

Несостоявшаяся реформа: предложения о пересмотре административно- территориального деления СССР (1948)

Владимир Круглов

The abortive reform: proposals for the revision of the administrative-territorial division of the USSR (1948)

Vladimir Kruglov

(Institute of Russian History, Russian Academy of Sciences, Moscow)

DOI: 10.31857/S2949124X24060173, EDN: RLGTJX

Административно-территориальное деление (АТД) СССР в послевоенные годы, помимо процесса оформления новоприобретённых территорий, определения межгосударственных границ и немногочисленных случаев создания и упразднения новых единиц, характеризовалось высоким уровнем стабильности. Если в предыдущие десятилетия изменения, охватывавшие пространство всей страны, происходили регулярно, с периодичностью примерно раз в пять лет, то теперь установилось затишье. В научной литературе этот факт так или иначе констатируется¹, но не объясняется.

Однако при изучении АТД тех лет следует рассматривать не только осуществлённые меры, но и проекты таковых, которые, к сожалению, редко привлекают внимание историков. В частности, территории нескольких союзных республик затронули инициативы различных, как правило высокопоставленных, партийно-государственных функционеров, чьи предложения поступили в Совет министров СССР и ЦК ВКП(б) в 1948 г. Их содержание демонстрирует, что АТД по-прежнему находилось в поле зрения властей и отнюдь не рассматривалось как нечто устоявшееся и неприкосновенное. Судьба же этих замыслов, до сих пор не анализировавшихся исследователями, достаточно ярко характеризует процессы в общественно-политической жизни СССР периода позднего сталинизма, механизмы взаимодействия в системе «центр–регионы» и в рамках «вертикали власти» советского периода в целом.

Предложения. В феврале 1948 г. Л.З. Мехлис, возглавлявший Государственную штатную комиссию (ГШК) при Совете министров СССР, направил курировавшему её работу заместителю председателя союзного правительства В.М. Молотову записку «Об укрупнении и упрощении административно-

© 2024 г. В.Н. Круглов

¹ *Мальшева Е.П.* Административно-территориальное устройство Советского государства // Административно-территориальное устройство России. История и современность. М., 2003. С. 226; *Тархов С.А.* Изменение административно-территориального деления России в XIII–XX вв. // Логос. 2005. № 1. С. 89; *Елизаров С.А.* Формирование и функционирование системы административно-территориального деления БССР (1919–1991 гг.). Гомель, 2009. С. 149; *Мальшева Е.П.* Территориальное устройство Советского государства // Территория и власть в новой и новейшей истории Российского государства. М., 2012. С. 167–168; *Шульгина О.В., Шульгин П.М.* Историческая география России XX века. Административное деление. М., 2020. С. 150.

территориального деления союзных республик». Его подчинённые проанализировали основные показатели АТД СССР и вывели усреднённые характеристики краёв и областей: 28 сельских районов, 460 сельских советов и 572 тыс. избирателей на единицу АТД. Однако в ряде областей — до 30 по всему Союзу — количество сельских районов и населения оказалось «значительно меньше этих средних данных». Между тем в них «советские, хозяйственные, кооперативные и общественные организации строятся по типу больших областей и районов, что приводит к разбуханию аппарата и содержанию больших штатов при мизерных объёмах работы». Решением проблемы виделось укрупнение областей, которое «позволит высвободить значительное количество руководящих кадров и специалистов для использования их в сельском хозяйстве и промышленности». Их численность достигала «примерно 20 тысяч человек»².

К записке прилагался список «слабых» областей. На территории РСФСР таковыми сочли Астраханскую, Грозненскую, Мурманскую и Томскую; в Украинской ССР — Измаильскую, Николаевскую и Херсонскую; в Белорусской — Бобруйскую, Брестскую, Витебскую, Пинскую и Полесскую; в Казахской — Алма-Атинскую, Гурьевскую, Кызыл-Ординскую, Северо-Казахстанскую, Семипалатинскую и Талды-Курганскую; в Узбекской — Бухарскую, Кашка-Дарьинскую, Наманганскую, Сурхан-Дарьинскую, Хорезмскую; в Киргизской — Джалал-Абадскую, Иссык-Кульскую, Таласскую, Тянь-Шаньскую; в Туркменской — Марыйскую и Ташаузскую; наконец, в Таджикской — Гармскую (написания согласно документу. — В.К.). Не все из них, судя по всему, предлагалось упразднить, где-то можно было обойтись укрупнением районов³. Конкретных предложений о перекройке карты республик записка не содержала, представляя собой скорее информацию к размышлению.

Молотов переслал записку секретарю ЦК ВКП(б) А.А. Жданову с машинописной пометой «Прошу рассмотреть этот вопрос в ЦК. Членам Бюро Совета Министров». В ЦК документ получили члены секретариата⁴. Наибольшее внимание, очевидно, привлекла Белоруссия — на тот момент она разделялась на 12 областей, и пять из них в ГШК сочли излишними. В республику отправился инспектор ЦК Я.В. Сторожев, который провёл ревизию её устройства и в начале апреля 1948 г. изложил результаты работы в докладе. Он отметил, что образование осенью 1944 г. в БССР новых областей (Бобруйской, Гродненской и Полоцкой⁵) «себя полностью оправдало», однако «в настоящее время, учитывая проделанную работу по восстановлению хозяйства, а также задачу удешевления управленческого аппарата», наличие столь большого количества единиц АТД «не вызывается необходимостью». По числу районов области республики в 2–3 раза меньше соседних областей РСФСР и УССР, по размерам равны бывшим округам, тогда как их управленческий аппарат «теперь в 5–6 раз больше окружного». При этом его работники концентрируются в областных организациях, из-за чего районные ослаблены, кроме того, «аппарат качественно слаб, не укомплектован специалистами и к тому же засорён людьми, не заслуживающими политического доверия, скомпрометировавшими себя в период пребывания немцев». Как писал Сторожев, «не все областные центры БССР отвечают своему назначению и не имеют в ближайшие годы пер-

² РГАСПИ, ф. 17, оп. 131, д. 40, л. 1–3.

³ Там же, л. 4–8.

⁴ Там же, л. 1, 9.

⁵ *Елизаров С.А.* Формирование и функционирование системы... С. 140–141.

спективы развития промышленности и жилищно-коммунального хозяйства... Наличие 12 областей... приводит к распылению средств, отпускаемых на благоустройство областных центров»⁶.

Для решения этих проблем, по мнению инспектора, «целесообразно иметь в Белоруссии не более 7–8 областей». Конкретных предложений он не выдвинул, однако отметил, что «также возникает этот вопрос» у руководителей республики – председателя Совета министров П.К. Пономаренко и первого секретаря ЦК КП(б) Н.И. Гусарова. Свою докладную записку («Об административно-территориальном делении БССР») они направили на имя И.В. Сталина чуть позже, в конце апреля. Аргументация в ней, по сути, повторяла написанное Сторожевым, из чего можно заключить, что её содержание заранее согласовали с посланцем центра. Предлагалось «ликвидировать» Бобруйскую, Барановичскую, Полоцкую, Полесскую и Пинскую области, их центры «оставить городами областного подчинения», а районы распределить по оставшимся областям. Утверждалось, что результатом усилий станет «экономия государственных средств... не менее 152 миллионов рублей в год»⁷.

В августе председатель Совета министров РСФСР М.И. Родионов обратился к секретарю ЦК ВКП(б) Г.М. Маленкову с предложением об «упорядочении» АТД республики⁸. С 1941 г. в ней появилось 17 областей, что потребовало «увеличения административно-управленческого аппарата и расходования значительных государственных средств». При этом многие новые единицы АТД «сравнительно небольшие, а аппарат по своему количеству мало чем отличается» от более крупных. Если в среднем по РСФСР на область приходилось 47 районов, то в новообразованных – от 24 до 29. Предлагалось произвести ревизию решений военных лет об образовании Новгородской, Псковской, Великолукской, Калужской, Костромской и Владимирской областей, вернув районы, из которых они были созданы, прежним «владельцам» (Ленинградской, Калининской, Смоленской, Московской, Орловской, Тульской и другим областям). Кроме того, предлагалось ликвидировать Еврейскую АО, передав её районы в прямое подчинение Хабаровскому краю. «Мы имеем значительные возможности для сокращения штатов, – утверждал Родионов. – Экономия государственных средств от этого может быть значительная. Присоединение районов ликвидируемых областей к старым областям не должно снизить уровень руководства, а наоборот, должно улучшить руководство районами и укрепить последние кадрами за счёт передвижки из областных организаций»⁹.

Наконец, в октябре 1948 г. к другому заместителю председателя Совета министров СССР А.Н. Косыгину обратился первый секретарь Восточно-Казахстанского обкома КП(б) Казахстана Х.М. Пазиков. Адресат обращения может показаться неожиданным, однако выглядит по-своему логичным, если учесть, что мотивация в письме в значительной степени основывается на про-

⁶ РГАСПИ, ф. 17, оп. 131, д. 40, л. 10–13.

⁷ Там же, л. 14–16.

⁸ Там же, л. 20–25.

⁹ Подробнее о создании областей в годы войны см.: *Тархов С.А.* Изменение административно-территориального деления... С. 84, 87–88; *Круглов В.Н.* Влияние Великой Отечественной войны на административно-территориальное деление РСФСР: причины и последствия // Пути к победе: человек, общество, государство в годы Великой Отечественной войны. Материалы XIII международной научной конференции (Екатеринбург, 21–24 июня 2021 г.). М., 2021. С. 189–198.

блеме излишних трат, а Косыгин в то время занимал также пост министра финансов СССР.

Как бы то ни было, документ, подобно докладу Мехлиса, поступил в ЦК ВКП(б). В нём говорилось, что «в послевоенный период с особой силой диктуется необходимость строжайшего режима экономии, максимального сокращения непроизводительных расходов», а затем указывалось, что управленческий аппарат в республике «в результате дробления областей и районов, за последние десять лет, чрезмерно разбух, на содержание его расходуется сотни миллионов рублей». При этом многие новые области невелики по количеству районов (8–10), хозяйств и населения, их административные центры не соответствуют своему статусу, оставаясь не более чем районными городами и сёлами с «крайне неудовлетворительными» жилищно-коммунальными условиями. На том же – районном – уровне и квалификация «некоторых» из ответственных работников, «состав кадров областных организаций чрезвычайно измельчал». Аппаратчик выдвинул идею укрупнения АТД Казахской ССР и даже предложил подробный план, согласно которому численность областей сокращалась с 16 до 9 (их также следовало «назвать по названию городов областного центра»: Алма-Атинская, Актюбинская, Карагандинская, Кустанайская, Усть-Каменогорская, Уральская, Семипалатинская, Петропавловская, Чимкентская). В каждой области затем предполагалось укрупнить сельские районы¹⁰.

Контекст, фон, причины. При рассмотрении перечисленных предложений в первую очередь привлекает внимание феномен разрастания областных структур в ущерб районным, на который указали Сторожев и Родионов. Он не был чем-то новым для советской системы управления, напротив, имел достаточно длительную историю. К примеру, в 1930 г. прошло упразднение округов – среднего уровня АТД, созданного в ходе районирования 1927–1929 гг., который занимал промежуточное положение между областями или краями и районами. Результатом этого решения, принятого в разгар коллективизации, предполагалось «максимальное усиление районных организаций за счёт освободившихся работников окружных организаций с установлением непосредственной связи обкомов (крайкомов, национальных ЦК) с районными организациями»¹¹. На деле, однако, «максимально усилились» организации городов, областей и краёв – аппаратчики всеми способами старались «зацепиться» за более престижную и гораздо лучше обеспеченную городскую работу, вовсе не стремясь попасть в деревню, охваченную многочисленными проявлениями недовольства. Документы конца 1940-х гг. показывают, что задача укрепления районного аппарата власти всё так же сохраняла актуальность.

Далее, любопытна риторика предложений, в которой доминируют соображения сокращения аппарата и экономии средств. Столь пристальное внимание к этим аспектам объяснялось, прежде всего, масштабной кампанией, которая впоследствии затерялась на фоне других, более громких процессов эпохи, однако в те годы играла важную роль – в ней виделся способ повышения качества и оперативности работы органов власти. Стартовала она летом 1946 г. с выходом постановления Совета министров СССР «О запрещении расширения шта-

¹⁰ РГАСПИ, ф. 17, оп. 131, д. 40, л. 28–30.

¹¹ Подробнее см.: *Ширяев Е.А.* Реформирование административно-территориального устройства РСФСР в 1930-е годы // Государственное управление. Электронный вестник. 2011. № 26. С. 1–6; *Карелин Е.Г.* Региональный механизм власти и управления Западной области Советской России (1917–1937 гг.). М., 2014. С. 298–299, 309.

тов административно-управленческого аппарата советских, государственных, хозяйственных, кооперативных и общественных организаций», в мае 1947 г. последовало ещё одно постановление — «О сокращении штата центральных учреждений союзных республик». Кампания набирала обороты, и пик её пришёлся как раз на 1948 г.¹²

Надо отметить, что это не первое мероприятие такого рода в советской истории. О том, что «борьба против бюрократизма должна быть поставлена на первый план», ещё в марте 1920 г. писал В.И. Ульянов (Ленин)¹³. Выдержанные в таком духе заявления давно стали привычными в риторике партийных руководителей. Регулярно проводились и ревизии штатных списков¹⁴. В послевоенное время эти действия увязывались с ещё одним важным событием, из поля зрения исследователей не пропадающим, — проведённой в декабре 1947 г. денежной реформой. Закрепление её результатов в виде контроля над ростом заработной платы, соблюдения здорового баланса доходов и расходов и в целом поддержания финансовой дисциплины выступало одной из главных задач восстановительного периода в сфере экономики. Как следствие, особое звучание приобрели лозунги экономии и «сокращения непроизводительных расходов»¹⁵.

Можно предположить, что рассмотренные предложения явились ответом нижестоящих аппаратчиков на этот двойной вызов «сверху». Достичь поставленных целей позволяло сокращение либо количества работников, либо численности управленческих единиц (в данном случае — единиц АТД). Первый путь требовал длительной и кропотливой работы, которая, к слову, не гарантировала положительных результатов в условиях послевоенного кадрового голода. Второй позволял быстро продемонстрировать активность в выполнении поставленной задачи, разработав масштабный способ решения проблемы. В то же время он отличался трудоёмкостью осуществления и ставил руководство страны перед необходимостью принимать непростые решения. Фактически бюрократический аппарат таким образом защищался от угрожавших ему инициатив, завуалированно саботируя их.

Если это предположение верно, то бюрократы не прогадали. Как бы ни были насущны соображения оптимизации и повышения эффективности государственного управления, выдвинутые предложения предполагали масштабную перекройку АТД СССР. Активность в этом направлении в обстановке многочисленных внешне- и внутриполитических вызовов в планы «верхушки» явно не входила.

Следует учитывать также, что края и области выполняли важные политические функции. Во-первых, их дробная сетка позволяла «держать» огромную территорию страны, осуществлять на всём её пространстве идеологические,

¹² Подробнее см.: История государственного управления в России. Изд. 2. М., 2002. С. 311–312; Клинова М.А. Государственное регулирование экономических стратегий городского населения РСФСР в первое послевоенное десятилетие. Екатеринбург, 2019. С. 80–88.

¹³ Ленин В.И. ПСС. Т. 40. М., 1974. С. 190.

¹⁴ О сокращениях 1920-х гг. см.: Кузнецова С. «Избыточный штат бумажных паразитов». Как появился особый управленческий спорт // Коммерсантъ История. 2023. 28 мая (URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6011774>); о кампании начала 1940-х гг. см.: Кузнецова С. «Промышленность значительно сокращена, а руководство наркомата увеличилось» // Коммерсантъ Власть. 2011. № 27 (11 июля). С. 56.

¹⁵ Белоусов Р.А. Экономическая история России: XX век. Кн. 4. Экономика России в условиях «горячей» и «холодной» войн. М., 2004. С. 368, 379; Шестаков В.А. Социально-экономическая политика Советского государства в 50-е — середине 60-х годов. М., 2006. С. 159–160.

народнохозяйственные и иные мероприятия, разработанные в центре, контролировать движение населения (прежде всего сельского). Во-вторых, с их помощью решалась проблема пополнения и «укрепления» кадрового состава органов управления. Обо всём этом Сталин высказался ещё на XVIII съезде ВКП(б) в 1939 г.: «Партия пришла к тому выводу, что разукрупнение организаций, уменьшение их размеров является наилучшим средством для того, чтобы облегчить партийным органам руководство этими организациями, а само руководство сделать конкретным, живым и оперативным. Разукрупнение шло как по линии наркоматов, так и по линии административно-территориальных организаций, то есть по линии союзных республик, краёв, областей, районов и т.п. В результате принятых мероприятий мы имеем теперь вместо семи союзных республик 11... вместо 70 краёв и областей 110... Нельзя сказать, что разукрупнение организаций уже закончено. Вероятнее всего, что [оно] пойдёт и дальше. Но как бы то ни было, оно уже даёт свои благие результаты как в отношении улучшения повседневного партийного руководства работой, так и в отношении приближения самого руководства к низовой конкретной работе. Я уже не говорю о том, что разукрупнение организаций дало возможность выдвинуть на руководящую работу сотни и тысячи новых людей»¹⁶. Проще говоря, количество единиц АТД все предшествующие годы множили вовсе не для того, чтобы теперь его решительно сокращать.

В то же время отдельные детали, как представляется, не вполне укладываются в описанную простую и понятную схему «бюрократической реакции». Так, Мехлис явно придавал наработкам ГШК особое значение. Напоминая о них в письме Маленкову в ноябре 1948 г., он сетовал: «Несмотря на важность и необходимость проведения указанного мероприятия, этот вопрос не получил разрешения. Мы полагаем, что данное предложение заслуживает рассмотрения»¹⁷. Вряд ли обычная «отписка» потребовала бы повторного обращения к «верхам», да ещё с подчёркиванием значимости идеи. Проект Пазикова можно интерпретировать как саморекламу, желание привлечь внимание центра к инициативному работнику «с идеями», прикрытое удобным предлогом. Но можно, напротив, предположить, что его появление объяснялось искренним стремлением найти путь решения серьёзной проблемы. В противном случае вряд ли уже достаточно опытный партработник, более десяти лет занимавший руководящие должности на региональном уровне и хорошо знакомый с «правилами игры», пошёл бы на такие меры, как сама подача обращения с нарушением при этом субординации.

Родионов же регулярно выдвигал идеи, касавшиеся оптимизации управления Российской Федерацией. В сентябре 1947 г. он обратился к Сталину с запиской, в которой предложил создать бюро ЦК по РСФСР «для предварительного рассмотрения вопросов РСФСР, вносимых в ЦК ВКП(б) и союзное правительство, а также для обсуждения важнейших вопросов хозяйственного и культурного строительства РСФСР, подлежащих рассмотрению Советом министров РСФСР»¹⁸. Год спустя он направил Маленкову новую записку на ту

¹⁶ *Сталин И.В.* Отчётный доклад на XVIII съезде партии о работе ЦК ВКП(б), 10 марта 1939 г. // *Сталин И.В.* Сочинения. Т. 14. М., 1997. С. 323–324.

¹⁷ РГАСПИ, ф. 17, оп. 131, д. 40, л. 9.

¹⁸ Политбюро ЦК ВКП(б) и Совет министров СССР. 1945–1953 / Сост. О.В. Хлевнюк [и др.]. М., 2002. С. 246.

же тему¹⁹, уже содержавшую достаточно развёрнутую аргументацию, а Сталина «убедительно», но тщетно просил принять его по этому вопросу²⁰. Укрупнение областей, по его мнению, также позволяло добиться желаемого эффекта. Возможно, что молодой, деятельный работник, недавно назначенный на столь высокий и ответственный пост (на котором он сменил Косыгина), всерьёз озабочился проблемой ускорения прохождения многочисленных хозяйственных вопросов по инстанциям, упрощения процесса принятия решений и т.п.

В пользу такой интерпретации говорит и раздражённая реакция на рассматриваемые инициативы. Отклика на записку Мехлиса — одного из ближайших подручных «вождя» — не последовало. На «белорусской» записке имеется завизированная Ждановым машинописная помета от 12 июля 1948 г.: «Этот вопрос докладывался т. Сталину, который не поддерживает сокращения (количества областей. — В.К.) и высказывается за сокращённый вариант структуры и штатов для малых областей»²¹. Записку Пазикова «отдел партийных, профсоюзных и комсомольских органов ЦК ВКП(б) считает нецелесообразным рассматривать... до решения этого вопроса в ЦК КП(б) Казахстана», — уведомили Маленкова в декабре 1948 г., подчеркнув, что обращение сделано «через голову» вышестоящего органа²² (позднее тот же отдел сообщил, что республиканский ЦК «не поддерживает предложения об укрупнении областей»²³).

По записке Родионова Маленков получил сравнительно подробное заключение отдела парторганов. Перечисленный набор мер, в особенности упразднение единиц АТД, там сочли «неприемлемым», поскольку «существование этих областей себя оправдало», их районы «экономически тяготеют к своим областным центрам, и передача их в состав других областей приведёт к искусственному расщеплению экономически сложившихся районов». Дополнительно подчёркивалось, что ликвидация областей «принизит значение старинных русских городов Владимира, Новгорода, Пскова, Калуги и Костромы», которые «в прошлом являлись губернскими городами». Последняя фраза звучит необычно — в описываемый период в пропагандистской работе снова возобладала советско-интернационалистическая линия, а русско-патриотические мотивы, широко использовавшиеся в годы войны, отошли на периферию внимания. Но, очевидно, полностью от них не отказывались, а при необходимости — уверенно пускали в ход. Таким образом ещё и бросалась тень на инициатора обращения — получалось, что глава правительства России не понимает ни хозяйственного, ни символического значения «старинных русских городов». В отношении прочих регионов отмечалось, что на территории Великолукской обл. «полностью ещё не решена» задача «ликвидации последствий немецко-фашистской оккупации», а также «начинается разработка угольных месторождений, что поднимает её промышленное значение». ЕАО решили сохранить, «учитывая специфические особенности как автономной области». В целом заключение было выдержано в таком тоне, что высказанные Родионовым идеи выглядели не просто непродуманными, но политически ошибочными²⁴.

¹⁹ РГАНИ, ф. 3, оп. 22, д. 63, л. 10–12.

²⁰ Кузнецовский В.Д. «Ленинградское дело». М., 2016. С. 143.

²¹ РГАСПИ, ф. 17, оп. 131, д. 40, л. 17.

²² Там же, л. 32.

²³ Там же, л. 34.

²⁴ Там же, л. 26–27.

Завершилось рассмотрение вопроса в начале 1949 г. Докладная записка, направленная Маленкову в январе отделом парторганов, обобщила основные положения поданных обращений. В ней отмечалось, что «поставленные вопросы заслуживают внимания», однако «будет неправильным подходить к их разрешению исключительно с позиций упразднения областей», поскольку полученные «предложения основываются только на двух показателях: количество районов и численность населения, и совершенно не учитывают многих других особенностей, присущих каждой области (экономику, разбросанность территории и др.)». Повторялся довод о недопустимости дробления «уже сложившихся в экономическом отношении районов», заключалось, что «вопрос об удешевлении управленческого аппарата следует решать, прежде всего, по линии решительного сокращения штатов и упрощения структуры областных учреждений» (в связи с чем предлагалось поручить ГШК разработать сокращённый вариант структур и штатов руководящих органов «для малых областей»). Подводя итог, аппаратчики констатировали, что «в настоящее время нет необходимости в пересмотре административно-территориального деления СССР»²⁵. В апреле от того же отдела Маленков получил вторую, значительно более краткую справку «О предложениях по изменению административно-территориального деления СССР», в которой говорилось, что «в настоящее время рассматривать эти вопросы нет необходимости»²⁶.

Столь однозначно отрицательный вердикт неудивителен, учитывая не только трудоёмкость и затратность воплощения рассмотренных идей, но и то, что поступили они «со средних этажей» партийно-государственного аппарата. «Вертикаль власти» в СССР предполагала строгое иерархическое подчинение нижестоящих работников вышестоящим, негласный порядок гласил, что инициативы могут исходить только от политической «верхушки» (фактически — «вождя» партии и государства). Как следствие, несанкционированная активность даже представителей самой вертикали, не говоря уже о рядовых членах партии, не приветствовалась, а нередко и прямо осуждалась.

Последствия. В этой связи интересно рассмотреть дальнейшую карьерную траекторию «подателей» рассмотренных предложений. Мехлис сохранил свои посты (председателя ГШК и министра государственного контроля СССР), однако его позиции в том же 1948 г. сильно ослабило «азербайджанское дело»²⁷, а осенью 1950 г. он был оправлен на пенсию после перенесённого инсульта. Тогда же «пал» и Гусаров — в Москве сочли, что он «неудовлетворительно выполняет обязанности первого секретаря ЦК КП(б) Белоруссии»²⁸, и перевели его в ЦК ВКП(б) на должность инспектора. Пазиков руководил обкомом до осени 1952 г., затем возглавил отдел персональных пенсий управления делами Совмина РСФСР. Сторожев работал в отделе парторганов до 1956 г., когда стал главным редактором журнала «Партийная жизнь». Ярче всего (на короткой дистанции) сложилась карьера Пономаренко — уже летом 1948 г. Сталин включил его в состав секретариата ЦК ВКП(б). Вскоре он стал также министром

²⁵ Там же, л. 33–35.

²⁶ Там же, л. 36.

²⁷ *Никонова Т.Н.* «Азербайджанское дело»: ревизия Совета министров Азербайджанской ССР в 1948 г. // Новейшая история России. Т. 8. 2018. № 1. С. 116–129.

²⁸ Постановление Политбюро о недостатках ЦК КП(б) Белоруссии в руководстве сельским хозяйством // ЦК ВКП(б) и региональные партийные комитеты. 1945–1953 / Сост. В.В. Денисов [и др.]. М., 2004. С. 130.

заготовок СССР, затем заместителем председателя союзного Совмина, членом Президиума ЦК КПСС и к 1953 г. считался одним из самых перспективных «новичков» в высшем руководстве страны. То есть никто из перечисленных за свои инициативы не пострадал. Видимо, для них отрицательный вердикт стал лишь напоминанием о правилах игры.

А вот судьбу Родионова ждал трагический финал: весной 1949 г. он был снят с должности и выведен из состава оргбюро ЦК ВКП(б), вскоре арестован и в 1950 г. расстрелян как участник «ленинградской группы». В современной публицистике, посвящённой «ленинградцам», ему приписывается роль «горячего русского патриота», бесстрашно, но неосторожно боровшегося с «затюкиванием» России союзным центром и другими ССР²⁹. Правдоподобнее иное объяснение — получив весной 1946 г. высокое назначение, он слишком рьяно «взялся за гуж», чем вызвал раздражение наверху. К такому выводу приводят исследования кадровой политики периода позднего сталинизма, в частности, деятельности руководителя управления кадров ЦК ВКП(б), секретаря ЦК А.А. Кузнецова, которую также характеризовали «чрезмерная прямолинейность и настойчивость»³⁰. Похоже, стремительно возвысившиеся региональные руководители (Кузнецов перед выдвижением в столицу возглавлял ленинградские обком и горком, Родионов — Горьковский обком) слишком близко к сердцу восприняли оказанное им высокое доверие и волей-неволей начали нарушать негласные требования сталинской системы (в первую очередь отказ от претензий на самостоятельность и несанкционированной «вождём» активности), за что и поплатились. Если это предположение верно, то неудивительно, что разбирательство над ними объединили в рамках одного дела — проблема заключалась не столько в «русском патриотизме» (доказательств которому, несмотря на обилие ширококвещательных публикаций, до сих пор не представлено), сколько в «самоуправстве».

Интересно отметить, что на должности главы правительства РСФСР Родионов заменил Б.Н. Черноусов, ранее возглавлявший отдел парторганов ЦК, столь строго отвергший все рассмотренные выше предложения, а в подготовке заключения по «ленинградскому делу» участвовал Пономаренко.

Сопутствующие коррективы АТД. Между тем кампания по сокращению штатов всё же сказалась на отдельных союзных республиках. В январе 1947 г. в соответствии с её задачами с политической карты Туркменской ССР исчезли две области: Керкинская, созданная в декабре 1943 г. из юго-восточных районов Чарджоуской, и Красноводская, которая появилась ещё в 1939 г. при введении в республике областного устройства, но теперь вошла в состав Ашхабадской³¹. Впрочем, упразднение Красноводской обл. оказалось поспешным. На её территории с военных лет быстро развивались промысел, переработка и перевозка нефти и природного газа, а также добывался мирабилит, и поэтому район считался одним из самых перспективных в СССР. Её столица также являлась крупным транспортным центром региона (железнодорожный узел, порт на Каспийском море). Как следствие, формально экономика сто-

²⁹ См.: Кузнецовский В.Д. «Ленинградское дело». С. 137–143, 155–164.

³⁰ Болдовский К.А., Пивоваров Н.Ю. Номенклатурная политика ЦК ВКП(б) в 1939–1948 гг. // Pamięć i sprawiedliwość. 2018. № 2. С. 122.

³¹ Указ Президиума Верховного совета СССР от 23 января 1947 г. «О ликвидации Керкинской и Красноводской областей Туркменской ССР» // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного совета СССР. 1938 г. — июль 1956 г. М., 1956. С. 63.

личного региона сильно укрепились. В то же время в результате такого объединения он увеличился вдвое, охватив более половины территории республики, управление его «народным хозяйством» усложнилось. Быстрые темпы развития промышленности Красноводска и окрестностей, резкое различие экономического профиля западных и восточных районов Туркмении, отдалённость от столицы — все эти факторы обусловили необходимость пересмотра скоропалительного решения. Область возродилась весной 1952 г. в несколько изменённой территориальной конфигурации³².

В то же время и по тем же соображениям в Таджикской ССР упразднили Курган-Тюбинскую и Ура-Тюбинскую области³³. Первая была образована в 1944 г. из частей Сталинабадской и Кулябской областей, вторая — в 1945 г. из юго-западных земель Ленинабадской. Теперь их районы вернулись прежним «владельцам». Но на этом руководство республики не остановилось и летом 1950 г. обратилось в ЦК ВКП(б) с просьбой санкционировать отмену в ней областного устройства как такового — «в целях ликвидации параллелизма в работе республиканских и областных организаций... укрепления республиканских организаций и повышения ответственности районных организаций перед республиканскими». Предполагалось, что кадры бывших областей «укрепят» штаты районов и ЦК КП(б) Таджикистана (как видим, проблема была актуальна и для среднеазиатского региона). Но в Москве эту идею не поддержали³⁴.

Тогда в Сталинабаде решили «пойти другим путём» и избавиться от областей поодиночке. В апреле 1951 г. удалось добиться разрешения на ликвидацию столичной Сталинабадской обл.³⁵ Однако в конце года основанное на «положительных результатах» этого опыта предложение упразднить Кулябскую оказалось заблокировано³⁶; возможно, последовало и разъяснение неуместности такого рода инициатив. Интересна аргументация отдела парторганов ЦК ВКП(б): «С ликвидацией области в непосредственном подчинении республиканских органов будет находиться более половины всех районов республики, что серьёзно затруднит руководство... политической и хозяйственной жизнью в этих районах. Кулябская область является пограничной... её районы экономически тяготеют к областному центру... Следует также иметь в виду, что ликвидация областных органов значительно ограничивает возможности для подготовки и выращивания руководящих национальных кадров». Здесь в спрессованном виде представлен, по сути, весь набор характеристик, которыми центр наделял единицы АТД, сообщая им не только управленческое, но и политическое значение.

Наконец, в Белорусской ССР в рамках «борьбы за экономию» в 1947–1949 гг. провели анализ экономической состоятельности низшего уровня АТД, выявили 115 «слабых» сельсоветов и разработали проект их укрупнения.

³² Подробнее см.: РГАСПИ, ф. 17, оп. 119, д. 801, л. 69–86.

³³ Указ Президиума Верховного совета СССР от 23 января 1947 г. «О ликвидации Курган-Тюбинской и Ура-Тюбинской областей Таджикской ССР» // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного совета СССР... С. 61–62.

³⁴ РГАСПИ, ф. 17, оп. 131, д. 187, л. 131–132.

³⁵ Там же, оп. 119, д. 303, л. 111–123; Указ Президиума Верховного совета СССР от 10 апреля 1951 г. «О ликвидации Сталинабадской области Таджикской ССР» // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного совета СССР... С. 62. Районы области перешли в непосредственное подчинение республиканских органов, а сама она более не возрождалась.

³⁶ РГАСПИ, ф. 17, оп. 131, д. 226, л. 132–133.

В 1950 и 1952 гг. руководство республики обращалось в Москву с просьбой санкционировать «изменения в административно-территориальном делении сельсоветов» в видах «укрепления их как низовых органов государственной власти на селе», однако разрешения на это так и не получило³⁷. Впрочем, к тому времени стало ясно, что столь напористо начатая кампания выдохлась, в очередной раз дав результат, обратный запланированному. Уже в 1949 г. о режиме экономии вспоминали значительно реже (возможно, сказалось объявление о достижении довоенного уровня промышленного производства, что понималось как общее восстановление экономики страны), а в феврале 1950 г. ГШК направила Сталину отчёт «О работе по усовершенствованию и удешевлению государственного и хозяйственного аппарата». Из него выяснилось, что общая численность штатов центрального аппарата министерств и ведомств СССР (без министерств вооружённых сил, внутренних дел и государственной безопасности) составляет 101,5 тыс. человек против 87 тыс. в довоенный период, т.е. за 10 лет увеличилась на 17%³⁸. Как следствие, в 1954 г. новому руководству страны пришлось начать очередную кампанию «по улучшению структуры аппарата и сокращению штатов»³⁹.

Добавлю к вышеизложенному ещё несколько штрихов. Прежде всего, представляется, что предложения 1948 г., поданные в основном функционерами республиканского и областного уровней, оказались в числе факторов, мотивировавших центр на активные, хотя и достаточно бессистемные поиски в направлении оптимизации регионального управления. Их этапы — попытка создать в начале 1949 г. бюро ЦК ВКП(б) по макрорегионам СССР (Закавказью, Средней Азии и Дальнему Востоку) и введение областного деления в союзных республиках, не имевших его, в 1951–1952 гг. В обосновании этих мер мотивы улучшения качества управления звучали отчётливо и достаточно красноречиво⁴⁰.

Далее необходимо отметить долгосрочные последствия некоторых из рассмотренных инициатив. Так, в рамках очередной серии корректировок АТД, прошедшей в СССР в начале 1954 г., наиболее серьёзным изменениям подверглось устройство Белорусской ССР. Число её областей сократилось почти вдвое — с 12 до 7, и упразднены оказались именно те, которыми руководители республики предложили пожертвовать шестью годами ранее: Барановичская, Бобруйская, Пинская, Полесская и Полоцкая⁴¹. Летом 1948 г., получив отрицательное заключение Сталина, Жданов переслал их записку Маленкову⁴², очевидно, она сохранилась в архиве последнего и дождалась своего часа в изменившейся политической обстановке.

«Сыграла» и записка Мехлиса: в середине 1950-х гг. с карты тех или иных республик начали исчезать различные упомянутые в ней области, предназначенные к сокращению или укрупнению. Первой оказалась упразднена

³⁷ *Елизаров С.А.* Формирование и функционирование системы... С. 144–145.

³⁸ История государственного управления в России. С. 312.

³⁹ *Шестаков В.А.* Социально-экономическая политика... С. 122.

⁴⁰ «В целях усиления связей между ЦК ВКП(б) и парторганизациями отдалённых областей, краёв и республик, обеспечения правильной информации для ЦК ВКП(б) и в целях проверки исполнения решений ЦК ВКП(б) на местах» (Политбюро ЦК ВКП(б) и Совет министров СССР... С. 64).

⁴¹ *Елизаров С.А.* Формирование и функционирование системы... С. 152–155.

⁴² РГАСПИ, ф. 17, оп. 131, д. 40, л. 17.

Измаильская, которая в ходе реформы 1954 г. вошла в состав Одесской обл. УССР. В 1955 г. ликвидировали Гармскую обл. Таджикской ССР, 1956 г. — Таласскую обл. Киргизской ССР, 1959 г. — Джалал-Абадскую и Иссык-Кульскую области Киргизской ССР и Талды-Курганскую обл. Казахской ССР, 1960 г. — Кашка-Дарьинскую и Наманганскую области Узбекской ССР, 1962 г. — Тянь-Шаньскую обл. Киргизской ССР, наконец, в 1963 г. — Марыйскую и Ташаузскую области Туркменской ССР⁴³. Кроме того, в 1957 г. исчезла Грозненская обл. РСФСР, территория которой составила основу Чечено-Ингушской АССР⁴⁴.

Так что, хотя в 1948 г. реформа АТД не состоялась, многое из предложенного получило воплощение позднее, в годы оттепели. Впрочем, в следующую, брежневскую эпоху почти все упразднённые в Средней Азии области оказались восстановлены (за исключением Гармской и Джалал-Абадской), более того, союзные республики региона «приросли» новыми областями. Стратегия размельчения территории СССР на более или менее компактные ареалы с целью «приближения аппарата государственного управления к массам рабочих и трудящихся крестьян» в итоге одержала победу.

Подводя итоги, отмечу, что АТД СССР в позднесталинские годы переживало противоречивые процессы. Изменения политической карты страны случались уже редко — во всяком случае, значительно реже, нежели в 1918–1944 гг. С другой стороны, архивы хранят большое число предложений о разного рода новациях: создании новых единиц АТД, их объединении или разделении, перекройке границ и т.д. «Закулисная» составляющая данной проблематики богата и разнообразна, что показывает — территориальное устройство по-прежнему рассматривалось как пространство для новаций. Вместе с тем отношение к нему оставалось во многом инструментальным — при помощи изменений предполагалось содействовать достижению целей тех или иных идеологических кампаний или решению локальных хозяйственных задач. Осуществить проекты намеревались путём механических действий, причём их набор оставался небогатым (укрупнение—разукрупнение, сокращение штатов). Об изменении подходов в сфере пространственной организации страны речи не шло.

Внимание, однако, привлекает деталь, кажущаяся неожиданной, учитывая политические реалии, — предложения, как правило, исходили не от «верхушки», а от более низких этажей управленческой вертикали, в том числе региональной. Очевидно, последние уже не являлись лишь бессловесными исполнителями, имели свои взгляды на эту сферу и интересы в ней и осмеливались о них заявлять. Центр, в свою очередь, придерживался прежнего курса: не находил аргументов в пользу воплощения в жизнь даже локальных проектов, а главное — не желал создавать прецедента благосклонности к мнениям подчинённых, чреватого для выстроенной политической системы непредсказуемыми последствиями, и упускать инициативу в территориальном формотворчестве. Неслучайно дальнейшие крупные изменения в схеме АТД СССР объяснялись именно волей и соображениями Москвы.

⁴³ Заяц Д. В. Изменение административно-территориального деления союзных республик // География. 2001. № 28. С. 27–30.

⁴⁴ Тархов С. А. Изменение административно-территориального деления... С. 93.