

ПРОБЛЕМА ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И МОДЕЛИ РУССКОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В XIII – XVI вв.

Р.Ф. Туровский

Понятие “региональная политика” обычно ассоциируется в политологии с современностью. Однако внимательный анализ исторических материалов показывает, что в том или ином виде такая политика существовала всегда, как всегда существовал баланс отношений между центром и территориями. На каждом историческом этапе были центробежные силы, региональное самосознание и система защиты региональных интересов, и было государство, которое пыталось консолидировать территорию, обеспечить ее единство. Особого внимания здесь заслуживает Россия. Поскольку наша страна изначально формировалась как территориально неоднородное государство, непрерывное расширение которого только усиливало эффект гетерогенности, ей постоянно приходилось искать методы эффективного контроля за ситуацией на местах и одновременно предоставлять определенную степень свободы регионам. На протяжении столетий накапливался опыт отечественной региональной политики, определялось характерное для России проблемное поле [Градовский 1904; Чичерин 1958].

Многие проблемы региональной политики были заложены в само основание нашей государственности. Изучая историю России, можно обнаружить немало сюжетов, актуальных для сегодняшнего дня, ведь региональный фактор всегда играл и продолжает играть ведущую роль в жизни страны. Большой интерес, в частности, представляет специфика отношений “центр — регионы” в XIII — XVI вв., когда ключевой задачей было объединение политического пространства Руси [Пресняков 1998]. Соотношение централизации и регионального самоуправления в различных исторических моделях русской региональной политики и является предметом настоящего исследования*.

КОНФЕДЕРАТИВНО-ВОТЧИННАЯ МОДЕЛЬ XIII — XIV вв. И ПЕРВЫЕ ПОПЫТКИ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Определяющую роль в структурировании русского политического пространства играла модель наследования власти. Территория государства воспринималась как ресурс, который подлежал разделу между родственниками: умирающий отец делил свое княжество между сыновьями. Верховная же власть в княжестве передавалась по родовому принципу, т.е. от старшего брата к младшему, а не от отца к сыну (принцип “лествицы”) [Пушкарев 1991]. В результате каждый раз происходило дробление территории: количество субъектов русского политического пространства — князей и, соответственно, административных центров — росло в геометрической прогрессии.

По данной модели развивалось, в частности, Владимиро-Суздальское княжество. Формальное единство территории обеспечивалось наличием общепризнанного центра — Владимира, с которым было связано великокняжеское старшинство. На фоне распада политического пространства Владимир играл роль “русского Рима”, за обладание которым боролись различные региональ-

ТУРОВСКИЙ Ростислав Феликсович, кандидат политических наук, старший научный сотрудник Российского института культурного и природного наследия, директор департамента региональных исследований Центра политических технологий.

* Политико-географические исследования развития российской региональной политики практически отсутствуют, поэтому предложенная в работе динамическая реконструкция системы отношений “центр — регионы” является результатом нашей собственной экспертной оценки.

ные группы (как, впрочем, и за обладание Новгородом — наиболее ценным экономическим ресурсом Руси).

Относительная стабильность подобного рода политико-территориальной системы сохранялась до тех пор, пока власть переходила от брата к брату:

- цикл детей Юрия Долгорукого (с 1157 по 1212 г.);
- цикл детей Всеволода Большое Гнездо (с 1212 по 1250 г.);
- цикл Ярославичей — детей Ярослава Всеволодовича (с 1250 по 1276 г.);
- цикл Александровичей — детей Александра Невского (с 1276 по 1304 г.).

Смена цикла означала дробление территории между сыновьями последнего из братьев, оставшегося в роду. Эта проблема актуализировалась после смерти Всеволода Большое Гнездо. Его “гнездо” было настолько большим, что территорию пришлось делить на множество частей, которые далее начали жить своей жизнью. В качестве самостоятельных центров выделились Ярославль (вотчина Константина и его детей), Переславль (вотчина Ярослава), Юрьев-Польский (вотчина Святослава), Стародуб (вотчина Ивана) и пр.

В XIII — XIV вв. на территории некогда единого Владимиро-Суздальского княжества складывается русская конфедерация. Основой регионального политического процесса здесь были вотчинное право и практика удельного владения [Шмурло 1999]. Главой конфедерации являлся великий князь Владимирский, чей контроль, однако, распространялся лишь на его собственный домен, а также на мелкие и слабые княжества, тогда как в крупных возникали конкурентные центры, которые вели борьбу за обладание владимирским столом. При этом внутри каждого княжества шел процесс дробления на уделы.

Центр в этой системе был довольно слабым и не мог превратить конфедерацию в единое государство. Механизмами территориальной консолидации выступали: признание старшинства великого князя Владимирского, субординация князей как старших и младших “братьев”, приведение подчиненных князей “в свою волю”, “подчиненное единоначество” с великим князем и т.п. Нельзя забывать и о консолидирующей роли православной церкви.

Вследствие постоянного дробления территорий и борьбы наиболее крупных центров за лидерство конфедерацию то и дело раздирали острые конфликты. У Всеволода Большое Гнездо было восемь сыновей, а у его сына Ярослава — семь. Поэтому смерть Всеволода, а затем Ярослава обозначили новые “критические” этапы дробления с выделением все новых политических центров.

Начало кризиса, проявившегося в углублении конфедерализации русского пространства и усилении внутренней конфликтности, принято связывать со смертью Александра Невского в 1263 г. [см. Гумилев 1992]. Братья (а затем их дети) и сыновья Александра предпочитали оставаться в своих уделах и из них вести борьбу за владимирский стол. Еще одним участником политической игры была Орда, выдававшая ярлыки на княжение и выполнявшая функции верховного арбитра, без которого могла начаться “война всех против всех” [Вернадский 1997а].

Ведущие роли в борьбе за лидерство играли Тверь, Москва, Суздаль (вместе с Нижним Новгородом). Напомним вкратце их историю, чтобы понять общую динамику процесса.

Тверь — продукт распада Переяславского княжества. Первый ее прорыв к доминированию в русской территориально-политической системе связан с братом Александра Невского Ярославом Тверским, который был великим князем Владимирским в 1263 — 1272 гг. Второй произошел при сыне Ярослава Михаиле в 1305 — 1317 гг. Именно на этом этапе начинается жесткая конкуренция Твери с Москвой. Далее на протяжении нескольких десятилетий Тверь безуспешно борется за великокняжеский ярлык. Позднее, при Дмитрии Донском, тверской князь — Михаил Александрович — еще раз пытался прорваться к власти, но потерпел поражение.

Другим мощным центром становится Суздаль. Вернее, следует говорить о трех городах — Суздали, Нижнем Новгороде и Городец, которые развивались

в рамках одной подсистемы русского политического пространства и передавали друг другу первые роли в ней. Суздаль создавал большие проблемы Москве в течение всего XIV в., так как у власти здесь утвердилась линия Андреевичей (потомков Андрея Ярославича) — конкурентов Александровичей (потомков Александра Невского). Суздаль, таким образом, имел генеалогические основания претендовать на старшинство в отношениях с Москвой*. В 1328 — 1332 гг. Александр Васильевич Суздальский был великим князем. В середине XIV в. на владимирское великое княжение претендовал Дмитрий Константинович Суздальский, боровшийся за власть с Дмитрием Донским. Однако раздел княжества между братьями и ожесточенная их вражда (Дмитрий Суздальский против Бориса Городецкого) уже не позволяли этому центру оставаться конкурентом Москвы.

Системообразующим центром политического пространства Руси постепенно становится Москва. Возникавшие здесь проблемы и технологии их решения впоследствии определили особенности формирования русского централизованного государства. Территория Московского княжества постоянно росла, как за счет захватов (Коломна, Можайск), так и по завещаниям дружественных князей (Переславль в 1302 г.**), его внутренняя структура, в которой ведущую роль играл удельный князь — представитель тогдашней региональной элиты, усложнялась.

Иван Калита разделил свое княжество между сыновьями, и в границах московских земель появились самостоятельные политические центры. Старший сын Симеон стал великим князем и получил в удел Можайск и Коломну, Ивану достался Звенигород, а Андрею — южные районы с Лопасней, где впоследствии возник Серпухов. Далее события развивались по традиционной для XIV—XV вв. схеме: московские князья работают над ликвидацией удельного строения своей территории, но каждый из них в своем предсмертном завещании обязательно ее делит. Круг, однако, не становится замкнутым, поскольку великокняжеская власть находит все новые механизмы централизации.

Приход к власти Дмитрия Донского означал собой начало иного территориально-политического цикла. В период его княжения шла активная инкорпорация чужих территорий и одновременно появилась проблема, запрограммированная самим развитием территориально-политической системы: образовался мощный автономный субцентр — Серпухов, обладавший немалой финансовой и военной самостоятельностью. Впервые в своей истории Москве пришлось искать эффективную формулу поддержания субординации в отношениях между центром и крупным уделом. Чтобы сохранить лояльность Серпухова, Дмитрий выделил Владимиру Серпуховскому долю из вновь приобретенных Москвой земель — Галич и Дмитров. Серпухову также передавался Боровск, ставший второй столицей княжества.

Таким образом, в Московской Руси идет формирование удельной модели. Уделы превращаются в передаваемые по наследству княжения, в них складывается самостоятельная территориальная власть. Структура государства становится аморфной, начинает зависеть от количества уделов, отношений между князьями, их политических амбиций.

В Тверском княжестве дела обстояли еще хуже: ожесточенную борьбу за власть вели холмско-микулинские и дорогобужские князья, самостоятельно пытался действовать Кашин. В Рязани не было строгой удельной системы, но и там выделялся крупный субцентр Пронск со своими полунезависимыми князьями [Пресняков 1998]. Существовала огромная проблема внутри полицентричного Суздальско-Нижегородского княжества с его тремя столицами. Оно то разваливалось на части, то вновь объединялось.

* Из линии Андреевичей происходил царь Василий Шуйский, обосновывавший этим свои права на престол.

** Переславль был первой столицей Александра Невского. Поэтому переход этого города в руки Москвы имел символическое значение.

После смерти Дмитрия Донского проблема территориальной структуры Московского государства еще более усложнилась. Разгорелся типичный для того времени конфликт — между новым великим князем Василием, сыном Дмитрия Донского, и Владимиром Серпуховским. Именно при Василии I, ставшим жертвой противоречивой системы наследования власти, начался первый кризис в отношениях между центром и территориями, породивший острую потребность в централизаторской региональной политике.

Будучи пока не в состоянии решить проблему удельных автономий силовым путем, московский князь оказался вынужден вступать с ними в договорные отношения. Серпуховской князь вновь получил возможность использовать свое особое положение, чтобы обеспечить рост собственного удела: в 1390 г. Василий отдал ему Волок и Ржев. Кроме того, обострились отношения великого князя с братьями. Если раздел Ивана Калиты не привел к столкновениям между его детьми, то после смерти Дмитрия Донского ситуация развивалась иначе. В результате наделения им сыновей землями образовались Звенигородско-Галицкое, Можайское, Дмитровское княжества. Конкуренция между братьями возникла сразу же: центром оппозиции Москве стали Галич и Звенигород.

Одновременно набирал обороты “внешний” конфликт с суздальскими князьями. В 1390 г. Василий I получил ярлык на Нижний Новгород и Городец. За этим последовала продолжительная борьба Москвы с родом Дмитрия Суздальского. Суздаль и Нижний Новгород — первая проба сил Москвы в ее стремлении ассимилировать некогда мощные княжества.

Итак, при Василии I проблема отношений с регионами приобрела угрожающий характер, что подтолкнуло центр к поиску способов обеспечения субординации*. Прежде всего требовалось урегулировать ситуацию с внутренними уделами. Поскольку неустойчивость региональной структуры была очевидна, столичная элита начала склоняться в пользу модели передачи великокняжеской власти от отца к сыну. Василий Темный был возведен на престол при наличии у его покойного отца четырех братьев. “Лествичный” принцип престолонаследия был нарушен во имя более адекватного целям построения единого государства.

Главным соперником Василия Темного выступал князь Галицкий и Звенигородский Юрий Дмитриевич, который в соответствии со старым порядком должен был унаследовать великокняжеский престол. После смерти Юрия его дело продолжили сыновья Василий Косой и Дмитрий Шемяка. Началась долгая борьба, в ходе которой стороны то договаривались о переделе территории, то возобновляли военные действия.

Ожесточенная междоусобица при Василии Темном привела к трансформации региональной политики. Удел получил теперь новое толкование, из вотчины он превратился в пожалование великого князя, т.е. во временную собственность [Пресняков 1998]. Одновременно усилилась территориальная чересполосица — удельные князья контролировали города, расположенные в противоположных углах Московии, теряли их, получали новые, и повторялось это многократно.

Окончательная победа Василия Темного над соперниками позволила Москве выйти на следующий этап централизации и начать наступление на уделы, показавшие себя предельно ненадежным элементом системы. В 1450 г. был уничтожен самый опасный — Звенигородско-Галицкий — удел. В 1454 г. последовала ликвидация Можайского. Сначала можайского князя пожаловали

* В этом смысле показательно завершение истории с серпуховской автономией. Когда великий князь почувствовал себя достаточно уверенно, он дал серпуховскому князю новую землю как бы во временное пользование. В 1405 г. Волок Владимиру Серпуховскому меняют на Городец, а Ржев на Углич, добавив при этом Козельск и некоторые другие волости из удела великого князя. Развалилась же серпуховская автономия по той самой причине, по которой была создана: в 1410 г. князь Владимир, умирая, разделит свои владения между детьми. В итоге княжество распалось и утратило влияние.

собственной отчиной и даже прибавили земли, но потом, когда он уклонился от похода на татар, захватили его земли, вынудив бежать в Литву. В 1456 г. по той же схеме был решен вопрос с Серпуховом. Василий Темный сохранил только Верейско-Белозерский удел, демонстрировавший полную лояльность.

Ликвидация самостоятельности уделов сопровождалась развитием института великокняжеских наместников, которые назначались из центра и обеспечивали контроль над территорией через суд и сбор налогов. Главной фигурой на региональном уровне оставался удельный князь, но его позиции были ослаблены превращением удела из вотчины в пожалование, постоянной перекройкой границ сверху и территориальной чересполосицей. Все это обозначило тенденцию к формированию в центре региональной политики, направленной на подрыв удельной структуры и большую централизацию.

ПЕРЕХОДНАЯ УДЕЛЬНО-УЕЗДНАЯ МОДЕЛЬ XV в.

Возникновение первой в истории России модели общегосударственной региональной политики приходится на время правления Ивана Великого и Василия III [Вернадский 1997б; Пресняков 1998]. В эти годы территория страны увеличилась в четыре раза, что само по себе резко подняло значение региональных проблем [Андреев 2000]. Одновременно стабилизировалась ситуация с престолонаследием: власть стала передаваться исключительно от отца к старшему сыну (от Василия Темного к Ивану Великому, а от него к Василию III). И хотя сыновья великих князей по-прежнему получали уделы, т.е. хождение по кругу от консолидации к дроблению не прекращалось, этот круг все больше сужался, поскольку политическое значение удела падало.

Модель региональной политики XV в. — это своеобразный компромисс между двумя типами управления территориями. Система уделов еще сохранялась, но по мере усиления центра он все больше ориентировался на уездный принцип управления. Прежний удел постепенно трансформировался в уезд, а прежний князь — в привилегированного землевладельца, обладателя вотчины.

Немалый интерес представляет сам процесс ассимиляции княжеств. Первым шагом на этом пути становится укрепление иерархии в отношениях между великим и удельными князьями. Ведущую роль здесь играют двусторонние договоры, ограничивающие самостоятельность нижестоящего уровня власти, прежде всего в сферах внешней и военной политики. Удельные князья утрачивают большую часть своих полномочий, в т.ч. право заключать мирные и союзные договоры, им вменяется в обязанность участвовать в военных кампаниях великого князя и т.п.

Со временем великий князь начинает по своей воле распоряжаться территорией удела, изменяя внутренние границы. Вводится запрет на продажу удельных владений без ведома великого князя, сужается круг наследников, широко используется конфискация земель в пользу центра. В итоге из квазигосударства удел превращается в обычное имущество, которым относительно свободно распоряжается центр.

Важнейшим для великих князей был вопрос об уделах их собственных братьев. Определяющее влияние на ход событий оказал раздел, произведенный Василием Темным, обозначивший огромное преимущество старшего сына, во власти которого оказались 14 крупнейших городов. Но свою долю получили и другие сыновья: Юрий — Дмитров, Можайск, Медынь, Серпухов; Андрей Большой — Углич, Звенигород, Бежецк; Борис — Волок, Рузу, Ржев; Андрей Меньшой — Вологду с кубенскими и заозерскими волостями. Кроме того, вдова Василия Темного стала владелицей Ростова. Таким образом, возникли территориальные проблемы, которые Ивану III пришлось решать на протяжении всего своего правления. Правда, ограничения в пользовании названными уделами вводились сразу же. Передаче по завещанию они не подлежали, после смерти хозяина Москва забирала их себе.

Центр создает правовую базу, позволяющую постепенно ликвидировать “братскую” государственность, превратить ее во временную и управляемую

удельную автономию. Важный прецедент был создан в 1472 г., когда по смерти Юрия Дмитровского, не имевшего потомства, великий князь просто включил его удел в свои владения вопреки традиции, согласно которой правом на долю обладали и другие братья. Поначалу Андрей Большой и Борис Волоцкий выразили недовольство, но в 1473 г. они вынуждены были смириться и подписать договоры с великим князем. И хотя в 1480 г. Иван все-таки поделился с ними частями удела Юрия (дал Андрею Можайск, а Борису Вышгород), такие договоры жестче закрепили подчинение младших братьев великому князю в военном деле и внешней политике, причем “неисправление” оных прямо грозило им потерей вотчин. Далее Иван действовал только в своих интересах. В 1481 г. он получил по завещанию от Андрея Меньшого его вологодские владения. Лояльный Андрей сам отписал свои земли великому князю, не оставив ничего другим братьям. Затем Иван обвинил Андрея Большого и Бориса в измене. Удел Андрея Большого (Углич) был конфискован, а сам князь умер в тюрьме. Потом настала очередь Волоколамска. После смерти Бориса (1494 г.) и двух его сыновей (1504 и 1513 гг.) Василий III спокойно присвоил этот удел в качестве выморочного.

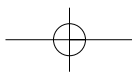
Отдельную территориальную проблему на этом этапе составляла Верея, долгое время являвшаяся “государством в государстве”. Иван Великий не имел легальных возможностей уничтожить сей “осколок” прошлого, “выживший” за счет лояльности князя Михаила Василию Темному. Права верейского князя многократно подтверждались договорами (1450, 1472, 1482 и 1483 гг.). Однако с каждым новым договором подчинение Вереи Москве усиливалось. Поворотным пунктом стал 1482 г., когда верейский князь завещал принадлежавшее ему Белоозеро великому князю (вскоре, в 1484 г., его сын Василий Михайлович бежал в Литву, что еще раз подчеркивает, какое давление испытывал верейский удел со стороны центра). Постепенно были уничтожены все вотчинные права верейского князя и, наконец, он признал себя младшим в отношении братьев Ивана, т.е. его удел по статусу оказался на ступеньку ниже их уделов. В 1486 г. эта “параллельная государственность” была окончательно ликвидирована.

Во времена Ивана III проблема земель, выделенных в удел братьям великого князя, была практически решена и территориальное единство ядра Московии обеспечено. К концу его княжения остался единственный удельный князь — Федор Волоцкий. Он умер в 1513 г., после чего Волоколамск утратил роль удельного центра.

Завещание Ивана Великого неизбежно должно было спровоцировать повторение старой истории. Но дальнейшее усиление роли старшего сына налицо, как и ослабление младших. Василий III получил в свое непосредственное ведение 66 городов и все великие княжения (Владимирское, Тверское и пр.). А в интересах его братьев были восстановлены некоторые старые уделы (Юрий сел в Дмитрове, Дмитрий — в Угличе) или созданы новые (калужский — для Семена, старицкий — для Андрея). При этом в самом завещании уже нет речи о *разделе* отчины по уделам: производится простое наделение членов семьи землей. Уделы не имеют полномочий в сфере внешней политики, у них нет права чеканить монету, суд по важнейшим вопросам выводится в Москву. Подчеркиваются и особые права великого князя: выморочные уделы в обязательном порядке переходят к нему.

Во второй половине XV — первой трети XVI вв. идет измельчение и ослабление уделов Московского княжества, все лучшее передается в домен великого князя, а уделы превращаются во временно самоуправляющиеся единицы. Таким путем консолидируется ядро Московии. Система уделов продолжает существовать как одна из основ региональной политики и административного деления, но ее статус снижается.

На том же этапе в состав Московского государства включаются Новгород, Тверь, Рязань, Ярославль, Ростов. Ассимиляция этих государственных образований потребовала еще больших усилий, чем поглощение “братских” уделов.



Собирание земель становится важнейшей составляющей региональной политики: Москве нужно было найти форму, позволяющую создать единое государство, а не новую конфедерацию, но при этом во избежание трений в какой-то мере сохранить статус элиты новых территорий и, следовательно, признать ее удельные права.

В случае с относительно слабыми “внешними” княжествами вопрос решился относительно легко. Их суверены согласились стать вассалами и приобрели статус региональной элиты. По такому сценарию проходила, например, ассимиляция Ярославля. В 1463 г. ярославский князь Александр и его сын Даниил перешли в разряд московских служилых князей и в 1468 г. передали все свои земли в “копилку” единого государства. В 1474 г. продали свою территорию Ивану III ростовские князья.

Сложнее складывалась ситуация с Верховским, Северским и другими княжествами, расположенными на границе Московии и Литвы. Сначала превалировала тенденция к переходу их князей на московскую службу. Признавая главенство Москвы, они становились служилыми московскими князьями [Вернадский 1997б]. Однако вскоре Иван Великий начинает проводить по отношению к ним жесткую политику, пытаясь урезать и ликвидировать их автономии. В 1500 г. к Московскому государству присоединяются князья Василий Шемякин Новгород-Северский и Василий Стародубский. (В 1523 г. первый был арестован, и после его смерти — ок. 1529 г. — удел перешел к Москве. Второй умер ок. 1518 г., и его удел также стал частью великокняжеского домена.) В 1517 — 1523 гг. удельных князей просто выгнали с Северной земли, которая попала в прямое подчинение к великому князю. Сами же верховские и северские князья стали родоначальниками нескольких династий московских бояр.

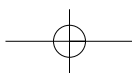
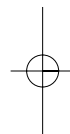
Но еще более непростой была проблема инкорпорации крупных княжеств, чьи суверены в прошлом не раз добивались великокняжеского статуса. Если Рязань, постоянно испытывавшая давление со стороны Степи, сама “дозрела”, чтобы упасть в руки Москвы, то Тверь с ее особыми политическими амбициями оказалась гораздо более “крепким орешком”. Москва применила здесь тактику постепенной ассимиляции, развивая отношения с лояльными представителями местной элиты. Несмотря на то что в начале правления Ивана III был заключен договор, предусматривавший невмешательство Москвы во внутренние дела Твери, решать тверскую проблему все же пришлось силовыми методами, и в 1485 г. княжество было покорено.

Однако покорение Твери не означало полного уничтожения ее автономии. Иван III отправил туда княжить своего сына Ивана Молодого, а местной элите были выданы жалованные грамоты на ее вотчины. Иными словами, Тверь была инкорпорирована в состав Московского государства целиком, со всей своей внутренней структурой и местной элитой, хотя статус территории был понижен с независимого княжества до особой части Московского государства.

Другим сложнейшим вопросом региональной политики Москвы была ассимиляция новгородских и псковских земель. Здесь центр опять-таки использовал двоякую стратегию — создание лобби на местах и силовые действия, демонстрировавшие его военное превосходство. Потерпев поражение в 1471 г., Новгород признал себя отчиной великого князя Московского, в руки которого перешла судебная власть. А в 1478 г. Новгород сдался окончательно.

Проблема состояла в том, что в Новгороде и Пскове существовало развитое местное самоуправление, оказывавшее серьезное сопротивление Москве. Поэтому та прибегла здесь к более жестким технологиям — назначала своих наместников и на протяжении примерно 20 лет проводила ротацию элиты, переселяя новгородцев в другие регионы, а взамен привозя москвичей.

В экономически более слабом и менее опасном с точки зрения сепаратистских настроений Пскове Москва действовала мягче: псковичам навязывали в качестве князей (т.е. верховных главнокомандующих) московских ставленни-



ков. Тем не менее при Иване Великом отношения с Псковом балансировали на грани конфликта. Потом ситуация стала быстро меняться в пользу центра. В город были назначены два наместника, вече распущено, а через некоторое время псковские законы заменены московскими.

Как бы то ни было, центр, как правило, шел по пути постепенной ассимиляции новых территорий с сохранением существовавших там вотчинных прав. Традиционная региональная элита обычно оставалась если не на своих местах (ее часто переселяли), то хотя бы на ролях, близких к прежним. Но и здесь уделы постепенно теряли политический статус, превращались в землевладения.

Таким образом, при Иване Великом сложилась модель территориального устройства, которую условно можно назвать удельно-уездной. Она была в значительной мере переходной и по преимуществу асимметричной. Асимметрия заключалась в том, что территория страны делилась на две части. Одна находилась под прямым управлением верховной власти, создававшей здесь свои управленческие структуры, другая представляла собой остатки уделов, имевших — в силу традиции — высокую степень самоуправления и находившихся в “федеративных” отношениях с центром. При этом преобладающей тенденцией было поглощение уделов и их превращение в уезды.

Ключевым институтом централизованного управления выступали наместники, назначаемые центром в уезды (главные административные единицы) и осуществлявшие административные и судебные функции. На уровень ниже — в волостях — эти функции исполняли волостели. Административный аппарат включал тиунов, доводчиков, праветчиков, недельщиков, имевших статус слуг наместника, а не чиновников. Власть была персонифицирована в фигуре наместника.

Наместников и волостей содержало местное население. Для этого была сформирована система “кормлений”. Наместники имели также долю гонораров от судопроизводства и оставляли в своем распоряжении часть налогов. Поначалу “кормление” производилось без регламента, что вело к злоупотреблениям. Поэтому государство постепенно вводит его регламентацию. В середине XV в. появляются перечни обязанностей населения в отношении кормленщиков. Типичный пример — Белозерская грамота 1488 г., изданная в связи с переходом этого удела к Москве. В ней оговорены выплаты, определены система сбора “корма” (им занимались представители сельских общин — сотники) и полномочия местного населения в суде (оно было представлено выборными сотниками и “добрыми людьми”).

Управление территориями в XV в. было крайне сложным и запутанным. Сложились, как минимум, три основные его формы:

1. Ведомственная (“дворцовая”), когда район или населенный пункт относились к какому-то дворцовому ведомству. В духовных грамотах Василия Темного и Ивана Великого упоминаются так наз. “пути”. Это и есть особая, экстерриториальная административная система, своеобразный “архипелаг” из поселений (обычно сел и слобод), принадлежавших отдельным ведомствам (дворцовые пчеловоды, рыбаки и пр.). Особое управление имели и дворцовые села, находившиеся в непосредственной юрисдикции великокняжеской администрации.

Данную ситуацию хорошо описывает В.О.Ключевский: “Позднейшее управление стремилось сосредоточить в известном ведомстве все население; древнее, напротив, сосредоточивало в нем все дела, но не всего населения, а лишь какой-либо его части” [Ключевский 1994: 106]. Другими словами, подход к управлению территорией теперь зависел не от ее географического положения, а от производственной специализации этой территории.

2. Административная (“государственная”), когда в районе действовал институт наместников и волостей. Согласно Ключевскому, институт наместников не означал ни централизации управления, ни, тем более, местного самоуправления. По оценке историка, в этом случае речь шла лишь о лока-

лизации управления. Главная проблема, на наш взгляд, заключалась в том, что наместники находились на содержании местного населения (“кормление”), и потому контроль со стороны центра был ослаблен. По сути это была особая попытка централизовать управление, но реализованная своеобразным образом, так что централизации в настоящем смысле не получилось. В этом коренное отличие института наместников от позднейших институтов воевод и губернаторов.

3. “Удельная”, когда привилегированный землевладелец-вотчинник получал на своей территории правительственную власть и создавал “государство в государстве”.

К перечисленным трем формам добавлялась и четвертая — церковная. На своих землях Церковь осуществляла собственную юрисдикцию.

Вместе все это создавало сложнейшую чересполосицу, хотя в принципе существовала четырехуровневая управленческая система. Страна делилась на уезды, уезды — на волости, волости — на станы, а станы — на села, деревни и починки. Города обладали своей внутренней структурой с выделением в качестве особых управленческих единиц посада и пригородных слобод. Кроме того, в некоторых случаях вновь присоединенные земли сохраняли свое традиционное устройство. Например, территория Новгорода по-прежнему делилась на пятины, а те, в свою очередь, — на половины.

Территориально-административная система Московского государства в XV в. включала различные формы местного самоуправления. Так, сельские волости управлялись волостелями независимо от наместника. На уровне сел действовал институт старост. Было гарантировано выборное представительство местных жителей в судах. Выразителем регионального интереса зачастую выступал и вотчинник, бывший князь.

Создание системы уездов стало первой моделью региональной политики в централизованном Русском государстве, первой пробой сил центральной власти, медленно, но верно подчинявшей себе княжеские уделы. Институт наместников был первым институтом централизованного управления уездами — новыми административными единицами государства. Но говорить о существовании в тех обстоятельствах “властной вертикали” нельзя.

ЗЕМСКАЯ МОДЕЛЬ XVI в.

Иван Грозный может по праву считаться первым крупным реформатором российской региональной политики. Годы его правления ознаменовались поиском принципиально нового баланса в отношениях между центром и регионами. Была поставлена государственная задача — довести до конца разгром старой удельной системы и ликвидировать традиционную региональную элиту, пользовавшуюся особо сильным влиянием на территории княжеств, присоединенных к Москве при Иване Великом.

В 1550-е годы на смену модели “региональных баронов” — вотчинников приходит модель земского самоуправления с участием более или менее широких слоев региональной элиты. Причем сама эта элита принципиально обновляется: князья заменяют помещики, получившие земельную собственность в награду за государственную службу.

Среди технологий, взятых на вооружение укрепившимся государством, ведущая роль принадлежала земельному переделу, сопровождавшемуся перемещением элиты с “насиженных” мест, что неизбежно влекло за собой потерю ею легитимности, отрыв от региональных корней и утрату поддержки снизу. Классический пример — радикальная ротация новгородской элиты, а потом переустройство всей русской провинции в связи с введением опричнины и конфискацией вотчинных земель.

Наибольшую опасность для царя потенциально представлял Старицкий удел, где правил его двоюродный брат — такой же, как он сам, внук Ивана Великого. Наличие у Владимира Старицкого определенных прав на престол неизбежно делало его лидером боярской оппозиции Ивану Грозному и его ок-

ружению. Чтобы преодолеть эту угрозу, Иван прибег к технологии, известной с XV в. Владимира заставили поменяться владениями с самим царем, в результате чего он потерял свою Старицу, лишился региональных корней и фактически выбыл из борьбы, став просто титулованным землевладельцем.

Последним островком удельно-вотчинной системы в России оставался Углич. До 1563 г. городом управлял брат царя Юрий Васильевич, а после его смерти Грозный отдал Углич своему сыну Дмитрию, который оказался последним русским удельным князем.

Ведущая тенденция времен Грозного связана с окончательной заменой принципа наследования земли “в отчину” принципом ее огосударствления и дальнейшего распределения монархом. Нормы, введенные при Иване Великом и двух Василиях, резко ограничили права княжат. Последние утратили право продавать свои земли, а если кто-то умирал без завещания и близкой родни, то земля подлежала конфискации. В результате княжата теряли земли и перемещались в Москву, пополняя ряды столичного боярства.

Столь радикальные шаги вызвали острый конфликт между двумя управленческими системами и их выразителями — царем и его окружением, с одной стороны, и боярами-княжатами — с другой. Развитие этого конфликта и стало причиной административной реформы — раздела страны на опричнину и земщину. Опричнина превратилась в площадку для апробации новой системы землевладения и, соответственно, инкубатор новой региональной элиты. Что же касается земщины, то она представляла собой осколок старой системы, сохраненный во имя постепенности изменений, но подвергавшийся репрессиям.

Территория опричнины постоянно росла, и в ее росте прослеживаются свои политико-географические закономерности. Наиболее показателен в этом плане северный макрорегион, где удельно-вотчинные традиции были слабы или отсутствовали и государство могло экспериментировать, не встречая сопротивления традиционных региональных элит (Вологда, Тотьма, Великий Устюг, Каргополь, Сольвычегодск, Вага и Двина, потом Обонежье и Бежецкая пятина). Не случайно именно здесь сложился наиболее яркий клан новой региональной элиты — Строгановы.

Другой опричной территорией оказались пограничные территории к западу и юго-западу от Москвы, прежде всего земли бывших Верховских княжеств и отвоеванная у Литвы часть бывшего Смоленского княжества (Вязьма, Можайск, Медынь, Малоярославец, Перемышль, Козельск, Лихвин, Белев и др.). Но опричнина распространилась и на некоторые регионы “русского ядра”, в т.ч. на Галич, Кострому, Шую, Юрьевец, Балахну и даже на такой древний центр, как Суздаль. По некоторым свидетельствам, в опричнину попали также Ярославль, Переславль, Ростов, Пошехонье и Дмитров. Частично была затронута и территория Новгородчины — например, Старая Русса.

Главный смысл территориального расширения опричнины состоял в том, что в нее постепенно забирали старые, подлежавшие ассимиляции уделы. Из опричных земель княжат активно переселяли в земщину. В данном отношении весьма типичной представляется история верховских князей, которых, если они сами не шли в опричнину (как Федор Трубешкой и Никита Одоевский), перемещали в новые районы. Так, Ивану Воротыньскому заменили вотчину на Одоев, а Михаилу Воротыньскому вместо Одоева дали Стародуб-Ряполовский. Верховских князей переводили на земли московского, коломенского, дмитровского, звенигородского уездов, т.е. поближе к центру. Одновременно их земли, как и земли ярославских, белозерских, ростовских, стародубских, суздальских и черниговских князей, подтягивали к опричнине.

В свою очередь, в составе земщины оказалась часть центральных, “старорусских” земель, где вводить новые порядки было рискованно. Не тронули, например, Владимир, Тверь, Калугу и Псков. Вместе с тем в земщину попало Среднее Поволжье, использовавшееся для наделения землей элиты, насильственно выведенной из опричных районов. Традиционная система со-

хранилась также на Юге России. В самом общем виде граница между опричниной и земщиной отделила “инновационный” Север и Запад страны от ее Юга и Востока.

Административная реформа резко повысила конфликтность в системе и повлекла за собой многочисленные “перегибы”. Территория земщины стала объектом репрессий. Достаточно вспомнить организованный в 1569 — 1570 гг. поход опричников на ведущие центры традиционного регионального самосознания — Клин, Тверь, Новгород и Псков. Сам царь явно предпочитал “инновационную” территорию, сбежав из Москвы в Александров и подумывая о переносе столицы в Вологду.

Однако чрезмерная “радикальность” процесса реформирования региональной элиты имела очевидные негативные последствия. Царь не сумел сделать реформу плавной, предпочитая расправляться с боярами силовыми методами. В результате русскую “региональную революцию” середины XVI в. сменил “термидор”. За упразднением опричнины в 1572 г. (не означавшем, впрочем, восстановления старого порядка и реституции земель) последовал 1575 г., когда Иван Грозный неожиданно объявил великим князем всея Руси татарина Симеона, правнука золотоордынского хана Ахмата*. Себя самого Иван Грозный стал скромно называть удельным князем московским. Потом, в 1577 г., специально для Симеона было формально восстановлено великое княжество Тверское, т.е. Иван пошел на новое унижение Москвы как традиционной столицы, отдав предпочтение ее старой и давно побежденной сопернице. Эту странную историю, казалось, следовало бы истолковать как вынужденную уступку сторонникам старой системы и стремление сбалансировать чересчур резкие повороты предыдущего этапа. Но уж слишком абсурдными были действия царя, чтобы видеть в них серьезные шаги в области территориально-государственного строительства**.

На фоне этих бурных событий разворачиваются другие, не менее важные. Москва отказывается от скомпрометировавшей себя системы наместничества, т.е., по сути, устраняет удельно-уездную модель, что сопровождается развитием земского самоуправления и переустройством системы отношений “центр — регионы”. Уничтожив прежние региональные элиты — как автономные (княжат), так и подконтрольные (наместников), царская власть создает новые (через опричнину и развитие системы поместий) и делает ставку на дальнейшую децентрализацию судебной власти. Таким образом центр пытается удовлетворить региональные интересы, выразителями которых ранее являлись княжеские роды. Ликвидируя вотчины, он апеллирует непосредственно к населению регионов, предоставляя ему определенные “демократические” права.

Изменение региональной политики и реформа системы местного самоуправления встретили сопротивление боярства. Но в конце 1552 г. Иван Грозный все же вынудил бояр принять решение о ликвидации кормлений и добился одобрения своего указа боярской думой. Система наместников как представителей центра заменяется в 1550-е годы обновленным и усиленным судебным самоуправлением. Судебник 1550 г. подтверждает старое правило, согласно которому судопроизводство должно вестись в присутствии старост и “судных мужей” из местного населения. Как сказано в документе, “без старосты и без целовальников суда не судити” [Пушкарев 1991: 139].

Политико-географическая специфика России, в частности присущая стране асимметрия, проявляется в этой реформе в полной мере. Государство чет-

* Саин-Булат из Касимова в 1573 г. принял христианство и должен был уйти из своего удела. Иван Грозный нашел ему новую “работу”.

** При Федоре Иоанновиче этот ордынско-тверской монстр был окончательно ликвидирован. Сначала царь потребовал, чтобы Симеон признал себя его холопом, а потом, в 1585 г., “тверское княжество” было упразднено, и Симеону оставили “на старость” его основное земельное владение — Кушалино.

ко следует политике создания экспериментальных зон. Реформа осуществляется постепенно, в отдельных регионах, с помощью специальных уставных грамот, отменяющих полномочия наместников и волостелей*. Территории вместо наместничьих кормов начинают платить оброк непосредственно в царскую казну.

Новая система предполагала введение губы, т.е. децентрализованного суда под контролем выборных местных властей. В соответствии с новым регламентом создаются губные правления во главе с губными старостами, которые выбираются местным населением из числа дворян и детей боярских или дворянством. В ведение губной системы передаются уголовная полиция (дела о “лихих людях”), суд и тюрьмы.

Губное право распространялось прежде всего на государевы “черные” земли. На других территориях — и в этом еще одно подтверждение российской асимметрии — складывалась система земского правления. Прежде всего она характерна для Севера с его свободным крестьянством. Вместе с тем жесткого разделения территории страны не было, и в некоторых губных районах также учреждались земские органы.

Земская система — это наиболее развитый институт местного самоуправления в России XVI в. Ее становление способствовало децентрализации власти и изменению баланса сил между центром и регионами. Однако уровень такой децентрализации был не везде одинаков. Зоны геополитического риска находились под более жестким контролем Москвы, и земских учреждений там не было.

Территории с земским правлением различались по размерам — от волости до уезда. Народ избирал председателя земства (голову или старосту), а также его помощников — лучших людей (от 2 до 12) и земского дьяка. Вместе они составляли земскую избу. В их компетенции находились местные дела, сбор налогов, освоение незаселенных земель, гражданские тяжбы. На северной окраине страны, в относительно свободном Поморье, земство вело и уголовные дела.

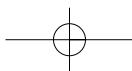
Реформа была поддержана населением, уставшим от злоупотреблений и частой смены наместников. Она принципиально по-новому обеспечивала обратную связь с территориями, удовлетворяла региональные политические амбиции. Центр, со своей стороны, был доволен тем, что новый налог, собираемый на местах, — “посошной окуп” — поступал непосредственно в царскую казну.

Однако, ликвидируя институт наместников, Москва вынуждена была создавать новую систему централизованного контроля над регионами. Теперь эту функцию взяли на себя воеводы, что свидетельствовало о возникновении в стране элементов военно-административного управления. В качестве представителя центра воевода зачастую контролировал и земские учреждения. В середине XVI в. появляются также городские воеводы, осуществляющие как военное, так и гражданское управление городом вместе с его уездом.

Наряду с развитием института воевод формируется и система адресного управления территориями из центра. Ее ключевыми элементами становятся специализированные столичные ведомства, курирующие конкретные регионы. Первоначально они назывались “четями” (или “четвертями”) и представляли собой московские учреждения с финансовыми и административно-судебными функциями. Первое упоминание о четьях встречается в 1561 г. В дальнейшем эти ведомства встраиваются в единую систему приказов, образуя особую группу “территориальных министерств”.

Специализированные территориальные ведомства учреждались прежде всего для осваиваемых территорий, нуждавшихся в комплексном управлении из единого центра. Одним из наиболее мощных стал Казанский приказ, ведавший

* Одним из известных исторических примеров такого рода является грамота, дарованная в 1539 г. Белозерской провинции.



делами бывших территорий Казанского ханства. В дальнейшем продвижение русских в Сибирь потребовало образования “сибирского министерства”^{*}.

Особенность русской региональной политики — постепенное “переваривание” присоединенных территорий. Москва не стремилась подорвать основы их традиционного политико-административного деления и пыталась, насколько возможно, учесть их интересы.

Но объектом управления со стороны специализированных приказов являлось и ядро Российского государства. Эти приказы, называвшиеся областными, как правило, занимались делами крупных уделов, инкорпорированных в состав единого государства. После подчинения очередного соперника в Москве создавался особый орган — четь, приказ или “дворец”, — осуществлявший контроль за вновь приобретенным имуществом и территорией. Такими были Владимирская, Галицкая, Костромская, Нижегородская, Новгородская, Устюжская и Ярославская чети, приказ Княжества Смоленского, Тверской дворец. Данные учреждения собирали некоторые налоги, управляли черным тягловым населением городов и уездов. В XVII в. областные приказы осуществляли административную, судебную и контрольно-финансовую функции, а в приграничных регионах ведали еще и военным делом. При этом некоторые из них находились в подчинении более мощных “особенных” приказов. Например, Малороссийский приказ, а также Новгородская, Владимирская и Галицкая чети подчинялись в XVII в. Посольскому приказу.

Отдельного внимания заслуживает проблема контроля над пограничными территориями. Развитие российского государства вширь сделало актуальнейшим вопросом поддержание политической стабильности на так наз. “фронтире”, в “плавающей” приграничной зоне [Туровский 1999]. К XVI в. на границах России сформировались обширные зоны с весьма сложной политической спецификой. Здесь наряду с плановой колонизацией происходило накопление беглых элементов и требовалось более жесткое, военное управление.

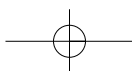
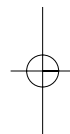
Пограничье** — еще один тип российской политико-территориальной периферии. Для их обозначения пользовались собирательным понятием “украины” (жителей пограничья называли украинниками). Формирование “украин” вдоль пограничных линий, обозначенных засечными чертами и русскими острогами, активно шло при Василии III и продолжалось при его преемниках. Однако контроль центра за этими территориями был еще очень слаб. Местное население почти не подчинялось власти центра. Авраамий Палицын называл жителей Южной украины не иначе как “собранием злодеев” [Платонов 1999: 121]. Воеводы, назначенные туда Москвой, проявляли склонность к самоуправству и легко превращались в местных “царьков”, действовавших по своему усмотрению. Характерно, что Юг легко перешел на сторону Лжедмитрия и стал его главной региональной опорой.

* * *

Таким образом, в России при Иване Грозном сложился вполне определенный тип региональной политики. Возникла модель централизованного государства с развитым местным самоуправлением. Но поскольку ни система управления “сверху” (воеводы, приказы, чети), ни местное самоуправление (губа, земское правление) не были отлажены до нужной степени, в отношениях между центром и регионами “постопричной” России накапливались против-

* Оно появилось при Михаиле Романове как отдел Казанского приказа, а в 1637 г. было выделено в особый Сибирский приказ. Значимость этого ведомства была тем более велика, что все земли Сибири принадлежали государю. Позднее возникли Малороссийский приказ, а также приказы астраханских и калмыцких дел.

** Следует различать ближнее пограничье, где уровень централизованного контроля был высок, и дальнее пограничье, обладавшее существенной автономией. Типичный пример последнего — казачий Дон с его развитым самоуправлением. Центр вынужден была терпеть донскую вольницу, и даже вассальная зависимость Дона от Москвы была признана казаками только в 1614 г.



речия. Несмотря на серьезнейшую реформу, снять проблему регионального недовольства (усиленного “перегибами” грозного царя) не удалось. Смута начала XVII в. по сути была восстанием регионов против потерявшего легитимность центра [Платонов 1999]. Именно она оказалась мощным стимулом для пересмотра региональной политики при первых Романовых.

- Андреев А.Р. 2000. *Первый государь всея Руси Иван Васильевич III*. М.
 Вернадский Г.В. 1997а. *Монголы и Русь*. М.
 Вернадский Г.В. 1997б. *Россия в средние века*. М.
 Градовский А.Д. 1904. *История местного управления в России*. СПб.
 Гумилев Л.Н. 1992. *От Руси к России*. М.
 Ключевский В.О. 1994. *Боярская Дума Древней Руси. Добрые люди Древней Руси*. М.
 Платонов С.Ф. 1999. *Борис Годунов*. М.
 Пресняков А.Е. 1998. *Образование великорусского государства*. М.
 Пушкарев С.Г. 1991. *Обзор русской истории*. М.
 Туровский Р.Ф. 1999. *Политическая география*. М., Смоленск.
 Чичерин Б.Н. 1958. *Опыты по истории русского права*. М.
 Шмурло Е.Ф. 1999. *История России 862 — 1917 гг.* М.

Работа выполнена при финансовой поддержке
 Российского гуманитарного научного фонда (проект № 02-03-18012а).

Объявление о Кантовских чтениях.

138

МГИМО МИД России совместно с исследовательским комитетом по политической философии Международной ассоциации политической науки (IPSA RC 31), Российской ассоциацией политической науки и редакцией журнала “Полис” при участии Академии политической науки, Российской ассоциации международных исследований и журнала “Космополис” организует 24–26 июня 2004 года Кантовские чтения.

В рамках Кантовских чтений будут проведены годовая встреча исследовательского комитета по политической философии Международной ассоциации политической науки, юбилейная кантовская лекция, тематические научные сессии, рабочие встречи виртуальной мастерской журнала “Полис” по политической философии и ряд других мероприятий.

Тема встречи IPSA RC 31 2004 года — “Re-conceptualizing the political agenda: cosmopolitan citizenship, world peace and non-violence”

(рабочий язык — английский).

Специальные научные сессии посвящены следующим темам —

“Zum ewigen Frieden: quest for an ideal or constructing a viable future”;

“Liberal project: one or many” — и проводятся на английском языке.

Планируется также проведение ряда научных сессий на русском языке.

Заявки на участие в чтениях и краткие аннотации выступлений
 (до полутора тысяч знаков)

следует направлять до 30 мая 2004 года по адресу
 119454 Москва, проспект Вернадского 76, МГИМО, комн. 3031
 или по электронной почте ilyin@politstudies.ru.