

Н.М. Рогожин

Проблемы централизации и децентрализации в политической истории России

В статье рассматривается расширение территории как этнокультурный и геополитический фактор российской государственности. Автор анализирует не только характер государственности, но и причины территориальной экспансии России. Показаны огромная роль государства в жизни русского общества на протяжении многих столетий, историческая обусловленность сильной центральной власти, целостности организующего центра, а также необходимость баланса центральных, региональных и самоуправляющихся институтов.

Ключевые слова: Россия, государственность, централизация, децентрализация, регионы.

Проблема взаимодействия центра и регионов была и остается одной из ключевых в истории России [7, с. 428–448]. Это обусловлено ее фундаментальными цивилизационными особенностями [10, с. 19–20]. В большинстве европейских стран ключевыми «кодами» исторической эволюции являются проблемы частной собственности, товарно-денежных отношений, прав и свобод гражданина и т.д. В России же, в силу ее географического и международного положения, на первый план выходит проблема организации пространства. Земля – наше главное богатство. «Государство – такое же творение соответствующей природы, как и люди, ее населяющие» [2, с. 53].

Ко времени образования Киевской Руси ее огромную территорию населяли многочисленные восточнославянские племена, а также десятки народов финского, балтского, тюркского и иранского происхождения. Обилие лесов Восточно-Европейской равнины затрудняло земледелие, сложный рельеф местности и множество болот делали непроходимыми

дороги и не способствовали развитию торговли. А отсутствие естественных преград, открытость границ восточнославянской территории несли постоянную угрозу земледельцам со стороны сменявших друг друга воинственных кочевников Азии, издавна пытавшихся закрепить себя в южнорусских степях. Таким образом, огромные пространства при низкой плотности населения и полиэтничности его состава, сложные природные условия и перманентная внешняя угроза требовали создания сильного организующего центра, опирающегося на систему регионального самоуправления и самоорганизации. Именно здесь кроются глубинные истоки самодержавия, деспотизма и тоталитарности, характерные для последующей российской истории.

В силу того, что Русь освоила восточноевропейское, а затем и североевразийское пространство, она пришла в соприкосновение с наибольшим для европейцев количеством других народов. Нет другой такой страны, которая одновременно граничила бы с католическим миром, кочевым и мусульманским Востоком и китайской державой. За исключением побережья Северного Ледовитого океана, Русь оказалась окруженной противниками со всех сторон. В мировой истории такая ситуация чревата гибелью страны, т.к. последняя оказывалась под воздействием геополитических давлений с противоположных сторон. Тем не менее, в силу изначальной полиэтничности, генетического отсутствия племенного эгоизма, способности ассимилировать различные влияния и широкой распахнутости по отношению к другим языкам и народам Россия каждый раз выживала. В этих условиях одной из важнейших задач организующего центра, его основной миссией становилось сохранение и расширение пространства, которому периферия несла перманентную угрозу. Неслучайно попытки разрушить организующий центр всегда воспринимались в России как покушение на государственную самостоятельность.

Особая роль организующего центра и центрального региона обозначилась уже во времена Киевской Руси. Центральная власть с самого начала имела возможность опереться на массовую поддержку населения, некоего этнического ядра, проживавшего в центре изначально разношерстной «империи Рюриковичей». Древнерусское государство формировалось как своеобразный полис, возобладавший над другими полисами [8, с. 287]. Киевская община осуществляла определенные функции защиты всей Руси, являлась войском и системой его обеспечения. Она была также и институтом, входящим с князем во взаимоотношения коллективного перераспределения. Князь собирал дань не только на себя и дружину, но и на простых людей, был гарантом справедливости («правды»), осуществлял суд. Подобная система воспроизводилась и в регионах. В результате Киев воспринимался не как оккупационный центр, а как источник защиты, справедливости и перераспределения благ в пользу нуждающихся.

Роль центрального региона закрепились на многие века. Бунт в столице нес огромную угрозу целостности всей системы. Правящая элита ставила перед собой задачу консолидации именно центрального региона. Его особая роль – основа своеобразного российского федерализма, государство перераспределяло часть ресурсов в пользу жителей столицы. Население центрального региона было заинтересовано в сохранении этой системы и могло оказать правящей элите массовую поддержку. Тем самым создавался стереотип «социального государства», который закреплялся в национальной идеологии, в частности, в мифе о добром князе (Владимире), пирующем с народом. В этой связи уместно отметить, что грубым просчетом администрации Николая II оказалась неспособность выполнить «завет Владимира» – своевременно обеспечить социальное благополучие в центральном регионе. Это стало одной из существенных причин революций 1917 г.

Идеал «социального государства» сочетался с христианскими идеями добра, справедливости, помощи «сырым и убогим», лежащими в основе социальной конструкции православия. Гармоничность избранной мировоззренческой модели и формировавшихся социально-культурных стереотипов явились одним из условий, обеспечивших унификацию пространства Руси.

Изначально ключевой ячейкой самореализации народа являлось местное самоуправление в форме территориальной общины. Регион представлял собой связующее звено между центральной и местной организациями России. Это позволяло регулировать регионалистские тенденции, держа их под давлением с двух сторон. Регион оказывался промежуточным звеном, которое одновременно и осуществляло связь, и мешало связи самоорганизующегося на местах народа с его организующим центром. В этом заключается одна из ключевых проблем в нашей государственной истории, которая является историей собраний и распадов власти и территорий.

При определенных условиях распад может быть конструктивен и полезен, например, в период раздробленности, которую принято называть феодальной. В это время отделение от Киева Северо-Восточной Руси привело к взлету культуры в регионах. Высшая власть приблизилась к объекту управления, что способствовало экономическому расцвету отдельных регионов и складыванию новых перспективных центров. В то же время, затянувшиеся распады естественно приводят к запустению и кризису, к стагнации и опасному внешнему давлению, как это видно на примере Римской империи. О том же говорит и российская история. Как только Русь регионализировалась, она сразу же становилась объектом разрушительных агрессий. Это и ордынское нашествие, и период Смуты начала XVII в. Одновременно в России вмешательство извне способствовало восстановлению организующего центра.

Примером тому могут служить и борьба с Ордой, и ополчение Смутного времени, и события революции и Гражданской войны, когда Россия подверглась уникальной интервенции со всех сторон одновременно.

В этой связи следует отметить, что Русь никогда не распалась полностью, даже в эпоху раздробленности. В отличие от западноевропейской политической традиции, великий князь не был «первым среди равных». С начала раздробленности до нашествия ордынцев на Русь шла борьба за великое княжение, борьба за центральную власть. Даже в условиях феодализации, которая в других странах приводила к гораздо более существенному распаду, Русь сохраняла высокую степень целостности.

В период монголо-татарского ига Русь встала перед двуединой задачей: освободиться от Золотой Орды и, в то же время, освоить ее пространство. Угроза с Востока могла быть полностью ликвидирована только путем интеграции восточных территорий в систему русского организующего центра. Историческую роль воссоздания единого государства и освобождения от монголо-татарского ига взяла на себя Москва.

Новый этап консолидации пространства поставил на повестку дня проблему выбора модели консолидации: либо федерализм, союз регионов с разными моделями развития – Новгород, Москва, Тверь и др., либо унифицированная модель. В условиях гигантской территории, давления со стороны Орды и католического мира унитарная модель была более предпочтительной для целей сохранения единого государства. Другая, «плюралистичная» модель, была опробована в Великом княжестве Литовском. Сосуществование в нем двух христианских доктрин в конечном итоге привело к ассимиляции элиты княжества более концентрированным польским ядром. Литва оказалась жертвой внутренней экспансии католицизма. Москва же как твердое ядро сумела сохранить русский культурный код даже ценой ликвидации плюрализма и региональной автономии. В XV в. российский регионализм доказал свою неспособность отстоять альтернативу московскому самодержавию.

В XIV–XV вв. задача объединения русских земель была, в основном, решена. Поэтому доминирующими стали социально-культурные стереотипы, связанные с христианским мессианизмом. Это выразилось в выдвигании теории «Москва – Третий Рим» и освобождении от давления Золотой Орды. Иван Грозный окончательно решил задачу ликвидации угрозы с Востока путем поглощения восточного пространства. Впоследствии территория России увеличивалась практически непрерывно вплоть до XIX в. – путем как экспансии в Сибирь и на Дальний Восток, так и за счет расширения на Запад (включение польских земель) и на юг (присоединение Причерноморья). Постоянный процесс территориального расширения, во многом заложенный самим социально-культурным кодом, придавал особую важность организуемому центру [1; 6; 9].

Как и в других странах, организующий центр в России имел самостоятельную инерцию и социальные интересы. Одним из них было стремление сосредоточить в своих руках не только власть, но и собственность. Известно, что слияние власти и собственности есть ключевой признак олигархии. Реализуя свои задачи, центр неизбежно создавал слои исполнителей решений – государственный аппарат, который постоянно был склонен к неэквивалентному обмену с населением: оказываемые им «услуги» и ресурсы, изымавшиеся для собственных нужд слоя чиновников (этакратии), порой принимали несоизмеримые масштабы. Стремление государственного руководства проводить какую-либо стратегическую линию вызывало противодействие исполнителей, преследовавших собственные, олигархические цели как в центре, так и на местах. Это стало источником перманентных конфликтов в государственном организме на протяжении всей истории России.

Поскольку слой управленцев действовал в собственных интересах, он воспринимался обществом как эксплуататорский, враждебный. Внеэлитные слои населения нередко поддерживали центральную власть в борьбе против региональных элит и других коррумпированных групп. Таким образом, происходила консолидация центрального руководства и местного самоуправления. Если корпоративные интересы центральной бюрократии и региональных элит начинали преобладать над выполнением необходимых функций управления и государственной стратегии, то население объединялось против них в своих социальных выступлениях, не сомневаясь при этом в безусловной справедливости и безгрешности верховного правителя.

Расхождение между задачами организующего ядра и клановыми, узкокорыстными интересами регионов во многом вызвало такие события, как форсированная централизация в виде опричнины, Смута начала XVII в., реформы Петра I.

После образования единого, но еще не централизованного государства главную опасность для организующего центра несло размывание его региональными интересами, поскольку и собственно государство управлялось через феодальные кланы. Попытка восстановить согласованный баланс центра и регионов была предпринята в царствование Ивана Грозного. В начале своего правления царь пытался проводить политику централизации управления путем структурных преобразований (земская, судебная, военная реформы). Его исторической заслугой стало введение системы чиновничества (приказной бюрократии) в качестве отдельной от родовых кланов социальной группы. В дальнейшем он перешел к политике форсированной централизации, получившей название опричнины. На наш взгляд, действия Ивана Грозного в его борьбе с региональными элитами, при всем варварстве средств и методов, были ответом на реальную опасность – опасность сопротивления

олигархии попыткам преодолеть расхождения между ее интересами и стратегическими планами организующего центра. Разрушительный характер этой борьбы имел ближайшим результатом тяжелейший экономический кризис и последующий длительный период Смуты.

История Смуты начала XVII в. является ярким примером того, что в ситуации прогрессирующего распада организационного центра последний неминуемо замещается внешней силой. В этот период ею оказался, прежде всего, католический Запад в лице Польши и – в качестве «резервного варианта» – протестантская Швеция. Уроки Смуты показали, что социально-культурные стереотипы России требуют, чтобы ее организующий центр был носителем именно российской культурной сверхидеи, какой для того времени была национальная православная идея. Регионы в данном случае показали себя не только носителями центробежных, но и центростремительных тенденций. Региональное и особенно местное самоуправление в момент распада центра стало носителем идеи ополчения, восстановления именно отечественной, русской автохтонной монархии.

Это привело в конечном итоге к разгрому поляков, отвержению идеи унии с Польшей и установлению династии Романовых как символа организующего центра. Финал Смуты показал, насколько российский общественный идеал связан с вытеснением олигархии, когда национальному организму угрожает опасность разрушения.

После Смуты структура восстановленной государственности осталась прежней. Развивающийся абсолютизм второй половины XVII в. сопровождался ростом централизации государственного управления. Это выражалось:

- в усилении личной власти монарха в сфере верховного управления;
- в победе светской власти над властью духовной в связи с проведением церковной реформы;
- в усилении контроля верховной власти за деятельностью отдельных учреждений и должностных лиц;
- в бюрократизации Боярской думы.

Развивалась также система приказов, и росло число их служащих. В то же время, по мере укрепления центрального чиновничества, в его среде закономерно нарастали олигархические тенденции. Тот же процесс олигархизации власти наблюдался и в регионах, где все местное управление сосредоточивалось в руках воевод, назначаемых из центра. Им фактически были подчинены органы местного самоуправления – губные и земские учреждения. Провинциальные дворянские и бюрократические слои также неизбежно срачивались с частными интересами, отпадая, таким образом, от организующего центра.

Итак, с одной стороны, формирующаяся нация была заинтересована в организуемом центре, с другой – сам этот центр эволюционировал в сторону олигархии. Вся социально-политическая борьба «бунташного» XVII в. иллюстрирует постоянную конфронтацию между двумя тенденциями: народ выступает против «злых бояр», но не выступает против верховной власти как таковой.

Задачи борьбы с олигархическо-регионалистскими тенденциями взял на себя Пётр I. Его политика была направлена на создание идеально централизованной модели государства, в которой все региональные элиты жестко подчинены решениям организующего центра. Последний олицетворялся просвещенным монархом, выполняющим задачи укрепления державы. Пётр I использовал два главных средства воздействия на региональные элиты.

Во-первых, он покончил с феодальным принципом, согласно которому представитель феодальной элиты имеет право на землю и власть в соответствии с происхождением, а не с выполнением своих обязанностей. Он заставил служить всех дворян и унифицировал феодально-служилое сословие, уничтожив боярство «как класс» и превратив бояр в дворян.

Во-вторых, Пётр провел губернскую реформу, упразднив старую феодально-земельную структуру административно-территориального устройства страны. Границы между отдельными территориями России отныне определялись в столице в результате анализа роли различных регионов в реализации общегосударственных задач. Пётр I ликвидировал традиционные полномочия и систему регионального управления; создавал новые бюрократические слои местной, преимущественно дворянской по происхождению, элиты. В дальнейшем они обеспечивали выполнение тех или иных задач центральной власти в регионе. Однако укрупнение территориального управления имело своей оборотной стороной резкий всплеск коррупции, т.к. представители различных «местных» интересов пытались первыми перехватить влияние на того или иного чиновника.

Реформы Петра I прочно спаяли Россию в единое целое. Была создана необыкновенно надежная, устойчивая система власти, которая и определила характер государства как унитарного. Эту унитарную сущность Российского государства не могли поколебать впоследствии никакие особенности местного управления в отдельных частях империи, включая конституционные опыты Александра I [4, с. 162].

После смерти Петра I роль государственного центра значительно ослабела. При сохранении петровской модели, ее форм и институтов, их реальное содержание так и оставалось феодально-клановым на протяжении всего XVIII в. Некоторая модификация губернской системы

была предпринята в царствование Екатерины II. Но, в целом, век дворцовых переворотов не способствовал преобразованиям в сфере государственного управления.

Серьезная попытка центральной власти обуздать нараставшие олигархические тенденции в управлении регионами была предпринята уже в следующем, XIX в. На это были направлены усилия талантливого реформатора М.М. Сперанского, подчинившего губернаторов (прежде подотчетных Сенату) Министерству внутренних дел, что в определенной мере усилило централизацию регионального управления [5]. Эти же цели преследовало и введение в конце 1840-х – начале 1850-х гг. института генерал-губернаторов, осуществлявших функции чрезвычайного надзора и подчинявшихся непосредственно императору [3].

В эпоху Великих реформ 1860–1870-х гг. введение земского и городского самоуправления отражало стремление центра уравновесить губернаторскую власть выборными органами и разгрузить «вертикаль власти» на местах от части текущих задач. Это означало попытку ограничить власть региональных элит не только сверху, как это было принято в XVIII – первой половине XIX вв., но и снизу. В то же время, столкнувшись с ростом политической напряженности в связи с прокатившейся волной террора, Александр II в поздний период своего царствования пошел на усиление полномочий своих представителей в регионах. При Александре III и Николае II институты земства сохранялись и продолжали успешно действовать. Однако полномочия губернаторов в этот период еще более расширились.

В начале XX в. количество губерний в империи достигло 101. Важным было то, что правящая элита признала факт социально-культурной и социально-политической неоднородности российской многонациональной империи. Результатом понимания этой неоднородности были как попытки экспериментов с представительными институтами в западных регионах империи (Польша, Финляндия), так и сохранение традиционных институтов управления в азиатских областях (Бухарский эмират, Хивинское ханство).

В начале XX в. административно-государственное устройство России доказало свою прочность, было опробовано временем и во многом получило развитие в советскую эпоху.

Крушение Российской империи в феврале 1917 г. подвело черту под тысячелетним периодом развития российской государственности. Возникшему на ее обломках новому Советскому государству пришлось существовать в тех же геополитических условиях, что неизбежно влекло за собой реанимирование империи на новом историческом уровне. Основу будущей государственности В.И. Ленин увидел в системе Советов, спонтанно возникших в ходе первой русской революции

1905–1907 гг. Ставя перед собой задачу возрождения единого национально-государственного пространства, большевики нашли удачную форму ее реализации – партийный централизм. Он позволял при сохранении формального суверенитета входивших в советскую сферу влияния государств и разнообразных республик сплавлять их в единое целое. Государственные формы, включая Советы, становились своего рода ширмой, за которой действовала единая, впоследствии тоталитарная организация партийных комитетов. Это, в конечном счете, привело к созданию унитарной по своей сути модели, каким стал Советский Союз.

Классическая монолитность сталинской системы была вызвана необходимостью тотальной концентрации ресурсов для реализации стратегии модернизации. Верховной власти удалось создать гомогенный, лишенный внутренней структуры, предельно лояльный к ней и потому высокоэффективный управленческий аппарат.

По мере выполнения системой задач форсированного перехода к индустриальному обществу она теряла свою монолитность. Ослабевала и миссионерская идея мирового коммунизма. Этот процесс начался уже после смерти И.В. Сталина, когда осуществлялся переход от жестко-тоталитарного к авторитарному режиму при Н.С. Хрущёве и Л.И. Брежнев. Стала меняться и функция партийно-государственных органов, особенно в регионах. Если раньше они играли роль мобилизующих структур для выполнения директив центра, то теперь партийные органы превращались в механизм согласования хозяйственных и иных интересов центра и регионов – интересов, которые в специфически советских терминах получили название ведомственности и местничества. По сути, это противостояние имело в своей основе олигархические интересы. Кто будет беспрепятственно распоряжаться ресурсами региона – центр или региональные элиты?

В конечном итоге, резкое обострение противоречий между центральными и региональными кланами правящей элиты стало одной из главных причин политики перестройки, провозглашенной М.С. Горбачёвым. Проводимый им антиведомственный курс дал значительные преимущества региональным структурам, что привело к распаду хозяйственных связей в масштабах всей страны. Долгосрочным результатом «местнической» стратегии стал распад СССР.

Процесс регионализации России продолжался в условиях перехода страны к рыночной экономике. Шел процесс олигархизации всех уровней власти, что в сочетании с регионализацией страны не могло не привести к крайнему ослаблению организующего центра. Его распад на фракции (часть которых являлась транслятором глобальных интересов, что свидетельствовало о вытеснении отечественного центра глобальным) стало угрозой способу развития, адекватному социально-психологическим стереотипам россиян. Так двоевластие, свойственное

федеральной власти в течение значительной части 1993 г., объективно стимулировало сепаратистские тенденции в стране. Например, в Свердловской области в июле 1993 г. была провозглашена Уральская республика. Сибирское соглашение (объединение областей) также демонстрировало политические претензии. В Ростовской области звучало требование о восстановлении на Дону казачьей национально-государственной автономии. В национальных республиках полным ходом принимались законы, отличавшиеся от федеральных.

В результате важным следствием подавления раскола в 1993 г. стало усиление исполнительной вертикали власти. 9 октября был издан Указ «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации», по которому система местных Советов перестала существовать. 9 ноября 1993 г. Президент РФ Б.Н. Ельцин упразднил Уральскую республику и распустил Свердловский областной Совет, незадолго до этого принявший конституцию Уральской республики. По сути, на этом этапе политические претензии «четвертой силы» – руководителей регионов – были существенно подорваны.

В настоящее время Правительство РФ принимает меры, направленные на восстановление целостности организующего центра, баланса центральных, региональных и самоуправляющихся институтов; на деолигархизацию всех уровней власти.

Библиографический список

1. Аксёнов А.И. Россия и украинские земли. Присоединение Крыма // Российское государство от истоков до XIX века: территория и власть. М., 2012. С. 290–302.
2. Барг М.А. Эпохи и идеи. Становление историзма. М., 1987.
3. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978.
4. Каменский А.Б. От Петра I до Павла I: Реформы в России XVIII века: Опыт целостного анализа. М., 1999.
5. Мироненко С.В. Самодержавие и реформы: Политическая борьба в России в начале XIX в. М., 1989.
6. Никитин Н.И. Вхождение в состав России казачьих земель на Дону, Яике (Урале) и Терек в XVI–XVIII вв. // Российское государство от истоков до XIX века: территория и власть. М., 2012. С. 184–207.
7. Никитин Н.И. Историческое значение территориального роста России // Российское государство от истоков до XIX века: территория и власть. М., 2012. С. 428–455.
8. Становление и развитие раннеклассовых обществ: Город и государство / Э.Д. Фролов, Г.Л. Курбатов, Г.Е. Лебедев и др.; Предисл. Г.Л. Курбатова и др.; Под ред. Г.Л. Курбатова и др. Л., 1986.

9. Трепавлов В.В. Присоединение народов Поволжья и Южного Урала // Российское государство от истоков до XIX века: территория и власть. М., 2012. С. 152–183.
10. Шубин А. Ритмы истории: Периодическая теория общественного развития. М., 1996.

Е.В. БЕЛОВА

Оборона морских рубежей Новороссии (1775–1787 гг.)

В статье исследуется комплекс мероприятий по защите границ Новороссии от Османской империи накануне и в первый год русско-турецкой войны 1787–1791 гг. Автор выявляет спорные позиции российских военачальников по строительству Черноморского флота и крепостей, изучает механизм организации обороны Кинбурна.

Ключевые слова: Новороссия, русско-турецкая война, Г.А. Потемкин, А.В. Суворов, П.А. Румянцев, Херсон, Севастополь, Кинбурн.

По Кючук-Кайнарджийскому мирному договору (1774 г.) к России отошли Кабарда, побережье с крепостями Керчь, Еникале, Кинбурн и междуречье Днепра и Буга. Турция признала свободу мореплавания для русских судов. Россия получила право обладания военным флотом на Чёрном море. Крымское ханство объявлялось самостоятельным, а фактически включалось в зону российского влияния.

Утверждая могущество на Юге, Екатерина II усиленно развивала кораблестроение. В 1775 г. в устье Днепра наместник созданной в 1764 г. Новороссийской и образованной в 1775 г. Азовской губерний Г.А. Потёмкин задумал построить город с судостроительной верфью, торговой пристанью, крепостью. Под руководством дяди по материнской линии А.С. Пушкина генерал-майора И.А. Ганнибала заложили первый камень. Генерал-цейхмestера морской артиллерии И.А. Ганнибала, получившего полный чин в 1776 г., определили комендантом Херсонской крепости. Екатерина II велела генерал-фельдмаршалу, малороссийскому и слободскому генерал-губернатору гр. П.А. Румянцеву выделить из вверенных ему на Украине полков мастеровых и рабочих