маскирующее «иногда весьма резкие контрасты в населенности частей» таковых. В качестве альтернативы он предложил 14 «естественных областей», каждая из которых обладает своими типическими чертами (прежде всего природно-хозяйственными)¹³. «Числовой» принцип дробления территории видел в качестве единственного соображения власть предержавших его сын, статистик и географ В. П. Семёнов-Тян-Шанский. Он пришел к заключению о «случайности и искусственности» официального деления на губернии и уезды, его несоответствии физико-географическим условиям и реальному положению дел¹⁴ (его особенно поразило то, что такие крупные промышленные центры, как Иваново-Вознесенск и Орехово-Зуево, не являлись центрами ни губернии, ни даже уезда). Ученый «решил твердо произвести в своем опыте полную статистическую революцию и навсегда отказаться, при установлении торгово-промышленных районов, от каких бы то ни было губернских и уездных границ»¹⁵. Об искусственности административных границ писал видный этнограф и краевед В. В. Богданов¹⁶.

Можно сказать, что в начале XX в. «демократическая» идея экономического районирования стала вектором движения научной мысли, предпочтительным вариантом ухода от «механистической, централизованной и бюрократизированной системы» официального АД. Неслучайно именно в этом духе виделась его реорганизация после падения монархии. Особая комиссия Временного правительства по подготовке территориальных реформ разработала проект создания на месте прежних губерний Российской империи 21 области. Каждая из них должна была основываться на определенном региональном рынке (которые к тому времени уже выделили и систематизировали ученые), главным условием выступала способность существовать в условиях самостоятельности и самокупаемости, регулировать и комплексно развивать свое «народное хозяйство»¹⁷. Правда, осуществление плана откладывалось до созыва Учредительного собрания, однако магистральное направление все же обозначили.

Оно, как «рамочная идея», очень подошло пришедшим к власти большевикам. Те, оказавшись «на коне» во многом неожиданно и ситуативно, не имели проработанного плана преобразований. Их лидер и главный идеолог В. И. Ульянов (Ленин) задолго до 1917 г. высказывался в отношении «царского» АД в схожем с экономистами-географами духе, решительно отвергая его «средневековые, крепостнические, казенно-бюрократические» принципы: «Не может быть и речи ни о какой сколько-нибудь серьезной местной реформе в России без уничтожения этих делений и замены их действительно "современными", действительно отвечающими требованиям не казны, не бюрократии, не рутины, не помещиков, не попов, а капитализма делениями»¹⁸. Однако конструктивной альтернативы он предложить не смог, будучи уверен, что все расставят по своим местам «пролетарская революция» и ее неперенный спутник – «живое творчество масс».

Реальность, впрочем, оказалась иной, и к ней приходилось приноравливаться. VIII съезд РКП(б) (март 1919 г.) принял новую программу партии, которая определила задачи «на переходный период от капитализма к социализму». Если ранее осуществление коммунистических идеалов предполагало уничтожение государства как аппарата подавления, то теперь «коммунистическое строительство» планировалось вести как раз посредством государства. Но это должна была быть структура нового типа, основанная на принципе диктатуры пролетариата, — вплоть до того, что «основной ячейкой государства становится не территориальный округ, а производственная

¹² Подробнее см.: Черницова О. В. Константин Степанович Веселовский. К 200-летию со дня рождения // Известия РАН. Сер. географическая. 2019. № 1. С. 120–123.

¹³ Подробнее см.: Неизвестные и малоизвестные страницы отечественного районирования. М., 2006. С. 74–82.

¹⁴ Семёнов-Тян-Шанский В. П. Город и Деревня в Европейской России. СПб., 1910. С. 44–48.

¹⁵ Цит. по: Полян П. М. Вениамин Петрович Семёнов-Тян-Шанский, 1870–1942. М., 1989. С. 42.

¹⁶ См.: Лоскутова М. В. Указ. соч. С. 101.

¹⁷ Усягин А. В. Указ. соч. С. 159.

¹⁸ Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т. 24. М., 1973. С. 147.

единица (завод, фабрика)»¹⁹. Соответственно предстояло измениться территориальному устройству: его основой становилась сеть крупных пролетарских центров, «стягивающих» тяготеющие к ним земли. Сформировать же эту сеть как взаимосвязанную и эффективную и можно было на основе разработок экономистов-географов. Союзу ученых и большевиков способствовал и другой, не менее важный мотив: «Факторы, которые выглядят в первом приближении явно экономическими, были в то же время и откровенно идеологическими. Концепция примата... производственных отношений, "базиса" над "надстройкой" была одной из ключевых в теории К. Маркса»²⁰.

В декабре 1919 г. VII Всероссийский съезд советов принял Постановление «О советском строительстве», которое давало указание «ускорить работу по проведению нового административно-хозяйственного деления Р.С.Ф.С.Р. преимущественно на основе экономического тяготения»²¹. Общие принципы переустройства поручалось разработать административной комиссии при президиуме ВЦИК. Уже на первом ее заседании в январе 1920 г. историк М. Н. Покровский, представлявший наркомат просвещения, предложил «считать устаревшими и подлежащими изменению» границы волостей, уездов и губерний, доставшихся от «старого режима» и «созданных не по принципам экономической жизни и не приносивших к классовым пролетарским центрам», при районировании же — «положить в основу пролетарский город». Начальник центрального статистического управления П. И. Попов считал необходимым районировать «по признаку промышленному, по общему развитию промышленности», «по отдельным отраслям промышленности». Он указал и на другие важные ориентиры: возможности для внутреннего товарооборота, географическое положение административных центров, пути сообщения (водные и железнодорожные магистрали)²². Данные суждения развивали еще дореволюционные идеи Ленина об особом значении крупных индустриальных городов (например: «Петербург — географический, политический, революционный центр всей России. За жизнью Петербурга следит вся Россия. Всякий шаг Петербурга является руководящим примером для всей России»²³).

Концептуальную основу процессу районирования сообщил государственный план электрификации России (ГОЭЛРО), принятый на VIII Всероссийском съезде советов в декабре 1920 г. Это, впрочем, был план развития не одной только электроэнергетики, а экономики в целом, которая рассматривалась как единый энергетический комплекс. Разработка плана явилась, пожалуй, пиком «творческого взаимодействия» новой власти и ученых: официально ею руководило правительство, а непосредственную работу осуществляла государственная комиссия под руководством известного энергетика Г. М. Кржижановского; в ее деятельности участвовало около 200 ученых и инженеров²⁴.

Стержневой для плана явилась теория систем, согласно которой каждая составная часть территориальной организации представляет собой единый организм-систему, цельный с пространственной, организационной, хозяйственной и транспортной точек зрения. На территории страны выделялось восемь таких систем — экономических районов (Северный, Центрально-промышленный, Донецко-Южный, Приволжский, Уральский, Кавказский, Туркестанский и Западно-Сибирский). Уже в конце 1921 г. один из руководителей комиссии инженер-энергетик И. Г. Александров озвучил окончательный вариант районирования. Подчеркивалось, что районный принцип планирования позволяет установить теснейшую связь между природными ресурсами, навыками населения, накопленными предыдущей культурой ценностями и новой техникой, и получить наилучшую производственную комбинацию, проводя таким образом, с одной стороны, целесообразное разделение труда между отдельными областями, а с другой — организуя область в крупную комбинированную систему. Озвучивалась сетка из 21 района, на которые предстояло разделить страну (Северо-Западный, Северный, Западный, Центрально-промышленный, Ветлужско-Вятский, Уральский, Юго-Западный, Центрально-Черноземный, Средне-Волжский, Юго-Восточный, Южный горнопромышленный, Кавказский, Западно-Сибирский,

¹⁹ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1986). Т. 2: 1917–1922. М., 1983. С. 78.

²⁰ Усягин А. В. Указ. соч. С. 160.

²¹ Съезды Советов РСФСР в постановлениях и резолюциях: сб. документов. М., 1939. С. 152.

²² ГА РФ. Ф. Р-5677. Оп. 1. Д. 4. Л. 1.

²³ Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т. 32. М., 1969. С. 225.

²⁴ Алексеев П. В. Революция и научная интеллигенция. М., 1987. С. 84.

Кузнецко-Алтайский, Енисейский, Ленско-Ангарский, Якутский, Дальневосточный, Западно-Киргизский и Восточно-Киргизский, Туркестанский)²⁵.

Дальнейшая работа велась под руководством административной комиссии ВЦИК. Ее руководитель, председатель ВЦИК М. И. Калинин, наставлял: «В каждом советском районном объединении должен быть какой-нибудь солидный пролетарский центр». В первоначальный список вошли 10 городов: Ленинград, Смоленск, Москва, Воронеж, Саратов, Самара, Омск, Новониколаевск, Екатеринбург, Ростов-на-Дону. Позднее добавили Архангельск, Иваново-Вознесенск, Нижний Новгород, Хабаровск, а Омск исключили²⁶. В феврале 1922 г. комиссия представила «Тезисы по вопросу об экономическом районировании России». В них утверждалось единство хозяйственного и управленческого подходов: «В основу районирования должен быть положен экономический принцип... и вытекающее из него разделение на районы», которые «должны послужить основой для установления нового административного деления, соответствующего требованию достижения системы управления, обеспечивающей наивысшее развитие производительных сил страны; первым членением республики должна явиться область в границах и с центром экономического района; второй административной единицей должна быть губерния, которой более целесообразно было бы присвоить совершенно новое наименование — округа; уезд должен быть совершенно уничтожен, и за округом должна следовать волость, увеличенная в территориальном размере. При такой структуре — 1) область, 2) округ, 3) волость — общее количество административных единиц значительно снизится сравнительно с существующими». Также отмечалось, что районирование позволяет построить «проект хозяйственного развития района на базе наилучшего использования всех возможностей при наименьших затратах»²⁷.

Ленин не только одобрил выработанный план, но и лично доложил его на XI съезде партии (март–апрель 1922 г.), объявив: «У нас теперь деление России на областные районы произведено по научным основаниям, при учете хозяйственных условий, климатических, бытовых условий, условий получения топлива, местной промышленности и т. д.»²⁸ Доклад о районировании был подготовлен для окончательного его утверждения на III сессии ВЦИК в мае того же года. Однако вместо сессии его рассмотрело только совещание членов ВЦИК. Те, приняв во внимание высказанные в отношении плана возражения, приняли решение о проверке выводов админкомиссии с передачей на изучение республиканским и губернским органам.

Возражения поступили, прежде всего, политического характера. Предложенное районирование отрицало всю проведенную к тому времени работу по строительству национальных автономий, предлагая вместо него систему внеэтнических макрорегионов. Правда, автономии не упразднились, а должны были войти в тот или иной район, — но Александров еще на стадии разработки утверждал: «Национальное объединение по существу малорационально в экономическом отношении. Может быть, было бы возможно объединение национально-культурное, независимо от экономических районов»²⁹. Эту точку зрения разделяли многие и в научных кругах, и в партийных. Выступая в феврале 1922 г. на обсуждении плана районирования в совете национальностей наркомата по делам национальностей РСФСР, Александров заявил, что некоторые автономии экономически слабы и несамодостаточны, единственный путь их подъема — объединение с промышленными центрами. Такая перспектива привела к тому, что план районирования восприняли в штыки «националы»: «Проект не согласован с нашей общей политической линией... идет вразрез с национальной политикой»; «Отдельные автономные республики — Татарская, Крымская, Башкирская — должны быть отдельными экономическими районами»; «Главное (в докладе. — Прим. авт.) — централизация вокруг крупных индустриальных центров, а исторические, национальные предпосылки при этом опускаются»; «Нужно беречь национальные особенности»; и др.³⁰

²⁵ Саушкин Ю. Г. Экономическая география: история, теория, методы, практика. М., 1973. С. 88–89.

²⁶ Кудряшева Н. В. Региональная политика большевиков и определение принципов административно-территориальной реформы (1920–1928 гг.) // Проблемы истории российской цивилизации: сборник научных трудов. Саратов, 2007. Вып. 3. С. 131.

²⁷ Районирование СССР: сборник материалов по районированию с 1917 по 1925 год. М.; Л., 1926. С. 47–50.

²⁸ Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т. 45. М., 1970. С. 115.

²⁹ Цит. по: Алампиев П. М. Экономическое районирование СССР. Кн. 1. М., 1959. С. 99.

³⁰ Цит. по: Чеботарёва В. Г. Наркомнац РСФСР: свет и тени национальной политики, 1917–1924 гг. М., 2003. С. 260–262.

Но возражения звучали также и от коллег-ученых. Экономисты-«генетики» отвергли идею плановиков о совмещении районирования и «администрирования». «Считаем необходимым подчеркнуть, что выделенные организационно-производственные районы ни в коем случае не могут являться основанием для административного деления губернии», — писал Чайнов. Создатель концепции аграрных «генетических районов» А. Н. Челинцев протестовал против «придуманности», «измышленности» разработок Госплана, требовал выводить их из «корней исторически сложившихся условий». Особое недовольство вызвало то, что плановики во исполнение идеологической установки в основу административно-хозяйственного членения территории положили не сельскохозяйственное производство, а промышленное. По мнению «генетиков», отрыв от условий конкретной местности в угоду произвольному расположению промышленных новостроек разрушал естественное районирование России³¹. В Институте экономических исследований при наркомате финансов РСФСР замечали: «Выделение экономического района» — дело трудное. Здесь нет ничего бесспорного, наоборот, все спорно. В конечном счете решение вопроса зависит от того, какие предполагать интересы: промышленности или сельского хозяйства, промышленности крупной или промышленности средней или мелкой, интересы сибиряков или интересы уральцев... Самая возможность построения экономически действительно законченного района является в большей или меньшей степени утопической»³².

Следствием критики стало то, что воплощение плана районирования в целом отложили, вместо этого решив устроить его апробацию в сельскохозяйственном и промышленном регионах. На роль таковых избрали соответственно Северный Кавказ и Урал. Но если Уральская область возникла уже в ноябре 1923 г. путем простого объединения губерний и во многом механического создания низовых единиц управления (округов и районов)³³, то Северо-Кавказский край появился на карте страны только в январе 1925 г.: «Районирование Северного Кавказа было первым в истории опытом... выделить в единый административно-хозяйственный район крупный экономический комплекс с многонациональным составом населения. Надо было найти такие формы взаимоотношений объединявшихся... наций и народностей, которые обеспечивали бы общий хозяйственный подъем всего края и свободное развитие каждой национальности»³⁴.

Именно тогда оформились отличия края от области. Прежде всего, в состав первого входили этнические автономии, причем, как специально оговаривало «Положение о Северо-Кавказском крае», «все права, предоставленные им постановлениями об их образовании и последовавшими в развитие этих постановлений законоположениями, оставались неприкосновенными»³⁵. Далее, край характеризовали большая территория, удаленность от центра, его внешняя административная граница одновременно являлась государственной границей РСФСР³⁶. С учетом этих условий и на тех же принципах вскоре появились два новых края: в мае 1925 г. — Сибирский, а в январе 1926 г. — Дальневосточный³⁷.

«Положения» закрепляли за властями новых территориальных образований широкий объем полномочий. В ведение их высших органов — съездов советов — входили «обсуждение вопросов, имеющих общегосударственное значение, а также рассмотрение и решение всех местных вопросов в пределах края, округа и района и принятие мер к поднятию их в политическом, хозяйственном и культурном отношениях». Для этого краевым властям передавался ряд прав и функций центральных органов, а окружным — прав и функций структур упраздняемых губерний.

³¹ Меерович М. Г. Указ. соч.

³² Цит. по: Килин А. П. Многоукладная экономика как индикатор эффективности районирования на Урале (1923–1924 гг.) // Российские экономические реформы в региональном измерении: сборник материалов Всероссийской научной конференции, посвященной столетию начала НЭПа (Новосибирск, 16–17 сентября 2021 г.). Новосибирск, 2021. С. 376.

³³ Подробнее см.: Соловьёва Т. В. План ГОЭЛРО и административно-территориальное устройство Урала в 1920-е гг. // Шестые Татищевские чтения: тезисы докладов и сообщений (Екатеринбург, 20–21 апреля 2006 г.). Т. 1. Екатеринбург, 2006. С. 204–210.

³⁴ Нечипурнова Н. С. Партийное руководство опытным административно-хозяйственным районированием Северного Кавказа. Орджоникидзе, 1968. С. 76–77.

³⁵ Там же. С. 79.

³⁶ Малая советская энциклопедия. Т. 5. М., 1937. С. 891.

³⁷ Тархов С. А. Указ. соч. С. 76–77.

Края получили большие возможности в бюджетно-финансовой сфере, управлении промышленностью, торговлей, сельским и лесным хозяйством, составлении планов. А главное — обрели право голоса на республиканском уровне. Им становились подотчетны расположенные на их территории учреждения и предприятия, они могли выступать с законодательной инициативой на уровне РСФСР, обсуждать вопросы, имеющие общегосударственное значение, и даже приостанавливать осуществление на своей территории распоряжений наркомов республики³⁸. Комплекс этих факторов делал края в политическом, экономическом и культурном отношении значительно более мощными, чем «царские» губернии. Фактически они оказывались равными союзным республикам.

После успешного оформления первых двух краев начал подниматься вопрос о полномасштабной реформе — районировании всей территории страны. Этому придавалось принципиальное значение. Еще в 1922 г., представляя позицию Госплана, Александров подчеркивал: «Мы решили, что Россия, благодаря очень тяжелому экономическому положению, принуждена сейчас вызывать к жизни силы с мест, в этом спасение государства. Необходимо вызвать инициативу. Губернии своими средствами не могут поднять хозяйства, а область может»³⁹. Спустя несколько лет, будто развивая эту мысль, секретарь комиссии ВЦИК по районированию К. Д. Егоров доказывал: «В настоящее время основным принципом организационно-территориальной проблемы является оформление целостных и связанных культурными, экономическими и бытовыми условиями единиц. Структура организационно-территориального устройства, предусматриваемого районированием, представляет из себя объединение связанных между собою общностью экономических интересов и единством политики более мелких хозяйственных организмов в более крупные, в целом составляющие государство... Практика показала, что нет ни одного организационно-экономического вопроса, не связанного с территориальными вопросами, и, наоборот, нет голых, чисто-технических, "территориальных проблем" ... Районирование, таким образом, является организационной задачей, скрепляющей отдельные части государства в единое целое и разрешающей проблему общественного сотрудничества всего трудового населения и разделения труда между населением, отдельных районов и между центром и местами. Районирование устанавливает сотрудничество между народами нашей федерации»⁴⁰.

Однако в центральных структурах власти назревало беспокойство. Усложнялся контроль над регионами, а степень обретаемого ими влияния, казалось, неизбежно должна была стимулировать амбициозность их руководителей, стремление к экономической автаркии в рамках «подвластной» территории и формированию лояльного управленческого слоя, а в итоге — тенденции к сепаратизму. Об этом говорилось достаточно откровенно. Так, например, секретарь ЦК ВКП(б) В. М. Молотов отмечал, что «районирование... дает по партийной линии минусы, ибо сейчас ЦК непосредственно управляет губкоммами, а после должен будет управлять через областные центры, т. е. появятся новые инстанции». Наиболее полно передал позицию «верхов» представитель Госплана РСФСР Н. М. Тоцкий: «Оформившиеся области предъявляют целый ряд вполне законных претензий на расширение своих прав, в связи с этим энергичным напором мест и возникает вопрос: а к чему же это ведет?.. Совершенно ясно, что центральным наркоматам придется многим пожертвовать в пользу областей. Придется вообще, по-видимому, произвести значительную реконструкцию центрального аппарата. И вот это неясное сознание того, что перед нами стоят какие-то огромные проблемы, с одной стороны, а с другой стороны, естественно, этот процесс... не только в советских органах, но и в партийных органах, создает те настроения, ту атмосферу неопределенности, которую мы переживаем»⁴¹.

Надо признать, для таких опасений имелись основания, коренившиеся в совсем недавнем опыте. В 1917–1919 гг. на территории РСФСР существовали объединения советов депутатов трудящихся, сформированные на надгубернской основе, фактически в рамках хозяйственных регионов. И уже тогда в центре с тревогой отмечались «некоторые сепаратистские тенденции местных

³⁸ Нечипурнова Н. С. Партийное руководство... С. 74, 80–83.

³⁹ Цит. по: Карелин Е. Г. Указ. соч. С. 209.

⁴⁰ Районирование СССР: сборник материалов... С. 10–11.

⁴¹ Цит. по: Карелин Е. Г. Указ. соч. С. 222–223.

советских властей» и их открытая оппозиция тем или иным указаниям. Например, один из лидеров большевиков Г. Е. Зиновьев, возглавлявший Северную область (один из самых промышленно развитых регионов страны с центром в Петрограде, с крупным «отрядом рабочего класса» и сильной парторганизацией), в ответ на попытки понизить ее статус заявил, что это может быть воспринято пролетариатом «колыбели революции» как незаслуженная обида и вызвать волнения⁴². Не менее решительные настроения бытовали на Урале. На состоявшемся в мае 1918 г. областном съезде по управлению национализированными предприятиями представитель левых эсеров М. К. Ерошкин заявил: «Урал есть нечто самостоятельное и целое. Самостоятельность Урала давно уже носится в воздухе, и сейчас необходимо создать единое Уральское хозяйство, что нам прежде воспрещалось, и отклонить предлагаемую руку центра, так как управление из Питера и Москвы всегда было и будет бюрократическим. Мы должны образовать особую Уральскую республику. В Москве или Петербурге должен быть только секретариат с целью информации, а не управления областью»⁴³. Делегат, конечно, излагал «федералистские» положения программы своей партии, — однако их вполне разделяли и руководители местных большевиков. Конечно, подобные демарши не могли не восприниматься болезненно. Поэтому руководство РКП(б) взяло курс на упразднение областных объединений. Однако теперь, в середине 1920-х гг., ситуация фактически повторялась: «госплановские» края и области будто оказывались «вторым изданием» областных объединений периода Гражданской.

Сторонники реформы пытались развеять опасения («Районирование не есть прием децентрализации, а наоборот, один из важных методов концентрации сил, внимания, воли, руководства и организации в советском строительстве»⁴⁴), однако не преуспели. Их неудача объяснялась перипетиями политической борьбы. 1925 г. — время, пожалуй, наиболее остро противостояния в партийных верхах, когда в схватке за главенство сошлись, с одной стороны, генеральный секретарь ЦК РКП(б) И. В. Сталин и поддерживающая его группировка, а с другой — «новая оппозиция». Ее лидеры, занимая высокое партийное положение, являлись также лидерами региональными: Л. Б. Каменев — председателем Московского совета депутатов, Г. Е. Зиновьев — Ленинградского. «Колыбель революции» должна была стать центром крупной области, охватывавшей весь Северо-Запад РСФСР. Ее районирование началось еще весной 1924 г. (причем без санкции центра), к концу года Ленинградская область уже существовала фактически и функционировала⁴⁵. Со своей стороны, Москва по проекту Госплана становилась центром колоссальной Центрально-промышленной области (ЦПО), обнимавшей, по сути, всю Центральную Россию, подчинив такие важные города, как Тула, Тверь, Иваново-Вознесенск и др. Все это делало руководителей будущих областей фигурами исключительными по влиятельности. «Аппарат впервые столкнулся с новой формой оппозиции — организованной по территориальному признаку. Опасность создания фракций, опирающихся не только на идейное единство, но и на областные парторганизации, "расщепление партии на отдельные центры", воплотились в реальность в виде "новой оппозиции"». Упустить из рук рычаги влияния означало для центра крайнее ослабление позиций. В результате «на XIV партсъезде реформа районирования была официально политизирована. Отныне ее судьба должна была решаться исключительно на уровне ЦК ВКП(б)»⁴⁶. В мае 1926 г. экономическое совещание при СНК РСФСР, а затем президиум ВЦИК приостановили все работы по районированию и ликвидировали организационные и плановые структуры в неоформленных областях, а в июне закрыли и комиссию по районированию РСФСР⁴⁷.

Помимо политической существовала и другая причина свертывания работ. Районирование по самой своей природе оказалось слишком сильно связано с нэпом. Между тем в середине

⁴² Цит. по: Кушнир А. Г. Реорганизация политико-административного деления России как средство захвата и удержания власти (из опыта революционных преобразований 1917–1918 годов) // Отечественная история XX века: экономическая, политическая и социальная жизнь, преподавание в вузе. Материалы международной конференции, посвященной 70-летию В. З. Дробижева. М., 2004. С. 272.

⁴³ Филоненко А. Л. ВСНХ: идея и реальность. Магнитогорск, 1998. С. 113.

⁴⁴ Районирование СССР: сборник материалов... С. 11.

⁴⁵ Кушнир А. Г. Демократическая альтернатива... С. 137–139.

⁴⁶ Там же. С. 141.

⁴⁷ Там же. С. 158–159, 161.

1920-х гг. в этой политике происходили качественные изменения. Фактически в первоначальном виде она осуществлялась лишь в первые годы, после чего начались планомерные ограничения возможностей рынка и усиление роли структур власти в экономической жизни; все это время шла активная антинэповская пропаганда, идеалом которой выступал «военный коммунизм»⁴⁸. Уже XIV съезд ВКП(б) (1925) провозгласил задачу «превращения страны из аграрной в индустриальную», а по сути – курс на форсированную индустриализацию и плановую экономику. Начался отказ от прежних, весьма относительных свобод, а также связанных с политикой нэпа проектов.

Однако, как вскоре выяснилось, план районирования вовсе не был сдан в архив. В декабре 1927 г. XV съезд ВКП(б) принял решение возобновить и довести эту работу до конца «с целью наиболее полного охвата плановым руководством народнохозяйственной жизни страны». Указывался конкретный срок окончания работ — пять лет⁴⁹. Но вскоре осуществление задачи оказалось ускорено. Формальным основанием послужил призыв председателя Госплана Кржижановского, который утверждал, что медлить нельзя по двум причинам. Первая вызывалась стремлением системно и планомерно противодействовать приближавшемуся мировому кризису. Вторая заключалась в усложнении структуры АТД. Кржижановский обращал внимание на действие общего правила в отношении административного устройства всякой страны: чем больше число управляемых единиц, чем разнообразнее они по предметам ведения и объему территории, тем сложнее передаточная цепь, тем менее эффективно управление, и наоборот⁵⁰. В результате уже в мае 1929 г. было объявлено об окончании административно-экономического районирования РСФСР, «что создает более благоприятные условия для усиления подъема народного хозяйства на основе дальнейшего расширения прав местных исполкомов, развития инициативы низовых органов власти и приближения их к населению, а также вовлечения в социалистическое строительство широких масс пролетариата и трудящихся деревни»⁵¹.

На деле, однако, форсированное районирование отвечало вовсе не задачам рациональной организации территории. Оно явилось инструментом очередного (и последнего) этапа внутривнутрипартийной борьбы 1920-х гг., известного как «борьба с правым уклоном». Устранение «левой оппозиции» — Троцкого, Каменева, Зиновьева и др. — знаменовало фактическую победу сталинской группировки. Тем не менее в политическом руководстве еще сохраняли позиции и пользовались заметным влиянием такие фигуры, как Н. И. Бухарин, А. И. Рыков и М. П. Томский. Они занимали в вопросе индустриализации особую позицию, выступая за умеренные темпы, учет интересов сельских производителей и в целом реалистичный курс, опиравшийся на имеющиеся ресурсы и возможности. Сталин и его группа же, находясь под влиянием «военной тревоги» и нарастающих экономических трудностей, предлагали форсирование изменений, «решительный бой кулачеству» и прочим «внутренним врагам». А поскольку относительно самой необходимости индустриализации разногласий не имелось, остроту приобрел вопрос о темпах и методах «строительства социализма». И тут сталинцы столкнулись в лице «правых» с весьма влиятельной оппозицией: в дискуссиях на пленумах ЦК 1928 г. верх одержали сторонники продолжения нэпа⁵².

Этот сюжет неразрывно связан с проблематикой районирования. Преобразование АТД на его основе оказалось удобным способом перетряхнуть партийно-советский аппарат: «Контролировать состав сократившегося более чем в 4 раза количества край- и облбюро ВКП(б) стало намного проще. При этом задача продвижения в региональные партструктуры своих ставленников облегчалась для сталинского большинства тем, что на переходный период для проведения работ, связанных с районированием, надлежало образовать областные (краевые) бюро ЦК ВКП(б), состав которых утверждался, а фактически — назначался Политбюро. Тем самым сталинской фракции удалось

⁴⁸ Подробнее см.: Лютов Л. Н. Обреченная реформа. Промышленность России в эпоху НЭПа. Ульяновск, 2002. С. 17–70; Гимпельсон Е. Г. Почему свернули НЭП? // НЭП. Экономические, политические и социокультурные аспекты. М., 2006. С. 87–95.

⁴⁹ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1986). Т. 4: 1926–1929. М., 1984. С. 228.

⁵⁰ ГА РФ. Ф. Р-3316. Оп. 64. Д. 551. Л. 10–12.

⁵¹ Съезды Советов РСФСР в постановлениях и резолюциях... С. 379.

⁵² Подробнее см.: Фельдман М. А. Власть, ученые, рабочие СССР в годы нэпа: проблемы взаимоотношений. Екатеринбург, 2020. С. 247–350.

в течение нескольких месяцев второй половины 1928 — начала 1929 г. заменить большую часть регионального партруководства. Это была настоящая "кадровая революция", последствия которой во многом предопределили поражение "правых уклонистов"⁵³.

Ускорение работ по районированию повлияло также на обстановку в науке. Курс на строительство плановой экономики вызвал дискуссию о методах планирования, в которой сошлись представители «генетического» и «телеологического» направлений⁵⁴. Первое, наследовавшее одноименному направлению в экономико-географических исследованиях, основывалось на выявлении объективных («стихийных») законов и тенденций экономического и социального развития, призывало следовать за естественным развитием «народного хозяйства» и, конечно, отвергало жесткий, универсалистский характер плановых заданий. Его представляли к тому времени уже авторитетные ученые: Кондратьев, Чаянов, Челинцев, В. А. Базаров и др. Второе явилось порождением новой реальности и рассматривало плановую деятельность как механизм реализации заданных «партией и правительством» целей экономической политики. Неудивительно, что в числе лидеров «телеологов» оказались, например, глава центральной комиссии при Госплане СССР С. Г. Струмилин и другие высокопоставленные фигуры «экономического блока»⁵⁵.

Выступления «генетиков» воздействовали на позицию и взгляды части партийных функционеров, особенно относившихся к умеренным кругам. Так, в январе 1928 г. на заседании комиссии оргбюро ЦК ВКП(б) по районированию СССР прозвучала критика проекта районирования. Утверждалось, что замена старых административных центров, к которым привыкло крестьянское население, на новые не выявила преимуществ. Поднималась проблема «выхолащивания» прав РСФСР, «так как очень мощные в политическом и экономическом отношении области и края составят [ей] конкуренцию». По итогам прений комиссия посчитала, что более выгодно остаться при старом губернском делении, а районирование начать «годика через два», сам же вопрос оказался снят с повестки дня⁵⁶.

В свете подобных событий «телеологам» победа над оппонентами виделась вопросом жизни и смерти (как минимум карьерной), поэтому борьба шла не менее серьезная, чем в структурах власти. Причем она еще и органично «вписалась» в общее идеологическое наступление на сферу знания: «укрепление» коммунистами («коммунизацию») Академии наук, «академическое дело», «Шахтинское дело» и сходные процессы, повлекшие за собой волну гонений на «буржуазных специалистов» («спецеество»), и т. д.⁵⁷

В конечном итоге победили — в общем, предсказуемо — сталинская группировка и поддерживавшие ее круги. Однако воплощенный в жизнь план районирования достаточно сильно, даже принципиально отличался от первоначального. Прежде всего потому, что, как отмечалось выше, оказался подчинен проблеме национального размежевания. Это привело к тому, что цельные хозяйственные комплексы проекта 1921 г. оказались расколоты. Так, например, спланированное районирование Северного Кавказа на Кавказскую и Южную горнопромышленную области не состоялось из-за того, что их территории занимали части разных союзных республик (в частности, посягали на земли УССР). Пришлось корректировать конфигурацию Уральской области, включавшей часть Башкирской АССР. Также стремились не допускать появления слишком мощных и обширных административно-хозяйственных единиц — именно такая судьба постигла сконструированную учеными ЦПО, вместо которой создали Нижегородский край, Московскую и Ивановскую промышленные области. С другой стороны, в том же 1929 г. был образован колоссальный Сибирский край, охвативший сразу несколько экономических районов Госплана. «Причина этого, очевидно, в том, что основные усилия были направлены на восстановление и развитие хозяйства европейской части СССР. Для развития Востока страны государство в тот период еще не имело достаточных возможностей, что делало менее актуальным

⁵³ Воробей А. П. «Кадровая революция» на Европейском Севере России (1929–1930 гг.) // Отечественная история. 2004. № 6. С. 68.

⁵⁴ Подробнее см.: Меерович М. Г. Указ. соч.

⁵⁵ Абалкин Л. И. Избранные труды. Т. 3. М., 2000. С. 567.

⁵⁶ ГА РФ. Ф. Р-3316. Оп. 64. Д. 551. Л. 45–61.

⁵⁷ Подробнее см.: Перченко Ф. Ф. «Дело Академии наук» и «великий перелом» в советской науке // Трагические судьбы: репрессированные ученые Академии наук СССР. М., 1995. С. 201–235.

практическое значение районирования этой территории по сравнению с западными частями страны», — объяснялось позднее⁵⁸.

Самый масштабный проект новой власти в сфере организации территории России имел, таким образом, противоречивые результаты. Он получил высокую оценку на XVI съезде ВКП(б) (1930): «Проведение до конца экономического районирования страны значительно ускоряет индустриализацию ранее отсталых районов, окраин и национальных республик, создает там новые промышленные и пролетарские центры и облегчает более правильное целесообразное распределение промышленности и сельского хозяйства на всей территории СССР»⁵⁹. Эта оценка перекочевала в научную литературу и воспроизводится по сей день. В частности, говорится, что это была первая и в российской, и в мировой истории попытка выстроить региональное управление на научной основе. Отмечается новаторство идеи совмещения экономического и административного аспектов⁶⁰. Реформа видится «реальной попыткой разделения функций управления между центральными и региональными органами, реальной попыткой децентрализации управления»⁶¹, наделения регионов до известной степени широкой самостоятельностью в хозяйственных вопросах. «Исторические сложившиеся... крупные экономические районы... оптимально для того времени соединяли промышленное и сельскохозяйственное производства, образовывали единые народно-хозяйственные комплексы, ориентирующиеся на сокращение перевозок, новые технологии, привлечение недостающих трудовых ресурсов»⁶²; «Районирование связало пространственную организацию СССР с прогнозируемым и планируемым развитием хозяйственной специализации области. Принципиально новый тип партийно-государственной власти позволил впервые в российской истории региональную организацию власти поставить в зависимость от экономических районов страны»⁶³.

Такое отношение связано, похоже, в первую очередь с инерцией оценок. Не стоит также сбрасывать со счетов и своеобразный «научный патриотизм». Ведь план районирования оказался одной из немногих дошедших до воплощения разработок ученого сообщества (а в изучаемой сфере — и вовсе единственным) и тем самым противопоставляется всему остальному, «бюрократическому» опыту строительства АТД. Однако уже сам трудный, почти десятилетний путь к воплощению, неоднократные приостановки и корректировки не с лучшей стороны характеризуют реалистичность разработки, ее «проходимость». Похоже, сама власть не нуждалась в столь амбициозном проекте. Больше того, позиция и деятельность «верхов» не просто не сочетались с районированием, его формой и смысловым наполнением, но открыто отрицали их. В качестве примера можно привести активное конструирование этнических автономий или планомерное усиление централистских тенденций в управлении экономикой. Поэтому можно считать удивительным не столько то, что опыт районирования оказался таким краткосрочным, сколько то, что до него дело вообще дошло. И показательно, что воплощением проект обязан не собственной состоятельности, а соображениям политической борьбы.

На деле районирование попросту не имело сколько-нибудь значительного времени, чтобы дать ощутимые плоды. Исследователи справедливо отмечают, что оно «не успело выявить своих преимуществ, не смогло обрести свое законченное выражение и остановилось на этапе административного формирования с некоторым использованием экономических факторов»⁶⁴, что «в условиях администрирования регионы, не успев утвердиться в новом качестве, так и не приобрели самостоятельного значения»⁶⁵. Более того, весь курс центральной власти

⁵⁸ Калашникова Т. М. Экономическое районирование. М., 1982. С. 108.

⁵⁹ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1986). Т. 5: 1929–1932. М., 1984. С. 124.

⁶⁰ Сухопара Ф. Н. Единство экономического и административного районирования в СССР // Вопросы размещения производства и экономического районирования. М., 1960. С. 259–260.

⁶¹ Исляев Р. А. Административно-территориальное устройство Советской России и СССР... С. 10.

⁶² Алексеев В. В. От централизации к дезинтеграции России // Россия на рубеже XXI века: оглядываясь на век минувший. М., 2000. С. 18.

⁶³ Карелин Е. Г. Создание и функционирование регионального механизма власти в районированной Западной области России в 1929–1937 гг. // Среднерусский вестник общественных наук. 2008. № 1. С. 42–43.

⁶⁴ Малышева Е. П. Территориальное устройство советского государства // Территория и власть в новой и новейшей истории Российского государства. М., 2012. С. 164.

⁶⁵ Иванова Е. А. Административно-территориальная реформа в РСФСР... С. 69.

нацеливался как раз на подавление межрегиональной интеграции, замыкание всех связей и логистических цепочек на центр.

И здесь стоит вернуться к главному. Районирование конца 1920-х гг. уже не было тем, что задумывалось в начале десятилетия. По сути, говорить о едином районировании смысла не имеет. Водораздел проходит по 1926 г.: если «до» планы сохраняли верность изначальному замыслу, то «после» в виду имелось совсем иное. Реформа «превратилась в рычаг административно-бюрократической системы для решения сугубо политических задач укрепления и развития самой этой системы»⁶⁶. Края и области создавались исходя из политических и кадровых соображений, вместо децентрализации или разделения полномочий между центром и регионами предполагалось прямо противоположное.

И естественно, что спустя всего лишь несколько лет новая территориальная структура начала подвергаться преобразованиям. Причем они имели принципиальный характер и привели в итоге к ее демонтажу. «Госплановские» регионы оказались раздроблены на более мелкие административно-территориальные единицы под теми же названиями (края и области)⁶⁷. Фактически произошел возврат к «казенно-бюрократическому» принципу устройства АТД Российской империи, который, как выяснилось, гораздо лучше соответствует целям и задачам нового режима.

У этой контрреформы имелись и другие причины. Здесь и уже отмеченная смена политического курса, отказ от идеи совмещения рынка и социализма в пользу форсированной индустриализации. И обусловленное этим конструирование жесткой «вертикали власти», не предполагавшей низовой инициативы. И вызванные «великим переломом» негативные явления (массовые волнения населения, неконтролируемые миграции и т. п.), требовавшие максимального внимания управленческих структур («Практика колхозного строительства показала, что крупные области и края не в состоянии оперативно управлять сельским хозяйством через сеть большого количества низовых районов»⁶⁸). И стремление подорвать положение местных партийно-хозяйственных кадров — «удельных князей» и их клиенты, которые, как стало в середине 1930-х гг. казаться Сталину, приобретают несоразмерное влияние и угрожают ослабить влияние центра⁶⁹. Наконец, отказ от районирования должен был утвердить интеллектуальную монополию идеологического режима (и, в первую очередь, его «вождя») — теперь именно он определял, в каком направлении и как будет развиваться страна.

Тем не менее экономический аспект территориальной организации как таковой не потерял своего значения полностью. Он переместился из управленческой сферы в сферу теоретическую: научных исследований, планирования. Так, еще в конце 1920-х гг. административно-хозяйственные районы стали базой регионального планирования экономического развития. Первый пятилетний план в территориальном разрезе составляли по 24 районам страны, причем им охватывалось все «народное хозяйство» в этих районах⁷⁰. Позднее «естественно-исторические условия и экономические факторы тщательно учитывались... при разукрупнении областей и краев в РСФСР... с целью улучшения политического и хозяйственного руководства. Разукрупнение областей (краев) проходило, как правило, в границах основных и внутривнутриреспубликанских экономических районов с тем, чтобы не нарушить их специализации и ранее образовавшихся связей, а также чтобы сохранить за вновь образуемыми областями (краями) определенный хозяйственный профиль»⁷¹.

В то же время оказалось, что «при возросшем числе краев и областей стала невозможной разработка общесоюзного народнохозяйственного плана в территориальном разрезе по всей административной таксономии»⁷². В ответ на это в структурах Госплана выработали проект комплексного развития экономических районов. Некоторые специалисты видят в нем своего рода

⁶⁶ Кушнир А. Г. Демократическая альтернатива... С. 6.

⁶⁷ Тархов С. А. Указ. соч. С. 81–84.

⁶⁸ Сухопара Ф. Н. Указ. соч. С. 263.

⁶⁹ Подробнее см.: Хлевнюк О. В. Номенклатурная революция: региональные руководители в СССР в 1936–1939 гг. // Российская история. 2016. № 5. С. 43–44.

⁷⁰ Сухопара Ф. Н. Указ. соч. С. 261.

⁷¹ Павловский Р. С., Шафир М. А. Административно-территориальное устройство СССР. М., 1961. С. 24.

⁷² Экономическая география СССР: учебник для экономических специальностей вузов. М., 1983. С. 225.

реакцию на дробление «госплановских» регионов⁷³. Он получил поддержку руководства страны и был отражен в принятом на XVIII съезде ВКП(б) (1939) третьем пятилетнем плане — с его помощью предполагалось решить проблему производственно-территориальных отношений⁷⁴. В 1939–1940 гг. плановики и сотрудники отдела размещения производства Института экономики Академии наук СССР провели исследовательскую работу, в результате которой сгруппировали территорию страны сначала в 9, а затем в 13 «основных экономических районов». Однако они оказались чрезмерно велики, поскольку представляли собой объединения ранее определенных районов. Кроме того, они служили лишь для оперативных целей: сбора статистико-экономической информации и планирования размещения производительных сил⁷⁵. Так что полноценным возрождением идеи экономического районирования их считать нельзя, и, как отмечалось позднее, на то, чтобы стать научно обоснованным районированием СССР, это деление не претендовало⁷⁶.

В послевоенное время профессор МГУ Н. Н. Колосовский в результате длительной и кропотливой работы выделил по типу перспективного индустриального развития 26 «объективно существующих» районов страны⁷⁷. Более того, в преддверии XIX съезда партии (1952) в докладной записке на имя секретаря ЦК Г. М. Маленкова он призвал «организовать разработку... новой системы экономического районирования в соответствии с современным политико-административным делением страны»⁷⁸. В таком совмещении ученый видел залог ускоренного развития производительных сил. Однако из-за скоростной смерти он не успел дать развернутое обоснование предложенной им сетки. Кроме того, как отмечалось позднее, его идеи «не были облечены... в форму конкретных рекомендаций, непосредственно касающихся структуры органов управления»⁷⁹.

Перед преемниками Сталина в числе первоочередных встала задача интенсификации развития экономики. На этом фоне началась борьба с «ведомственностью» — всевластием министерств в подконтрольных им отраслях (в этом усмотрели причину пробуксовки выполнения плановых заданий, неудовлетворительных темпов внедрения новых образцов техники, незаинтересованности в развитии территорий и др.). В феврале 1957 г. с этой целью приняли решение о полномасштабной реформе управления промышленностью. Предполагалось упразднение большинства ведомств при одновременном создании территориальных органов хозяйственного управления — советов народного хозяйства (совнархозов). Эта идея обсуждалась уже на декабрьском пленуме ЦК (1956). Ее озвучили лидеры некоторых региональных парторганизаций, которые предложили создавать структуры такого рода как полноправные органы, а не дополнения к министерствам⁸⁰. Их поддержал лидер партии Н. С. Хрущёв, и началась работа над проектом преобразований. Глава Госплана Н. К. Байбаков считал целесообразным создавать укрупненные совнархозы, которые должны были действовать в рамках экономических районов⁸¹. Однако разработка последних специалистами на тот момент еще не была завершена. К тому же против выступил Хрущёв, который в январе 1957 г. направил в президиум ЦК записку с обоснованием реформы⁸². «Крупные объединения, может быть, дело более далекой перспективы, — писал он, — создание их потребует внесения некоторых корректив в административное деление, сейчас же я бы придерживался того мнения, что эти управления следовало бы, как правило, создавать в пределах существующих административных границ... здесь у нас имеются законченные партийные, профсоюзные и советские организации, которые при новой структуре управления будут играть не последнюю роль в формировании и обеспе-

⁷³ Адамеску А. А. К совершенствованию территориально-организационной структуры России // Российский экономический журнал. 1993. № 10. С. 65.

⁷⁴ Колосовский Н. Н. Избранные труды. Смоленск, 2006. С. 94, 123.

⁷⁵ Саушкин Ю. Г. Указ. соч. С. 438.

⁷⁶ Белоусов И. И. О проекте экономического районирования СССР, составленном Н. Н. Колосовским // Вопросы географии. Сб. 41: Экономическая география. М., 1957. С. 29.

⁷⁷ Белоусов И. И. Указ. соч. С. 34–46; Калашникова Т. М. Указ. соч. С. 113–114.

⁷⁸ Колосовский Н. Н. Указ. соч. С. 125.

⁷⁹ Хорев Б. С. Региональная политика в СССР (экономико-географический подход). М., 1989. С. 57.

⁸⁰ Демичев Е. В. Реформа управления промышленностью и строительством 1957–1965 гг. в контексте специфики отечественной истории. М., 2008. С. 131.

⁸¹ Там же. С. 136–137.

⁸² Президиум ЦК КПСС. 1954–1964. Т. 2: Постановления. 1954–1958. М., 2006. С. 530–539.

чении выполнения принимаемых планов для этих микроэкономических районов». Затронул он и вопрос АД: «Впоследствии, с учетом экономической целесообразности, может быть, придется кое-где пойти на объединение мелких областей или на присоединение их к более крупным».

Во время обсуждения положений реформы руководители мощных областей (Свердловской, Иркутской и др.) предлагали организовать на их базе крупные («многообластные») экономические районы с единым совнархозом, что «будет способствовать более полной реализации принципа децентрализации управления»⁸³. Однако «подавляющее большинство участников всенародного обсуждения поддержало предложение... о создании советов народного хозяйства... применительно к существующему административному делению», поскольку «значительная часть краев и областей... имеет развитую промышленность и представляет собой достаточно крупные экономические районы»⁸⁴.

Закон СССР «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством» был принят в мае 1957 г. Территорию Союза разделили на 105 экономических административных районов (их стали просторечно называть «совнархозами»), из которых 70 пришлись на Российскую Федерацию⁸⁵. В них вошли одна или (реже) несколько соседствующих административно-территориальных единиц, представлявших собой единый хозяйственный комплекс или регион со сложившимися экономическими особенностями. Однако из-за отсутствия научно обоснованного районирования руководить промышленностью предстояло в рамках АД, созданного в 1930-е гг. «главным образом для управления сельским хозяйством»⁸⁶.

Для научной сферы хозяйственная реформа стала поворотным пунктом и имела, возможно, даже большее значение, чем для экономики страны. Кржижановский — в ту пору академик и руководитель Энергетического института АН СССР — организовал переиздание плана ГОЭЛРО, затем выпуск сборника материалов и статей «Вопросы экономического районирования СССР (1917–1929 гг.)» (1957) и сборника работ Колосовского «Основы экономического районирования» (1958). Эти публикации стали сигналом для научного сообщества, и в последующие годы теоретические проблемы районирования и обоснование новой «сетки» экономических районов превратились в полноправное направление исследований.

Основным их содержанием стало изучение размещения производительных сил, выделение экономических районов на основе естественного хозяйственного тяготения территорий, определение сущности, главных проблем, условий и путей развития хозяйства каждого района с целью помощи государственному планированию народного хозяйства⁸⁷. Однако создание экономических административных районов привнесло принципиальный вопрос — возможно ли формирование экономических районов «сверху» или исследователи должны лишь фиксировать объективно существующие и развивающиеся районы. Ленинградский экономист-географ П. М. Алампиев и представители его научной школы выступали за первый вариант. Сам Алампиев писал: «В условиях социалистического планового хозяйства государство берет под свой контроль процессы формирования и развития районов. Экономико-географическая наука и народнохозяйственное планирование определяют наиболее рациональные пути формирования и нормального развития системы экономических районов... Развитие экономических районов происходит в соответствии с планами, предвидящими ход этого развития, регулирующими этот процесс, что является одним из примеров сознательного руководства экономической жизнью в условиях социализма»⁸⁸. Ему вторили единомышленники: «Формирование экономических районов происходило не самотеком, а под воздействием партийных, советских и хозяйственных органов, на основе планового веде-

⁸³ Малышева Е. П. Советский опыт администрирования // Административные реформы в России: история и современность. М., 2006. С. 483–484.

⁸⁴ Цит. по: Четыркин В. М. Проблемные вопросы экономического районирования. Ташкент, 1967. С. 25.

⁸⁵ Малышева Е. П. Советский опыт администрирования... С. 485.

⁸⁶ Саушкин Ю. Г. Указ. соч. С. 438–439.

⁸⁷ Там же. С. 127.

⁸⁸ Алампиев П. М. Об объективной основе экономического районирования и его перспективном характере // Вопросы размещения производства и экономического районирования. М., 1960. С. 245, 251.

ния социалистического хозяйства»⁸⁹. Другие исследователи — последователи идей Колосовского из МГУ — выступили решительно против такой трактовки. Они указывали, что еще в начале 1920-х гг. разработаны учеными и одобрены Лениным принципы, согласно которым выделение административных областей — объектов политического управления — отражает и завершает объективный процесс экономического районирования⁹⁰. Таким образом, столкнулись два подхода: представители одного из них отстаивали чистоту идей 1920-х гг. и выступали за их дальнейшее развитие, приверженцы другого стремились соответствовать веяниям современности, характеризовавшейся постоянными структурными перестройками. Фактически это был новый виток борьбы между «генетиками» и «телеологами».

Спор оказался столь интенсивным, что его вынесли на III съезд Географического общества СССР (1960). В дискуссии приняли участие более 50 ученых, в том числе из-за рубежа. Докладчики — Алампиев и Ю. Г. Саушкин (МГУ) — представили «свои» методики и сетки экономического районирования, а также аргументы по предмету дискуссии. Так, Саушкин отстаивал точку зрения, согласно которой «экономические районы не обязательно должны иметь административный атрибут»⁹¹, на что О. А. Кибальчич (АН СССР) заметил, что «нет полной ясности в вопросе влияния административно-политических границ на районные формы группировок производительных сил»⁹². Откликаясь на доклад Алампиева, представитель Географического общества И. С. Юнчев заявил: «Из требования единства административного и экономического районирования вытекает необходимость исследовать и практически проверить оставшуюся в наследство от 30–40-х годов сеть областей и краев; некоторые области окажется целесообразным объединить, а некоторые разделить или ликвидировать». Кроме того, «следует пересмотреть сложившуюся систему районирования страны и исследовать вопрос о ее упрощении»⁹³. Резолюция гласила: «Съезд считает необходимым, чтобы экономико-географы усилили разработку теоретических вопросов экономического административного районирования, административно-территориального деления страны и практических вопросов совершенствования сетки экономических административных районов и областного деления»⁹⁴.

Таким образом, результаты дискуссии оказались двоякими. С одной стороны, верх одержала концепция объективного существования экономических районов. С другой, идея совмещения экономического районирования и административного деления не была отвергнута. Более того, на фоне лозунгов о «создании производительных сил коммунизма» она не просто «получила права гражданства» в науке, но и быстро набрала вес. Необходимость укрупнения областей с перспективой последующего совпадения новых единиц управления с экономическими районами отмечалась большинством авторов как желательный путь развития территориальной организации советского государства.

В то же время дошла до официального оформления сетка экономических районов. Вскоре после XX съезда КПСС (1956) в Госплане создали комиссию по разработке предложений в области экономического районирования. В ходе работы выявилось много разногласий. «Объективная основа экономического районирования необычайно сложна. В жизни не существует совершенно обособленных районов. Сеть экономических связей не обрывается на границах районов, а непрерывна. Экономическое районирование выделяет лишь наиболее существенное в связях районов, а оценка того, что же является самым существенным, в каждом данном случае не так проста», — отмечал Алампиев⁹⁵, будто пересказывая аргументы критиков «госплановского» районирования начала 1920-х гг. Итогом работы комиссии оказался ряд схем, из которых предпочтение отдали проекту сотрудников географического факультета МГУ и Института комплексных транспортных проблем

⁸⁹ Сухопара Ф. Н. Указ. соч. С. 263.

⁹⁰ Саушкин Ю. Г. Указ. соч. С. 128.

⁹¹ Материалы III съезда Географического общества СССР по проблеме «Экономическое районирование страны». Л., 1961. С. 12.

⁹² Там же. С. 55.

⁹³ Там же. С. 63–64.

⁹⁴ Там же. С. 81.

⁹⁵ Алампиев П. М. Проблемы генерального экономического районирования СССР на современном этапе. Л., 1959. С. 8.

при Госплане, предложивших организацию на территории страны 17 ареалов. В 1957 г. эту схему представили правительству в качестве проекта, а в 1961 г. ее утвердило постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР. Основой для нее послужили материалы 1920-х гг. и наработки предвоенных лет. Так, около половины новых районов — расположенных преимущественно на Востоке — были оформлены именно на рубеже 1930–1940-х гг. В 1963 г. сетку уточнили (что характерно — решением «партии и правительства», а не научного сообщества), численность районов выросла до 18, из которых 10 приходились на РСФСР (Северо-Западный, Центральный, Волго-Вятский, Центрально-Чернозёмный, Поволжский, Северо-Кавказский, Уральский, Западно-Сибирский, Восточно-Сибирский, Дальневосточный)⁹⁶. Однако их сформировали строго в границах уже существующих союзных республик, так что экономическая составляющая снова, как и в 1920-е гг., отступила перед административно-политическими соображениями.

Постепенно приобрело широкое распространение понятие «территориально-производственный комплекс»: совокупность расположенных рядом друг с другом взаимосвязанных производств. ТПК стал даже рассматриваться как новая форма «основного экономического района страны»⁹⁷. Примечательно, что это понятие довольно быстро переключалось из терминологического аппарата экономической географии в лексику документов партийных и государственных органов, о «комплексах» заговорили применительно ко всем сторонам жизни общества. Уже XXIII съезд КПСС (1966) требовал «дальнейшего улучшения размещения производительных сил, комплексного развития и специализации хозяйства союзных республик и экономических районов»⁹⁸. Новый глава партии Л. И. Брежнев указывал, что «новую экономическую систему управления предстоит превратить в единый взаимосвязанный комплекс, т. е. в систему в полном смысле этого слова»⁹⁹, «речь идет о подлинно-научном подходе к освоению огромных пространств Российской Федерации... который сочетал бы решение актуальных задач сегодняшнего дня с учетом отдаленных перспектив развития страны»¹⁰⁰. Названные сюжеты — и их территориальные аспекты — обсуждались на съездах партии и далее. Так, в решениях XXIV (1971) и XXV (1976) обращалось внимание на «прогрессивность процесса территориально-производственного комплексирования в стране», отмечались некоторые уже сформированные комплексы¹⁰¹. Постоянно подчеркивалась необходимость совершенствования организационной структуры управления «народным хозяйством», в том числе «преодоление ведомственной разобщенности, более полное сочетание отраслевого и территориального управления»¹⁰². В решениях XXV и XXVI (1981) подтверждался курс на формирование новых ТПК в Сибири, Казахстане и других районах.

В этих условиях признания и кажущегося интереса властных структур вновь вырос интерес к экономическому районированию в целом и к проблеме его связи с АТД в частности. Говорилось, что «в СССР под влиянием экономической необходимости из-за перемен в территориальном разделении труда, в экономических связях по обоюдному согласию изменяются даже границы союзных республик»¹⁰³. Подхлестывали воображение ученых и обстановка объявленной в 1965 г. экономической реформы, и заявления партийного лидера — например, о том, что «административные границы и ведомственная подчиненность не должны служить препятствием к введению более эффективных форм управления»¹⁰⁴.

Как следствие, начали регулярно поступать предложения о возможных преобразованиях. Их авторам наиболее эффективным представлялось совмещение экономических и управленче-

⁹⁶ Малышева Е. П. Советский опыт администрирования... С. 480–481, 489.

⁹⁷ Саушкин Ю. Г. Указ. соч. С. 420.

⁹⁸ Материалы XXIII съезда КПСС, 29 марта — 8 апреля 1966 г. М., 1966. С. 264.

⁹⁹ «Наши недостатки, трудности и проблемы не такие мелкие, чтобы можно было себе позволить закрывать на них глаза»: засекреченное выступление Л. И. Брежнева на Пленуме ЦК КПСС 15 декабря 1969 г. URL: <http://www.alexanderyakovlev.org/almanah/inside/almanah-doc/1014781> (дата обращения: 05.04.2022).

¹⁰⁰ Интересы народа, забота о его благе — высший смысл деятельности партии. Встреча избирателей с Л. И. Брежневым // Правда. 1971. 12 июня. С. 2.

¹⁰¹ Кибальчич О. А. Территориально-производственные комплексы // Большая советская энциклопедия. Т. 25. М., 1976. С. 508.

¹⁰² См.: Материалы XXVI съезда КПСС. М., 1981. С. 201; Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. С. 149.

¹⁰³ Саушкин Ю. Г. Указ. соч. С. 369.

¹⁰⁴ Отчетный доклад Центрального Комитета КПСС // Материалы XXIV съезда КПСС. М., 1971. С. 68.

ских функций. Выдвигались такие идеи, как пересмотр границ областей, их укрупнение (или, реже, дробление излишне крупных единиц — краев) в видах «сближения административно-территориальных границ с границами экономических районов»¹⁰⁵. Наиболее активно они звучали с середины 1970-х гг. — в период подготовки новой Конституции СССР и после ее принятия (1977). Утверждалось, что «слияние областей в рамках новых интегральных экономических районов и их административное оформление — задача будущего, но уже сейчас нужно вести научную разработку этой проблемы»¹⁰⁶. Конечно, задачи такого рода ставились не сами по себе, а «в связи с созданием производительных сил коммунизма»¹⁰⁷ — намеченную в Программе партии основную цель никто не отменял. Более того, именно идеологические постулаты (при Хрущёве — строительство коммунизма, при Брежневе — развитого социализма) служили установочными для исследований. Как следствие, возможные преобразования АТД подавались именно в качестве одного из путей строительства нового общества, наиболее рациональной и научно обоснованной его организации в пространственном отношении. Однако по сути ничего принципиально нового не предлагалось, все предложения так или иначе отсылали к опыту 1920-х гг. Наиболее последовательно в таком духе высказывался авторитетный экономист-географ, глава Совета по территориальной организации общества при президиуме Географического общества СССР Б. С. Хорев, посвятивший доказательству целесообразности своей точки зрения многочисленные публикации. По его мнению, «вновь подтверждена... идея о необходимости принципиального единства экономического районирования и административно-территориального деления в условиях социализма (с обязательным учетом особенностей национально-политического районирования)»¹⁰⁸. Он проявил себя твердым сторонником и неустанным пропагандистом «необходимости восстановления на практике концепции советского регионализма, начало формированию которой было положено в 20-е гг.»¹⁰⁹.

Впрочем, существовал и иной, еще более радикальный взгляд на будущее территориальной организации при социализме. Она как таковая должна была исчезнуть, уступив место производственному принципу управления «народным хозяйством» (создание крупных объединений и предприятий, что «позволит партийным организациям более целеустремленно решать текущие и перспективные вопросы ускорения научно-технического прогресса»¹¹⁰). Здесь уже «перекидывался мостик» к Программе РКП(б) 1919 г., идеям производственной ячейки как основной единицы государства.

Все это время власть, казалось, давала основания полагать, что масштабная реформа территориального устройства не за горами. На это указывала уже Программа партии, постулировавшая, что «границы между союзными республиками в пределах СССР все более теряют свое былое значение, поскольку все нации равноправны, их жизнь строится на единой социалистической основе... все они объединены общими жизненными интересами в одну семью и совместно идут к единой цели — коммунизму»¹¹¹. На рубеже 1962–1963 гг. подверглась реформированию система экономических административных районов. Их численность сократилась более чем вдвое —

¹⁰⁵ Немцев В. А. Правовые и организационные проблемы административно-территориального деления союзной республики: (на материалах Восточной Сибири и Дальнего Востока). Иркутск, 1974. С. 47, 58–59; Ржевский В. А. Территориальная организация Советского государства. Саратов, 1966. С. 85, 104; Саушкин Ю. Г. Указ. соч. С. 440; Попов Г. Х. Управление экономикой: некоторые вопросы теории и практики // Коммунист. 1976. № 19. С. 79; Аганбегян А. Г. О сочетании отраслевого и территориального принципов руководства экономикой // Вопросы географии. Сб. 109: Географические аспекты управления. М., 1978. С. 23–24; Шафир М. А. Административно-территориальное устройство Советского государства. М., 1983. С. 139.

¹⁰⁶ Волынская Б. Н. Проблемы областного районирования (на примере РСФСР) // Вопросы географии. Сб. 109. С. 194.

¹⁰⁷ Четыркин В. М. Указ. соч. С. 26–27.

¹⁰⁸ Хорев Б. С. Актуальные проблемы управления территориальной организацией советского общества, социально-экономическое районирование и территориальное планирование // Вопросы географии. Сб. 109. С. 57, 60.

¹⁰⁹ Хорев Б. С. Региональная политика в СССР... С. 9.

¹¹⁰ См., например: Единый народно-хозяйственный комплекс: содержание и закономерности развития. М., 1985. С. 252–253.

¹¹¹ Программа Коммунистической Партии Советского Союза // Справочник партийного работника. Вып. 4. М., 1963. С. 115–116.

со 105 до 43, в том числе в РСФСР — с 70 до 24¹¹². Необходимость этого Хрущёв объяснял так: «В 1957 г., когда мы обсуждали пути перестройки управления промышленностью и строительством, вносились предложения об организации совнархозов на базе крупных экономических районов, таких, например, как Урал, Западная Сибирь, Центральный промышленный район и т. д. Но тогда было решено вернуться к этим предложениям позднее, когда будет накоплен достаточный опыт. Теперь такой опыт у нас есть»¹¹³. Правда, к сетке экономического районирования укрупненные совнархозы вновь не имели прямого отношения. Напротив, некоторые из них располагались на территории двух соседних районов¹¹⁴.

В 1962 г. также началась разработка проекта новой Конституции СССР, дополнительно стимулировавшая надежды научного сообщества и широкой общественности. Однако в ходе кулуарной работы большая часть идей, предполагавших серьезные изменения в общественно-политической структуре, оказалась выхолощена. «Мы исходим из того, чтобы не допустить, чтобы старая Конституция менялась на сто процентов, не бывает так, ибо ведь ничего и не произошло», — заявил Брежнев летом 1964 г., подводя итог прениям¹¹⁵. Отстранение Хрущёва от власти привело к резкому сворачиванию многих его преобразований. Совнархозы оказались упразднены, произошло возвращение к сталинской ведомственной системе управления экономикой. Далее политическое руководство страны придерживалось позиции сохранения *status quo* и даже не обсуждало всерьез никаких реформаторских идей в этой сфере. АД СССР оказалось дополнительно закреплено в «брежневской» Конституции.

Надо отметить, что высказывания представителей научного сообщества не оставались совсем уж без внимания. Так, именно после их рекомендаций в 1982 г. директивные органы уточнили сетку экономических районов. Корректировка коснулась РСФСР: Северо-западный район оказался разделен на Северо-Запад и Север, в результате численность районов на территории республики достигла 11. Также Башкирскую АССР «перевели» из Поволжского в Уральский район¹¹⁶. Однако на более серьезные коррективы не пошли даже здесь, несмотря на то, что «анализ существующих экономических районов... приводит большинство экономистов и географов... к выводу о необходимости внесения существенных изменений в сложившуюся систему экономических районов... в первую очередь в Сибири, на Дальнем Востоке и северо-западе Российской Федерации. Необходимо уточнить границы Поволжья и Урала»¹¹⁷. Что уж говорить о подвижках применительно к структуре АД.

Впрочем, на данный момент рассекречены не все документы той эпохи, поэтому время от времени внимание историков привлекают довольно неожиданные свидетельства. Например, информация о том, что в начале 1980-х гг. разрабатывался амбициозный проект территориального переустройства СССР. О нем известно только от одного человека — А. И. Вольского, в те годы сотрудника отдела машиностроения ЦК КПСС, а затем помощника генерального секретаря. В интервью конца 1990-х и 2000-х гг.¹¹⁸ он неоднократно обращался к событиям 1982–1983 гг. По его словам, Ю. В. Андропов давно пришел к выводу о том, что национальная составляющая крайне вредна для безопасности и развития СССР, поэтому, получив высшую власть, поручил разработать проект кардинальной реформы АД страны — а именно деления ее территории на экономические зоны. Проект был «работой закрытой», готовили его Вольский и привлеченный им вице-президент АН СССР Е. П. Велихов: «Мы нарисовали 11 разных карт. То "отписывали" Смоленскую область Белоруссии, то Гродненскую — Литве и т. д.». Новые территориально-хозяйственные образования создавались «на основе численности населения, производственной

¹¹² Шумейко В. Ф. Россия: от унитарного к федеративному государству... С. 152.

¹¹³ Хрущёв Н. С. Строительство коммунизма в СССР и развитие сельского хозяйства. Т. 7. М., 1963. С. 354–355.

¹¹⁴ Белоусов И. И. Основы учения об экономическом районировании. М., 1976. С. 151.

¹¹⁵ Стрекалов И. Н. Последняя Конституция Советского Союза: к вопросу о создании. М., 2018. С. 232–233.

¹¹⁶ Шульгина О. В. Указ. соч. С. 151.

¹¹⁷ Калашникова Т. М. Указ. соч. С. 206.

¹¹⁸ Аркадий Вольский: «Власти и бизнесу нужен посредник» // Московские новости. 2001. 19 июня; Аркадий Вольский: «Андропов хотел перестройки» // Московский комсомолец. 2002. 19 ноября; Аркадий Вольский: Лозунг «Бей богатых» для страны опасен // Трибуна. 2005. 27 сентября; Четыре генсека. Аркадий Вольский о Брежневе, Андропове, Черненко и Горбачёве // Коммерсант. 2006. 12 сентября.

целесообразности, и чтобы образующая нация была погашена»¹¹⁹, т. е. подход совпадал с планом районирования начала 1920-х гг.

Это неожиданное и крайне интересное свидетельство. Однако вызывает вопросы то, что сильно разнятся подробности: названия новых образований (зоны, округа, штаты — последний термин, по его словам, был идеей Андропова), их конечная численность (15–16, 20, 29, 41). Упоминание о Литве, Белоруссии и т. д. противоречит утверждениям об уходе от национально-территориального деления. Не до конца ясны и причины, по которым проект не получил воплощения: то ли представленные варианты не устроили главу государства, то ли этому помешали его скорая болезнь и смерть. Дополнительно озадачивает то, что в воспоминаниях Велихова¹²⁰ об этой, без сомнения, крайне важной работе не сказано ни слова.

Тем не менее можно уверенно говорить о том, что идея возвращения к экономическому районированию как основе АТД «в верхах» обсуждалась. Правда, не в связи с «национальным вопросом», а как один из способов «подтолкнуть» буксовавшую экономику, среди прочего — обеспечить «усиление территориального аспекта плана и рациональное сочетание отраслевого и территориального планирования». Документы архивного фонда Н. И. Рыжкова (в описываемый период занимавшего должность секретаря ЦК и заведующего экономическим отделом) показывают наличие этой идеи в «предложениях ученых-экономистов по вопросам совершенствования управления народным хозяйством»¹²¹, например, директора Института экономики Уральского научного центра АН СССР М. А. Сергеева. Поддержали ее и другие авторитетные руководители науки. Так, директор Института экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения АН СССР А. Г. Аганбегян выступил за укрупнение единиц АТД РСФСР, большинство из которых небольшие и не обладают достаточными демографическими, природными и пр. ресурсами для «комплексного развития хозяйства своими силами». На их месте, по его мнению, следовало организовать «12–15 крупных краев»¹²². В 1984 г. «разделить страну на экономические районы» предлагал и директор Института США и Канады АН СССР Г. А. Арбатов¹²³.

Соображения такого рода натолкнулись на твердое неприятие тогдашнего главы правительства Н. А. Тихонова. Смерть Андропова на время сняла вопрос переустройства СССР; даже М. С. Горбачёв на первых порах ставил лишь задачу «ускорения темпов развития экономики». Однако вскоре выяснилось, что такой подход не дает эффекта, и в поисках выхода из тупика обратились к ленинской мысли о «живом творчестве масс» — речь зашла о политических преобразованиях. Начало им положила XIX конференция КПСС (1988), по итогам работы которой были приняты несколько резолюций, в частности «О демократизации советского общества и реформе политической системы» и «О межнациональных отношениях». Глава партии настаивал на том, чтобы «открыть максимальный простор процессам саморегулирования и самоуправления общества, создать условия для полного развития инициативы граждан, представительных органов власти, партийных и общественных организаций, трудовых коллективов», утверждал, что «в полной мере назрела необходимость реорганизации руководства местными делами на принципах самоуправления, самофинансирования и самообеспечения»¹²⁴.

По окончании конференции в ЦК начали поступать отклики на ее решения. Многие из них затрагивали проблему территориальной конфигурации страны. Среди прочего предлагалось обратиться к опыту 1920-х гг.: «Широко обсуждается в письмах перспектива перехода в РСФСР к управлению по крупным регионам... по принципу экономического районирования. По мнению ученого секретаря Президиума Географического общества СССР А. Бринкена (Ленинград),

¹¹⁹ Четыре генсека. Аркадий Вольский о Брежнев, Андропове, Черненко и Горбачёве.

¹²⁰ Велихов Е. П. Мой путь. Я на валенках поеду в 35-й год... Воспоминания. М., 2010.

¹²¹ РГАСПИ. Ф. 653. Оп. 1. Д. 121.

¹²² Аганбегян А. Г. Проблема сочетания отраслевого и территориального управления // Система управления экономикой развитого социализма. Тенденции и проблемы. М., 1982. С. 223–224.

¹²³ РГАСПИ. Ф. 653. Оп. 1. Д. 56. Л. 3.

¹²⁴ О ходе реализации решений XXVII съезда КПСС и задачах по углублению перестройки. Доклад Генерального секретаря ЦК КПСС // XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза. 28 июня — 1 июля 1988 г. Стенографический отчет. Т. 1. М., 1988. С. 48, 53.

для восстановления в полном объеме роли и полномочий Советов как реальных субъектов хозяйствования на подведомственной им территории необходима территориальная реформа. "Основой нового территориального устройства, — пишет он, — должны стать объективно сложившиеся экономические районы с учетом современного состояния экономики, экологической ситуации и перспектив развития"¹²⁵. Вновь, как и в 1920-е гг., ожившая идея районирования предполагала расширение самостоятельности на местах.

Сходные предложения звучали в ходе широкой общественно-политической дискуссии, развернувшейся вслед за дебатами на I съезде народных депутатов СССР (1989). На территории РСФСР предлагалось создать шесть «экономических республик»¹²⁶, в проекте «Конституции Союза советских республик Европы и Азии», разработанной А. Д. Сахаровым, предполагалась территориальная реформа, по итогам которой «бывшая РСФСР образует республику Россия и ряд других республик. Россия разделена на четыре экономических района — Европейская Россия, Урал, Западная Сибирь, Восточная Сибирь. Каждый экономический район имеет полную экономическую самостоятельность»¹²⁷. В ходе работы над новой Конституцией РСФСР, стартовавшей после принятия Декларации о государственном суверенитете (июнь 1990 г.), выдвигались идеи преобразования территориального управления согласно двум принципам: национально-культурному (с целью развития культуры каждого этноса на всей территории страны под эгидой правительства) и социально-экономическому (путем воссоздания крупных экономических районов с межобластными и межреспубликанскими совнархозами с гарантиями полного учета интересов субъектов Федерации)¹²⁸. Децентрализация становилась одним из лейтмотивов преобразований, виделась одним из главных путей выхода из тяжелейшего хозяйственного и социально-политического кризиса.

Предпочтительным видели переход к экономическому районированию как основе новой территориальной организации страны представители научных кругов, среди которых лидировали экономисты. Так, в 1993 г. вышли статьи сотрудников Совета по размещению производственных сил и экономическому сотрудничеству (СОПС) при министерстве экономики РФ и Российской академии наук В. В. Кистанова¹²⁹ и А. А. Адамеску¹³⁰. Отметив архаичность и «объективную необходимость» изменения доставшегося от СССР деления страны, ученые отвергли принцип национально-территориального устройства, который «исчерпал свои конструктивные возможности». Они предложили создать вместо 11 традиционных 18 новых экономических районов-областей, которые, «воплощая процессы хозяйственной интеграции и разделения труда», должны характеризоваться «ярко выраженной общностью производственной специализации и единством перспектив разрешения регионально-комплексных проблем». Позднее, в 1997 г., концепцию районирования представил преподаватель Уральского государственного университета С. Л. Логиновский¹³¹. Указав на количественную избыточность субъектов РФ, он посчитал возможным решить проблему путем укрупнения территорий и, с учетом сложившейся сети экономических районов, выделил в западной части России шесть регионов (Северо-Запад, Северо-Восток, Московский, Центр, Юг, Поволжье), в восточной — три (Урал, Сибирь, Дальний Восток), а также две северные территории (Урало-Сибирская и Дальневосточная).

На этом фоне в начале 1990-х гг. началась самоорганизация российских регионов, власти которых в условиях разрушения старых хозяйственных связей стремились объединить усилия для стабилизации положения. Делалось это в форме межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия субъектов РФ (МРА). Они образовывались на основе сформированных в 1960-е гг.

¹²⁵ Подробнее о дискуссии см.: Из почты ЦК КПСС: о национальном вопросе // Коммунист. 1989. № 15. С. 46–52.

¹²⁶ Соколов В. Н. Демократия и границы // Литературная газета. 2 августа 1989. № 31. С. 10.

¹²⁷ Сахаров А. Д. Конституция Союза советских республик Европы и Азии. Проект (URL: <http://www.sakharov-archive.ru/Raboty/Constitution.htm>).

¹²⁸ Бестужев-Лада И. В. О проектах российской Конституции // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993). Т. 2. М., 2008. С. 854.

¹²⁹ Кистанов В. В. Государственно-территориальное устройство России — на экономическую основу // Экономист. 1993. № 8. С. 57–62.

¹³⁰ Адамеску А. А. Указ. соч. С. 60–71.

¹³¹ Логиновский С. Л. К новому территориальному устройству России? // Полис. Политические исследования. 1997. № 5. С. 141–145.

экономических районов, имея, таким образом, объективную базу для интеграции. В 1990–1992 гг. появились «Дальний Восток», «Большой Урал», «Сибирское соглашение», «Центральная Россия», «Северо-Запад», «Черноземье», «Большая Волга», «Северный Кавказ». Однако масштабы ассоциаций оказались более крупными, некоторые из них объединили территории двух районов¹³². Фактически конфигурация МРА отсылала даже не к экономическим районам, а к областным объединениям конца 1910-х гг.

Вскоре, по прошествии активной фазы потрясений, сплоченность и долговечность МРА стали вызывать сомнения. Тем не менее они виделись предпочтительным вариантом нового АД страны, способствующим также развитию федерализма и повышению эффективности управления. В таком духе выступали как ученые¹³³, так и политики¹³⁴, а со временем идею подхватили и региональные лидеры-«тяжеловесы». Осенью 1998 г., после начала нового политического и экономического кризиса, с инициативой повышения роли МРА в управлении страной выступил глава «Центральной России», губернатор Ярославской области А. И. Лисицын — в этом он видел возможность «помочь Российскому государству, правительству и администрации Президента сформировать ту вертикаль власти, которая была бы работающей и взаимобязанной»¹³⁵. В январе 1999 г. укрепить МРА в целях уменьшения числа субъектов Федерации предложил глава «Сибирского соглашения», губернатор Томской области В. М. Кресс¹³⁶. Эти высказывания звучали особенно весомо с учетом того, что руководители ассоциаций вошли в состав «антикризисного» правительства. Наконец, весной 1999 г. идею поддержал и сам тогдашний премьер-министр Е. М. Примаков¹³⁷.

Явной реакцией на это движение стал Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов РФ»¹³⁸. В нем отсутствовали положения, дававшие МРА возможность принять на себя государственные функции, стать прообразом будущих субъектов Федерации. Они квалифицировались лишь как некоммерческие организации, учреждаемые органами государственной власти субъектов на добровольной основе в целях межрегиональной интеграции и социально-экономического развития. Таким образом, эта возможность реформатирования карты РФ «закрылась».

Незадолго до этого, осенью 1999 г., Адамеску и Кистанов озвучили новый вариант районирования России: на основе 11 традиционных экономических районов предлагалось создать 8 административно-территориальных образований, конфигурация которых почти совпадала с составом ассоциаций. Новые территориальные структуры предполагалось наделить «авторитетным правовым статусом» и назвать федеральными округами¹³⁹.

И весной 2000 г. федеральные округа (ФО) действительно появились на карте РФ (Центральный, Северо-Западный, Северокавказский, Приволжский, Уральский, Сибирский и Дальневосточный). Однако регионалисты сразу же обратили внимание на специфику введенного районирования¹⁴⁰. В процессе определения границ округов не учитывались экономико-географические особенности, ФО не совпали ни с традиционной сеткой экономического районирования, ни с границами появившихся в 1990-е гг. МРА¹⁴¹. Из этих наблюдений делалось предположение, что округа создавались не столько для улучшения положения в экономике, сколько по политическим или даже

¹³² Подробнее см.: Круглов В. Н. Организация территории России в 1917–2007 гг.: идеи, практика, результаты. М.; СПб., 2020. С. 287–288.

¹³³ Например: Сигов И. И. Региональная политика и управление. Чебоксары, 1997. С. 15; Голубчик М. М. Указ. соч. С. 104; Зотова З. М., Саликов М. С. Федеративное устройство России: две позиции. Оптимизация взаимоотношений между Центром и регионами // Полис. Политические исследования. 1998. № 3. С. 204–210.

¹³⁴ Национальный вопрос в Российской Федерации: поиски, иллюзии, возможности. Материалы парламентских слушаний. 22 апреля 1997 г. М., 1998. С. 22–23.

¹³⁵ Интервью телеканалу «НТВ» 29 сентября 1998 г.

¹³⁶ Парламентская газета. 2002. 23 августа.

¹³⁷ Усягин А. В. Система территориального управления Российской Федерации. Н. Новгород, 2007. С. 46.

¹³⁸ Российская газета. 1999. 21 декабря.

¹³⁹ Адамеску А. А., Кистанов В. В. Нужна новая форма территориального управления // Научно-аналитический журнал «Обозреватель – Observer». 1999. № 9. С. 27–34.

¹⁴⁰ Заяц Д. В. Начало новой административно-территориальной реформы? // География. 2000. № 21. С. 1–2.

¹⁴¹ Межевич Н. М. Основные направления региональной политики Российской Федерации. СПб., 2005. С. 54–55.

военно-политическим соображениям — прежде всего, дабы обуздать сепаратистские настроения на местах. В их создании выделась и попытка ослабления влияния ассоциаций с их более оправданной, с точки зрения регионоведения, конфигурацией¹⁴². Хотя создание ФО не означало автоматического роспуска МРА — напротив, ассоциации «подстроились» под округа, приведя свои границы в соответствие с окружными. Их количество сократилось до семи (в соответствии с числом ФО), а членами остались только регионы, входящие в соответствующий округ. Невозможным оказалось и одновременное членство субъекта РФ в нескольких ассоциациях¹⁴³. По сути, произошла перекройка сложившегося за десятилетия районирования, и в этом снова можно усмотреть торжество «телеологического» подхода к пространственной организации над «генетическим».

Тем не менее радикальность нововведения в структурах власти явно осознавалась. Уже осенью 2001 г. рабочая группа Государственного совета РФ по подготовке предложений о системе органов государственной власти и управления в РФ выдвинула идею «оптимизации нарезки федеральных округов». Указывалось, что они созданы «без учета экономического районирования страны и экономического потенциала регионов», и предлагалось «уточнить» их количество и состав, взяв за основу «сложившееся экономическое зонирование страны, особенности организации базовых отраслей экономики, транспортной и социальной инфраструктуры». Численность ФО, согласно проекту, возрастала до 12–15, в каждый должно было входить не более 6–7 субъектов Федерации (предлагалась и обновленная сетка округов). Однако этот проект остался на бумаге, т.к. на него поступило отрицательное заключение министерства финансов РФ¹⁴⁴. Структура ФО сохраняет стабильность, изменения в ней редки и не имели принципиального значения.

Создание федеральных округов и прочие изменения в отношениях Центра и регионов породили ожидания более серьезных изменений, в первую очередь резкого сокращения количества субъектов РФ («укрупнение регионов»). Предложения такого рода — как общероссийского, так и локального характера — высказывали государственные чиновники, политические деятели, представители экспертного сообщества. «Информационный шум» создавал впечатление, что реформа не за горами. Поскольку почти все идеи ставили во главу угла экономический мотив, свою позицию поспешили обозначить и в научном сообществе. Наиболее активно и настойчиво выступал СОПС. Уже в 2000 г. группа его сотрудников (В. В. Кистанов, А. А. Адамеску, П. Е. Семёнов, Ю. А. Тихомиров, Б. М. Штульберг) под руководством главы Совета, академика РАН А. Г. Гранберга выдвинула проект административно-территориальной реформы на основе экономического районирования. Ученые сформировали на территории РФ 18 районов, которые делились (в целом) на 28 территориальных единиц — губерний, а те — на 76 краев и областей. Одновременно предполагалось перераспределение ряда управленческих функций от центра к регионам. Кистанов писал, что «проект докладывался на научных форумах, был опубликован, получил одобрение Администрации Президента и направлен в Комиссию при Президенте Российской Федерации по разработке Программы государственного строительства»¹⁴⁵, однако принят он не был.

В 2003–2004 гг. широкую огласку получил новый проект СОПС, изложенный в книге «Государственно-территориальное устройство России (экономические и правовые основы)» (авторский коллектив — А. Г. Гранберг, А. А. Адамеску, В. В. Кистанов, П. Е. Семёнов, Ю. А. Тихомиров, Б. М. Штульберг)¹⁴⁶. Концептуальная основа осталась прежней. Преобразования предполагалось проводить под эгидой экономического районирования, призванного выполнять три основные функции: политическую (укрепление целостности и устойчивости государства); социально-хозяйственную (создание наилучших условий для развития региональных комплексов хозяйства и товарных рынков); организационную (обеспечение управляемости территориями, регулирование их развития). «АТД должно способствовать построению наиболее рациональной системы государственного аппарата, его упрощению, удешевлению и приближению к массам, расширению

¹⁴² Подробнее см.: Усягин А. В. Система территориального управления... С. 75–80.

¹⁴³ Ноженко М. В., Белокурова Е. В. Северо-Запад России: регион или регионы? СПб., 2010. С. 60.

¹⁴⁴ ГА РФ. Ф. 10156. Оп. 1. Д. 293. Л. 23–95.

¹⁴⁵ Кистанов В. В. Федеральные округа России: важный шаг в укреплении государства. М., 2000. С. 16.

¹⁴⁶ Лимонова Т. Пути России к территориальной федерации // Научно-аналитический журнал «Обозреватель — Observer». 2004. № 5. С. 121–127.

прав территориальных органов в решении вопросов локального значения», — писали авторы, стилистически почти дословно повторяя аргументацию советского периода.

Проект предполагал пересмотр сетки федеральных округов: их оставалось семь (Центр, Северо-Запад, Юг, Приволжье, Урал, Сибирь, Дальний Восток), но менялась внутренняя конфигурация. Округа, в свою очередь, делились на 28 губерний, а те — на 79 областей. По сути, перед нами очередное обращение к идеям 1920-х гг. с их схемой «край/область — округ — район». Есть сведения, что проект рассматривался в правительстве и администрации Президента РФ. Однако он подвергся аргументированной критике как в научных кругах, так и в СМИ, а публичные выступления Адамеску с намеками на поддержку во властных структурах дезавуировал тогдашний министр экономического развития и торговли Г. О. Греф, который назвал соответствующие высказывания «частным научным взглядом авторов»¹⁴⁷.

В конечном итоге общепринятой концепции укрупнения регионов так и не сложилось. А с 2008 г. сошел на нет сам процесс укрупнения, давший довольно скромные результаты; поутихли и разговоры вокруг него. В последующие годы выступления государственных и политических деятелей, затрагивавшие тему изменения АТД, звучали редко, носили разрозненный характер и уже не вызвали такой интенсивной дискуссии, как в 1990-е и 2000-е гг. Курс на поддержание стабильности, принятый руководством страны в начале 2000-х гг., в рассматриваемой сфере выдерживается целенаправленно. Однако вызывает интерес то, что возможные «региональные» преобразования «подаются» и обсуждаются в первую очередь в рамках социально-экономической аргументации¹⁴⁸. Более того, идеи, восходящие к концепции экономического районирования, регулярно фигурируют в решениях высших органов власти. Так, в 2005 г. принят Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»¹⁴⁹, призванный обеспечить на тех или иных территориях страны обстановку наибольшего благоприятствования для хозяйственной, предпринимательской и т. п. деятельности. Им также предусмотрено функционирование «кластеров» — совокупностей экономических зон. В 2011 г. появился закон «О зонах территориального развития в Российской Федерации»¹⁵⁰, действующих на уровне муниципалитетов. В последние годы на уровне правительства выдвинута идея перехода к развитию межгородских агломераций¹⁵¹. Очевидно, что, как и в 1960–1970-е гг., в структурах власти готовы обращаться к научным разработкам, имеющим прикладной характер и не покушающимся на сферу управления.

Обзор истории экономического районирования и попыток его применения к административно-территориальному устройству России порождает вопрос — насколько реалистичны были планы переустройства на его основе? Не с использованием лишь наименования, а с применением принципов и подходов, свойственных ему. Представляется, что ответ — независимо от политического режима — в целом отрицательный.

Дело прежде всего в том, что экономическое районирование изначально складывалось в пику государственному строю. Выработкой его занимались ученые «прогрессивных» взглядов, оно уже в своей основе несло отрицание действовавшего АТД — якобы искусственного, косного, отсталого, «не соответствующего насущным потребностям» и т. д. Отсюда стремление к выявлению «естественных» хозяйственных районов, которые в перспективе должны лечь в основу нового деления страны. Это видение широко распространилось уже в начале XX в., стало альтернативным проектом, подходящим со всех точек зрения (в особенности с учетом его подчеркнутой научности, которая в то время выступала неперемнным атрибутом «прогрессивности»). Многие экономисты-географы принимали участие в общественно-политической деятельности, которая

¹⁴⁷ Останется 29 регионов? // Россия выбирает. 2004. 18 ноября.

¹⁴⁸ Хуснуллин выступил за сокращение числа регионов России // Коммерсантъ. 2021. 24 апреля (URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4792977>).

¹⁴⁹ Собрание законодательства РФ. 2005. № 30, ч. II. Ст. 3127.

¹⁵⁰ Собрание законодательства РФ. 2011. № 49, ч. I–V. Ст. 7070.

¹⁵¹ Лазарева Е. В 37 регионах России будут объединять города // Информационное агентство Ura.ru. 2021. 24 июня. URL: <https://ura.news/articles/1036282531> (дата обращения: 05.04.2022).

в тот период имела по преимуществу оппозиционный характер. В этом смысле неудивительно, что идеи экономического районирования довольно быстро подхватили большевики, искавшие подход, альтернативный «царскому», «казенно-бюрократическому». Главенствовавший на первых порах в идеологической повестке пафос отмирания государства старого вида, строительства общества на принципиально новых, естественнонаучных основах определял многие принципиальные решения. Также благодаря этому к совместной работе удалось «подключить» ранее скептически настроенных представителей научного сообщества («ленинская линия на привлечение крупных специалистов науки»), то есть достигалось сразу несколько целей.

Однако именно этот антигосударственный настрой, императив отказа от мелких единиц АД в пользу крупных «природных» районов, обладающих еще и широкими правами самоуправления, в конечном счете и сыграл против перспектив воплощения данного подхода в его наиболее полном виде, соответствующем оригинальной задумке. Идея отмирания государства сначала подспудно, затем вполне откровенно оказалась снята с повестки дня, сменившись противоположным настроением. Диктовался этот поворот как субъективными, так и объективными соображениями. Однако в любом случае районирование как основополагающий принцип в него попросту не вписывалось. Больше того, создание крупных единиц территориального управления, имевших твердую хозяйственную основу, власти которых обладали широким набором полномочий, само по себе порождало нестабильность. В центре рождались страхи распада страны, на местах же стимулировались если не центробежные настроения, то во всяком случае стремление к большей самостоятельности. Наконец, куда ближе идеологическому посылу нового режима оказывался проект национально-государственного строительства, который должен был сработать на достижение важнейших целей — формирования коммунистической нации, преодолевшей этнические различия и предрассудки, и оказания благоприятного идеологического воздействия на «народы мира».

В результате идея административно-территориальной реформы на основе принципа экономического районирования оказалась перетолкована в политико-идеологическом духе. А по достижении желаемых целей (прежде всего упрочения положения нового строя и его руководства) от нее начали стремительно отказываться. Не в последнюю очередь потому, что выявились многочисленные недостатки воплощенного проекта — прежде всего управленческие, осложнявшие «прохождение сигналов» руководящих органов к нижестоящим. Оказалось, что столь пространственно обширные образования попросту плохо управляемы в рамках жестко централизованного режима, стремящегося к полному контролю над всеми сферами жизни общества. Как следствие, к середине 1940-х гг. следов реформы на карте СССР не осталось.

В последующие десятилетия представители научного сообщества неоднократно пытались актуализировать эту идею. Данное желание можно понять: послесталинское руководство страны регулярно создавало поводы для мечтаний — сначала совнархозовской реформой, затем лозунгами строительства коммунизма или развитого социализма (переход на новую стадию общественного развития требовал и новых форм, в том числе территориальной организации общества). Постоянно звучала и стимулировавшая поиски в этом направлении риторика обращения к «ленинскому наследию», важной (и едва ли не наиболее основательно проработанной) составляющей которого и являлось районирование. Однако всякий раз идеи приходились не ко двору. В советский период сигналы «гасли» в условиях идеологической монополии, предполагавшей, что все проекты переустройства должны исходить только от режима. Ученых — даже в периоды острых кризисов — могли выслушивать, но не более. В поздне- и постсоветские же времена, в обстановке сначала ускоренного распада СССР, а затем страхов распада уже РФ, любые идеи, хотя бы намекавшие на создание чреватой дезинтеграционными процессами нестабильности, могли высказываться и даже достаточно широко дискутироваться, но на уровне структур власти отвергались неизменно и практически демонстративно.

В итоге получается, что воплощению идеи экономического районирования мешали сами ее основы, не говоря уже о конкретном содержании. Без сомнения, «на бумаге» эта идея выглядит весьма внушительно и солидно. Мысль о естественных, «гармонических» основах существования страны и организации жизни в ней очень привлекательна. Однако представляется, что в условиях столь крупной и обширной страны, как Россия, она, к сожалению, порождает не менее естественные

опасения, а при воплощении — и основания для распада. Любое политическое руководство будет стремиться к обратному — максимальному укреплению территориального единства, устранению всех угроз таковому. Подрывает позиции идеи и явно шаткое представление о том, что экономические районы — явление стабильное на длительном промежутке времени. Множество признаков указывает на обратное. Как следствие, воплощение принципа будет означать постоянное изменение границ, а значит, подрыв стабильности и управления, и общественно-политической жизни.

Тем не менее одно наследие экономического районирования осталось в практике территориального управления страны. Это увязка экономического и политического центров административно-территориальных единиц. Если до 1917 г. прямой связи такого рода не существовало, то большевики сделали ставку именно на этот сценарий. С точки зрения идеологии он выглядел оправданно: индустриальные центры — «повседневные скопления пролетариев» — выступали, казалось, естественными оплотами большевиков с их «диктатурой пролетариата», а также должны были влиять на крестьянскую округу, «заражая» ее «пролетарской идеей». Как следствие, именно туда переносились центры губерний, именно таковые становились столицами новых единиц управления (как «регулярных», так и этнических). С середины 1930-х гг., с началом отказа от системы «госплановских» краев и областей, именно вокруг промышленных городов группировались единицы обновляемого АТД. Фактически экономическая, хозяйственная (и прочая — вплоть до культурной) деятельность сосредотачивалась или стремилась в столицу области/края/республики. Однако на практике это вело к обеднению всех аспектов жизни региона, выстраиванию системы, при которой прочие города фактически низводились на уровень поставщиков ресурсов для главного города. Не раз это становилось причиной неудачи тех или иных новых областей (Великолукская, Каменская, Арзамасская, Балашовская и др.), центры которых из-за своей изначальной слабости и невозможности быстро сократить разрыв просто не выдерживали конкуренции с бывшими столицами, и вся округа вскоре возвращалась под контроль последних.

В научных публикациях последнего времени ставится проблема «вторых городов» — как правило, промышленных центров, значимых, но не являющихся центрами областей/краев, подчиняющихся более крупному или равновеликому центру, имеющему «столичный» статус¹⁵². Такие города, как Магнитогорск, Ковров, Нижний Тагил, Новокузнецк, Череповец, сумели сохранить особое значение благодаря вовремя приобретенному потенциалу, другие, типа Липецка, Кургана, Белгорода, смогли стать областными центрами и закрепиться в этом ранге. В то же время отмечается, что разрыв даже между первым и вторым городами той или иной единицы АТД, как правило, слишком большой. Как следствие, «второй город» почти никогда не в состоянии составить серьезную конкуренцию столице и само свое положение может поддерживать лишь при особых условиях.

Мировая практика между тем показывает, что разделение функций административного и хозяйственного (культурного и т. д.) центров между разными городами — не исключая и столицы государств — не просто возможно, но и желательно. Это позволяет рассредоточить политическую и экономическую активность, стимулирует культурное и интеллектуальное развитие, способствует обогащению всех сфер жизни страны и «стягивает» ее пространство гораздо эффективнее и прочнее. В нынешних условиях, когда индустриальная составляющая перестала играть определяющую роль, желательно отойти от устаревшей жесткой схемы советского периода, диктовавшейся дискредитированными ныне идеологическими соображениями.

Подводя итог, история последних десятилетий показала, что главенство «экономизма» как подхода к развитию государства и общества пагубно, стремление дотошно планировать и регулировать хозяйственную жизнь ведет к многочисленным негативным явлениям, а организация управления, исходящая прежде всего из ресурсно-производственных соображений, создает риски для сохранения пространственного единства. К тому же в условиях, когда в управленческой практике господствует принцип политической целесообразности, даже самые научные и точно просчитанные идеи и проекты неизбежно подвергаются искажению. А поскольку нарушение их цельности — залог неудачи воплощения, не приходится удивляться весьма скромным результатам,

¹⁵² Тургель И. Д., Власова Н. Ю. «Вторые» города Урала: от города-завода — к многофункциональным центрам // Региональные исследования. 2016. № 2. С. 43–54.

явно несообразным приложенным для их получения усилиям. Вместе с тем полагаю, что воплощение экономического районирования в управленческую практику явилось шагом в целом положительным, пусть хотя бы и потому, что выявило, в первую очередь, недостатки данного подхода.

REFERENCES

- Abalkin L. I. *Izbrannyye trudy: v 4 t.* [Selected works: in 4 vols.]. Moscow: Ekonomika Publ., 2000, vol. 3. (In Russian).
- Adamescu A. A. [Toward the improvement of the territorial and organizational structure of Russia]. *Rossiyskiy ekonomicheskiy zhurnal* [Russian Economic Journal], 1993, no. 10, pp. 60–71. (In Russian).
- Adamescu A. A., Kistanov V. V. [A new form of territorial administration is needed]. *Nauchno-analiticheskiy zhurnal Obozrevatel' - Observer* [Scientific and analytical journal Obozrevatel - Observer], 1999, no. 9 (116), pp. 27–34. (In Russian).
- Administrativno-territorial'noye ustroystvo Rossii: istoriya i sovremennost'* [Administrative-territorial structure of Russia: history and modernity]. Moscow: OLMA-Press Publ., 2003. (In Russian).
- Administrativnyye reformy v Rossii: istoriya i sovremennost'* [Administrative reforms in Russia: history and modernity]. Moscow: ROSSPEN Publ., 2006. (In Russian).
- Aganbegyan A. G. [On the combination of sectoral and territorial principles of economic management]. *Voprosy geografii* [Questions of Geography], 1978, digest 109: Geographic Aspects of Management, pp. 12–24. (In Russian).
- Aganbegyan A. G. [The problem of combining sectoral and territorial management]. *Sistema upravleniya ekonomikoy razvitoogo sotsializma. Tendentsii i problemy* [Management system of the economy of developed socialism. Trends and problems]. Moscow: Ekonomika Publ., 1982, pp. 223–224. (In Russian).
- Alampiev P. M. [On the objective basis of economic zoning and its prospective character]. *Voprosy razmeshcheniya proizvodstva i ekonomicheskogo rayonirovaniya* [Issues of production location and economic zoning]. Moscow: Gosplanizdat Publ., 1960, pp. 239–253. (In Russian).
- Alampiev P. M. *Ekonomicheskoye rayonirovaniye SSSR* [Economic zoning of the USSR]. Moscow: Gosplanizdat Publ., 1959, book 1. (In Russian).
- Alampiev P. M. *Problemy general'nogo ekonomicheskogo rayonirovaniya SSSR na sovremennom etape* [Problems of the general economic zoning of the USSR at the present stage]. Leningrad: B. i., 1959. (In Russian).
- Alekseev P. V. *Revolyutsiya i nauchnaya intelligentsiya* [Revolution and scientific intelligentsia]. Moscow: Politizdat Publ., 1987. (In Russian).
- Alekseev V. V. [From centralization to disintegration of Russia]. *Rossiya na rubezhe XXI veka. Oglyadyvayas' na vek minuvshiy* [Russia at the turn of the 21st century. Looking back at the past]. Moscow: Nauka Publ., 2000, pp. 7–25. (In Russian).
- Belousov I. I. [On the project of economic zoning of the USSR, composed by N. N. Kolosovsky]. *Voprosy geografii* [Questions of Geography], 1957, digest 41: Economic geography, pp. 29–46. (In Russian).
- Belousov I. I. *Osnovy ucheniya ob ekonomicheskoy rayonirovaniy* [Fundamentals of the economic zoning doctrine]. Moscow: Izd-vo Mosk. un-ta Publ., 1976. (In Russian).
- Bestuzhev-Lada I. V. [On the projects of the Russian Constitution]. *Iz istorii sozdaniya Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii. Konstitutsionnaya komissiya: stenogrammy, materialy, dokumenty (1990–1993)* [From the history of the creation of the Constitution of the Russian Federation. Constitutional Commission: transcripts, materials, documents (1990–1993)]. Moscow: Wolters Kluwer Publ., 2008, vol. 2, pp. 853–856. (In Russian).
- Cadiot J. *Laboratoriya imperii: Rossiya/SSSR, 1890–1940* [The Empire's Laboratory: Russia/USSR, 1890–1940]. Moscow: Novoye lit. obozreniye Publ., 2010. (In Russian).
- Chebotareva V. G. *Narkomnats RSFSR: svet i teni natsional'noy politiki, 1917–1924 gg.* [People's Commissariat for National Affairs of the RSFSR: Light and Shadows of National Policy, 1917–1924]. Moscow: Obshchestvennaya akademiya nauk rossiyskikh nemtsev Publ., 2003. (In Russian).
- Chernitsova O. V. [Konstantin Stepanovich Veselovsky. To the 200th anniversary of the birth]. *Izvestiya RAN. Ser. Geograficheskaya* [Proceedings of the Russian Academy of Sciences. Geographic series], 2019, no. 1, pp. 119–127. (In Russian).
- Chetyrkin V. M. *Problemnyye voprosy ekonomicheskogo rayonirovaniya* [Problematic questions of economic zoning]. Tashkent: Fan Publ., 1967. (In Russian).

Demichev E. V. *Reforma upravleniya promyshlennost'yu i stroitel'stvom 1957–1965 gg. v kontekste spetsifiki otechestvennoy istorii* [The reform of industry and construction management in 1957–1965 in the context of the specifics of national history]. Moscow: In-t biznesa i politiki Publ., 2008. (In Russian).

Edinyy narodno-khozyaystvennyy kompleks: sodержaniye i zakonomernosti razvitiya [A single national economic complex: the content and patterns of development]. Moscow: Mysl' Publ., 1985. (In Russian).

Ekonomicheskaya geografiya SSSR: uchebnik dlya ekonomicheskikh spetsial'nostey vuzov [Economic geography of the USSR: a textbook for economic specialties of universities]. Moscow: Vysshaya shkola Publ., 1983. (In Russian).

Feldman M. A. *Vlast', uchenyye, rabochiye SSSR v gody nepa: problemy vzaimootnosheniy* [Power, scientists, workers of the USSR during the NEP years: problems of relationships]. Ekaterinburg: Ural'skiy institut upravleniya — filial RANKhiGS Publ., 2020. (In Russian).

Filonenko A. L. *VSNKh: ideya i real'nost'* [VSNKh: idea and reality]. Magnitogorsk: Izd-vo Magnitog. gos. ped. in-ta Publ., 1998. (In Russian).

Gimpelson E. G. [Why was the NEP canceled?]. *NEP. Ekonomicheskiye, politicheskiye i sotsiokul'turnyye aspekty* [NEP. Economic, political and socio-cultural aspects]. Moscow: ROSSPEN Publ., 2006, pp. 87–95. (In Russian).

Golubchik M. M. [Ideas of N. P. Ogarev on economic zoning and modern problems of the territorial division of labor in the Russian Federation]. *Vestnik Mordovskogo universiteta* [Mordovia University Bulletin], 1997, no. 2/3, pp. 100–105. (In Russian).

Gorod i derevnya v Evropeyskoy Rossii: sto let peremen [City and village in European Russia: a hundred years of changes]. Moscow: OGI Publ., 2001. (In Russian).

Hirsch F. *Imperiya natsiy. Etnograficheskoye znaniye i formirovaniye Sovetskogo Soyuza* [Empire of Nations. Ethnographic Knowledge and the Making of the Soviet Union]. Moscow: Novoye literaturnoye obozreniye Publ., 2022. (In Russian).

Islyayev R. A. *Administrativno-territorial'noye ustroystvo Sovetskoy Rossii i SSSR* [Administrative and territorial structure of Soviet Russia and the USSR]. Saint Petersburg: SPbGIEU Publ., 2002. (In Russian).

Ivanova E. A. *Administrativno-territorial'naya reforma v RSFSR i yeye vliyaniye na sotsial'noye, ekonomicheskoye i kul'turnoye razvitiye Zapadnoy oblasti (1918–1937)* [Administrative and territorial reform in the RSFSR and its impact on the social, economic and cultural development of the Western Oblast (1918–1937)]. Smolensk: Smolenskaya oblastnaya tipografiya im. V. I. Smirnova Publ., 2009. (In Russian).

Kalashnikova T. M. *Ekonomicheskoye rayonirovaniye* [Economic zoning]. Moscow: Izd-vo MGU Publ., 1982. (In Russian).

Kappeler A. *Rossiya — mnogonatsional'naya imperiya. Vozniknoveniye, istoriya, raspad* [Russia is a multinational empire. Emergence, history, decay]. Moscow: Progress-Traditsiya Publ., 2000. (In Russian).

Karelin E. G. [Formation and functioning of regional mechanism of government in regionalized West area of Russia in 1929–1937]. *Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk* [Central Russian Journal of Social Sciences], 2008, no. 1 (6), pp. 42–49. (In Russian).

Karelin E. G. *Regional'nyy mekhanizm vlasti i upravleniya Zapadnoy oblasti Sovetskoy Rossii (1917–1937 gg.)* [Regional mechanism of power and administration of the Western Oblast of Soviet Russia (1917–1937)]. Moscow: ROSSPEN Publ., 2014. (In Russian).

Khlevniuk O. V. [Nomenklatura revolution. Regional party leaders in the USSR, 1936–1939]. *Rossiiskaia Istorija* [Russian History], 2016, no. 5, pp. 36–52. (In Russian).

Khorev B. S. [Actual problems of management of the territorial organization of the Soviet society, socio-economic zoning and territorial planning]. *Voprosy geografii* [Questions of Geography], 1978, digest 109: Geographic Aspects of Management, pp. 25–60. (In Russian).

Khorev B. S. *Regional'naya politika v SSSR (ekonomiko-geograficheskiy podkhod)* [Regional policy in the USSR (economic and geographical approach)]. Moscow: Mysl' Publ., 1989. (In Russian).

Kibalchich O. A. [Territorial and production complexes]. *Bol'shaya sovetskaya entsiklopediya* [Great Soviet Encyclopedia]. Moscow: Sovetskaya entsiklopediya Publ., 1976, vol. 25, p. 508. (In Russian).

Kilin A. P. [Mixed Economic System as an Indicator of District Division Efficiency in the Urals (1923–1924)]. *Rossiyskiye ekonomicheskiye reformy v regional'nom izmerenii: sbornik materialov Vserossiyskoy nauch. konf., posvyashchennoy stoletiyu nachala NEPa (Novosibirsk, 16–17 sentyabrya 2021 g.)* [Russian

economic reforms in the regional dimension: collection of materials of the All-Russian Sci. Conf. dedicated to the centenary of the beginning of the NEP (Novosibirsk, September 16–17, 2021)]. Novosibirsk: Parallel' Publ., 2021, pp. 373–382. (In Russian).

Kistanov V. V. [The state and territorial structure of Russia — on an economic basis]. *Ekonomist* [The Economist], 1993, no. 8, pp. 57–62. (In Russian).

Kistanov V. V. *Federal'nyye okruga Rossii: vazhnyy shag v ukreplenii gosudarstva* [Federal districts of Russia: an important step in strengthening the state]. Moscow: Ekonomika Publ., 2000. (In Russian).

Kolosovsky N. N. *Izbrannyye trudy* [Selected works]. Smolensk: Oikumena Publ., 2006. (In Russian).

Kruglov V. N. *Organizatsiya territorii Rossii v 1917–2007 gg.: idei, praktika, rezul'taty* [Organization of the territory of Russia in 1917–2007: ideas, practice, results]. Moscow; Saint Petersburg: IRI RAN, Tsentr gumanitarnykh initsiativ Publ., 2020. (In Russian).

Kudryasheva N. V. [Regional policy of the Bolsheviks and the definition of the principles of administrative-territorial reform (1920–1928)]. *Problemy istorii rossiyskoy tsivilizatsii* [Problems of the history of Russian civilization]. Saratov: Nauchnaya kniga Publ., 2007, iss. 3, pp. 127–132. (In Russian).

Kushnir A. G. [Reorganization of the political and administrative division of Russia as a means of capturing and retaining power (from the experience of the revolutionary transformations of 1917–1918)]. *Otechestvennaya istoriya XX veka: ekonomicheskaya, politicheskaya i sotsial'naya zhizn', prepodavaniye v vuze. Materialy mezhdunar. konf., posvyashchennoy 70-letiyu V. Z. Drobizheva* [Domestic history of the 20th century: economic, political and social life, teaching at the university. Proceedings of the international conf. dedicated to the 70th anniversary of V. Z. Drobizhev]. Moscow: Tsentr teoret. problem ist. nauki ist. fak. MGU im. M. V. Lomonosova Publ., 2004, pp. 244–275. (In Russian).

Kushnir A. G. *Demokraticeskaya al'ternativa serediny 20-kh godov: reformy sistemy upravleniya v Sovetskoj Rossii* [Democratic alternative of the mid-20s: reforms of the government system in Soviet Russia]. Moscow: Izd-vo MPI Publ., 1989. (In Russian).

Limonova T. [Russia's paths to a territorial federation]. *Nauchno-analiticheskiy zhurnal Obozrevatel' - Observer* [Scientific and analytical journal Obozrevatel' - Observer], 2004, no. 5 (172), pp. 121–127. (In Russian).

Loginovsky S. L. [Towards new territorial arrangement of Russia?]. *Polis. Politicheskiye issledovaniya* [Polis. Political Studies], 1997, no. 5, pp. 140–145. (In Russian).

Loskutova M. V. ["Science on a regional scale:" the idea of natural regions in Russian geography and the origins of the local studies movement in the 1920s]. *Ab Imperio*, 2011, no. 2, pp. 83–121. (In Russian).

Lyutov L. N. *Obrechennaya reforma. Promyshlennost' Rossii v epokhu NEPa* [Doomed Reform. Russian industry in the era of the NEP]. Ulyanovsk: Ul'yan. gos. un-t Publ., 2002. (In Russian).

Malaya sovetskaya entsiklopediya [Small Soviet encyclopedia]. Moscow: Sovetskaya entsiklopediya Publ., 1937, vol. 5. (In Russian).

Malysheva E. P. [Soviet experience of administration]. *Administrativnyye reformy v Rossii: istoriya i sovremennost'* [Administrative reforms in Russia: history and modernity]. Moscow: ROSSPEN Publ., 2006, pp. 413–510. (In Russian).

Malysheva E. P. [Territorial structure of the Soviet state]. *Territoriya i vlast' v novoy i noveyshey istorii Rossiyskogo gosudarstva* [Territory and power in the modern and current history of the Russian state]. Moscow: ROSSPEN Publ., 2012, pp. 147–173. (In Russian).

Martin T. *Imperiya "polozhitel'noy deyatel'nosti". Natsii i natsionalizm v SSSR, 1923–1939* [The "affirmative action" empire. Nations and nationalism in the USSR, 1923–1939]. Moscow: ROSSPEN Publ., 2011. (In Russian).

Materialy III s'yezda Geograficheskogo obshchestva SSSR po probleme ekonomicheskogo rayonirovaniya strany [Materials of the 3rd Congress of the Geographical Society of the USSR on the problem of economic zoning of the country]. Leningrad: B. i., 1961. (In Russian).

Meerovich M. G. ["Geneticists" and "teleologists": discussion concerning the zoning of the USSR]. *Arkhitkton: izvestiya vuzov* [Architecton: Proceedings of Higher Education], 2012, no. 4 (40), pp. 63–79. Available at: http://archvuz.ru/2012_4/8/ (accessed: 01.05.2022). (In Russian).

Mezhevich N. M. *Osnovnyye napravleniya regional'noy politiki Rossiyskoy Federatsii: uchebnoye posobiye* [The main directions of the regional policy of the Russian Federation: a textbook]. Saint Petersburg: S.-Peterb. gos. un-t telekommunikatsiy Publ., 2005. (In Russian).

Nechipurnova N. S. *Partiynoye rukovodstvo opytным administrativno-khozyaystvennym rayonirovaniyem Severnogo Kavkaza* [Party leadership of the experimental administrative and economic zoning of the North Caucasus]. Ordzhonikidze: Ir Publ., 1968. (In Russian).

Neizvestnyye i maloizvestnyye stranitsy otechestvennogo rayonirovaniya [Unknown and little-known pages of domestic zoning]. Moscow: URSS Publ., 2006. (In Russian).

Nemtsev V. A. *Pravovyye i organizatsionnyye problemy administrativno-territorial'nogo deleniya soyuznoy respubliki (na materialakh Vostochnoy Sibiri i Dal'nego Vostoka)* [Legal and organizational problems of the administrative-territorial division of the Union Republic (based on materials from Eastern Siberia and the Far East)]. Irkutsk: Izd-vo Irkutskogo un-ta Publ., 1974. (In Russian).

Nozhenko M. V., Belokurova E. V. *Severo-Zapad Rossii: region ili regiony?* [North-West of Russia: a region or regions?]. Saint Petersburg: Norma Publ., 2010. (In Russian).

Pavlovsky R. S., Shafir M. A. *Administrativno-territorial'noye ustroystvo SSSR* [Administrative-territorial structure of the USSR]. Moscow: Gosyurizdat Publ., 1961. (In Russian).

Perchenok F. F. ["The case of the Academy of Sciences" and "the great break" in Soviet science]. *Tragicheskiye sud'by: repressirovannyye uchenyye Akademii nauk SSSR* [Tragic fates: repressed scientists of the Academy of Sciences of the USSR]. Moscow: Nauka Publ., 1995, pp. 201–235. (In Russian).

Polyan P. M. *Veniamin Petrovich Semenov-Tyan-Shanskiy, 1870–1942* [Veniamin Petrovich Semyonov-Tyan-Shansky, 1870–1942]. Moscow: Nauka Publ., 1989. (In Russian).

Popov G. Kh. [Management of the economy: some questions of theory and practice]. *Kommunist* [Kommunist], 1976, no. 19, pp. 70–81. (In Russian).

Rayonirovaniye SSSR: sbornik materialov po rayonirovaniyu s 1917 po 1925 god [The USSR zoning: a collection of materials on zoning from 1917 to 1925]. Moscow; Leningrad: Planovoye khozyaystvo Publ., 1926. (In Russian).

Rzhevsky V. A. *Territorial'naya organizatsiya Sovetskogo gosudarstva* [Territorial organization of the Soviet state]. Saratov: Privolzh. kn. izd-vo Publ., 1966. (In Russian).

Salomatkin A. S. *Administrativno-territorial'noye ustroystvo Rossiyskoy Federatsii. Voprosy teorii i praktiki* [Administrative and territorial structure of the Russian Federation. Questions of theory and practice]. Moscow: Manuscript Publ., 1995. (In Russian).

Saran A. Yu. *Bol'shaya Orlovshchina. Istoriya administrativnykh granits (1566–2012)* [The big Orlov region. History of administrative boundaries (1566–2012)]. Orel: Orel GAU Publ., 2013. (In Russian).

Saushkin Yu. G. *Ekonomicheskaya geografiya: istoriya, teoriya, metody, praktika* [Economic geography: history, theory, methods, practice]. Moscow: Mysl' Publ., 1973. (In Russian).

Shafir M. A. *Administrativno-territorial'noye ustroystvo Sovetskogo gosudarstva* [Administrative and territorial structure of the Soviet state]. Moscow: Nauka Publ., 1983. (In Russian).

Shishkov M. K. *Administrativno-territorial'noye ustroystvo i territorial'nyye osnovy mestnogo samoupravleniya sub'yektov Rossiyskoy Federatsii (na primere Samarskoy oblasti)* [Administrative-territorial structure and territorial foundations of local self-government of the subjects of the Russian Federation (on the example of the Samara region)]. Samara: Samarskiy munitsipal'nyy institut upravleniya Publ., 2004. (In Russian).

Shubin S. I. *Severnyy kray v istorii Rossii. Problemy regional'noy i natsional'noy politiki v 1920–1930-ye gg.* [Northern Krai in the history of Russia. Problems of regional and national policy in the 1920s–1930s]. Arkhangelsk: Pomor. gos. un-t im. M. V. Lomonosova Publ., 2000. (In Russian).

Shulgina O. V. *Istoricheskaya geografiya Rossii XX veka: sotsial'no-politicheskiye aspekty* [Historical geography of Russia in the 20th century: socio-political aspects]. Moscow: MGPU Publ., 2003. (In Russian).

Shumeiko V. F. *Rossiya: ot unitarnogo k federativnomu gosudarstvu. Istoricheskiye, mental'nyye i politicheskiye korni rossiyskogo federalizma: kurs lektsiy* [Russia: from a unitary to a federal state. Historical, mental and political roots of Russian federalism: a course of lectures]. Moscow: Natsional'nyy institut biznesa Publ., 2006. (In Russian).

Shuvalov V. E. [Economic zoning]. *Bol'shaya rossiyskaya entsiklopediya* [Great Russian Encyclopedia]. Available at: <https://bigenc.ru/geography/text/4927286> (accessed: 01.05.2022). (In Russian).

Sigov I. I. *Regional'naya politika i upravleniye* [Regional policy and management]. Cheboksary: Assotsiatsiya sodeystviya vuzam Publ., 1997. (In Russian).

Sokolov V. N. [Democracy and borders]. *Literaturnaya gazeta* [Literary newspaper], August 2, 1989, no. 31 (5253), p. 10. (In Russian).

Solovieva T. V. [The GOELRO plan and the administrative-territorial structure of the Urals in the 1920s]. *Shestyte Tatishchevskiy chteniya: tezisy dokladov i soobshcheniy (Ekaterinburg, 20–21 aprelya 2006 g.)* [6th Tatishchev readings: abstracts of reports and messages (Ekaterinburg, April 20–21, 2006)]. Ekaterinburg: Izd-vo Ural'skogo un-ta Publ., 2006, vol. 1, pp. 204–210. (In Russian).

Strekalov I. N. *Poslednyaya Konstitutsiya Sovet'skogo Soyuz: k voprosu o sozdanii* [The last Constitution of the Soviet Union: on the issue of creation]. Moscow: Algoritm Publ., 2018. (In Russian).

Strumilin S. G. *Ocherki ekonomicheskoy istorii Rossii i SSSR* [Essays on the economic history of Russia and the USSR]. Moscow: Nauka Publ., 1966. (In Russian).

Sukhopara F. N. [Unity of economic and administrative zoning in the USSR]. *Voprosy razmeshcheniya proizvodstva i ekonomicheskogo rayonirovaniya* [Issues of location of production and economic zoning]. Moscow: Gosplanizdat Publ., 1960, pp. 254–268. (In Russian).

Tarkhov S. A. [Changes in the administrative-territorial division of Russia in the 13th–20th centuries]. *Logos* [Logos], 2005, no. 1 (46), pp. 65–101. (In Russian).

Territoriya i vlast' v novoy i noveyshey istorii Rossiyskogo gosudarstva [Territory and power in the modern and current history of the Russian state]. Moscow: ROSSPEN Publ., 2012. (In Russian).

Turgel I. D., Vlasova N. Yu. [The "second" Urals cities: from the city-pant to the multifunctional centers]. *Regional'nyye issledovaniya* [Regional studies], 2016, no. 2 (52), pp. 43–54. (In Russian).

Usyagin A. V. *Politicheskoye upravleniye i yego territorial'nyye aspekty: rossiyskiy opyt* [Political management and its territorial aspects: Russian experience]. Nizhny Novgorod: Izd-vo Nizhegorodskogo gosuniversiteta Publ., 2005. (In Russian).

Usyagin A. V. *Sistema territorial'nogo upravleniya Rossiyskoy Federatsii* [The system of territorial government of the Russian Federation]. Nizhny Novgorod: izd-vo Volgo-Vyatskoy akad. gos. sluzhby Publ., 2007. (In Russian).

Volynskaya B. N. [Problems of regional zoning (on the example of the RSFSR)]. *Voprosy geografii* [Questions of Geography], 1978, digest 109: Geographic Aspects of Management, pp. 189–199. (In Russian).

Vorobey A. P. [«Personnel Revolution» in the European North of Russia (1929–1930)]. *Otechestvennaya istoriya* [Domestic History], 2004, no. 6, pp. 67–73. (In Russian).

Vorobey A. P. [Transformation of administrative and territorial division in the Euro-Arctic region of Russia in the 1920s–1930s: objectives and results]. *Vestnik Severnogo (Arkticheskogo) federal'nogo universiteta. Seriya: Gumanitarnyye i sotsial'nyye nauki* [Vestnik of Northern (Arctic) Federal University. Series: Humanitarian and Social Sciences], 2013, no. 5, pp. 14–22. (In Russian).

Zayats D. V. [The beginning of a new administrative-territorial reform?]. *Geografiya* [Geography], 2000, no. 21, pp. 1–2. (In Russian).

Zotova Z. M., Salikov M. S. [Federative arrangement of Russia: two positions]. *Polis. Politicheskiye issledovaniya* [Polis. Political Studies], 1998, no. 3, pp. 204–210. (In Russian).