

L.V.Smirnyagin

## THE REGIONAL STRATEGY OF RUSSIA (FUNDAMENTALS OF CONCEPT)

### Summary

There are a lot of signs that the Russian development has come to a certain threshold beyond which it is necessary to radically reform the entire social life of the country in terms of its territorial structure, including the political and governmental system. To fulfil this task means to work out and implement a state regional policy which may be described as a system of measures to affect the territorial structure of society for achieving socially meaningful goals. Such a policy should be long-term, purposeful, all-embracing and taking into account all the sum of geographic features of Russia (immense territory, severe climate, uneven distribution of population, hyperspecialization of regional economies, and others) as well as direct consequences of the reformist drive during 1992—1994. In such context, the regional development of Russia as a problem involves three-fold tasks: principles of the regional de facto (versus de jure) equality, the way of converting regional diversity of Russia into the common powerful development potential; and, finally, most accurate and calm way to find a non-contradictory combination of national state, regional, and private human interests in today's complicated situation. The only real territorial carcass of democracy is federalism based on cultivation of the political pluralism of society, it provides citizens with an opportunity to choose political conditions of life within the framework admissible by the constitution of the country.

В.В.Алексеев  
(Екатеринбург)

## РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИИ В ИСТОРИЧЕСКОЙ ДИНАМИКЕ

Беспрецедентные масштабы территории, природно-климатическое и национальное разнообразие России как ни в одном другом государстве мира на первый план выдвигают региональные проблемы. Они существовали всегда, но особую остроту приобрели в последние годы в связи с распадом СССР, разрывом связей между взаимодополнявшими друг друга хозяйственными организациями, гипертрофированным процессом "суверенизации" отдельных регионов, усилившимся воздействием на государственную политику России разнонаправленных внешних влияний, что ставит под вопрос целостность государства. На первый взгляд создается впечатление, и оно усиленно внедряется в сознание народа, что нынешние региональные проблемы порождены Советской властью. В определенной мере это так, но они имеют более глубокие корни, без уяснения которых нельзя до конца понять суть данного явления, сделать из него правильные выводы и выработать эффективные меры по выходу из кризиса. Короче, прежде чем скоропалительно изобретать новые модели регионального устройства, тем более пересаживать на русскую почву не проверенные временем и не адаптированные к ее условиям зарубежные образцы, стоит оглянуться назад и оценить российский опыт, извлечь из него необходимые уроки.

К сожалению, отечественная историография не располагает сколько-нибудь значительными исследованиями в данной области. Предметом анализа имеющихся работ являются, как правило, колонизационные процессы, национальные отношения, социально-экономическое развитие или чисто краеведческие аспекты жизни регионов России, а итогом — некоторое приращение исторического знания, причем изрядно идеологизированного, но не извлечение исторического опыта регионального управления. На это обстоятельство мы неоднократно обращали внимание в последние 15 лет, особенно с начала 90-х гг., но заметных изменений до сих пор не произошло.

Поэтому сегодня важно для начала разобраться в том, какое наследство нам досталось от старой России, какие новые деформации допущены в советский и постсоветский период. Задача заключается в том, чтобы изучить региональную политику России как сложную, постоянно воспроизводимую ситуацию широкого геополитического выбора государственной конструкции в контексте общенациональных и региональных интересов. Это предполагает исследование взаимодействия военно-стратегических, ресурсно-экономических и социокультурных составляющих в конкретно-исторических условиях, с тем, чтобы оценить эффективность управленческих решений как с позиции высшего руководства, так и со стороны местного сообщества, найти общие закономерности, определяющие тенденции регионального развития. Поскольку в одной публикации невозможно решить весь комплекс проблем, сосредоточим

внимание на наиболее типичных, сквозных и рассмотрим их преимущественно на материалах восточных районов, исходя из их особой геополитической и экономической значимости".

Одним из наиболее важных факторов исторической динамики России являлось последовательное расширение ее территории, военно-политическое, хозяйственное, культурно-просветительное освоение новых земель, преимущественно на юге, севере, востоке страны. "Переселения, колонизация страны была основным фактором нашей истории, с которым в близкой или отдаленной связи стояли все другие ее факты", — писал В.О.Ключевский<sup>3</sup>. Результатом территориальной экспансии явилось создание гигантского евразийского государства, геополитическая самотождественность которого описывается знаменитой концепцией английского географа Х.Маккиндера через контроль России над так называемой "сердцевиной суши" (heartland), лежащей во внутренней части Евразии.

В состав государства включались регионы с существенно различающимися экологическими условиями, хозяйственно-экономическими потенциалами, этнодемографическим составом населения. Правительству постоянно приходилось решать вопрос увязки общероссийских административно-правовых стандартов и регионального разнообразия. Результатом подобных решений явилась разработка региональных управленческих моделей, которые в той или иной степени — не всегда, конечно, оптимально, — улавливали региональную вариацию, адаптировались к ней и, в конечном счете, адаптировали ее. Конечным итогом реализации местных моделей администрации обычно становилась интеграция, более органичное вхождение регионов в состав государства. Однако процесс этот в хронологических рамках дооктябрьской России обыкновенно протекал плавно, преимущественно без насильственных эксцессов, путем постепенного выравнивания экономической, культурной, административной специфики территорий.

При изучении исторического опыта решения региональных проблем в императорской России можно выделить четыре главных аспекта проблемы: 1) организация административно-политической взаимосвязи центра и периферийных регионов; 2) проведение региональной политики военно-политического и хозяйственного освоения окраин государства; 3) разработка модели управления аборигенными территориями; 4) подключение местной инициативы через органы самоуправления для решения локальных экономических и социокультурных проблем.

1. Существенная специфика отдаленных районов России, особенно восточных, потребовала от правительства разработки специальных региональных моделей управления, которые позволяли бы достаточно эффективно обеспечивать прямые и обратные связи между центром и периферией. В XVI в. восток России как новый край управлялся первоначально Посольским приказом, а затем — с 1599 г. — особым территориальным Приказом Казанского дворца, в компетенцию которого входили все восточные окраины государства (Поволжье, Урал, Сибирь). Расширение восточных границ России и усложнение управленческих проблем потребовало создать новый центральный орган с областной компетенцией — Сибирский приказ (1637 г.), который в отличие от обычных областных приказов с их преимущественно финансово-фискальными функциями был наделен широкими полномочиями: административными, фискальными, таможенными, военными, судебными и даже дипломатическими.

Определенной спецификой отличалась и система административно-территориального деления. По мере включения восточных территорий в состав государства происходило формирование уездов (как и в Европейской России) с воеводами во главе. Однако невозможность управлять отдаленной и огромной "государевой вотчиной" на обычных началах, путем непосредственного подчинения воевод Москве, обусловила формирование здесь областного (разряды) административно-территориального деления, предвзявшего в известном смысле позднее губернское управление.

Петровские преобразования сближали управление восточными регионами с общерусским. Сибирский приказ, как и другие приказы, потерял значение центрального государственного учреждения и превратился в Московскую канцелярию Сибирской губернии, которая ведала реализацией сибирской пушнины и китайских товаров. Все прежние функции Сибирского приказа по управлению Уралом и Сибирью перешли к сибирскому губернатору, под властью которого была объединена огромная территория от Приуралья до Тихого океана. Однако региональная специфика востока России потребовала восстановить в 1730 г. центральное учреждение с областной компетенцией — Сибирский приказ, правда, с урезанными по сравнению с XVII в. полномочиями. Тем не менее в 1730-х — начале 1760-х гг. Сибирский приказ руководил действиями сибирской администрации и контролировал ее.

Наращение внутрирегиональной вариации в пределах восточных территорий, усложнение проблем управления ими потребовали разукрупнения административно-территориальной модели. Активизация освоения Южного Урала в 1730 — 1740-е гг. привела к учреждению Оренбургской губернии (1744 г.), начальник которой был призван решать сложный узел военно-политических, административно-управленческих, хозяйственно-экономических проблем, расширять разнообразные связи России с Казахстаном и Средней Азией. В 1764 г.

была выделена Иркутская губерния. К концу XVIII в. на территории Урала и Сибири возникли Вятская, Пермская Уфимская (в 1856 г. из ее состава вновь выделена Оренбургская губерния), Тобольская, Иркутская губерния<sup>5</sup>. С целью консолидации новых региональных образований и усиления государственного контроля за ними они объединялись в наместничества (по несколько губерний или областей в каждом). Так, на Урале в последней четверти XVIII в. функционировало Пермское наместничество, включающее Пермскую и Екатеринбургскую области. Существовали также Вятское и Уфимское наместничества.

В начале XIX в. было решено усилить местную власть на восточной окраине. В результате проведенной в 1803-1806 гг. реформы в Сибири была учреждена должность генерал-губернатора, в компетенцию которого входило не только гражданское, но и военное управление.\*6 Реформа М.М.Сперанского 1822 г. эластично прореагировала на региональные особенности Сибири и укрепила здесь своеобразную организацию управления. Пожалуй, впервые Сибирь была четко поделена на Западную и Восточную в административно-территориальном плане: создавались Западно-Сибирское и Восточно-Сибирское генерал-губернаторства. Генерал-губернаторы наделялись широкими полномочиями в экономической, административной, судебной сферах. С целью ограничения возможных злоупотреблений личной властью при генерал-губернаторах создавались советы из назначенных царем чиновников. В Петербурге действовал специальный Сибирский комитет, сосредоточивавший дела по этому региону. Следовательно, реформа 1822 г. включала и моменты децентрализации (широкие полномочия генерал-губернаторов), и моменты коллегиального управления (советы при генерал-губернаторах), и контроль центральной власти за местным управлением (Сибирский комитет).

"Учреждение" М.М.Сперанского действовало в Сибири до 1880-х гг., когда были ликвидированы советы при генерал-губернаторах, а также Западно-Сибирское генерал-губернаторство (Тобольская и Томская губернии в 1882 г. были переведены на одинаковое положение с губерниями Европейской России). Однако Восточно-Сибирское генерал-губернаторство сохранялось. Активизация заселения и освоения русскими людьми северо-восточной Азии, Сахалина и Курил, Нижнего Амура во 2-й половине XIX в. вызвала необходимость укрепления здесь местных органов управления. В 1884 г. было образовано Приамурское генерал-губернаторство. В 1903 г. на его территории, включая также Квантунскую область, создано особое наместничество. Наместник являлся главным начальником края, управлял всеми делами Дальнего Востока и подчинялся непосредственно царю (наместничество было упразднено в 1905 г.)<sup>7</sup>.

В 1879 г. восточно-сибирский генерал-губернатор Д.Г.Анучин довольно удачно обобщил основные принципы и последовательность осуществления региональной политики на востоке России. Первоначально на вновь присоединенных к России территориях вводилась сильная и во многом автономная военно-административная система управления (генерал-губернаторства или наместничества), сохранялись традиционные институты власти для коренных народов, создавались лишь самые необходимые государственные учреждения (прежде всего, полицейские и фискальные). Когда же окраина "прочно связывалась с ближайшими частями государства, когда тяготение к русскому центру укреплялось вполне, местные условия сглаживались и приближались к общим русским, правительство решалось ввести такую область в общую систему управления, непосредственно подчинить ее центральным правительственным установлениям"<sup>8</sup>.

Резюмируя опыт организации административно-политической взаимосвязи центра и окраинных регионов, можно отметить оправданность использования (особенно на этапах первоначального освоения) специальных центральных учреждений с областной компетенцией, механизмов децентрализации (передача значительных полномочий региональным инстанциям управления — генерал-губернаторам, наместникам). Вместе с тем этот ранний опыт регионального управления в России изучен крайне слабо. Сегодня мы можем говорить только о его схеме, тогда как необходимо ясно представлять механизм ее функционирования, его позитивные и негативные стороны, а для этого предстоит организовать специальные исследования.

2. Правительство на протяжении XVI — начала XX вв. уделяло особое внимание вопросам заселения и хозяйственного освоения восточных регионов России. В рассматриваемое время стихийная вольная колонизация всегда сопровождалась планомерными правительственными мероприятиями по заселению и интеграции восточных регионов в общегосударственный организм. Понятно, что исторически инструменты правительственной политики менялись. Для XVI-XVIII вв. существенную роль играла ссылка в Сибирь. Во 2-й половине XIX — начале XX вв. (особенно в период столыпинских реформ) заметно активизировалось переселенческое движение на восток страны. Правительство, заинтересованное в разрядке аграрного вопроса в центре страны и в дальнейшем освоении окраин России, предоставило различные льготы крестьянам-переселенцам. 26 марта 1861 г. были опубликованы "Правила для поселения русских и иностранцев в Амурской и Приморской областях Восточной Сибири", по которым все желающие могли получить в собственность казенный участок до 100 дес. на семью. Сенатским указом 24 августа 1861 г. переселенцы освобождались от рекрутской повинности на 10 наборов, от уплаты подушной подати с переходом после 20 лет на уплату поземельной подати. По закону

13 июля 1889 г. получившим право на переселение давались путевые пособия, с организацией хозяйства, освобождение на три года от уплаты казенных сборов.

Существенно повлияло на темпы переселенческого движения и ускорило экономическую интеграцию восточных районов страны сооружение Сибирской железнодорожной магистрали, которая упрочила связь центра с далекой окраиной государства. Строительство организовано как общегосударственное мероприятие. Созданный в связи со строительством Комитет Сибирской железной дороги занимался не только вопросами, связанными с сооружением магистрали, но и фактически объединил в период своей деятельности управление Сибири (1892-1902 гг.), повысив эффективность региональной политики по отношению к ней.

Во многом благодаря государственным мероприятиям миграционное движение в восточные регионы России во 2-й половине XIX — начале XX вв. дало высокие результаты. За период с 1861 по 1914 гг. только в Оренбургскую и Уфимскую губернии переселилось более 400 тыс. человек, в Сибирь в 1893-1913 гг. переехало около 2,9 млн. чел.; в результате чего ее население (с учетом естественного прироста) увеличилось с 5,8 до 10,3 млн. чел.

Такой подход, конечно, с учетом потребностей нашего времени, заслуживает безусловного внимания, поскольку рыночная стихия последних лет поставила отдаленные районы, особенно северные, в невыносимые условия. По некоторым подсчетам, численность населения Сибири и Дальнего Востока может уменьшиться в начале следующего века в 3-4 раза, что при потерях над ними юрисдикции России. Поэтому проблема если не увеличения населения востока России, то хотя бы его стабилизации приобретает общенациональное значение. И в этом придется использовать все методы, накопленные историей.

Следует указать на удачный опыт использования правительством при освоении восточных регионов государства военно-поселенческих казачьих формирований, оптимально сочетавших боевой и хозяйственный потенциал. Если Донское и Яицкое казачество исторически сформировались спонтанно, то прочие казачьи формирования на востоке страны явились результатом сознательной их конструкции правительством. В 1740-1750-х гг. было создано Оренбургское казачье войско; в 1808 г. — Сибирское; в 1851 г. — Забайкальское; в 1858 г. — Амурское; в 1867 г. — Семиреченское; в 1899 г. — Уссурийское<sup>1</sup>. Десятки тысяч казаков надежно обороняли восточные рубежи Отечества, осваивали плодородные нивы и богатые недра, несли в таежную глухомань и суровую тундру православную веру и русскую культуру.

С возрождением казачества открывается возможность использования его созидательных ролей и патриотической устремленности в современных условиях, что очень важно в образующемся политическом, экономическом, демографическом, да и стратегическом вакууме на востоке страны. В данной связи встает необходимость глубокого изучения исторического опыта казачества по освоению и защите восточных рубежей государства, придания ему соответствующих функций и обеспечения условий для их выполнения.

Заселение восточных регионов России находилось в тесной связи с их хозяйственным освоением, что представляет собой специальный предмет изучения. В данном контексте мы коснемся только его управленческого аспекта на примере уральской горнозаводской промышленности. В 1-й четверти XVIII в. на Урале сформировалась трехступенчатая иерархия горнозаводской администрации, которая включала высшее горное правление (обер-бергamt), горных начальников округов, заводские конторы. Обер-бергamt управлял горнозаводской промышленностью всего Урала, независимо от ее губернского деления, что обеспечило единство технической политики, разумное взаимодействие и специализацию производств. В результате сложился своеобразный, довольно эффективный по тому времени экономический комплекс.

Отмена крепостного права в 1861 г., реформы 60-70-х гг. XIX в., особенно земская, городская и судебная, внесли значительные изменения в центральный и местный государственный аппарат, в методы административного управления. На Урале это прежде всего проявилось в ослаблении власти горного ведомства, передаче многих его властных функций гражданским властям. Екатеринбург был лишен статуса "горного города" и подчинен общему губернскому начальству, закрыты военные суды при Уральском Горном Правлении, корпус горных инженеров преобразован из военного в гражданское ведомство, упразднена должность прокурора при Горном Правлении. Затем горнозаводская и городская полиция, почтовые конторы и станции, церкви, школы, госпитали, аптеки в горнозаводских округах были переданы в соответствующие гражданские ведомства.

Вообще, к 1876 г. в ведении Главного начальника и Горного Правления остались только те учреждения, которые имели непосредственное отношение к горному делу. В 1886 г. была реформирована сама высшая уральская горная администрация: Уральское горное правление и Канцелярия Главного Начальника были упразднены, а для управления горнопромышленностью в области Уральского хребта учреждены Управление горной частью на Урале (Уральское горное управление) и должности окружных инженеров. Уральское горное управление было разделено на три делопроизводства, ведавшие: первое — делами казенных заводов и личного состава, второе — делами частных горных заводов и промыслов, третье — делами частных золотых промыслов. Территория Уральской горной области была разделена на 8 горных округов. Главной

обязанностью возглавивших горные округа окружных инженеров был надзор за исполнением фабричного и горного законодательства.

Другим важным последствием падения крепостного права стало ослабление государственного контроля над частной промышленностью. Тем не менее оно и в пореформенный период имело в своих руках такие экономические средства управления и регулирования частной промышленности, как таможенные сборы, тарифы, налоги, государственные заказы, строительство выгодных для заводов железных дорог и т.п. Этой же цели служила система государственной поддержки горнозаводской промышленности, традиционно осуществлявшаяся правительством со времен Петра I. В конце XIX — начале XX вв. ее последовательно и настойчиво проводили министры финансов Н.Х.Бунге, И.А.Вышнеградский и С.Ю.Витте. Правительство систематически предоставляло переживающим финансовые затруднения заводам отсрочку ссуд, долго- и краткосрочные кредиты, льготы, премии, авансы и т.п. Такая устойчивая практика представляет несомненный интерес для наших дней и условиях депрессивного состояния Урала.

3. Заслуживает внимания исторический опыт организации управления аборигенным населением. Территориальная экспансия России сопровождалась включением в пределы государственных границ земель, которые характеризовались разным уровнем социально-экономического и социокультурного развития, различным этническим составом населения. Известная гибкость региональной политики правительства проявилась в том, что разница социально-экономических, экологических, этнокультурных потенциалов территорий учитывалась при формировании местных моделей управления.

Так, в Прибалтике, присоединенной к России в ходе Северной войны, в 1-й четверти XVIII в. был установлен "прибалтийский особый порядок", основанный на сохранении прежних сословных привилегий местного остзейского дворянства. Определенной автономией было наделено Царство Польское, бывшее герцогство Варшавское, отошедшее к России по решению Венского конгресса 1815 г. "Конституционная хартия", дарованная Александром I Царству Польскому, в известной мере учитывала достаточно высокий уровень социально-экономического и социально-политического развития. Она предоставляла шляхте и зажиточным горожанам неприкосновенность личности, независимость суда, свободу печати, право выбора депутатов сейма (вспомним, что жители коренных российских губерний в то время не обладали подобными правами). Наибольшей степенью автономии в пределах России была наделена Финляндия ("Великое княжество Финляндское", отошедшее к России в результате русско-шведской войны 1808-1809 гг.). Согласно финляндской конституции, лишь сейм мог издавать законы, вводить налоги.

Существенную специфику имела система управления нерусскими народами в восточных регионах Российского государства. Если в Среднем Поволжье, на европейском Севере, Карелии в XVIII в. она была схожа с управлением в русских уездах, населенных государственными крестьянами, то подобное управление на Урале, в Сибири сохраняло свои особенности. В Башкирии в 1798 г. была введена кантонная система управления, которая превращала местное население в военно-служилое сословие. После ее отмены в 60х гг. XIX в. эти народы были освобождены от военной службы и натуральных повинностей, переданы в гражданское ведомство, что ускорило их социально-экономическое развитие, способствовало переходу к оседлости и земледельческому хозяйству.

Особыми административными единицами в составе Сибири являлись ясачные волости. Ликвидировав татарские ханства в Поволжье и Сибири, русские власти заимствовали от них ясак как форму налогообложения аборигенного населения. Кстати, положение ясачных было более легким, чем положение русских землепашцев, поэтому последние нередко мечтали о переводе в разряд "ясачных крестьян".

Русская администрация интегрировала и традиционные формы управления коренных народов, стремясь при этом опираться на родоплеменную знать, сохранившую ряд прежних привилегий. Правительство не вмешивалось во внутреннее устройство ясачных волостей, функционировавших на основе обычного права, всеми мерами стремилось сохранить за аборигенами их промысловые угодья, которые являлись залогом стабильной выплаты ясака.

В начале XIX в. коренные народы востока страны находились на различных стадиях социально-экономического развития и перехода от кочевого хозяйства к оседлости. Реформа М.М.Сперанского 1822 г. ("Устав об управлении инородцев Сибири") явилась попыткой адаптировать управленческие модели к особенностям общественного и хозяйственного быта нерусского населения. Последнее было разделено на три группы: 1) оседлых "инородцев" (вошли в основном земледельцы и живущие торговым промыслом — татары и отчасти алтайцы); 2) кочевые "инородцы", занимающие "определенные места, по временам года переменяемые" (буряты, хакасы, якуты, эвенки, ханты, манси); 3) бродячие "инородцы", или "ловцы", переходящие с одного места на другое (ненцы, ламуты, юкагиры и др.).

Оседлые аборигены приравнивались к русским государственным крестьянам; соответственно у них вводились органы управления, схожие с существовавшими у русских крестьян. Кочевые "инородцы" были подчинены "родовым управлениям", "инородным управам"

и "степным думам". "Бродячие инородцы" получили лишь родовое управление. Устав допускал, при наличии традиции, наследственное начало в родоплеменном управлении<sup>13</sup>. В конце XIX — начале XX вв. была проведена административная реформа, в соответствии с которой "степные думы" и "инородные управы" были заменены органами волостного управления, устроенными по русскому типу.

Невмешательство государственных властей во внутреннюю организацию аборигенных народов и их традиционную самобытную культуру, сохранение у них родоплеменных связей, слабое и ограниченное влияние на них европейской культуры, веротерпимость властей, отдаленность, обособленность северо-восточных территорий, оторванность от общего горгово-промышленного и культурно-политического движения времени помогли аборигенам востока России сохранить свой самобытный образ жизни, традиционные местные экосистемы и виды промышленной деятельности, свою оригинальную социокультуру вплоть до советских преобразований.

4. Практически всегда в истории России в систему управления включалось общественное самоуправление и представительные органы на местах, в компетенцию которых входили местные хозяйственно-культурные вопросы. Эти органы освобождали государственные структуры, от необходимости решать локальные проблемы и тем самым удешевляли управленческий аппарат. Кроме того, необходимо иметь в виду, что органы местного самоуправления лучше разбирались в своих проблемах и могли более эффективно их решать. Особое значение они приобрели во 2-й половине XIX в., в результате земской, городской и судебной реформ 60-70-х гг., положивших начало выборному всесословному представительству в местном управлении. Правда, эти реформы касались преимущественно европейской России. Земские учреждения не были введены в Сибири, а на Урале они сыграли положительную роль в развитии дорожного дела, сельского хозяйства, здравоохранения и народного образования.

Своеобразие земств в уральских губерниях, особенно в Вятской и Пермской, отчасти и в Уфимской, состояло в том, что в них преобладали демократические элементы, и они по своему составу были преимущественно буржуазными, чем резко отличались от земств центральных и южных губерний России, где преобладало землевладельческое дворянство. Этой особенностью уральских земств объясняется их повышенный интерес к экономическому положению горнозаводского населения, кустарей, их попытки оказывать кустарям и крестьянам техническую и агрономическую помощь, внимание к проблемам народного образования, попытки в начале XX в. ввести в своих губерниях всеобщее начальное образование. Вместе с тем земства имели весьма ограниченные права, могли заниматься, по сути дела, только местными хозяйственными вопросами, не обладали административной властью, находились под бдительным надзором правительственной администрации, были стеснены в своей деятельности, опутаны сетью всевозможных чиновничьих запретов, препон, ограничений и разъяснений<sup>14</sup>.

В нынешних условиях опыт земства как никогда актуален, что требует его пристального изучения, причем не идеологизированного, как это недавно было, а творческого. Именно земская форма, наполненная современным содержанием, в отличие от советской, способна дать свежий импульс затухающей жизни в отдаленных регионах, отрегулировать деформированные отношения между центром и периферией.

II. Изучение исторического опыта регионального развития России в XX в., после Октября 1917 г., представляет особую важность, поскольку именно тогда в дополнение к старым проблемам было добавлено множество новых, заложены мины замедленного действия, которые сработали к концу века и поставили под угрозу целостность государства. Сначала надо разобрать тот "часовой механизм", который "отсчитывал" время до взрыва, увидеть, какие пружины его заводили, а какие до определенной поры стопорили и почему, после чего предстоит оценить масштабы взрывной волны, ее поражающую силу и последствия. В этом контексте относительно четко проступают три отсчета времени: предсоветское; советское; постсоветское.

1. Советы унаследовали от царизма огромную территорию со сложной дифференциацией природно-климатических зон и экстремальных факторов, во многих из них — крайнюю неравномерность распределения природных и людских ресурсов по территории страны, многонациональный состав населения с локализацией коренных народов в исторических местах расселения, гигантское разнообразие языков, культур, обычаев, верований. И все это на фоне полупатриархального уклада жизни страны, слабости гражданского общества, правовой, политической да и бытовой культуры.

Понимая потенциальную взрывоопасность вышеназванных обстоятельств, прежнее руководство страны, благодаря стабильности внутренней и внешней политики, с опорой на верных заместителей и преданные социальные слои, а также их представительные органы, на местах, цементирующей роли православия, дифференцированного подхода к управлению различными территориями, особенно с коренным населением, политической индифферентности глубокой провинции, обеспечивало твердый порядок на задворках великой империи и охраняло нерушимость ее границ.

2. Пролетарская революция, гражданская война и иностранная военная интервенция взломали многовековую толщу региональных проблем. На поверхность выплеснулось то, что

держал под спудом старый режим: национализм, сепаратизм, классовая ненависть. Националистические и сепаратистские движения, опирающиеся на классовый антагонизм, привели к полному отторжению от Российской империи ряда территорий (Польша, Финляндия) а некоторых — к временному (Прибалтика, Западная Украина). Отдельные народы (Кавказа и Средней Азии) получили самостоятельность, а потом, в силу затруднительности автономного существования, снова вошли в состав Советской России, что напоминает нынешнюю ситуацию в СНГ. Теоретической и политической основой всего этого стал большевистский лозунг самоопределения наций вплоть до их отделения, что принципиально меняло административно-территориальное деление страны и стало предпосылкой ее медленной эрозии.

Поднялось бело-зеленое знамя областничества и на восточной окраине государства Возникли Уральское областное правительство, Сибирская областная дума, Хакасская степная дума, Бурятская дума, Каракорум-Алтайская окружная управа, Алаш-Орда (казахско-киргизское образование с центром в Семипалатинске) и др.<sup>15</sup> Они преследовали разные политические цели, представляли разные национальные интересы и разные религии, но их объединяло одно — сепаратизм. Воспользовавшись ослаблением, а конкретнее, распадом центральной власти они пытались обрести максимальную политико-экономическую самостоятельность. В этом можно видеть благородное стремление к свободе и спасение от того хаоса, который охватил страну, но объективно такая ситуация вела к распаду государства и не гарантировала из собственного благополучие, поскольку ни одно из названных образований, может быть, только за исключением Уральского, не имело исторически сложившегося политико-экономического и социокультурного пространства. Самостоятельно они не могли долго существовать, что реально и случилось. Из данного исторического опыта вытекает суровый урок для современного этапа безбрежной суверенизации.

С окончанием гражданской войны и иностранной военной интервенции Советская власть приступила к решению трех крупных проблем региональной политики национально-государственному строительству; районированию и новому административно-территориальному устройству; выравниванию уровня экономического развития ранее отсталых территорий.

Первая проблема решалась в соответствии с ранее провозглашенным принципом самоопределения наций, что привело к созданию Союза Советских Социалистических Республик вместо старой Российской империи. Это был крупный шаг на пути демократического решения национального вопроса, но на практике равноправия не получилось. В условиях тоталитарного режима суверенные республики были подчинены диктату Кремля. В результате, с одной стороны, они получили крупные капиталовложения для развития своей экономики и культуры, что должно было отвечать общегосударственным интересам, а с другой — ущемление национального достоинства стало питательной средой для нарастания недовольства со стороны быстроразвивающихся местных элит. Такая двойственность сыграла роль той самой мины замедленного действия, о которой шла речь выше. Парадокс заключался в том, что чем больше Москва вкладывала средств в развитие республик, тем дальше они отходили от нее, в конечном итоге выйдя из состава СССР и разрушив его. Конечно, рассматриваемый процесс был на практике много сложнее, чем он представлен в этой краткой схеме. В данном контексте для нас достаточно ограничиться констатацией того, что большевистская идея права наций на самоопределение в условиях тоталитарного государства не оправдала себя и привела к его развалу.

На востоке России в ходе национально-государственного строительства 20-30-х гг. образовались Башкирская, Бурятская, Удмуртская, Якутская автономные республики, Горно-Алтайская и Хакасская автономные области, а также ряд национальных округов и национальных районов, таких, как Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Эвенкийский и др. К началу 30-х гг. только на территории Сибирского края существовало 7 национальных районов и 277 национальных сельских Советов<sup>16</sup>. Они сыграли важную роль в укреплении национального самосознания, но не стали самостоятельными политико-экономическими структурами, поскольку их полномочия были урезаны до уровня местного самоуправления.

Решение второй проблемы созревало в ходе разработки известного плана ГОЭЛРО, когда вся Россия была разбита на ряд исторически сложившихся экономических районов, в рамках которых проектировался подъем промышленного производства на базе преимущественного развития электроэнергетики. Он получил развитие в середине 20-х гг., когда началось районирование всей страны. Стали создаваться крупные экономические районы: Уральская область, Западно-Сибирский, Восточно-Сибирский и Дальневосточный края, которые оптимально для того времени соединяли промышленное и сельскохозяйственное производство, образовывали единые народнохозяйственные комплексы, ориентирующиеся на сокращение перевозок, новые технологии, привлечение сюда недостающих трудовых ресурсов.

Однако вскоре эта в целом прогрессивная система пришла в противоречие с централизацией сталинского управления, командной экономикой, боязнью самостоятельности усиливающихся региональных экономических структур и их лидеров. Было принято решение о разукрупнении

областей и краев. Уральская область, например, в 1934-1938 гг. была разделена на четыре самостоятельных: Свердловскую, Челябинскую, Обь-Иртышскую и Пермскую, а в годы войны им добавились Курганская и Тюменская. Такой откат назад не способствовал упрочению экономики регионов, сбалансированному развитию производительных сил, формированию регионального самосознания.

После смерти Сталина, во 2-й половине 50-х гг., была предпринята новая попытка укрупнения экономических районов и повышения их самостоятельности в связи с созданием совхозов, но она не увенчалась успехом. Не дали положительных результатов и последующие более мелкие реорганизации хозяйственного управления по линии Госплана СССР. Местные органы власти по-прежнему оставались безвластными. Во-первых, потому, что формально право принимать решения принадлежало Советам, а фактически его осуществляли партийные органы. Во-вторых, потому, что в компетенцию Советов входили сугубо местные вопросы. Вплоть до 60-х гг. они контролировали только 4% объема промышленного производства. Такая практика давала возможность центру безоглядно выкачивать ресурсы из регионов, исключая их самостоятельную крупномасштабную экономическую деятельность.

В данной связи есть смысл оглянуться назад, обратиться к опыту управления территориями в имперской России и в развитых западных странах, когда во главе их находятся полновластные органы в виде наместников, губернаторов, премьер-министров земель и т.д. Конечно, для этого потребуется укрупнить территории, не нарушая годами сложившиеся связи, придать им соответствующие полномочия, отрегулировать взаимоотношения с центром, создать законодательную базу и выработать региональное самосознание.

В третьей проблеме, связанной с выравниванием уровня развития ранее отсталых территорий, просматриваются две противоположные тенденции. С одной стороны, достигнут безусловный прогресс. Большинство из них за годы Советской власти превратились из ранее глухих углов и патриархальных провинций в современные индустриально развитые районы с развитой социкультурной инфраструктурой, что не требует особых доказательств; по крайней мере, они в изобилии приводились в советской печати. С другой же стороны, эти территории несут на себе печать ярко выраженных извращений советской эпохи, причем в более крупных масштабах, чем старопромышленные регионы.

В первые годы Советской власти была провозглашена прогрессивная идея рационального размещения производительных сил, но она не была основательно проработана, уперлась в политические догмы и не дала на практике ожидаемых результатов. Закономерности рационального размещения производства и комплексного социально-экономического развития регионов подменил административный диктат. Интересы территорий и ведомств не созпали, не был отработан механизм их совмещения. Местные органы власти практически не участвовали в распределении доходов, полученных от эксплуатации их территорий. В то время как в Якутии добывалось 4/5 советских алмазов и 2/3 золота, ее руководство практически не влияло на их реализацию, республика мало что имела от тех огромных доходов, которые она давала стране. В результате развитие ранее отсталых районов шло трудно, с большими экономическими, экологическими и моральными издержками.

Сложившуюся систему распоряжения природными ресурсами восточных районов России не смогли поколебать специальные региональные программы: Урало-Кузнецкая, Ангаро-Енисейская, Западно-Сибирская нефтегазовая, БАМ и др., поскольку с их помощью сделались только попытки преодоления наиболее вопиющих нерациональностей советской экономики (сверхдальние транспортировки гигантских объемов сырья и энергоресурсов), а их интеграционный эффект реально выразился лишь в создании отраслей первичного уровня обработки ресурсов (металлы, древесина, химическое сырье, электроэнергия и др.). Поэтому при всей безусловной значимости реализации этих программ для экономики страны, роста экономического потенциала восточных регионов России, их доля в народном хозяйстве государства увеличивалась сравнительно медленно. Эта инерция ярче всего проявилась в сохранении резкого контраста между сосредоточением перерабатывающих мощностей в Европейской России, а ресурсов сырья и энергии — на востоке. Получилось так, что ни в одном регионе России сегодня не наблюдается признаков сложившегося сбалансированного экономического комплекса.

Затратный механизм советской экономики вел к гипертрофированному росту спроса на сырье и энергию. Их добыча наращивалась прежде всего в восточных районах и обеспечивала по низкой цене потребности, в первую очередь, военно-промышленного комплекса, гарантировала высокий уровень занятости населения, компенсировала неэффективность хозяйственного механизма, давала возможность иметь крупную валютную выручку от продажи на рубежом. А это, в свою очередь, позволяло формулировать имперские задачи внешней политики, что особенно рельефно проявилось во время мирового энергетического кризиса начала 70-х гг., событий вокруг Персидского залива и, конечно же, в связи с гигантскими поставками сибирского газа в Европу.

В этих условиях окраины государства превратились в сырьевые придатки центра, а в связи с "холодной войной" и отчаянной конфронтацией с капиталистическими странами многие

районы были превращены в военно-промышленные комплексы и стартовые площадки атомного возмездия, что привело к тяжким экологическим последствиям. Стоит только вспомнить Челябинскую трагедию и перманентное загрязнение ядерными отходами Семипалатинского полигона.

Широкий фронт хозяйственного освоения восточных районов активизировал процесс их заселения. Между переписями населения 1926 и 1939 гг. численность жителей Сибири выросла более чем на 1/4. Сюда ехали не только по своей воле. На Урале, в Сибири, на Дальнем Востоке существовали десятки лагерей, где томились сотни тысяч политзаключенных. На Колыме их количество за 1932-1939 гг. выросло с 10 до 117 тыс.чел., а на 1 января 1942 г. составило 148 тыс.чел. К концу Отечественной войны контингент заметно сократился — до 90 тыс.чел. По отчету Дальстроя НКВД, на 1 января 1953 г. в исправительно-трудовых лагерях региона снова оказалось 145 тыс.чел.<sup>19</sup> Все это накладывало свой негативный отпечаток на политическое, социально-экономическое, демографическое, морально-нравственное состояние таких районов. После большого паломничества на стройки Сибири и Дальнего Востока в 50-60-е гг. в связи с неблагоприятными социально-бытовыми условиями начался значительный отток населения. Ведь стоимость жизни здесь была на 35-50% выше, чем в европейских районах России. За 1961-1973 гг. только Сибирь "потеряла" более 1 млн.чел. В результате регион оставался слабозаселенным.

При жизни многих поколений восточные регионы России, особенно Сибирь, оставались резервной территорией русского государства не только из-за наличия свободных земель и богатств ее недр, но и как край девственной природы. Ныне ситуация круто изменилась. Варварская эксплуатация природных ресурсов пришла в острое противоречие с окружающей средой. Масштабы воздействия человека на природу приблизились к геологическим, что поднимает региональные проблемы до планетарного уровня.

3. Постсоветское время, конкретнее, реформы 1992-1994 гг., характеризуется еще большим обострением региональных проблем, чем все предшествующие эпохи, что проявилось прежде всего в разрыве хозяйственных, а также социокультурных связей регионов, в трансформации национального вопроса в территориальный. Экономический и национальный сепаратизм, непродуманная конверсия, произвол в переделе собственности, перекосы во внешней торговле, неконтролируемая инфляция, ценовые парадоксы, неимоверное возрастание транспортных расходов в условиях огромных расстояний привели к катастрофическому нарастанию межрегиональных диспропорций. Рыночный механизм их выравнивания пока не срабатывает, хуже того, в такой огромной стране, как Россия, с ее полярно различными климатическими зонами и неравномерной социально-экономической освоенностью регионов он приводит к критическим ситуациям, например, на Севере.

В последние годы обостряется геополитический аспект региональной проблематики. Если раньше огромные пространства востока страны надежно обеспечивали геополитическую устойчивость Российской, а затем советской империи, мало кто решался посягнуть на ледяное безмолвие суровой тайги и тундры, да здесь и не было достойных противников, то в наши дни эта устойчивость начинает ослабевать. С одной стороны, на востоке появились сильные соперники в виде бурно развивающихся азиатских государств. А с другой стороны, начались дезинтеграция и хаос на восточных рубежах страны. Депрессивное состояние экономики, особенно Уральского региона, серьезные затруднения в получении сырьевых ресурсов из Средней Азии и Казахстана, а также в сбыте туда готовой продукции, глубокий спад индустриального производства, катастрофическое состояние окружающей среды, отток населения — все эти факторы могут привести к его деградации, образованию здесь геополитической ниши. Тогда Россия расколется пополам, как линкор, подорвавшийся на mine. Одна ее половина начнет дрейфовать на запад от Уральского хребта, другая — на восток, к странам Тихоокеанского бассейна. Уже сейчас жители Дальнего Востока в связи с непомерной дороговизной транспортных расходов резко ограничены в общении с европейской частью страны. Детальные последствия грядущей ситуации трудно прогнозировать, но очевидно, что они будут катастрофическими для нашего Отечества. Как бы Россия не вернулась к границам Московского государства.

Чтобы этого не случилось, необходимы незамедлительные действия федеральных властей, согласие в рядах местной администрации, продуманные экономические и социальные меры, новое законодательство и, конечно же, учет российского и мирового опыта решения региональных проблем.

## ПРИМЕЧАНИЯ

1. См. Алексеев В.В. Исторический опыт освоения Сибири — в современную практику // Известия СО АН СССР. Серия общественных наук. — 1981. — № 11, вып.3. — С.10-14; Он же (научный руководитель). Целевая научно-исследовательская программа. Исторический опыт освоения Сибири. — Новосибирск, 1987; Он же (научный руководитель). Исторический опыт регионального развития (Урал и сопредельные территории). — Свердловск, 1989; Он же. Освоение Сибири: исторический опыт и современность // Материалы к X Международному

конгрессу экономической истории. Свердловск. 1990; Он же Soviet Regional Problems: Ca and Effects. — Russian Vistory (USA) — Vol. 18, N 1. — 1991. — Pp. 77-83; Он же. Совети региональные проблемы: причины и следствия // Россия в XX веке. Историки мира спо — М., 1994. — С.630-634; и др.

2. Использованы материалы Д.В.Гаврилова и И.В.Побережникова.

3. Ключевский В.О. Сочинения в девяти томах. — Т. I. Курс русской истории. — М., 19 — С.50-51.

4. См.: Маккиндер Х.Дж. Круглый мир и достижение мира // Уральский исторический вестник. — Екатеринбург, 1994. С.152-158.

5. См.: История Сибири. — Л., 1968. — Т. 2. — С.124-138, 300-312; История Урала древнейших времен до 1861 г. — М., 1989. С. 295-298.

6. ПСЗ. Т. 27. № 20771.

7. История Дальнего Востока СССР в эпоху феодализма и капитализма (XVIII в. — февраль 1917 г.). — М., 1991. — С. 226-231.

8. Ремнев А.В. Самодержавие и Сибирь в конце XIX — начале XX века: Проблемы регионального управления // Отечественная история. — 1994. — № 2 — С. 63.

9. Горюшкин Л.М. Переселенческое движение и народонаселение Сибири во второй половине XIX — начале XX веков. — Новосибирск, 1990. — С. 5, 7.

10. Ремнев А.В. Ук.соч. — С.65.

11. Горюшкин Л.М. Аграрные отношения в Сибири в период империализма (1900-1917 гг.). — Новосибирск, 1976. — С. 127, 134-135.

12. Казаки России (Прошлое. Настоящее. Будущее). — М., 1992. — С. 57-60.

13. См.: Иванов П.А. Краткая история Управления горною частью на Урале. — Екатеринбург, 1990; История Урала в период капитализма. — М., 1990; Лоранский А.М. Краткий исторический очерк административных учреждений горного ведомства в России 1700-1900 гг. — СПб., 1900.

14. См.: Миненко Н.А. Северо-Западная Сибирь в XVIII — первой половине XIX в. — Новосибирск, 1975. — С. 230-282; Учреждение для управления Сибирских губерний. Устав об управлении инородцев в Сибири. — СПб., 1822.

15. См.: Черныш М.И., Развитие капитализма на Урале и Пермское земство. — Пермь, 1959.

16. См.: Демидов В.А. Октябрь и национальный вопрос в Сибири. 1917-1923 гг. — Новосибирск. 1978.

17. Там же. — С. 360

18. См.: План электрификации РСФСР. Доклад VIII съезду Советов Государственной комиссии по электрификации России. — Изд. 2-е. — М., 1955; Труды ГОЭЛРО. Документы и материалы. — М., 1960.

19. Правда. — 1990. — 12 мая.

20. Алексеев В.В. Освоение Сибири: исторический опыт и современность, с.30

V.V.Alexejev

## RUSSIAN REGIONAL PROBLEMS IN HISTORICAL DYNAMICS

### Summary

In the last quarter of the 20th century Russia was influenced by the severe crisis. It resulted in the fact that the regional problems became of great importance and threatened the state integrity of Russia. These problems are explained both by objective and subjective reasons which are deeply rooted in the Russian history. It is impossible to understand the depth of the crisis and work out effective ways of overcoming it, without making out these reasons and studying the experience of regional management. For the last 15 years we have paid much attention to this fact in our publications (see the text of the article and notes).

The aim of the publication is to show the Russian regional policy as the complex of the geopolitical choice of the state from historical alternatives on the background of national and regional interests. It pre-determined the study of interaction of the military-strategical, resources-economic and social-cultural components under the definite historical conditions. This study is done in order to evaluate the efficiency of administrative decisions both on the side of high authorities and of the local community, and to find the common principles which determine the tendency of regional development. As it was impossible to examine the whole complex of problems within one publication, the author concentrated his attention on the most typical ones and tried to solve them mostly with the help of materials concerning the eastern regions. Such choice is explained by the fact that the eastern regions take the most part of the territory of the state and have specific geopolitical and economic importance.