

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОРЛОВСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

Беляева О.В.

**ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫМИ
РЕГИОНАМИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ
XIX - НАЧАЛА XX ВВ.**

Монография

**Орел
2005**

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ОРЛОВСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

Беляева О.В.

**ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫМИ
РЕГИОНАМИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ
XIX - НАЧАЛА XX ВВ.**

Монография

**Орел
2005**

УДК 34(09)
ББК 67.3
Б 43

Рецензенты:

Мулукаев Р.С. - д.ю.н., профессор, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России;
Беляев С.О. – к.филос.н., начальник кафедры теории и истории государства и права Ростовского юридического института МВД России

Беляева О.В.

Б 43 **Организация управления национальными регионами XIX – начала XX вв.:** Монография. – Орел: Орловский юридический институт МВД России, 2005. - 124 с.

УДК 34(09)
ББК 67.3

© Орловский юридический институт
МВД России, 2005 г.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
ГЛАВА I	
ПРОЦЕСС МОДЕРНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ В КОНЦЕ XIX - НАЧАЛЕ XX ВВ. .	10
§1. Формирование Российской Империи как многонационального централизованного государства.....	10
§2. Административно-территориальное устройство и местный государственный аппарат Российской империи к началу XX в.	25
§3. Реформы центрального и местного аппарата и проблемы в отношениях между ними.....	44
ГЛАВА II	
ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫМИ РЕГИОНАМИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ XIX - НАЧАЛА XX ВВ.	63
§ 1. Общеимперская система управления.	63
§2. Система управления в Финляндии и в Царстве Польском: национальные автономии.	94
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	107
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	111

ВВЕДЕНИЕ

До появления в XIX веке теории национального государства основой государства считалось единое общество без каких-либо культурно-языковых особенностей. Проявления национальной самобытности сдерживались в период средневековья конфессиональным (католическим в Европе, православным в России) единством населения. Народы других вероисповеданий становились объектом миссионерской деятельности, поддержанной правительственной политикой. Ослабление влияния церкви, распространение идей Просвещения заставили по-иному взглянуть на человека, на личность, и наконец, на нацию как совокупность индивидуумов. Возвышение личности в XVIII веке привело к возвышению идеи нации и заставило вплотную подойти к разграничению понятий «нация» и «государство». Институциональный аспект их взаимоотношений становится важнейшей проблемой не только для России, но и для многих европейских государств в конце XIX – начале XX века.

В современной России произошли существенные перемены в области экономики, политики и права, социальных отношений и идеологии. Значительную роль в жизни общества стали играть либеральные ценности. Оценивая особенности нынешнего этапа развития нашей страны, следует отметить, что нечто схожее она переживала в начале XX века, когда произошли существенные изменения в общественно-политической жизни. В это время были созданы новые государственные органы, начали действовать массовые политические партии, шли споры о путях дальнейшего развития страны.

Монография представляет собой попытку подробного комплексного исследования процесса формирования и эволюции российской государственности на рубеже веков в ее административно-территориальном аспекте, в сложной взаимосвязи и взаимозависимости объективных и субъективных факторов географического, этнического, конфессионального, социально-экономического, политического, социокультурного характера.

Актуальность данной проблематики обусловлена недостаточной изученностью и растущим вниманием общественности, ученых историков и правоведов к рассмотрению проблем реформирования институтов и структуры управления национальными регионами в России XIX – начала XX века, которые долгое время не исследовались или рассматривались упрощенно, в рамках господствующих стереотипов.

Распад Российской империи в 1917 году не позволил дать окончательного ответа на вопрос о том, насколько оптимальной могла стать единая общеимперская система управления без учета национальных особенностей. До настоящего времени историки задают вопрос, что повлияло на распад государства помимо революционных событий и связанных с ними политических движений: попытки отказаться от унифицированного подхода в управлении или, наоборот, слишком широкие возможности, предоставленные ряду окраин в области местного самоуправления? Для ответа на этот вопрос необходимо рассмотреть основные этапы эволюции систем управления национальными регионами Российской империи в конце XIX – начале XX века.

Исследование избранной темы особенно значимо и потому, что проблемы, поставленные в центре внимания и в настоящее время сохраняют актуальность как в плане осмысления и учета накопленного опыта, так и в смысле прямого применения, использования определенных сторон и черт этого опыта в практике государственного управления современной России.

В отечественной юридической и исторической литературе уделялось и уделяется определенное внимание проблемам государственно-правового строительства в начале XX века.

В дореволюционной историографии вопросам теории государства и права, федерализма и национальной политики, конституционной мысли конца XIX - начала XX века было посвящено много интересных работ. Известные юристы Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский, В.М. Грибовский, Н.Н. Палиенко, Ф.Ф. Кокошкин и др. подробно анализировали государственное устройство Российской империи, указывали на недостатки и предлагали пути его совершенствования¹. Однако их работы не содержали систематического анализа проблем национально-государственного строительства.

Научная разработка истории формирования Российского государства и отечественного парламентаризма активизировалась в 60-80-х годах XX века. Была существенно расширена тематика изучения проблем истории создания и деятельности органов власти и управления, в научный оборот вводились новые архивные источники².

Вместе с тем в работах этого периода Дума оценивалась как второстепенное явление по сравнению с внепарламентской борьбой большевиков против монархии, государственно-правовая деятельность членов Думы по-прежнему рассматривалась с классовых позиций.

В конце 80-х гг. XX века наметились новые подходы и заметно расширилась сфера интересов ученых, исследующих проблему реформирования поли-

¹ Коркунов Н.М. Русское государственное право. - Т. 1. 6-е изд. - СПб., 1908; Лазаревский Н.И. Русское государственное право. - Пг., 1917; Грибовский В.М. Государственное устройство Российской империи. - Одесса: Тип. «Техникъ», 1912; Палиенко Н.Н. Основные законы и форма правления в России. - Ярославль: тип. Губернского правления, 1910; Кокошкин Ф.Ф. Автономия и федерация. - Пг., 1917.; Кокошкин Ф.Ф. Об основании желательной организации народного представительства в России. - СПб., 1906.; Гессен В.М. Вопросы местного управления. - СПб., 1904.; Блинов И. Губернаторы. Историко-юридический очерк. - СПб., 1905.; Корево Н.Н. Финляндия и общественное законодательство. - Пг., 1914.; Гершельман Ф. Причины неурядиц на Кавказе. - СПб., 1908.; Пален К.К. Отчет по ревизии Туркестанского края: Краевое управление. - СПб., 1910.

² Исаков С.Г. Остзейский вопрос в русской печати 60-х годов // Ученые записки Тартуского гос. ун-та. Вып. 107. - Тарту, 1961.; Калнынь В. Очерки истории государства и права в Латвии в XI-XIX вв. - Рига, 1980.; Абдурахимова Н.А. Из истории туркестанского чиновничества 2-й половины XIX - начала XX в. // Вопросы социально-экономической истории дореволюционного Туркестана. - Ташкент, 1985.; Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. - М., 1984.; Гацалева Л.Ф. Аграрный вопрос в Государственных Думах. Дис. ... канд. Юрид. наук. - М., 1959.; Зырянов П.Н. Третья Дума и вопрос о реформе местного суда и волостного управления // История СССР. 1969.

тической структуры российского общества, его государственного устройства, формирования новых политических институтов в начале XX века.

Началом нового этапа изучения истории государственного строительства и законодательной деятельности первого отечественного парламента в этом направлении следует считать 90-е года XX в. В этот период произошли существенные изменения в структуре социальных и политических ценностей российского общества, которые обусловили интерес исследователей к переломному периоду в истории России в начале XX в.

Отличительной чертой публикаций 90-х гг. стало расширение источниковой базы изучения проблем государственного устройства до созыва Государственной Думы и во время ее работы. В научный оборот был введен ряд ранее недоступных отечественным исследователям документов, мемуаров, дореволюционной публицистики³.

В работе В.М. Шевырина на основе большого количества источников рассматривались взаимоотношения исполнительной и законодательной властей в области законодательной деятельности⁴. В монографии В.А. Козбаненко подробно анализировалось формирование думских фракций в I и II Государственных Думах, их организационно-правовая основа, место и роль в парламентской системе⁵. Особый интерес представляют рассуждения Козбаненко о тесной связи персонального состава фракций и их законодательной деятельности в области национально-государственного устройства. Однако автор монографии не проследил эту тенденцию применительно к III и IV Государственным Думах.

Ряд исследователей указанного периода обращались к законодательной деятельности Государственной Думы в контексте более общих научных направлений, посвященных проблемам выбора альтернативных путей развития России в начале XX в. В этой связи, следует отметить работы А.Н. Медушевского, А.И. Нарезного, В.В. Шелохаева⁶. Анализ этих публикаций позволяет оценить работу Государственной Думы дореволюционной России в контексте развития современного ей общества.

В последнее десятилетие был защищен ряд диссертационных исследований, посвященных рассмотрению национального вопроса в Государственной

³ Устьянцева Н.Ф. Институт мировых посредников и крестьянской реформы // Великие реформы в России 1856-1874гг. – М., 1992.; Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. – М., 1990.; Дякин В.С. Национальный вопрос во внутренней политике царизма. – Спб., 1998.; Коржихина Т.П., Сенин А.С. История российской государственности. – М., 1995.; Бахтурина А.Ю. Принципы национальной самобытности в государственной доктрине Российской Империи XIX - начала XX в. // Российская государственность: история и современность. – М., 1997.

⁴ Шевырин В.М. Государственная Дума в России (1906-1917 гг.). – М., 1995.

⁵ Козбаненко В.А. Партийные фракции в I и II Государственных Думах России. 1906-1907. – М., 1996.

⁶ Медушевский А.Н. Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе. – М., 1998; Нарезный А.И. Проблемы государственного устройства России в консервативно-либеральной мысли второй половины XIX в. Дисс. ... докт. Ист. наук. – Ростов-на-Дону, 1999; Шелохаев В.В. Либеральная модель переустройства России. – М., 1996.

Думе I-IV созывов. В диссертациях В.Н. Маслова, И.И. Вельможко, Бельской, А.М. Кахриманова, Т.А. Пучиной⁷ содержится богатый материал, посвященный вопросам национально-государственного устройства, применительно к программным документам и думской деятельности различных партий. Однако за рамками исследований этих авторов остались эволюция национально-государственного устройства России и ее влияния на думские дебаты по этому вопросу.

Таким образом, имеющиеся публикации не закрывают дальнейшего изучения темы и требуют продолжения исследования путем конкретизации объекта изучения и привлечения новых источников, мемуарной и юридической литературы.

Целью исследования с позиций традиционных методологических подходов и с учетом исторического опыта формирования Российской государственности является изучение и анализ ошибок и просчетов национальной политики царского правительства в области организации управления национальными регионами. Для достижения этой цели ставятся следующие задачи:

- раскрыть процесс зарождения идей, концепций, разработки механизмов административно-территориального реформирования страны в XIX - начале XX века;

- проанализировать альтернативные (как реализованные, так и нереализованные) варианты, предлагавшиеся на данном историческом этапе властными и общественными структурами, институтами и выражавшими их интересы реформаторами;

- выявить совокупность причин, обеспечивающих выбор из ряда выявленных альтернатив той, которая признавалась властью оптимальной, гарантирующей целостность Российской империи и эффективность управления страной;

- охарактеризовать проблемы соотношения замысла и результата тех или иных новаций в сфере организации управления национальными регионами Российской империи XIX - начала XX века, а также негативных последствий непродуманных, скоропалительных преобразований, следствием которых становилось ослабление власти, рост конфликтности во всех областях жизнедеятельности и жизнеобеспечения страны;

- обобщить исторический опыт и уроки административно-территориального устройства, приемлемых для современной России.

⁷ Маслов В.Н. Проблема национально-государственного устройства России в программных документах социалистических и либеральных партий в период революции 1905-1907 гг. Дисс. ... канд. ист. наук. – Спб., 1993; Вельможко И.И. Национальный вопрос в деятельности III и IV Государственной Думе. Дисс. ... канд. ист. наук. – М., 1998; Бельская И.В. Национальный вопрос в Государственной Думе Российской империи (1906-1917 гг.). Дисс. ... канд. ист. наук. – М., 2001; Кахриманов А.М. Проблема прав этно-национальных и культурных меньшинств в контексте либеральной теории прав человека. Дисс. ... канд. полит. наук. – М., 2002; Пучина Т.А. Вопросы государственного устройства в программных документах и материалах политических партий России начала XX в. Дисс. ... канд. ист. наук. – М., 1995.

При работе над монографическим исследованием были использованы как опубликованные источники, так и неопубликованные (архивные) материалы.

Прежде всего, широко использованы Собрание узаконений и распоряжений правительства и Полное собрание законов Российской империи, нормативно-правовые акты, документы Министерства внутренних дел и Департамента полиции, а также материалы ведомственных комиссий⁸.

Важным источником являются мемуары, дневники и письма государственных деятелей. Это, прежде всего воспоминания П.А. Валуева, С.Ю. Витте, П.Н. Милюкова и др.⁹.

⁸ Законодательные акты переходного времени. 1904-1906., - СПб, 1909.; Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. Т. 42. Отделение второе № 45265.; Полное собрание законов Российской империи. - СПб., 1907. Т. 1.; Российское законодательство X-XX веков. В 9-ти тт. Т. 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма. - М., 1987.; Свод военных постановлений 1869 года. Изд. 3-е. Кн. 1. - СПб., 1907.; Свод законов Российской империи, дополненный по Продолжениям 1906, 1908, 1909 и 1910 гг. и позднейшим узаконениям 1911-1912 гг. /Составители Н.Е. Озерецковский и П.С. Ципкин. 2-е изд. - СПб., 1913. Кн. 1, Т. 2.; Сборник узаконений, а также мер и распоряжений Правительства, изданных по Финляндии на время войны, обнародованных или оповещенных в Собрании узаконений и распоряжений правительства по 31 декабря 1915 г. – Пг., 1916. ГАРФ фонд 102. Департамент полиции МВД.

⁹ Витте С.Ю. Воспоминания. В 3-х томах. - М.: Соцэкиз, 1960.; Милюков П.Н. Воспоминания. В 2-х тт. - М., 1991.; Валуев П.А. Дневник П.А. Валуева, Министра внутренних дел. В 2-х томах. – М., 1961.; Всеподданейшая записка по управлению Кавказским краем генерал-адъютанта графа Воронцова-Дашкова. - СПб., 1907

ГЛАВА 1

ПРОЦЕСС МОДЕРНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ В КОНЦЕ XIX - НАЧАЛЕ XX ВВ.

§1. Формирование Российской Империи как многонационального централизованного государства

Российская империя в конце XIX - начале XX вв. представляла собой континентальное многонациональное государство, обеспечивавшее населению определенную безопасность, внешнюю стабильность и развитие, обладавшее достаточным экономическим потенциалом и военной мощью для поддержания баланса сил на мировой арене.

Россия вобрала в себя беспримерное экономическое, социальное, национальное, духовное, географическое многообразие, создала особый исторический мир и стала своеобразным союзом народов, огромной естественно сложившейся общностью людей, в которой различные народы и культуры «научились жить вместе»¹⁰. В этом качестве Россия являлась неотъемлемой частью мировой цивилизации.

По мнению большинства историков права и юристов Россия в конце XIX - начале XX вв. представляла собой унитарное государство. Теория конституционного права определяет унитарное государство как единое государство, внутри которого нет государственных образований, а административно-территориальные единицы не обладают политической самостоятельностью¹¹. Унитарное государство - это централизованное государство, в котором законодательная, исполнительная и судебная власти имеют единые высшие органы, функции которых без всякого дробления распространяются на все части территории. В унитарном государстве иногда создаются автономные образования, также обладающие определенной степенью самостоятельности. Суверенитет унитарного государства не подлежит разделу с какими-либо частями этого государства, не возникает вопроса о внутренних границах и территориальной целостности. В таком государстве гражданство является единственным.

Вместе с тем многонациональные унитарные государства имеют некоторую специфику. В таких государствах, где компактно проживают на своих исконных территориях представители разных национальностей, допускается определенная децентрализация - некоторые народы могут иметь автономные органы управления.

Следует заметить, что большинство государств мира приняли именно эту форму устройства, как наиболее простую и удобную для решения общегосударственных дел. Российская империя конца XIX - начала XX вв., являясь унитарным государством, имела определенную специфику, которую определяла

¹⁰ Национальное государство: теория, история, политическая практика // Полис. - 1992. - № 5-6. - С. 31.

¹¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. - М.: Норма-Инфра, 1998. - С. 284.

огромная территория страны и долгий постепенный процесс складывания многонациональной семьи народов. Специфической особенностью России являлось ее деление на губернии, которое было чисто механическим без учета исторических и национальных особенностей населения. Система управления губерниями была неоднородной, это влекло за собой проблемы в области национальной политики нехарактерные для большинства унитарных государств. Отличительной чертой российского унитарного государства было наличие территорий с особым политико-правовым статусом - Царства Польского и Великого Княжества Финляндского. Указанные черты определили особенности государственного устройства страны и необходимость его реформирования и совершенствования.

Исторически сформировавшееся в XV-XVI вв. ядро Русского централизованного государства не имело четких естественных рубежей, поэтому присоединение новых территорий происходило достаточно легко и различными путями. Наиболее существенные из них:

1. Свободные неосвоенные земли Поморья, Сибири, Дальнего Востока беспрепятственно занимали русские военные отряды, промышленники, торговцы и просто переселенцы (крестьяне и казаки). Такая колонизация происходила мирным путем, а вопрос о международном признании за Россией сибирских, дальневосточных и североамериканских земель решался в ходе переговоров с Великобританией, Соединенными Штатами Америки, Китаем и Японией¹².

2. Другая тенденция отмечается исследователями при анализе приобретения земель в европейской части России. Здесь упорная борьба была связана с выходом к морям, без которых страна не могла развиваться. России пришлось воевать с Османской империей (Турцией), Речью Посполитой (Польшей), Швецией. Большинство граничащих с Россией территорий этих государств им не принадлежали и были ранее также захвачены военным путем. К ним относились Украина и Белоруссия в составе Речи Посполитой, Прибалтика и Финляндия в составе Швеции, Молдавия в составе Османской империи. Следует подчеркнуть, что значительная часть населения этих территорий в силу исторических и культурных корней, а также конфессиональной общности ориентировалась на Россию, что облегчало царскому правительству задачу включения их в состав Империи¹³.

3. Третий путь присоединения к России национально-территориальных образований был связан с Кавказским и Среднеазиатским регионами. Эти территории представляли собой мозаику феодальных владений, в которых происходили постоянные междоусобные конфликты. В ряде случаев вопрос стоял о выживании целых народов из-за угрозы нападения более сильных соседей. В этих условиях многие правители и население не только не оказывали сопротивления русской колонизации, но и сами стремились перейти в русское подданст-

¹² Чапелкин М.А., Дьякова Н.М. Исторический очерк формирования государственных границ Российской империи (2-я половина XVII - начало XX вв.). - М., 1992. - С. 134.

¹³ Национальная политика России: история и современность. - М.: Информационно-издательское агентство «Русский мир», 1997. - С. 47.

во. Следует подчеркнуть, что вопрос о присоединении к России чаще всего первой ставила феодальная знать, стремившаяся с помощью сильной власти русского царя укрепить свое положение. Прорусской ориентации часто придерживались и широкие слои населения, надеясь, что русские власти защитят их от притязаний местной знатной верхушки¹⁴.

Следует отметить, что присоединение новых территорий в период формирования Российской империи не всегда вызывало оптимизм у официальных властей. Царское правительство видело определенную угрозу для России на пути безграничного присоединения новых территорий, поэтому нередко давало согласие на включение того или иного района, области или города в состав Империи только после того, как оно уже фактически осуществилось усилиями местной администрации. Некоторые государства добровольно уступали России часть своих территорий. Так были присоединены иранские провинции Гилян, Мазендаран, Астрабад. Некоторые земли были проданы или обменены, как Аляска или Курильские острова. Подчас Россия из-за сложности управления не шла на прямое присоединение территорий, ограничиваясь установлением протектората¹⁵.

Формирование Российской империи имело длительную историю и происходило с середины XVII - до начала XX вв. Представляется необходимым рассмотреть только этот хронологический период, так как «собрание» русских земель в ходе становления Московского централизованного государства находится за рамками данного исследования.

Провозглашение России империей было связано с окончанием длительной Северной войны за выход к Балтийскому морю и подписанием Ништадтского мирного договора со Швецией. Согласно договору, Швеция уступала России значительную часть Восточной Прибалтики, в которую входили Ингерманландия, часть Карелии, вся Эстляндия, Лифляндия, Моондзундские острова. Россия получила в свое владение такие города, как Рига, Ревель (Таллин), Дерпт (Тарту), Нарва, Выборг, Кексгольм. За эти уступленные земли победители выплатили два миллиона ефимков в качестве компенсации и вернули занятую в ходе военных действий Финляндию¹⁶.

Однако предпосылки превращения Русского царства в Российскую империю складывались еще в XVII в. В ходе антипольского восстания на Украине в 1648-1649 гг. гетман Б. Хмельницкий обратился с письмом к царю Алексею Михайловичу, в котором выразил надежду на воссоединение Украины с Россией. Московские власти сочувственно отнеслись к борьбе украинского народа, поощряли участие донских казаков, посадских людей и даже стрельцов в боевых действиях на стороне Б. Хмельницкого, но от принятия Украины в свое подданство воздержались, ибо это означало войну с Речью Посполитой. 8 августа 1649 г. в местечке Зборов был заключен польско-украинский договор, со-

¹⁴ Блиев М.М. О некоторых проблемах присоединения народов Кавказа к России. // История СССР. - 1991. - № 6. - С. 72.

¹⁵ Национальная политика России: история и современность. - М., 1997. - С. 48.

¹⁶ Латкин В.Н. Учебник русского права периода империи XVIII и XIX вв. - 2-е изд. - СПб., 1909. - С. 278-279.

гласно которому укрепилось положение Запорожской Сечи, определилась территория расселения казаков, была дана амнистия всем участникам восстания¹⁷. Однако польская сторона постоянно нарушала договор, посылала на Украину свои войска, что приводило к постоянным антипольским волнениям. В связи с этим в феврале 1651 г. Земский собор в Москве одобрил решение о воссоединении Украины и России. В 1653 г. русское посольство боярина Б.А. Репнина потребовало у правительства Речи Посполитой соблюдения Зборовского договора. Поскольку эти переговоры оказались безуспешными, новый Земский собор в Москве 1 октября 1653 г. принял окончательное решение о воссоединении Украины и России. 8 января 1654 г. Переяславская Рада приняла присягу в верности России, высказавшись за то, «чтоб есми вовеки вси едино были»¹⁸. Глава русского посольства В.В. Бутурлин передал Б. Хмельницкому знаки гетманской власти - булаву и воинское знамя. Царское правительство признало сложившийся на Украине казацкий аппарат управления, согласилось с выборностью гетмана, подтвердило привилегии казацкой старшины и ряда украинских городов.

Если присоединение Прибалтийских и Украинских земель к Российской империи происходило достаточно быстро, то вопрос о вхождении Молдавии в состав Российского государства решался в течение полутора веков.

Еще в марте 1656 г. молдавский господарь Георгий Стефан передал Алексею Михайловичу грамоту с пожеланием начать переговоры о переходе Молдавии в русское подданство. Условиями подданства должны были стать сохранение власти местных государей, их право назначать местных чиновников и отказ Москвы от сбора в Молдавии дани¹⁹. 29 июня того же года Алексей Михайлович в специальной жалованной грамоте господарю Стефану сообщил о согласии принять все условия перехода Молдавии в русское подданство. В июле 1656 г. в Успенском соборе Кремля посланники Стефана митрополит Гedeон и боярин Л.Г. Нянул от имени всех молдаван присягнули на верность России²⁰.

Однако еще долгие годы территория современной Молдавии была местом сражений в многочисленных русско-турецких войнах. В ходе одной из них, в 1788 г., русские войска под командованием А.В. Суворова заняли все междуречье Днестра и Буга и эти земли стали управляться русской администрацией. В 1789 г. в районе Дубоссар находилась главная квартира главнокомандующего русской армией князя Г.А. Потемкина. По Ясскому мирному договору русско-турецкая граница была установлена по реке Днестр. На завоеванной территории русские власти построили ряд крепостей и укреплений, наиболее крупными из которых были Новые Дубоссары, Григориополь, Овидиополь и Тирасполь. Образованный в это время Тираспольский уезд вошел в состав Екатеринославского наместничества, а в 1796 г. в Новороссийскую гу-

¹⁷ Чапелкин М.А., Дьякова Н.М. Исторический очерк формирования государственных границ Российской империи (2-я половина XVII - начало XX вв.). - М., 1992. - С. 163.

¹⁸ Национальная политика России: история и современность. - М., 1997. - С. 56.

¹⁹ Под стягом России. Сборник архивных документов. - М., 1992. - С. 123.

²⁰ Там же. - С. 151.

бернию. Вплоть до 1917 г. Тираспольский уезд управлялся по общероссийским законам.

В ходе русско-турецкой войны 1806-1812 гг. русские войска вошли в междуречье Прута и Днестра. Русская военная и гражданская власть была установлена в Молдавии и Валахии. В период военных действий с территории этих княжеств было выселено мусульманское население. В 1807 г. Александр I подписал указ о привилегиях болгарам, переселившимся в Россию²¹. По Бухарестскому мирному договору к России отошли земли между реками Днестр и Прут, которые получили название «Бессарабия». На указанных территориях были сформированы органы государственного управления, что окончательно подтвердило присоединение Молдавии к Российской империи.

В последней трети XVIII века Россия расширила свои владения на западе. Еще в 60-х годах в столицах различных европейских государств разрабатывались планы раздела территории Польского государства. Екатерина II долго сопротивлялась подобным планам, считая лучшим вариантом иметь в Речи Посполитой дружественное России правительство²². Однако в условиях начавшейся русско-турецкой войны и волнений в самой Польше Екатерина II приняла предложение прусского короля Фридриха II о частичном разделе Польши. Тем временем Австрия в одностороннем порядке захватила ряд польских земель. По договору, заключенному в 1772 г., Россия получила Восточную Белоруссию и юго-восток Латвии с городами Витебск, Орша, Могилев, Динабург (Дуагавпилс). Границами Российской империи стали реки Западная Двина и Днепр. В 1773 г. делегация польского сейма подписала договоры с Австрией, Пруссией и Россией согласно которым, она отказывалась в их пользу от части своей территории.

Дальнейший раздел Польши был связан с революционными событиями во Франции и их влиянием на всю Европу. В частности, в 1791 г. в Польше была принята Конституция, резко ограничившая власть короля, что послужило причиной народных восстаний в некоторых районах страны. В 1792 г. монархи России и Пруссии договорились об интервенции и вскоре их войска вошли в Польшу. Конституция была отменена, однако Екатерина II предпочитала оставить Польшу в прежних границах. В ответ на это прусский король заявил о возможном выходе из антифранцузской коалиции, в которой Екатерина активно участвовала, и тем самым вынудил Россию принять участие во втором разделе Польши. В 1793 г. Россия по Петербургскому соглашению получила центральную Белоруссию и Правобережную Украину. В том же году в Гродно между Польшей и Россией был подписан договор о «добровольной» уступке территории. Второй раздел Польши вызвал национально-освободительное восстание польских патриотов во главе с Т. Костюшко. Оно потерпело поражение, и в 1795 г. Австрия и Россия подписали декларацию о полном разделе Речи Поспо-

²¹ Мещеряк И.И. Переселение болгар в Южную Бессарабию 1828-1834 гг. - Кишинев, 1965. - С. 83.

²² Мироненко С.В. Страницы тайной истории самодержавия: Политическая история России первой половины XIX столетия. - М., 1990. - С. 16.

литой. Позднее к этому соглашению присоединилась Пруссия. Окончательный договор между тремя государствами был подписан в 1795 г. Россия получила Литву и Западную Белоруссию с Гродно и Брестом. Одновременно Курляндское рыцарство и земство обратились к Екатерине II с просьбой принять Курляндию под покровительство России. Курляндское герцогство образовалось при распаде Ливонского ордена и на основе договора от 28 ноября 1561 г. присоединилось к Польше. Теперь потомки ливонских феодалов стремились «посредством добровольного покорения под достославную державу е.в. императрицы всероссийской не токмо навсегда приобрести сие высочайшее и сильное покровительство, но и тем самым сделаться сопричастными блаженства и счастья, коими наслаждаются верноподданные под правлением столь многомогущим, премудрым и правосудным, каково есть правление е.в. достолавно царствующей императрицы»²³. В результате Курляндское герцогство было присоединено к России и на его территории возникла Курляндская губерния.

Успешные войны наполеоновской Франции в начале XIX в. привели к временному воссозданию Герцогства Варшавского. Но в соответствии с Заключительным актом Венского конгресса 1815 г. большая часть герцогства переходила к России под наименованием Царства Польского. Выступая 15 марта 1818 г. на первом общепольском Сейме, Александр I предстал перед всей Европой сторонником конституционного устройства. «Вы призваны, - говорил император полякам, - дать великий пример Европе, устремляющей на вас свои взоры. Докажите своим современникам, что законно - свободные учреждения, коих священные начала смешивают с разрушительным учением, угрожавшим в наше время бедственным падением общественному устройству, не суть мечта опасная, но что напротив, таковые постановления, когда приводятся в исполнение по правоте сердца и направляются с чистым намерением к достижению полезной и спасительной для человечества цели, то совершенно согласуются с порядком и общим содействием утверждают истинное благосостояние народа»²⁴.

Таким образом, Царству Польскому была дарована Конституция и оно с 1815 г. вошло в состав Российской империи.

В начале XIX в. окончательно сформировалась граница в северо-западной части России. В результате русско-шведской войны 1808-1809 гг. и подписанного по ее окончании Фридрихгамского мирного тракта Швеция уступила России Финляндию и Аландские острова. Присоединенные финские земли получили статус «Великого княжества Финляндского». Высшая власть на территории княжества принадлежала российскому императору и назначаемому им генерал-губернатору. Вместе с тем 15 марта 1809 г. Александр I торжественно заявил: «Произволением Всевышнего вступив в обладание Великого Княжества Финляндского признали мы за благо утвердить и удостоверить, коренные законы и права и преимущества, коими каждое состояние сего княжества в особен-

²³ Под стягом России. Сборник архивных документов. - М., 1992. - С. 149.

²⁴ Цит. по: Мироненко С.В. Страницы тайной истории самодержавия: Политическая история России первой половины XIX столетия. - М., 1990. - С. 20.

ности и все подданные ...доселе пользовались»²⁵. Согласно основным законам Российской империи это княжество «составляя нераздельную часть Государства Российского, во внутренних своих делах управляется особыми установлениями на основании особого законодательства»²⁶. Как видно, Финляндия в составе империи являлась автономным образованием с достаточно широкими правами во внутренней политике.

Стремление к стратегическому обеспечению восточных границ России, к расширению ее торговых связей с государствами Востока было главным стимулом политики российских царей на Кавказе, территориях, прилегающих к Каспийскому и Черному морям. В этой политике Россия опиралась на встречное движение многочисленных народов Кавказа, искавших у своего северного соседа защиты от экспансии иранских и турецких феодалов. Так, еще в 1638 г. царь Мегрелии Леон обратился к царю Михаилу Федоровичу с грамотой о желании грузинского народа перейти в подданство России²⁷. Спустя три года Михаил Федорович дал жалованную грамоту кахетинскому царю Теймуразу I о принятии Иверской земли под покровительство России²⁸, а Алексей Михайлович в 1653 г. дал аналогичную грамоту имеретинскому царю Александру. В 1657 г. русский царь получил письмо представителей небольших горных княжеств в Восточной Грузии - Тушинской, Кевсурской и Пшавской земель - о переходе их в русское подданство²⁹.

Новый импульс сближению России с народами Кавказа дала деятельность Петра I. В течение нескольких лет он вел переговоры с представителями армянского и грузинского национального освободительного движения. Завершение Северной войны позволило Петру I вплотную заняться вопросами кавказского региона. Опираясь на договоренность о помощи с правителем Картли Вахтангом VI, российский император лично возглавил так называемый «персидский поход». В июле 1722 г. 22 тысячи русских пехотинцев были морем доставлены из Астрахани к устью Терека, где соединились с 9-тысячным отрядом русской конницы. Объединенные отряды отправились на юг, не встретив сопротивления местного населения. Большинство местных феодалов приняло протекторат России. В августе 1722 г. русские войска вступили в Дербент, однако, трудности в снабжении вынудили временно прервать поход, и Петр I вернулся в Петербург. Летом 1723 г. поход был продолжен и русский десант с помощью местных жителей овладел Баку. В сентябре 1723 г. в Петербурге был подписан договор с уполномоченным иранского шаха Тахмаспа, согласно которому шах признал за Россией все западное и южное побережье Каспийского моря. Оказать конкретную помощь грузинскому и армянскому народам Россия тогда не смогла, но присутствие русских войск на побережье Дагестана и Азербайджана содействовало росту политического влияния России в Закавказье. Извест-

²⁵ Коркунов Н.М. Русское государственное право. - Т. 1. Введение и общая часть. 6-е изд. - СПб., 1908. - С. 199.

²⁶ Там же. - С. 206.

²⁷ Под стягом России. Сборник архивных документов. - М., 1992. - С. 182-183

²⁸ Там же. - С. 183-188.

²⁹ Там же. - С. 192-196.

ный русский историк В.О. Ключевский так охарактеризовал ситуацию на Кавказе в середине XVIII в.: «Россия очутилась перед Кавказским хребтом. Русское правительство совсем не думало переходить этот хребет, не имело ни средств к тому, ни охоты, но за Кавказом среди магометанского населения прозябало несколько христианских княжеств, которые начали обращаться к русским за покровительством»³⁰.

В 1750-1752 гг. в Петербурге находилось осетинское посольство, представители которого вели переговоры о присоединении Осетии к России. Посольство обещало предоставить в распоряжение России 30-тысячное войско в случае очередной ее войны с Ираном или Турцией. Однако, в этот период российские власти решили воздержаться от принятия Осетии в подданство России. В 1763 г. императрица Екатерина II подписала указ о поселении в урочище Моздок крестившихся осетин. В 1765 г. в Моздоке была возведена крепость и он получил комендантское управление. В крепости разместились русские войска и началось переселение в этот район казаков с Дона и Волги, а также ингушей и кабардинцев. Это отражало прорусские настроения, которые быстро распространялись на Кавказе среди горских народов.

Осенью 1768 г. турецкое правительство, при поддержке французской дипломатии, начало военные действия против России. В ответ русские войска продвинулись в глубь Молдавии, заняли Азов и Таганрог. Русский экспедиционный корпус по просьбе грузинских царей изгнал турецких захватчиков из Кутаиси, а Екатерина II дала грамоту армянскому патриарху Симеону о покровительстве России армянскому народу³¹.

В 1770 г. старейшины Восточной Осетии обратились к кизлярскому коменданту И. Немичу с просьбой «поступить в вечное ее императорского величества подданство». Их просьба была удовлетворена, одновременно в состав России добровольно вошла Ингушетия.

Военно-политическая обстановка в Приморье и на Балканах в этот период складывалась в пользу России. В результате Кючук-Кайнарджийского мирного договора Османская империя признала независимость Крымского ханства. Крымский полуостров был занят русской армией и Екатерина II в 1783 г. подписала Манифест о присоединении Крымского ханства к Российской империи равно, как и всей «Кубанской стороны». На Северный Кавказ был направлен Кубанский корпус под командованием А.В. Суворова, который в октябре 1783 г. разгромил в устье Лабы ногайских кочевников. Река Кубань стала границей владений России на Северном Кавказе. Турция была вынуждена признать это в ходе русско-турецких переговоров в Константинополе в декабре 1783 г.

В 1781 г. крестьяне еще одной части осетинских земель, так называемой «Дигории» на общем собрании решили « по первому требованию России при-

³⁰ Ключевский В.О. Сочинения. - М., 1957. - Т. 5. - С. 194.

³¹ Киняпина Н.С., Блиев М.М., Дегоев В.В. Кавказ и Средняя Азия во внешней политике России (вторая половина XVIII в. - 80-е гг. XIX в.) - М., 1984. - С. 22-24, 27.

нять присягу». В том же году, Дигория вошла в состав России, и тем самым завершилось присоединение всей Осетии³².

В декабре 1782 г. царь Картли-Кахетии Ираклий II и царь Имеретии Соломон I обратились к Екатерине II с просьбой о принятии их владений под покровительство России. В июне 1783 г. в крепости Георгиевск на Северном Кавказе был подписан договор об установлении протектората России над Восточной Грузией. В преамбуле «Георгиевского трактата» указывалось, что этот документ является следствием дружественных русско-грузинских отношений, усилий России по защите грузинских народов. Ираклий II обязался за себя и своих наследников не признавать над собой иной власти, кроме верховной власти и покровительства «российских государей»³³. Георгиевский трактат был бессрочным. Цари Восточной Грузии обещали защищать на своей территории права российских подданных и нести военную службу для пользы России. Россия, в свою очередь обязалась сохранить в их полном распоряжении «власть, со внутренним управлением сопряженную, суд и расправу и собор податей». При этом российскому военному и гражданскому начальству было предписано не вмешиваться во внутренние дела Картли-Кахетии. Местному архиепископу «навсегда» был пожалован титул члена Святейшего Синода. Россия обязалась учитывать грузинские интересы при заключении любых договоров с Ираном и Турцией. Предусматривалось распространение на грузинское дворянство и купечество прав соответствующих сословий Российской империи. Статья 9 трактата гласила, что дворяне «будут пользоваться всеми теми преимуществами и выгодами, кои российским благородным присвоены». Статья 11 разрешала картлинскому и кахетинскому купечеству свободно вести торги в России, «пользуясь теми же правами и преимуществами коими российские подданные пользуются»³⁴. В секретных статьях к договору речь шла о намерении России содействовать дружбе и сплочению Восточной и Западной Грузии.

В конце XVIII в., из-за опасности вторжения в Грузию войск шаха Ирана Ага-Мухамедхана, стало ясно, что протекторат России не может служить надежной гарантией безопасности и следует идти дальше, вплоть до вхождения в состав огромной империи, раскинувшейся на тысячи верст севернее Кавказского хребта. В 1800 г. преемник Ираклия II царь Георгий XII обратился в Петербург с просьбой о вступлении в российское подданство, и 18 января 1801 г. Павел I подписал манифест о присоединении Грузии к России. Однако впоследствии этот акт вызвал многочисленные споры в Непременном Совете Александра I, так как некоторые его представители считали «несправедливым присвоение чужой земли». После многократных обсуждений 12 сентября 1801 г. Александр I объявил грузинскому народу о желании сохранить Грузию за Россией.

Выдающийся грузинский писатель и общественный деятель И.Г. Чавчавадзе, вспоминая о вступлении русских войск в Тбилиси, отмечал: «Покровительство единоговерного великого народа рассеяло вечный страх перед неумоли-

³² Там же. - С. 43.

³³ Там же. - С. 240.

³⁴ Там же. - С. 243.

мыми врагами. Утихомирилась давно уже не видевшая покоя усталая страна, отдохнула от разорения и опустошения, от вечных войн и борьбы... Наступило новое время, время покоя и безопасной жизни для обескровленной и распятой на кресте Грузии»³⁵.

Проникновение России в глубь Кавказа продолжалось. В 1810 г. правитель Абхазии Георгий Шервашидзе принял российское подданство. В присяге он поклялся «поступать и исполнение чинить во всем по его, великого государя, указам, не щадя живота своего, до последней капли крови»³⁶.

В 1813 г. в азербайджанском селении Гюлистан был подписан мир между Россией и Ираном, по которому шах признал присоединение к России Северного Азербайджана и Дагестана. Однако в 1826 г. между Ираном и Россией вновь вспыхнула война. Военные действия начались в июле вторжением отрядов иранской конницы в Закавказье через Карабах. Несмотря на более чем десятикратное превосходство над русским корпусом генерала А.П. Ермолова, иранские войска не смогли одержать победу.

Главную роль, безусловно, сыграло то, что симпатии народов Кавказа были на стороне России. В 1827 г. русские войска перешли в наступление и очистили Армению и Южный Азербайджан от иранских отрядов. В том же году начались переговоры о мире, в ходе которых русскую делегацию возглавил И.Ф. Паскевич, а официальным представителем российского Министерства иностранных дел был и.о. начальника дипломатической канцелярии наместника Кавказа А.С. Грибоедов. В рапорте Паскевичу Грибоедов писал о необходимости присоединения «областей Эриванской и Нахичеванской». В результате трудных и долгих переговоров, в феврале 1828 г. в селении Туркманчай был подписан, составленный А.С. Грибоедовым, мирный трактат, согласно которому шах отказался в пользу России от Эриванского и Нахичеванского ханств; подтвердились права России на всю территорию Азербайджана, право свободного судоходства по Каспию и исключительное право России иметь здесь свой военный флот.

Спустя 50 лет в ходе новой русско-турецкой войны Россия приобрела, согласно Сан-Стефанскому мирному договору, Аджарию и Западную Армению. Так завершилось долгое и трудное формирование границы России в Закавказье.

Если борьба за земли Кавказа и Крыма была кровопролитной и напряженной, то в Поволжье преобладала мирная колонизация, которая впоследствии закреплялась соответствующими правовыми актами. Заселение Поволжья продолжалось в течение XVII в. Царская администрация щедро наделяла земель служилых людей, подчас набранных из местных татарских, мордовских и марийских мурз и князей. Основная масса местного населения не попала в личную зависимость, а платила государству ясак в натуральной и денежной форме. Фактически положение удмуртов, башкир и других народов Поволжья, как по характеру землевладения, так и по государственным повинностям, приближа-

³⁵ Чавчавадзе И. Сто лет назад // Летопись дружбы грузинского и русского народов с древних времен до наших дней. - Тбилиси, 1967. - С. 117.

³⁶ Под стягом России. Сборник архивных документов. - М., 1992. - С. 299.

лось к черносошному крестьянству русского Севера³⁷. Вместе с тем следует отметить, что официальное присоединение территорий Поволжья происходило поэтапно и политика царского правительства, в отношении поволжских народов не отличалась постоянством. Наиболее ярко эта тенденция проявилась в ходе присоединения Калмыцкого ханства³⁸.

Калмыкия была присоединена к России согласно Шертной записи (договору) 1677 г. По этому документу Россия осуществляла контроль за внешнеполитическими связями Калмыкии. Обо всех послах, прибывающих на ее территорию, местная администрация должна была немедленно сообщать российскому государю. Следующим этапом российско-калмыцких отношений был подписанный в 1710 г. договор «О подданстве хана Аюма со всеми тайшами и людьми его Российскому государю», в котором российская сторона признавала заслуги калмыков в защите южных границ и русского населения, а также верную службу Аюма российскому государству³⁹. С 30-х годов XVIII в. ханский титул правителю Калмыкии присваивался российским императором, что окончательно поставило ханство в полную зависимость от России. Астраханские губернаторы и представители российского императора при ханах активно вмешивались во внутренние дела ханства и фактически в их руках были все нити управления. Россия назначала наместника, переводила владельцев улусов на государственное жалование, превратив их тем самым в чиновников и сформировала высший судебный и исполнительный орган - Зарго. В январе 1771 г. хан Калмыкии Убаши, недовольный существующим положением, увел большинство населения в Китай. Воспользовавшись этим, Екатерина II издала указ об упразднении Калмыцкого ханства и высших должностных званий - хан, наместник хана. Калмыкия стала частью Астраханской губернии и в административном отношении подчинялась ее губернатору⁴⁰.

Следует отметить, что статус Калмыкии претерпел в последующем ряд изменений. Так, Павел I предоставил Калмыкии права губернии с местным самоуправлением. 10 марта 1825 г. Александр I утвердил новые «Правила управления калмыцкого народа», согласно которым Калмыкия приравнивалась к области с четырехзвенной системой управления и была подчинена Министерству внутренних дел⁴¹. 24 ноября 1834 г. Николаем I было подписано очередное «Положение об управлении калмыцким народом», по которому калмыцкая область становилась самостоятельной, не входила в состав других административно-территориальных единиц.

Таким образом, калмыки, как и другие народы Поволжья, осев на отведенной им территории, сформировались в единую народность и создали свою национальную государственность. Добровольное вхождение их в состав России носило мирный и взаимно полезный характер, что подтверждалась отсутствием

³⁷ Национальная политика России: история и современность. - М., 1997. - С. 108.

³⁸ Максимов К.Н. Калмыкия - субъект Российской Федерации. - М., 1995. - С. 61.

³⁹ Там же. - С. 70.

⁴⁰ Там же. - С. 73.

⁴¹ Четырехзвенная система управления: главное, областное, окружное, улусное. См.: Максимов К.Н. Калмыкия - субъект Российской Федерации. - М., 1995. - С. 80.

каких-либо крупных антиправительственных выступлений на территории Поволжья как в XIX, так и в начале XX в.

Наиболее серьезные изменения претерпела граница России в Средней Азии. Установление контроля над этим регионом давало России крупные стратегические преимущества, так как позволяло контролировать перекресток путей в Индию и Китай, однако требовало больших материальных затрат и военных усилий.

Первые попытки сближения среднеазиатских народов с Россией делались в XVIII в., когда хивинский хан Абдулхаир направил Анне Иоановне письмо, в котором выражал свое согласие вступить в подданство России⁴². Российское правительство благосклонно относилось к подобным инициативам, однако до второй половины XIX в. среднеазиатская политика России была очень осторожна. Редкие попытки отдельных военных отрядов из Оренбурга проникнуть в Среднюю Азию не находили поддержки в высших кругах империи. В ноябре 1864 г. Александр II утвердил положение, согласно которому «... продвижение в Средней Азии объявлялось нежелательным»⁴³. Вместе с тем власти Оренбурга и других приграничных крепостей проводили собственную политику, не учитывая интересов Санкт-Петербурга. В июне 1865 г. отряд под командованием военного губернатора Туркестанской области генерал-майора М.Г. Черняева овладел Ташкентом. Этот факт был юридически закреплен в 1866 г. указом Александра II о включении Ташкента в состав России «по просьбе населения края». В 1867 г. император утвердил «Временное положение об управлении Семиреченской и Сырдарьинской областями», и в 1868 г. «Временное положение об управлении в Уральской, Тургайской, Акмолинской и Семипалатинской областях», которые действовали без существенных изменений до конца XIX в.

Присоединение Средней Азии к России в основном завершилось в августе-сентябре 1873 г., когда были подписаны договоры с хивинским ханом и эмиром Бухары, которые признали себя «слугами русского императора»⁴⁴. Они отказывались от всяких непосредственных и дружеских отношений с соседними владениями и ханами и от заключения с ними каких-либо торговых и других договоров «и обязывались без ведома и разрешения представителей высшей царской власти в Средней Азии не принимать никаких военных действий против них»⁴⁵. Следует отметить, что согласно договорам русские подданные в пределах ханств, особенно Хивинского, пользовались определенными льготами и привилегиями: имели «право устраивать свои пристани» и фактории для хранения товаров, вести свободную торговлю, не платить 5% торговую пошлину, приобре-

⁴² Алимов А.М., Бабаходжаев А.Х. Экономические и политические последствия присоединения Средней Азии к России. - Ташкент, 1966. - С.13.

⁴³ Джемалова М.К. Завоевание северного Таджикистана царской Россией. Автореф. дисс. канд. ист. наук. - Душанбе, 1990. - С. 17.

⁴⁴ Гуламов Х.Г. Отношения России с Бухарой в конце XVIII в. // Вопросы истории. - 1991.- № 1. - С. 22, 24.

⁴⁵ Тухтаметов Т.Г. Россия и Хива в конце XIX - начале XX вв. Победа Хорезмской народной революции. - М.: Наука, 1969. - С. 29.

тать в ханствах недвижимое имущество и т.д.⁴⁶ 11 июля 1876 г. было издано «Временное положение об управлении в областях Туркестанского генерал-губернаторства», по которому главой края становился генерал-губернатор, облеченный значительной властью и широкими полномочиями⁴⁷. Первый генерал-губернатор края К.П. фон Кауфман заложил основы синтеза местного, традиционного и российского начал в сфере государственного строительства, ликвидировав лишь явные пережитки, например, рабство.

Политика империи в Средней Азии была предметом обсуждения современников в России и за рубежом. Многие российские политики и общественные деятели считали процесс присоединения среднеазиатских народов стихийным. Так, известный военачальник генерал А.Е. Снесарев не видел «существенной разницы между грабительскими набегами атамана Ермака в Сибири и деятельностью Черняева в Туркестане»⁴⁸.

Вместе с тем при всей «стихийности» российской политики в среднеазиатском регионе, она отличалась достаточной терпимостью и мягкостью. Английский исследователь Ф. Скрин, анализируя отношение России к подвластным народам, с удивлением писал, что «завоеванные расы сразу же становятся русскими гражданами и получают право селиться в любой части империи...»⁴⁹.

Расширение северо-восточных и северо-западных пределов российского государства было связано с покорением Сибири и установлением системы управления Аляской.

Активное продвижение русских в пределы Сибирского ханства, расположенного на обширных пространствах западной Сибири, началось в конце правления царя Ивана IV Грозного. В 1555 г. сибирский правитель Едигер добровольно признал себя вассалом Москвы, но после того, как представители местной династии были свергнуты пришедшим из Бухары чингизидом Кучумом, положение изменилось. Узнав о сожжении Москвы в 1571 г. крымскими татарами, Кучум разорвал вассальные отношения с Россией и приказал совершать побеги на приграничные русские земли⁵⁰. Были преданы огню и мечу русские поселения по реке Чусовой и Каме, захвачен Соликамск. В ответ купцам Строгановым удалось в 1581 г. добиться позволения царя на организацию похода казачьей дружины Ермака Тимофеевича в Сибирь. В 1582 г. казаки после жестокого боя взяли столицу Кучума - Кашлык. Население Сибири согласилось платить ясак Москве. После нескольких лет борьбы, в ходе которой в 1584 г. погиб Ермак, Сибирское ханство было покорено и Западная Сибирь вошла в

⁴⁶ Там же. - С. 30.

⁴⁷ Лурье С.В. Русские в Средней Азии и англичане в Индии: доминанты имперского сознания и способы их реализации // Цивилизации и культуры. Вып. 2. - М., 1995. - С. 39.

⁴⁸ Яковлев А.И. Сравнительные заметки о преобразованиях в Туркестане и советской Средней Азии // Кентавр. - 1993. - № 2. - С. 25.

⁴⁹ Лурье С.В. Русские в Средней Азии и англичане в Индии: доминанты имперского сознания и способы их реализации // Цивилизации и культуры. Вып. 2. - М., 1995. - С. 37.

⁵⁰ Алексеев А.И. Освоение русскими людьми Дальнего Востока и русской Америки (до конца XIX в.). - М., 1982. - С. 36.

состав России⁵¹. Началась русская колонизация этого края. На новые земли переселились русские крестьяне, строились укрепленные остроги, усиливались военные гарнизоны, основывались города. В 1586 г. была основана Тюмень, в 1587 г. Тобольск, ставший надолго столицей русской Сибири.

На обширной территории покоренной Сибири административно-территориальное деление менялось несколько раз. В начале XVIII в. общее управление Сибирью осуществлял Сибирский приказ, а на ее территории существовали две губернии и три наместничества⁵². С 1812 г. управление было поручено особому начальнику из морских чиновников, постоянным местом пребывания которого был Петропавловск. Крупные реформы в управлении и наведение порядка в сибирском регионе были связаны с деятельностью М.М. Сперанского, который был назначен генерал-губернатором Сибири 22 марта 1819 г. Сперанский разработал «Учреждение для управления Сибирских губерний», утвержденное Александром I в июне 1822 г.⁵³ Согласно этому документу вся Сибирь делилась на округа для удобства управления и отчетности. Дальнейшие преобразования в этом регионе не носили глобального характера. Следует отметить, что имперские власти достаточно бережно относились к интересам местного населения и старались избежать конфликтов, возникающих в результате переселенческой политики. Так, император Николай I потребовал исключить из плана работы одного из сибирских Комитетов указания на колониальный характер Сибири и заявил, что «цель всей деятельности по переустройству края состоит в том, что бы он стал одним целым со всей страной, разумеется, не забывая местных национальных особенностей населения»⁵⁴.

Среди северных земель Российской империи особенной системой управления отличалась Аляска. В 1796 г. побережье Аляски с прилегающими островами формально стало частью Иркутской губернии⁵⁵. Однако, со времени правления Павла I эта территория управлялась Российско-Американской коммерческой компанией, занимающейся пушным промыслом. Главное управление всеми селениями Аляски находилось на острове Ситха, где жил главный правитель русских колоний в Америке, назначаемый на 5 лет из числа кандидатов правления Компании⁵⁶. Таким образом, Аляска, являясь национально-территориальным регионом Российской империи, по существу была собственностью коммерческого предприятия.

Последним приобретением Российской империи в начале XX в. был Урянхайский край или Тува. В январе 1912 г. на съезде тувинской знати было принято решение объявить Урянхай «независимым, но находящимся под по-

⁵¹ Там же. - С. 64.

⁵² Дамешек Л.М. Внутренняя политика царизма и народы Сибири (XIX - начало XX вв.). - Иркутск, 1986. - С. 92.

⁵³ Там же. С. 112.

⁵⁴ Илимский Д.И. Национальная политика в Сибири // Северные записки. Литературно-политический ежемесячник. - 1916. - февраль. - С. 171.

⁵⁵ Алексеев А.И. Освоение русскими людьми Дальнего Востока и русской Америки (до конца XIX в.). - М., 1982. - С. 88.

⁵⁶ Там же. - С. 101.

кровительством и защитой великого русского государства»⁵⁷. Однако, ответные шаги России по этому вопросу последовали не сразу. Только в 1914 г. Николай II принял решение установить над Тувой русский протекторат, включив новые территории в состав Енисейской губернии Иркутского генерал-губернаторства. В соответствии с условиями присоединения Тува отказывалась от самостоятельной внешней политики. Верховным правителем края оставался князь крупнейшего округа. Кроме того, сохранялось прежнее административно-территориальное деление, традиционная религия и хозяйственный уклад - скотоводство⁵⁸. Представляется, что осторожная политика царского правительства в вопросе присоединения Тувы и невмешательство в ее внутренние дела были продиктованы опасением бесконтрольного расширения огромной территории Российской империи.

Завершая исторический обзор становления Российской империи, как унитарного многонационального государства, следует сделать ряд общих выводов.

1. Огромная территория Российской империи, множество народов-соседей с различным укладом жизни определили разные способы и методы присоединения и вхождения национально-территориальных образований в состав России: от длительных войн с крупными европейскими державами до мирной колонизации и добровольного отчуждения земель.

2. Политика присоединения новых территорий, во все исторические периоды формирования Российской империи, была неторопливой и осторожной. Представляется, что она определялась двумя факторами. Во-первых, в XVII-XIX вв. отсутствовала острая необходимость в колониальных захватах из-за большой территории страны и слабо развитой промышленности. Во-вторых, царское правительство видело определенную угрозу для России в бесконтрольном присоединении новых территорий. Контролировать и держать в повиновении огромную многонациональную империю было сложно, даже в условиях абсолютной монархии.

3. Многие народы, вошедшие в состав России, видели в ней защитника от притеснений более сильных и агрессивных соседей или внутренних усобиц. Поэтому, большинство национально-территориальных образований вошли в состав империи добровольно, неоднократно обращаясь за помощью и поддержкой к русским властям.

Краткий обзор формирования Российской империи позволяет отметить отсутствие четкой системы и единства в управлении национальными окраинами России. Приход к власти новых императоров, наместников, генерал-губернаторов мог повлечь за собой коренные изменения в системе управления отдельными частями страны. В этой связи актуальным становится анализ организации управления российскими регионами в XVII - начале XX вв.

⁵⁷ Дулов В.И. Присоединение Тувы в 1914 г. (К 45-летию вхождения Тувы в состав России) // Тувинский научно-исследовательский институт языка, литературы и истории. Ученые записки. Вып. VII. - Кызыл, 1959. - С. 12.

⁵⁸ Там же. - С. 18-19.

§2. Административно-территориальное устройство и местный государственный аппарат Российской империи к началу XX в.

Процесс модернизации России, начатый «великими реформами» 1860-1870-х годов, охватил и государственный аппарат. Однако до 1905 года сравнительно мало менялась система высших и центральных учреждений, но зато весьма существенным изменениям (качественного и количественного характера) подвергся местный аппарат. Освобождение крестьян (помещичьих, государственных, удельных) от крепостной зависимости породило проблему создания новой системы управления деревней. Необходимость модернизации отношений власти с помещиками и буржуазией вызвали земскую и городскую реформы. Полностью была заменена система местных судов. Развитие всех сфер жизнедеятельности общества, промышленности, торговли, транспорта и связи требовало создания новых органов или совершенствования старых. Внешнеполитическая и внутривнутриполитическая ситуации вызывали необходимость существенного обновления соответствующих ведомств. В результате к началу XX века сеть местных государственных органов увеличилась в несколько раз, что уже само по себе порождало массу трудностей и обостряло ранее существовавшие проблемы.

Оставалась острой традиционная для огромной страны проблема соотношения между общероссийскими (высшими и центральными) и региональными органами. При этом неизбежные трудности тесно переплетались с бюрократическими амбициями и идеологией самодержавия.

С другой стороны, все большее значение приобретала неизбежная для всякой развитой государственности, а в России, в частности, появившаяся с учреждением министерств, проблема соотношения между территориальными и отраслевыми сферами государственного механизма. Перед отраслевыми местными учреждениями, а также должностными лицами, постоянно стоял вопрос вертикали и горизонтали власти.

С другой стороны, либеральные реформы породили серьезную проблему взаимоотношений между органами бюрократическими и выборными (земское и городское самоуправление, мировые суды). Данная проблема не только играла важную роль сама по себе, но и влияла на решение обеих вышеуказанных проблем.

Хранителями консервативных традиций выступали органы Дворянского сословного самоуправления, которым отводилось значительное место в системе регионального управления. Обострившиеся в пореформенную эпоху противоречия внутри системы российской государственности по существу во многом отражали маргинальный характер этой государственности, начавшей делать первые шаги от абсолютной монархии к, условно говоря, конституционной. В связи с этим обострилась острая борьба, как между проектами преобразований, так и между реформами и последующими контрреформами.

Процесс подготовки и проведения «великих реформ», а затем и контрреформ был, в общем, достаточно единообразен. Прежде всего, он носил сугубо бюрократический характер. Соответствующие проекты готовились и рассмат-

ривались в структурных частях соответствующих министерств и в специально создававшихся комитетах и комиссиях в обстановке строгой секретности. Общественные органы были иногда представлены дворянскими сословными органами, ученые порой привлекались в качестве экспертов. Подготовленные законопроекты поступали в высший законосовещательный орган - Государственный совет, а оттуда - на утверждение императора.

Данный законотворческий процесс неизбежно сопровождался острой закулисной борьбой между различными группировками и отдельными деятелями. Большое значение имели личные связи с императором и степень влияния на него.

В политическом отношении борьба шла между либералами и консерваторами. В ходе работы Думы I депутатами различных фракций были предприняты неоднократные попытки привлечь внимание власти и общественности к проблемам государственного устройства. Впервые на столь высоком уровне обсуждались вопросы гражданского равенства, автономии и свободы совести. Но демократический состав Думы был неуютен правительству. Главным творцом реформ явились либеральная бюрократия, представители которой понимали, что управлять страной по-старому нельзя и что нужны существенные преобразования. Консерваторы же этого не понимали и старались свести дело в лучшем случае к формальным поправкам. Депутаты от национальных окраин действовали более сплоченно, их депутатские запросы вскрывали наиболее неприглядные стороны правительственной политики. Но противостояние исполнительной власти и парламента не способствовало активной законодательной работе, а усилия левых фракций превратили думскую трибуну в средство революционной пропаганды. В ходе ее работы не было принято ни одного закона, призванного совершенствовать государственное устройство страны.

В итоге «великие реформы» оказались глубоко противоречивыми. С одной стороны, они, безусловно, были шагом вперед, но, с другой стороны, шага этого неизменно оказывалось недостаточно (или делался он не совсем в ту сторону), и возникали новые проблемы и конфликты, приводившие к очередному кризису системы.

Отвечая на вопрос, как же конкретно выглядели административно-территориальное устройство и местный государственный аппарат Российской империи, сложившиеся в результате реформ и контрреформ к началу XX века, необходимо обратиться к законодательству того времени.

Основополагающее значение имеет здесь второй том Свода законов Российской империи - Свод губернских учреждений (по состоянию на 1913 г.)⁵⁹. Открывают этот том «Положения общие», где говорится: «1. Империя по отношению к порядку местного ее гражданского управления разделяется на губернии, области и градоначальства. 2. Каждая из сих частей империи управля-

⁵⁹ Свод законов Российской империи, дополненный по продолжениям 1906, 1908, 1909 и 1910 гг. и позднейшим узаконениям 1911 и 1912 гг. / Под ред. А. А. Добровольского. Кн. первая. Т. 1—4. СПб., 1913. С. 593—596.

ется или по общему учреждению или же по учреждениям особым». Далее идут списки 49 губерний первой категории, а затем и второй.

Затем следует раздел «Общее учреждение губернское». Первая его глава называется «Главное разделение мест и властей в губернии». Здесь мы находим такие положения: каждая губерния состоит из уездов и городов; в уездах селения крестьян и прочих сельских обывателей соединяются в волости; города губернские, уездные и безуездные; города Санкт-Петербург, Москва, Одесса, Керчь, Севастополь, Николаев, Ростов-на-Дону управляются на основании учреждений градоначальств.

«Местные управления в каждой губернии различаются: 1) предметами их ведомства; 2) пространством земли, на которое действие управления распространяется; 3) степенью власти их в разрешении дел».

Далее разъясняется, что «по предметам ведомства присутственные места и власти в губернии разделяются на административные и судебные». По пространству власти делятся на губернские, уездные, городские, участковые (имеются в виду земские начальники), волостные и сельские - с последовательным подчинением. При этом «власть каждого управления вообще состоит: 1) в определении к должностям, коих замещение ему предоставлено; 2) в надзоре за подчиненными местами и лицами; 3) в решении дел и в принятии мер к исполнению законов; 4) в представлении высшему начальству».

В главе конкретно перечисляются губернские, уездные и городские места и власти.

Другие разделы Свода содержат учреждения начальников губерний, губернских правлений, статистических комитетов и полиции; градоначальников и столичных полиций; казенных палат и казначейств; государственных имуществ в губерниях, контрольных палат, дворянских и городских опекунских установлений, местного удельного управления. Здесь же приводятся положения об органах земского и городского самоуправления, а также об аппарате управления окраинами.

В рассматриваемом томе Свода законов ничего не говорится о ведомственной принадлежности упоминаемых властей - речь об этом идет в других томах. Большинство их относилось к ведомству Министерства внутренних дел. Кроме того, судебные органы были в ведении Министерства юстиции, казенные палаты и казначейства - Министерства финансов, контрольные палаты - Государственного контроля. Государственными имуществами ведало Министерство государственных имуществ (с 1894 года - земледелия и государственных имуществ), а удельными - Министерство императорского двора и уделов.

Вместе с тем, в общих положениях не фигурируют «негубернские» административно-территориальные единицы - военные округа, учебные округа и некоторые другие (обычно объединявшие несколько губерний). Своя структура была и у сети судебных органов. Однако, и здесь учитывались границы губерний и уездов.

Сложившаяся к началу XX в. система административно-территориальных органов включала в себя органы вновь созданные, реформированные и традиционные, что во многом усложняло систему и порождало массу противоречий.

Как же конкретно выглядела данная система? Рассматривая данный вопрос, прежде всего, обратимся к ведомству внутренних дел.

В Российской империи под «внутренними делами» понимались, прежде всего, вопросы местного управления, и поэтому МВД играло здесь ведущую роль. Именно в это ведомство входили губернаторы и их аппарат. Отличительной особенностью ведомства была и его многопрофильность. Структуру центрального аппарата составляли следующие подразделения: Департамент полиции, Земский отдел, Хозяйственный департамент (с 1904 года - Главное управление по делам местного хозяйства), Главное управление почт и телеграфов, Центральный статистический комитет, Техничко-строительный комитет, Медицинский департамент (с 1904 года - Управление главного врачебного инспектора), Ветеринарное управление, Главное управление по делам печати, Департамент духовных дел иностранных исповеданий, Управление по делам о воинской повинности (с 1900 г.), Особое делопроизводство по выборам в Государственную думу и Государственный совет (с 1905 г.). Обозначенные направления деятельности были соответственно представлены и в местном аппарате.

Именно этого ведомства коснулись такие значительные реформы, как крестьянская, земская и городская. Поэтому начнем с них.

Отмена крепостного права не только имела огромное значение сама по себе, но и сделала неизбежными многие другие преобразования. Поэтому ее роль была ключевой и изначальной. В процессе подготовки освобождения крестьян наряду с вопросом об условиях такого освобождения сразу же встал вопрос о том, как управлять огромной массой крестьян. До того государство непосредственно имело дело с крестьянами государственными и удельными (и этот опыт учитывался), а крепостными крестьянами управляли помещики. Теперь же их полномочия следовало кому-то передать.

В органах, рассматривавших проекты освобождения крестьян, сразу же обозначились две точки зрения. Одни предлагали сохранить за помещиками права административного контроля за бывшими крепостными, а другие считали необходимым создание специального аппарата. Основным стал второй вариант, тем более что бывшие помещичьи, государственные и удельные крестьяне были объединены в одно сословие с единой системой управления. В конечном счете, оба эти варианта практически совместились. К тому же помещики получили широкую возможность входить во вновь создаваемый аппарат - по избранию и по назначению.

Создание механизма управления крепостными включало, прежде всего, образование необходимых административно-территориальных единиц (более мелких, чем уезд), а затем создание органов крестьянского самоуправления и стоявших над ними бюрократических органов.

В знаменитом манифесте 19 февраля 1861 года Александр II «признал за благо повелеть:

I. Открыть в каждой губернии губернское по крестьянским делам присутствие, коему вверяется высшее заведование делами крестьянских обществ, водворенных на помещичьих землях.

2. Для рассмотрения на местах недоразумений и споров, могущих возникнуть при исполнении новых положений, назначить в уездах мировых посредников и образовать из них уездные мировые съезды.

3. Затем образовать в помещичьих имениях мирские управления, для чего, оставляя сельские общества в нынешнем их составе, открыть в значительных селениях волостные управления, а мелкие сельские общества соединить под одно волостное управление»⁶⁰.

В изданном в тот же день «Общем положении о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» содержался раздел второй — «Об устройстве сельских обществ и волостей и общественного их управления». Первая глава его называлась «Об образовании сельских обществ и волостей». Приводим ее полностью⁶¹.

«40. Сельское общество составляется из крестьян, водворенных на земле одного помещика: оно может состоять из целого селения (села или деревни), либо из одной, части разнопоместного селения, либо из нескольких мелких, по возможности смежных, и во всяком случае ближайших между собою поселков (как то выселков, починков, хуторов, застенков, односелий или отдельных дворов и т. п.), пользующихся всеми угодьями или некоторыми из них сообща или же имеющих другие общие хозяйственные выгоды.

41. Крестьяне имений, в коих числится не более двадцати ревизских мужского пола душ, если крестьяне эти живут в селении, принадлежащем разным владельцам, или хотя и в отдельных разнопоместных поселках, но не в дальнем одни от других расстоянии, соединяются в одно сельское общество либо присоединяются к другим обществам с согласия сих последних.

42. Волости образуются из состоящих в одном уезде, и по возможности смежных, сельских обществ. При соединении в волости сельские общества не раздробляются.

43. Для волости полагается наименьшее число жителей около трехсот ревизских мужского пола душ, а наибольшее - около двух тысяч. Наибольшее расстояние отдаленнейших селений волости от средоточия управления оной полагается около двенадцати верст.

Примечание. В тех местностях, где по малому населению не найдется на определенном в этой статье протяжении 300 душ крестьян или где, наоборот, на незначительном расстоянии сосредоточено населения свыше 2000 душ, допускаются отступления от вышеуказанного правила с разрешения начальников губерний.

44. При образовании волостей принимается в соображение нынешнее разделение на приходы, то есть из каждого прихода образуется волость, если только приход соответствует условиям, в предыдущей статье постановленным. При малочисленности прихода соединяются в одну волость два или несколько приходов, но при сем приходы не раздробляются.

⁶⁰ Российское законодательство X—XX веков. Т. 7. Документы крестьянской реформы. М., 1989. С. 29.

⁶¹ Там же. С. 45-46.

Примечание. Допускаются, с разрешения начальника губернии, отступления от изложенных выше правил только в тех случаях, когда по местным обстоятельствам встретятся особые затруднения в соблюдении оных.

45. Значительное селение, хотя бы оно превышало высший размер числа душ, назначенный для волости, и состояло из нескольких приходов и нескольких сельских обществ, составляет, во всяком случае, одну волость».

Образование волостей и сельских обществ стало главной (дополняющей) реформой административно-территориального устройства Российской империи в XIX в. Совершенно очевидно, что проведение этой реформы в жизнь потребовало больших усилий со стороны администрации. Установить, как это происходило в каждой губернии, - актуальная задача для региональных историков.

В последующих главах Закона устанавливались состав и функции органов сельского и волостного управления. В селе таким органом являлся сельский сход, составлявшийся из крестьян-домохозяев, а также избранных должностных лиц. К ведению схода относились многочисленные внутриобщинные дела, раскладка различных податей, сборов и повинностей, дела по отбыванию рекрутской повинности, «принесение, куда следует, жалоб и просьб по делам общества чрез особых выборных», а также выборы сельского старосты (фактического руководителя общества) и других должностных лиц назначение выборных на волостной сход. Обязанности этих избранников подробно расписывались.

Волостное управление составляли волостной сход (в него избирали по одному крестьянину от десяти дворов), волостной старшина с волостным правлением, которое составлялось из старшины, всех сельских старост и некоторых других должностных лиц, и волостной крестьянский суд.

Ведению волостного схода подлежали:

- «1) выборы волостных должностных лиц и судей волостного суда;
- 2) постановления о всех вообще предметах, относящихся до хозяйственных и общественных дел целой волости;
- 3) меры общественного призрения, учреждение волостных училищ, распоряжения по волостным запасным магазинам, где они есть;
- 4) принесение, куда следует, жалоб и просьб по делам волости через особых выборных;
- 5) назначение и раскладка мирских сборов и повинностей, относящихся до целой волости;
- 6) проверка действий и учет должностных лиц, волостью избираемых;
- 7) проверка рекрутских списков и раскладка рекрутской повинности.
- 8) дача доверенностей на хождение по делам волости».

Обязанности волостного старшины разделялись на «дела полицейские» (к ним относилась и борьба с преступностью) и «дела общественные». Волостной суд рассматривал «как споры и тяжбы между крестьянами, так и дела по мало-важным их проступкам». Шестая глава закона называлась «О вотчинной полиции и попечительстве помещиков в сельских обществах временнообязанных крестьян». Здесь, в частности, говорилось, что «помещику предоставляется... вотчинная полиция в сельском обществе временнообязанных крестьян, на зем-

ле его поселенных, и с сим вместе помещик есть попечитель того сельского общества».

В серии законодательных актов, утвержденных 19 февраля 1861 года, видное место занимало «Положение о губернских по крестьянским делам учреждениях»⁶². Здесь говорилось, что «для разбора недоразумений, споров и жалоб», возникающих между помещиками и крестьянами, «учреждаются мировые посредники, уездные мировые съезды и губернские по крестьянским делам присутствия». При этом оговаривалось, что «на мировых посредников сверх означенных обязанностей возлагаются некоторые особенные, связанные с сельскохозяйственным бытом, дела по судебному-полицейскому разбирательству».

Закон гласил: «Имена, в коих водворены вышедшие из крепостной зависимости крестьяне, распределяются на мировые участки. Число участков и селения, в состав их входящие, определяются сообразно действительной надобности уездным дворянским собранием и подлежат утверждению начальника губернии... При распределении селений на мировые участки наблюдается, чтобы волости не дробились между двумя или несколькими участками».

В каждом участке полагался один мировой посредник, избравшийся из числа местных потомственных дворян-помещиков (в должности они утверждались указами Правительствующего сената). Не имели успеха проекты, предусматривавшие участие крестьян в выборах посредников. Анализ обозначенных в законе функций мировых посредников показывает, что они по- существу командовали волостными и сельскими крестьянскими органами.

Всего в 1861 году в 444 уездах 44-х губерний России было назначено около 1700 посредников. На территории мирового участка проживало в среднем 6 тысяч душ (в нескольких десятках селений)⁶³.

Уездный мировой съезд составлялся под председательством уездного предводителя дворянства из всех посредников уезда и члена от правительства (таковые назначались губернатором по одному на несколько уездов). Съезды рассматривали как жалобы на действия посредников, так и некоторые дела общезездного масштаба, а также запросы самих посредников по неясным для них вопросам.

Во многом аналогичную роль играли губернские по крестьянским делам присутствия, возглавлявшиеся губернаторами и включавшие губернского предводителя дворянства, управляющего Палатой государственных имуществ, губернского прокурора, двух местных дворян-помещиков, назначаемых министром внутренних дел по представлению губернатора, и двух дворян-помещиков, избранных собранием губернского и уездных предводителей дворянства.

27 июня 1874 года было издано «Положение об изменениях в устройстве местных учреждений по крестьянским делам», согласно которому упразднялись мировые посредники и мировые съезды. На смену им пришли уездные по крестьянским делам присутствия, в состав которых входили уездный предводи-

⁶² Там же. С. 183-219.

⁶³ Устьянцева Н. Ф. Институт мировых посредников в крестьянской реформе // Великие реформы в России 1856—1874 гг. М., 1992. С. 166, 171.

тель дворянства (председатель), непреременный член (назначался министром внутренних дел из кандидатов, избравшихся губернским земским собранием), уездный исправник, председатель уездной земской управы и один из почетных мировых судей⁶⁴.

Очередное преобразование было произведено 12 июня 1889 года, когда появилось «Положение о земских участковых начальниках»⁶⁵. Этим актом восстанавливалось деление уезда на участки. Возглавлявшие их земские начальники подбирались губернатором из числа местных потомственных дворян по согласованию с губернским и уездными предводителями дворянства и утверждались министром внутренних дел. Полномочия земских начальников были существенно шире, чем у мировых посредников (включая судебные функции). Управление крестьянами фактически перерастало здесь в общеполицейское управление. На практике деятельность земских начальников характеризовалась откровенным произволом по отношению к сельскому населению.

Губернское по крестьянским делам присутствие тогда же было преобразовано в Губернское присутствие.

Важнейшей тенденцией в развитии российского государственного механизма в эпоху «великих реформ» стало создание местных выборных органов - земских и городских. При этом принцип выборности сочетался здесь с приданием вновь учреждаемым органам функций, которыми старый аппарат практически не занимался. Наложение этих функций власть по существу рассматривала как своего рода повинность, обязанность населения заботиться о своих нуждах, исполняемую под руководством и строгим контролем бюрократии. Однако на практике сочетание чиновничьих и выборных институтов породило целый комплекс противоречий, весьма существенно повлиявших на судьбы российской государственности.

Земскую реформу можно во многих отношениях рассматривать как прямое продолжение реформы крестьянской, поскольку деятельность земства в основном протекала в сельской местности и затрагивала преимущественно крестьянство.

1 января 1864 года Александр II утвердил «Положение о губернских и уездных земских учреждениях»⁶⁶. Согласно этому закону создавались губернские и уездные земские собрания и их исполнительные органы - земские управы.

Выборы в земские органы проходили раз в три года. В каждом уезде собирались три избирательных съезда: землевладельцев (имеющих определенный земельный ценз), городской (включавший лиц, имевших гильдейские свидетельства, а также владельцев недвижимости, промышленных и торговых предприятий — с определенным цензом) и сельский (его участники избирались волостными сходами).

⁶⁴ Полное собрание законов Российской империи. П. Т. 49. № 53678. (Далее - ПСЗ.)

⁶⁵ ПСЗ III. Т. 9, № 6196.

⁶⁶ Свод законов Российской империи... С. 863—890.

Съезды избирали членов (гласных) в уездное земское собрание, а последнее в свою очередь избирало как членов уездной земской управы, так и гласных в губернское земское собрание. При этом во всех земских органах большинство мест отводилось землевладельцам. В данной связи необходимо подчеркнуть, что земства вводились не во всей империи, а лишь там, где имелось крупное помещичье землевладение, причем русское. К концу XIX века земства появились в 34 губерниях европейской части России.

Говоря о явно недемократической избирательной системе земств, следует все же обратить внимание на ее межсословный характер. Для своего времени это был определенный прогресс.

«Положение о губернских и уездных земских учреждениях» устанавливало круг «предметов ведомства земских учреждений». К ним относились:

«1) заведывание местными губернскими и уездными земскими повинностями денежными и натуральными;

2) заведывание капиталами и другими имуществами земства;

3) попечение об устранении недостатка продовольственных средств и оказание пособий нуждающемуся населению разрешенными законом способами;

4) содержание в исправности состоящих в ведении земства дорог, дорожных сооружений и бечевников; устройство и содержание пристаней вне городских поселений и попечение об улучшении местных путей сообщения;

5) устройство и содержание земской почты;

6) заведывание взаимным земским страхованием имуществ;

7) заведывание земскими лечебными и благотворительными заведениями; попечение о призрении бедных, неизлечимых больных и умалишенных, а также сирых и увечных;

8) участие в мероприятиях по охранению народного здоровья, развитие средств врачебной помощи населению и изыскание способов по обеспечению местности в санитарном отношении, а также участие в ветеринарно-полицейских мероприятиях;

9) заботы по предупреждению и тушению пожаров и попечение о лучшем устройении селений;

10) попечение о развитии средств народного образования и установленное законом участие в заведовании содержимыми на счет земства школами и другими учебными заведениями;

11) воспособление зависящими от земства способами местному земледелию, торговле и промышленности, заботы об охранении полей и лугов от порчи и истребления вредными насекомыми и животными;

12) удовлетворение возложенных в установленном порядке на земство потребностей воинского и гражданского управления;

13) дела, предоставленные ведению земских учреждений на основании особых законоположений и уставов»⁶⁷.

⁶⁷ Там же. С. 863-864.

В целом функции земства можно охарактеризовать как заботу о благосостоянии населения. Это именно та сфера, которую бюрократия готова была уступить органам самоуправления, но при условии жесткого контроля за последними, прежде всего со стороны губернатора и его аппарата.

В литературе, как дореволюционной, так и современной, широкое распространение получило мнение, что земские органы являлись организациями не государственными, а общественными. С этим согласиться нельзя - хотя бы уже потому, что земства имели полномочия издавать обязательные распоряжения (по некоторым предметам) и собирать с населения налог (земский сбор), а это функции чисто государственные.

В модернизированном обществе государственный аппарат состоит из институтов бюрократических (назначенных) и выборных (парламент, местное самоуправление). Взаимоотношения между ними - проблема очень сложная. Данное обстоятельство сыграло весьма существенную роль в судьбах российского земства.

Обеспечивая в земских органах преобладание помещиков, власть рассчитывала, что эти органы будут достаточно послушными. Но в действительности все оказалось гораздо сложнее.

Дело в том, что на работу в земство шли либерально настроенные помещики (консерваторы предпочитали бюрократическую карьеру). При этом либералы стремились к расширению прав и функций земства, ослаблению бюрократической опеки и часто конфликтовали с администрацией по конкретным поводам.

Важную роль сыграло то обстоятельство, что в земствах работали не только выборные гласные. Для осуществления своих задач земства приглашали на работу врачей, учителей, статистиков, агрономов, ветеринаров и т. д. В результате в стране сложился большой отряд земской интеллигенции. Многие ее представители были настроены левее либеральных гласных - сюда охотно шли работать, и даже стремились к этому, народники и другие демократы.

В итоге многие земства превратились в своего рода легальные центры оппозиции. Широкое распространение получило понятие «земское движение», сыгравшее выдающуюся роль в истории русского либерализма.

Власть, разумеется, не могла спокойно наблюдать за всем этим, и земства вскоре начали подвергаться всевозможным гонениям. Одной из главных контрреформ стала новое «Положение о губернских и уездных земских учреждениях», появившееся 12 июня 1890 года⁶⁸. Прежде всего, оно резко ухудшило избирательную систему. Отныне гласные от крестьян не избирались ими, а назначались губернатором из числа кандидатов, выдвинутых волостными сходами. Съезд землевладельцев превратился в съезд дворян-землевладельцев (с понижением ценза). Для участия же в городских съездах ценз повысился. В состав уездного земского собрания включались чиновники.

Для надзора за законностью и целесообразностью действий земских учреждений создавалось Губернское по земским делам присутствие в составе гу-

⁶⁸ ПСЗ III. Т. 10, № 6927.

бернатора, вице-губернатора, губернского предводителя дворянства, председателя губернской земской управы и представителя от губернского земского собрания.

Однако исправление избирательной системы по существу мало изменило облик земства. Либеральное влияние там не ослабевало и даже усиливалось. Поэтому власть стала делать упор на ограничение прав земских органов. Так, законами от 12 июня 1900 года они отстранялись от продовольственного дела, и к тому же вводилась предельность земского обложения, ограничивавшая финансовую базу земств.

В 1899 году министр финансов С.Ю. Витте представил Николаю II секретную (но получившую широкую огласку) записку «Самодержавие и земство», в которой утверждал, что «никакого дальнейшего расширения деятельности земству давать нельзя. Надо провести для него ясную демаркационную линию, не позволять ни под каким видом переступить эту линию...»⁶⁹.

После 1905 года руководящие позиции в земствах перешли к консерваторам. Это привело к ослаблению оппозиционного духа, но «культурническая» деятельность земских органов развивалась достаточно активно.

В новейшей отечественной литературе появилось значительное количество исследований по истории земства в конкретных губерниях. В этих работах обстоятельно освещается все то положительное, что дали стране земские работники⁷⁰.

В отличие от земского городское самоуправление не создавалось заново, а реформировалось. Выборные городские органы были введены еще Екатериной II, но к середине XIX века они пришли в полный упадок. Поэтому к числу «великих реформ» относят и «Городовое положение» от 12 июня 1870 года⁷¹.

Согласно этому закону, создавались выборные городские думы и их исполнительные органы - городские управы во главе с городскими головами (аналог с земствами здесь очевиден). Выборы гласных также проводились на трех избирательных собраниях, сформировавшихся по «буржуазному» цензу: крупных, средних и мелких налогоплательщиков. Каждое собрание избирало равное количество гласных, что обеспечивало преимущество крупных.

Функции городского самоуправления во многом совпадали с земскими (просвещение, здравоохранение и т. п.), но здесь была представлена и городская специфика, связанная, прежде всего, с проблемами благоустройства - транспорт, освещение, отопление, канализация, водопровод, мостовые, тротуары и т. п. В качестве надзорного органа создавались губернские по городским делам присутствия.

В городском самоуправлении либеральный настрой проявлялся гораздо меньше, чем в земском, но и его не миновали контрреформы. Новое «Городское положение» 11 июня 1892 года заменило налоговый ценз имущественным, то

⁶⁹ Самодержавие и земство. Конфиденциальная записка министра финансов статс-секретаря С. Ю. Витте (1893). 2-е изд. Штутгарт, 1903. С. 203.

⁷⁰ Обзор литературы и библиографии см.: Жукова Л. А. Земское самоуправление и бюрократия в России. М., 1998.

⁷¹ ПСЗ П. Т. 45, № 48498.

есть избирательное право теперь имели только владельцы недвижимости. В результате число избирателей сократилось в несколько раз⁷².

Для мелких городов вводилось «упрощенное управление»: здесь сход домохозяев избирал собрание уполномоченных, а те - городского старосту.

Тогда же губернские по городским делам присутствия были преобразованы в губернские по земским и городским делам присутствия.

Наряду с вновь созданными в результате реформ органами, продолжали существовать органы традиционные. Сохранялись губернаторы, полицмейстеры, исправники, становые приставы с подведомственными им учреждениями. Функции их частично сужались (с передачей самоуправлению), частично расширялись (по линии надзора) и во многом усложнялись. Все это объективно требовало реформирования административно-полицейского аппарата, но такое фактически не состоялось, несмотря на частичные изменения.

В.М. Гессен в своей книге «Вопросы местного управления», изданной в 1904 году, писал: «Еще в 1870 г. комитет министров нашел, что тщательный пересмотр не только Наказа губернаторам, но и вообще всего II тома свода законов о губернских и уездных упреждениях представляется мерой настоятельно необходимой. А между тем этот пересмотр до настоящего дня, несмотря на множество комиссий, на затраченное время и труд, остается в области благих пожеланий»⁷³.

В той же работе отмечалось, что «из всех правительственных мест просветительное влияние эпохи реформ всего менее коснулось губернского правления и полиции. По сей день здесь царит еще в полной красе и силе доброе старое время, - время, когда всякая власть, по выражению Сперанского, колебалась между самовластием и послаблением. Отличительной чертой делопроизводства в губернских правлениях, по данным сенатских ревизий, оказывается невероятная, поистине, дореформенная, медленность его»⁷⁴.

Второй раздел «Общего учреждения губернского» составляли «Учреждения начальников губерний, губернских правлений статистических комитетов и полиции». Здесь устанавливалось, что «начальники губерний суть правители оных, определяемые с титулом губернаторов по высочайшему усмотрению», причем «в некоторых губерниях, управляемых по-общему учреждению, но имеющих особенное положение, состоят, кроме губернаторов, главные начальники губерний под именем генерал-губернаторов». Эти последние «определяются по непосредственному избранию и особому к ним, личному доверию Его императорского величества»⁷⁵.

На практике институт генерал-губернаторов вводился обычно в окраинных и национальных регионах. Особо следует отметить наличие московского генерал-губернатора, которому подчинялись независимые друг от друга город Москва и Московская губерния.

⁷² ПСЗ III. Т. 12, № 8708.

⁷³ Гессен В. М. Вопросы местного управления. СПб., 1904. С. 62.

⁷⁴ Там же. С. 54-55.

⁷⁵ Свод законов Российской империи... С. 626.

В законе указывалось, что «губернаторы как непосредственные начальники вверенных им... губерний суть первые в оных блюстители неприкосновенности верховных прав самодержавия, пользы государства и повсеместного, точного исполнения законов, уставов, высочайших повелений, указов Правительствующего сената и предписаний начальства. Имея постоянное тщательное попечение о благе жителей всех состояний управляемого им края и вникая в истинное его положение и нужды, они обязаны действием данной им власти охранять повсюду общественное спокойствие, безопасность всех и каждого и соблюдение установленных правил, порядка и благочиния. Им поручено и принятие мер для сохранения народного здоровья, обеспечения продовольствия в губернии, доставление страждущим и беспомощным надлежащего призрения и высший надзор за скорым исполнением всех законных постановлений и требований»⁷⁶.

Губернатор имел право проводить ревизии в находящихся в губернии административных учреждениях гражданского ведомства. Ему принадлежало также «общее наблюдение за ходом и направлением первоначального обучения в губернии», а также почетное попечительство женских гимназий и прогимназий. По последним вопросам губернатор мог делать представления Министерству народного просвещения и попечителю учебного округа.

Губернатор по должности председательствовал в губернском правлении и целом ряде губернских присутствий и комитетов. Порядок работы губернаторов и руководимых ими органов регламентировался в законе весьма подробно.

Очень важную роль сыграло изданное 14 августа 1881 года положение «О мерах по охранению государственной безопасности и общественного спокойствия»⁷⁷. Согласно этому акту в определенных губерниях могло вводиться состояние усиленной либо чрезвычайной охраны. В таком случае губернаторы и генерал-губернаторы получали право запрещать всякие собрания, закрывать торговые и промышленные заведения, арестовывать любого жителя на срок до одного месяца, а также высылать за пределы губернии политически неблагонадежных лиц. Соответствующая практика получила широкое распространение, особенно в период революции 1905—1907 годов.

В юридической литературе начала XX века неоднократно указывалось на недостаточную определенность статуса губернаторов. Так В.М. Гессен писал: «Обращаясь к выяснению современного значения губернаторской должности, нельзя не обратить внимания на крайнюю неточность тех определений этой должности, какие встречаются в действующем праве»⁷⁸. И далее: «Неточность определений губернаторской должности является прямым результатом неопределенности ее функций. По действующему праву, губернаторская должность имеет, несомненно, двойственный характер. Во-первых, губернатор - представитель верховной власти в губернии; в этом своем звании он является по преимуществу высшим органом местного надзора. Во-вторых, губернатор - орган

⁷⁶ Там же.

⁷⁷ ПСЗ III. Т. 1, № 350.

⁷⁸ Гессен В, М. Указ. соч. С. 40. м. Там же. С. 41.

почти всех министерств, и прежде всего министерства внутренних дел. В этом своем звании он участвует в активном управлении, является начальником или правителем губернии»⁷⁹. При этом отмечалось, что права губернатора по надзору за неподведомственными ему учреждениями весьма ограничены и практически номинальны.

Из сказанного делался вывод о необходимости реформирования института губернаторов - прежде всего в плане разграничения административных и надзорных функций.

Автор фундаментального исследования «Губернаторы. Историко-юридический очерк» (СПб., 1905) И. Блинов обращал особое внимание на неудовлетворительность надзора за самими губернаторами: «Критический же взгляд на современное положение должности губернаторов приводит нас к одному неприменимому заключению - нужна немедленная и радикальная реформа. Частичные изменения и улучшения не принесут пользы... Провинциальное общество созрело для широкой самостоятельности, уже несколько десятков лет как оно вышло из состояния малолетства, и давно пора перестать водить его на помочах»⁸⁰.

Однако реформа так и не состоялась. В ней нуждалось общество, но не самодержавие.

Подробно говорилось в законе о составе и устройстве уездного и городского полицейского управления. Согласно ему, «весь уезд с уездными и безуездными городами, посадами, местечками и селениями, находящимися в нем, подлежат ведомству уездной полиции»⁸¹. Из ведения последней исключались губернские и другие города, имевшие свою отдельную полицию. Во главе уездной полиции стоял исправник, а во главе городской - полицмейстер.

Уезды делились на станы во главе со станowymi приставами. При этом количество и территория станов определялись «сообразно с обширностью оно-го, населением и другими местными обстоятельствами и с родом и количеством возникающих от того дел, подчиняющихся ведению уездной полиции». Изменения количества станов производились с высочайшего разрешения, испрашиваемого губернатором через министра внутренних дел. Помощниками станowych приставов являлись урядники.

Весьма существенную роль сыграло уже упоминавшееся введение в 1889 году института земских начальников.

Администрацию городов, выделенных из уездов, возглавляли полицмейстеры, а в столичных и некоторых других городах - градоначальники (практикуемое ныне отождествление понятий «градоначальник» и «мэр» совершенно неправомерно). Крупные города делились на отделения, части и участки.

⁷⁹ Там же. С. 41.

⁸⁰ Блинов Я. Губернаторы. Историко-юридический очерк. СПб., 1905. С. 358.

⁸¹ Свод законов Российской империи... С. 699.

Особое место в административно-полицейском аппарате занимали местные органы политического сыска, сеть которых быстро росла (прежних жандармских округов было уже недостаточно)⁸². |

На основании Положения о Корпусе жандармов от 16 сентября 1867 года были созданы губернские жандармские управления (ГЖУ). Начальник ГЖУ имел несколько помощников, каждый из которых отвечал за несколько уездов (в ряде случаев функционировали областные и городские управления).

Согласно инструкции 1904 года, в обязанности ГЖУ входили: наблюдение за местным населением и за направлением политических идей в обществе, доведение до сведения высших властей о беспорядках и злоупотреблениях, производство дознаний по делам о государственных преступлениях, осуществление негласного полицейского надзора, оказание помощи общей полиции в восстановлении нарушенного порядка и др.

Правовое положение ГЖУ характеризовалось наличием ряда сложностей. С одной стороны, управления входили в систему МВД, а с другой - являлись воинскими подразделениями и обеспечивались из бюджета Военного министерства. ГЖУ были совершенно независимы от губернаторов.

Большое влияние на территориальную структуру жандармской службы оказало появление в России железных дорог, проходивших обычно через несколько губерний. В декабре 1866 года появился закон «Об обязанностях и подчинении жандармских полицейских управлений железных дорог». Эти управления (ЖПУ ж.д.) исполняли обязанности общей полиции. Районы их действия распространялись на все пространство, отчужденное под соответствующую дорогу. В ведении каждого управления находился участок протяженностью 2000 верст. Расстояние это делилось на более мелкие участки (200 верст), находившиеся в ведении отделений управления. К 1917 году таких отделений было более 300. ЖПУ ж.д. стали самыми крупными подразделениями Корпуса жандармов. По численности личного состава они превосходили все остальные части Корпуса вместе взятые.

К 1917 году в России насчитывалось 75 губернских и областных жандармских управлений, 33 ЖПУ ж.д. (в их составе 322 отделения), а также 26 жандармских команд и 3 дивизиона. Общая численность Корпуса по состоянию на октябрь 1916 года составляла 14667 человек.

Параллельно с жандармскими управлениями политическим сыском занимались, причем наиболее активно, охранные отделения (от них и пошел знаменитый термин «охранка»). Первое такое отделение появилось в Петербурге в 1866 году (при канцелярии градоначальника), а второе - в Москве в 1880 году (при канцелярии обер-полицмейстера).

В 1882 году Александр III утвердил Положение «Об устройстве секретной полиции в Империи», предусматривавшее создание таких отделений в крупных городах страны (в составе жандармских управлений или в ведомстве общей полиции). В 1901 году насчитывалось 27 охранных отделений, кроме того, в ряде городов возникли более мелкие подразделения - охранные пункты.

⁸² Перегудова З.И. Политический сыск России (1880—1917). М., 2000. С. 109-139.

Во «Временном положении об охранных отделениях» (1904 г.) говорилось: «Главнейшей обязанностью начальников отделений, в целях наилучшего обеспечения их служебной осведомленности, является приобретение секретных агентов и руководство таковыми, причем особое внимание должно быть обращено на то, чтобы они ни в коем случае не устраивали сами государственных преступлений».

Циркуляром МВД от 8 января 1907 года предписывалось создание районных охранных отделений, деятельность каждого, из которых охватывала несколько губерний (число их, в конечном счете, достигло 15). Районирование в данном случае проводилось по весьма специализированному принципу - в соответствии с районами действия региональных комитетов РСДРП и других революционных партий. Впоследствии изменения в сети партийных центров порождали аналогичные изменения в органах сыска.

Параллельное существование жандармских управлений и охранных отделений, как и следовало ожидать, порождало соперничество и даже вражду между ними. Департаменту полиции неоднократно приходилось в своих циркулярах призывать эти учреждения к взаимопомощи и обмену информацией. Данной проблеме было уделено особое внимание в «Положении об охранных отделениях», утвержденном 9 февраля 1907 года премьер-министром и министром внутренних дел П. А. Столыпиным.

К органам политического сыска были близки по духу цензурные комитеты (в Петербурге и Москве) и губернские цензоры.

Многопрофильность министерства способствовала тому, что в его ведомство входили и некоторые отраслевые органы, не относившиеся к категории административно-полицейских.

Губернские статистические комитеты занимались не только сбором и обработкой статистических данных. Соответствующее Положение вменяло им в обязанность «заботиться о составлении, по мере возможности, вызывая к тому содействие как своих членов, так и посторонних сведущих лиц, подробных описаний губерний, равно как и частей оных, также городов и особенно почему-либо замечательных в губернии местностей в отношении топографическом, историческом, промышленном, торговом, сельскохозяйственном и прочем и об издании трудов своих в свет»⁸³.

В комитетах председательствовал губернатор, а в состав их входили непременные члены (вице-губернатор, губернский предводитель дворянства, начальники губернских учреждений по ведомствам финансов, государственных имуществ, удельному и медицинскому), действительные члены (избиравшиеся комитетом из лиц, «могущих своими познаниями и опытностью принести пользу комитету»), а также почетные члены.

Продолжали функционировать губернские и уездные почтовые конторы. Вопросами здравоохранения ведали врачебные отделения губернских правлений, учрежденные в 1865 году. Проблемами ветеринарии занимались в губерниях ветеринарные инспекторы, а также уездные и городские ветеринарные

⁸³ Свод законов Российской империи... С. 694.

врачи. В целом именно система местных органов МВД убедительно продемонстрировала характер процесса модернизации системы административно-территориального устройства со всеми его достижениями и неудачами.

Среди всех «великих реформ» самой далеко идущей стала судебная реформа. В соответствии с ней была полностью ликвидирована система старых судов и взамен создана совершенно новая, основанная на принципах равенства граждан всех сословий перед судом, независимости суда от администрации, состязательного процесса, публичности и гласности суда.

Созданное 20 ноября 1864 года «Учреждение судебных установлений» гласило, что «власть судебная принадлежит: мировым судьям, съездам мировых судей, окружным судам, судебным палатам и Правительствующему сенату в качестве верховного кассационного суда»⁸⁴.

В первом разделе закона говорилось о мировых судьях и их съездах. Здесь устанавливалось, что «мировые судьи состоят по уездам и по городам. Уезд с находящимися в нем городами составляет мировой округ». Санкт-Петербург и Москва разделялись каждый на несколько мировых округов, состоявших из двух или более частей города. Мировой округ разделялся на мировые участки, число которых определялось особым расписанием, и в каждом таком участке находился участковый мировой судья. Следующей судебной инстанцией являлся окружной съезд мировых судей, рассматривавших апелляции.

Мировые судьи избирались на уездных земских собраниях из числа местных жителей, обладавших необходимыми цензами: возрастным, образовательным, имущественным, а также цензом благонадежности. Ведению мировых судей подлежали мелкие гражданские и уголовные дела (границы устанавливались этим же законом). Дела эти затрагивали интересы большей части населения (особенно низов), и мировые суды завоевали широкую популярность, тем более что мировыми судьями избирались зачастую все те же либералы. Именно это обстоятельство вызывало недовольство консерваторов и сыграло свою роль в период контрреформ.

В 1889 году мировые суды были упразднены всюду, кроме Санкт-Петербурга, Москвы и некоторых других городов. Функции их перешли к чиновникам - уездным членам окружного суда, а в отношении крестьян - к земским начальникам, что явилось прямым нарушением принципа разделения властей. В 1912 году были восстановлены мировые суды. Более крупные дела рассматривались «общими судебными местами», то есть окружными судами в качестве первой инстанции и судебными палатами в качестве апелляционной (кассационные жалобы на решения всех судов направлялись в сенат). В этих органах судьи назначались, окружной суд учреждался на несколько уездов, а судебная палата - на несколько губерний. Сеть тех и других устанавливалась особыми расписаниями.

Особенностью окружных судов было участие в уголовных процессах присяжных заседателей, решавших вопрос о виновности обвиняемого. Списки

⁸⁴ Российское законодательство X—XX веков. Т. 8. Судебная реформа. С. 32.

заседателей составлялись комиссиями, назначаемыми уездными земскими собраниями из числа лиц, обладавших многочисленными цензами.

Состав присяжных заседателей нередко оказывался сравнительно демократическим и независимым, что отражалось на их решениях. Реакционеры называли присяжных «судом улицы». Страшное недовольство власти вызвали оправдательные приговоры по некоторым политическим делам. Самый известный случай - оправдание Веры Засулич, стрелявшей в петербургского обер-полицмейстера Трепова. Результаты не замедлили сказаться. В 1878 году из ведения присяжных были изъяты все дела «о явном восстании против властей».

При каждом окружном суде и каждой судебной палате состоял прокурор, имевший несколько товарищей. Прокуроры окружных судов подчинялись прокурорам судебных палат, которые, согласно закону, «состоят в непосредственной зависимости от министра юстиции» (последний одновременно являлся генерал-прокурором сената).

При судебных местах состояли судебные приставы, присяжные поверенные (адвокаты), нотариусы, судебные следователи.

Следует отметить, что многие аспекты «великой судебной реформы» сохраняют свою актуальность и на сегодняшний день.

В других отраслях местного управления в рассматриваемый период также происходили определенные изменения, но к разряду «великих реформ» они не относились, так как носили в основном организационно-технический характер.

В ведомстве Министерства финансов продолжали функционировать казенные палаты и уездные казначейства. Установленное 1863 году единство касс сопровождалось разграничением функций губернских и уездных учреждений - первые превратились в расходные кассы, а вторые - в приходные. Законом 30 апреля 1865 года создавались губернские и уездные по податным делам присутствия (первые возглавляли управляющие казенными палатами, а вторые - вновь учрежденные податные инспектора).

В соответствии с первым фабричным законом 1882 года бала создана фабричная инспекция, занимавшаяся вопросами положения рабочих. Губернии со значительной фабрично-заводской промышленностью объединялись в фабричные округа во главе с окружным инспектором. В 1886 году появились губернские по фабричным делам присутствия. По закону 30 мая 1903 года местные фабричные инспектора подчинялись губернаторам, а обязанности окружных инспекторов ограничивались ревизиями.

Появились местные органы в системе государственного контроля. В соответствии с «Временным положением о местных контрольных органах» от 3 января 1866 года в каждой губернии создавались контрольные палаты. При этом закон предусматривал их независимость от губернатора⁸⁵.

Развитие в России железнодорожного транспорта привело к созданию в ведомстве Министерства путей сообщения управлений железных дорог (железная дорога выступала в качестве своеобразной административно-территориальной единицы).

⁸⁵ ПСЗ II. Т. 41, № 42861.

В связи с уходом бывших государственных крестьян из ведения Министерства государственных имуществ вместо прежних палат государственных имуществ создавались губернские управления государственных имуществ, ведавшие государственными лесами, землями, недрами и т. п. В их ведении состояли лесничества и казенные имения. Аналогичные изменения произошли и в удельном ведомстве, где удельные конторы преобразовались в окружные управления удельными имениями.

В ведомстве Министерства народного просвещения сохранялись учебные округа. «Положением о начальных народных училищах» (14 июля 1864 г.) создавались губернские и уездные училищные советы (позднее их возглавили предводители дворянства), занимавшиеся административно-хозяйственными вопросами. Для заведования же учебной частью в 1868 году была введена должность директора народных училищ. Законами от 13 июня 1884 года и 1 мая 1891 года приходские училища были переданы в духовное ведомство.

В ведомстве Военного министерства важной реформой стало создание в 1862 году военных округов, охватывавших территории нескольких губерний. Командующему округом подчинялись все находившиеся здесь войска и военные учреждения. Должность командующего округом часто совмещалась с должностью генерал-губернатора. В 1864 году для учета запасных была создана должность губернского воинского начальника, но позднее - с введением всеобщей воинской повинности - губернских заменили уездные воинские начальники.

Командующие округами должны были оказывать содействие гражданским властям в борьбе с «беспорядками». По закону от 9 августа 1878 года виновные в «государственных преступлениях» предавались военно-окружным судам, созданным в 1867 году. В 1906-1907 годах аналогичную роль играли военно-полевые суды.

Делая вывод по данному вопросу, необходимо сказать, что между «великими реформами» середины XIX века и не получившими столь почетного титула преобразованиями 1905-1906 годов есть одно весьма существенное различие. В первом случае был серьезно реформирован местный аппарат, а высшие и центральные органы изменились не принципиально. Во втором же случае главные события произошли наверху - появились Государственная дума и выборные члены Государственного совета, а на местах принципиальных новшеств не произошло.

Сказанное отнюдь не означает, что такие новшества не предполагались и не готовились. Напротив, вопрос о реформировании местного управления и теперь стоял остро, но сделано было очень мало. И если в предыдущем изложении мы говорили о том, что осуществилось - хотя имелось много несостоявшихся вариантов, то сейчас речь пойдет, прежде всего, о том, что не состоялось (и почему не состоялось). Дело в том, что именно неспособность существовавшего строя усовершенствовать местное устройство и управление можно рассматривать как итоговый результат процесса модернизации в данной сфере.

§3. Реформы центрального и местного аппарата и проблемы в отношениях между ними

Состоявшиеся преобразования системы высших органов имели тесную (хотя и своеобразную) связь с местными проблемами. Выборы в Государственную думу происходили на губернских, а в некоторых случаях городских избирательных собраниях. Выборы же в Государственный совет производились, в частности, на губернских земских собраниях и собраниях землевладельцев неземских губерний. Отныне проекты реформ местного управления должны были рассматриваться Государственной думой и Государственным советом, а затем уже утверждаться царем. Однако необходимо отметить, что законодательные акты 1905-1906 гг., имевшие конституционное значение, не привели к созданию в России подлинной конституционной монархии. Возник дуализм власти, которая юридически и фактически была разделена между правительством, формируемым и ответственным перед императором, с одной стороны, и Государственной думой и Государственным Советом - с другой. В такой ситуации значительных изменений в государственном устройстве и местном управлении произойти не могло.

Характеризуя местное самоуправление в России конца XIX в. необходимо заметить, что несмотря на существование двух видов самоуправления – земского и городского – большинство городов входили в состав земского самоуправления, выплачивая и городской и земский налоги. Известный юрист – современник профессор Грибовский В.М. писал по этому поводу: «Крайне тягостное с налоговой точки зрения пребывание городов в составе земств заставляет их стремиться к обособлению в совершенно независимые самоуправляющиеся общества»⁸⁶. Земское и городское самоуправление имели особенности и специфические черты, которые необходимо рассмотреть подробнее.

Земское самоуправление не охватывало собой всей территории Империи, оно существовало в 34 «великороссийских» и «малороссийских» губерниях. Земства выполняли самые разнообразные задачи, в которые входило заведование местными губерниями и уездными земскими повинностями (денежными и натуральными); заведование «капиталами» и другим имуществом земства; попечение о снабжении продовольствием; содержание в исправности состоящих в ведении земства дорог, дорожных сооружений и пристаней вне городских поселений; устройство и содержание земской почты; заведование земским страхованием имущества, управление лечебными и благотворительными заведениями, попечение о развитии народного образования; помощь в развитии местного земледелия, торговли и промышленности, земское военное управление и т. д.⁸⁷ Таким образом земства участвовали во всех сферах хозяйственной и куль-

⁸⁶ Грибовский В.М. Государственное устройство и управление Российской империи. – Одесса.: тип. «Техникъ», 1912. – С. 151.

⁸⁷ Кудинов О.А. Конституционные реформы в России XIX - начала XX вв. – М.: Социум, 2000. – С. 23.

турной жизни села и имели на периферии большое влияние, несмотря на отсутствие политических полномочий.

Основной единицей земского самоуправления был уезд, а высшей единицей – губерния. Задачи губернских и уездных земств были разграничены. Так губернскому земству принадлежали исключительное право издания обязательных постановлений, распределение между уездами государственных сборов, заключение договоров по займам, принадлежало право представления правительству ходатайств, касающихся нужд уезда.

Органами губернского земства являлись губернское собрание и губернская земская управа. В уезде те же обязанности исполняли уездное земское собрание и уездная земская управа. Собирались земские собрания один раз в год и заседали 10-20 дней.

Особо следует отметить состав земских собраний, в которые входили члены по праву занимаемой ими должности и выборные представители населения – гласные. К первым принадлежали предводители дворянства, председатели земских управ, местные начальники удельных округов, управлений земледелия и государственных имуществ, представители православного духовного ведомства по назначению епархиального начальства⁸⁸. Гласные уездного собрания избирались особыми уездными избирательными собраниями и волостными сходами, а губернские гласные – из числа гласных уездных земских собраний.

Выборы в земства были сложными. Кроме многоступенчатости, существовали еще и два избирательных собрания: собрание избирателей из среды потомственных и личных дворян и собрание представителей прочих «местных обывателей», обладающих избирательным цензом. Избирательный ценз был достаточно высок. Участвовать в дворянских и смешанных собраниях могли мужчины не моложе 25 лет, владеющие недвижимостью стоимостью 15000 рублей, русского происхождения и незапятнанной репутации. Вместе с тем, существовала возможность косвенного участия более широких слоев населения в деятельности земских собраний. Обладающие цензом мужчины, не достигшие 25-летнего возраста, женщины и мелкие землевладельцы, обладающие не менее одной десятой избирательного ценза могли посылать от себя уполномоченных в уездные избирательные собрания. Для этого названные владельцы собирались на два специальных съезда – дворянский и смешанный. На этих съездах мелкие владельцы избирали столько уполномоченных, сколько «могло быть составлено полных цензов из совокупности их имуществ»⁸⁹.

Земские управы состояли из председателя и 4-6 членов, избираемых не только из числа гласных, но и других лиц, имеющих право голоса на земских избирательных собраниях. Председатели и члены земских управ считались состоящими на государственной службе.

Особое внимание следует уделить правительственному надзору за земствами. Процедура надзора была довольно сложна. Губернатор проводил ревизии в управах, утверждал личный состав земских управ и всех вольнонаемных лиц,

⁸⁸ Там же. – С. 24.

⁸⁹ Грибовский В.М. Указ. соч. – С. 153.

утверждал председателей губернских управ и докладывал об этом министру внутренних дел. В случае неутверждения должностных лиц земств, вакантные должности замещались министром внутренних дел из числа лиц, имеющих на это право. Вслед за этим, все постановления земских собраний через управы представлялись в копиях губернатору. Губернатор мог утвердить решения земских собраний, а мог признать их несоответствующими местным интересам и государственной пользе. Некоторые, наиболее спорные решения могли направляться на утверждение министру внутренних дел. Решения губернатора и министра по поводу земских дел, могли быть обжалованы представителями земства в первом департаменте Сената.

Таким образом, деятельность земского самоуправления, несмотря на ее неполитический характер была жестко регламентирована и контролировалась органами государственного управления.

Городское самоуправление в России конца XIX в. также имело свою специфику и определенное отличие от земского. Оно существовало почти во всех городах Империи, за исключением Туркестанского края, Закаспийской области и некоторых поселений Кавказского края. Особое положение было в городах Царства Польского, в которых сохранялось старое магистратское управление.

Городское самоуправление осуществлялось на основании «Городового Положения», определяющего круг его обязанностей. Обязанности городского самоуправления были подобны земским, но адаптированы к городским нуждам и хозяйственным потребностям. Подобно земским учреждениям органы городского самоуправления состояли из представительного собрания – городской Думы и исполнительного органа – городской управы.

Городская Дума являлась выборным органом, состоящим из председателя – «головой», представителей города – «гласных», председателя уездной земской управы и депутата от православного духовного ведомства. Число гласных Думы колебалось в зависимости от числа избирателей от 20 до 160. Избирательный ценз и условия избирательного права в городские Думы несколько отличались от земских учреждений. В избрании гласных принимали участие собственники и пожизненные владельцы недвижимости, находящейся в пределах города и оцененной в пользу взимания городского налога в столицах не менее 3000 рублей, в городах с населением свыше 100000 жителей – не менее 1500 рублей, в губернских городах - не менее 1000 рублей и в остальных городах – не менее 300 рублей. Таким образом, согласно положительным условиям избирательного права, при выборах в Городские Думы соблюдалась определенная пропорциональность и известная демократия.

Отрицательные условия избирательного права по городскому положению по существу были такими же, как и по земскому положению, однако имелись и отличия. К выборам не допускались «содержатели питейных домов, их торговые помощники и лица, не уплатившие городские налоги за полгода»⁹⁰. Лица, не достигшие 25 лет и женщины, участвовали в выборах через уполномоченных. Евреи, согласно Городового Положения, не пользовались избирательным

⁹⁰ Грибовский В.М. Указ. соч. – С. 156.

правом, но в черте оседлости из них назначалась некоторая часть городских гласных.

В отличие от земских собраний, городская Дума являлась постоянно действующим органом с назначением заседаний по мере надобности, не реже четырех раз в год и не чаще двух раз в месяц. Из среды гласных и лиц, обладающих избирательным правом, выбирались городской голова и члены городской управы, которые считались состоящими на государственной службе.

Городское самоуправление, подобно земскому, подлежало правительственному надзору, который осуществлялся в тех же самых формах. Следует выделить лишь несколько особенностей. Например, по общему положению городские головы и члены управы утверждались в зависимости от значения города министром или губернатором. Вместе с тем, в Санкт-Петербурге и Москве городские головы назначались монархом по представлению министра внутренних дел. Более сложным, чем в земстве являлся порядок утверждения постановлений городских Дум, так как он предусматривал не только разряды дел, но и значение города. Круг постановлений, требующих министерского утверждения был наиболее широк для столиц и губернских городов и значительно уже – для городов уездных.

Из общего порядка городского самоуправления в конце XIX – начале XX вв. были изъяты Санкт-Петербург и некоторые «молодые и бедные « города, которые обладали так называемым «упрощенным городским управлением»⁹¹. Для Петербурга с 8 июля 1903 г. действовал самостоятельный закон, по которому избирательное право предоставлялось также квартиросъемщикам, вводился шестилетний срок полномочий гласных, а городской голова являлся председателем лишь в управе, в Думе председательствовало особое лицо, выбранное из среды гласных.

Особенности упрощенного городского управления заключались в том, что вместо Думы учреждалось собрание городских уполномоченных, избираемых сходом домохозяев из состава лиц, владеющих недвижимостью, по городской оценке не менее 100 рублей. Собрание уполномоченных избирало городского старосту с одним или двумя помощниками. На старосту возлагалось председательствование в собрании уполномоченных, исполнение постановлений этого собрания, заведование текущими хозяйственными делами города, составление проектов городских смет и денежных отчетов и т. д.

Анализ структуры и функционирования земских и городских органов самоуправления позволяет сделать вывод о том, что органы местного самоуправления в конце XIX – начале XX вв. были построены на началах сословного представительства, подвергались административной опеке со стороны органов государственной власти и управления. Однако, в условиях эволюции политической жизни страны, с появлением политических партий и законодательного органа – Государственной Думы России, существование «дворянских земств и купеческих дум» стало невозможным⁹².

⁹¹ Кудинов О.А. Указ. соч. – С. 27.

⁹² ГАРФ, Ф. 1190, об. 1, д. 16.

В данной связи заслуживает внимания обсуждение проблем местного самоуправления в Государственной Думе.

Проблемы местного самоуправления широко обсуждались в I и II Государственных Думах. Наибольшую активность в этом вопросе проявили члены фракции кадетской партии, которые видели в органах местного самоуправления широкие возможности для либерализации политической системы страны снизу. Для обсуждения вопроса о местном самоуправлении ЦК кадетов в мае 1907 г. образовал специальную московскую комиссию, в состав которой входили Д.И. Шаховской, Ф.Ф. Кокошкин, М.Н. и Д.М. Щепкины, С.А. Котляревский⁹³. Кроме того, к участию в работе комиссии были приглашены не входившие в кадетскую партию, но дружественные ей, князь С.Д. Урусов и П.Н. Авинов. Комиссия поставила перед собой широкие задачи и, не ограничиваясь обсуждением и переработкой переданных ей законопроектов о преобразовании земских учреждений, разработала «грандиозный план преобразования всего местного управления России»⁹⁴. Той же комиссией был переработан проект о земских выборах на основе прямого, равного, всеобщего и тайного голосования.

Представители кадетской партии понимали сложность реформирования всей системы местного самоуправления, переустройство которой должно было по их мнению предусматривать реорганизацию земского и городского представительства на основе всеобщего, равного, тайного и прямого избирательного права, освобождение земских и городских учреждений от административной опеки, расширение круга их компетенции, упрочение финансового положения и распространение земской организации на всю территорию Империи. Такие крупномасштабные изменения не возможно было осуществить в короткий срок, поэтому кадеты сосредоточили внимание на первоочередных преобразованиях: реорганизация земского и городского представительства, освобождение местных учреждений от административной опеки и распространение местного самоуправления на всю территорию России. «С осуществлением этих перемен на местах, - писал один из авторов проекта Д.И. Шаховской, - был бы заложен прочный фундамент будущего конституционного строя в виде избранных всем местным населением демократических учреждений, содействие которых обеспечило бы помощь народному представительству в завершении земской-городской реформы»⁹⁵.

Положение о выборах разрабатывалось членами комиссии с учетом законодательного опыта. У них не вызывала сомнений необходимость всеобщего прямого равного и тайного голосования на уездных выборах, однако возник вопрос о системе выборов в губернские земства. Последние могли избираться либо уездами по аналогии с прусским законодательством, либо всем населением, как английские советы графств. Комиссией был принят первый вариант, так как предполагалось, что «избрание губернских гласных уездными собраниями уравновесит преобладание губернского земства и оградит самостоятельность

⁹³ Там же.

⁹⁴ Там же.

⁹⁵ Там же.

уездных гласных»⁹⁶. Другой проблемой, требующей привлечения западноевропейского опыта, являлось отношение крупных городов к земству. Критикуя устаревшее земское законодательство, члены комиссии отмечали, что необходимо отделять крупные города от земств, так как они живут обособленно и отстаивают свои интересы, отличающиеся от земских. Примером являлось английское законодательство, по которому города с населением свыше 50 тысяч жителей выделены из графств. Комиссия наметила ряд городов с населением 25 тысяч человек для выделения их в самостоятельные избирательные округа. Комиссией были установлены пределы численности земских собраний для улучшения их работоспособности. Кроме того, четко определялось соотношение земских гласных и гласных от больших городов.

Особое внимание в проекте реформы местного самоуправления уделялось участию в выборах различных групп населения. В этом вопросе кадетский проект значительно расходится с действующим законодательством. «Проект устраняет целый ряд препятствий к участию в выборах по действующим в настоящее время законам, - писал лидер кадетской партии П.Н. Милюков, - например, нельзя лишать права выборов лиц под следствием и судом, но не осужденных - это партийные злоупотребления, кроме того, избирательным правом должны пользоваться лица имеющие взыскания внесудебного порядка - лишённые духовного сана, исключённые из сословных обществ, находящиеся под политическим надзором и т.д.»⁹⁷. Члены комиссии, готовившие проект, стремились к тому, чтобы политическая правоспособность населения соответствовала гражданской правоспособности.

Таким образом, проект комиссии предполагал небывалое для России расширение активного и пассивного избирательного права. По проекту, «за исключением полиции, местной администрации и судов, избирательное право получают и в гласные земских и уездных управ избираются все совершеннолетние русские граждане обоего пола, независимо от того, внесены они в списки данной волости или нет»⁹⁸.

Особое внимание комиссия уделила системе выборов в органы местного самоуправления. Многие члены комиссии предлагали организовать уездные земские выборы на «началах пропорционального представительства». Однако известный юрист, член ЦК кадетской партии Ф.Ф. Кокошкин, признавая за пропорциональной системой выборов бесспорные преимущества, выступил за мажоритарную систему, так как считал ее более понятной не имеющим политического опыта российским избирателям. Он проанализировал мажоритарные выборы в Англии, Германии и Франции и пришел к выводу о целесообразности введения в России французского варианта. Кокошкин писал: «Английская система выборов применима лишь при большом политическом опыте и дисциплине избирателей, так как там для избрания достаточно относительного большинства голосов, а в противном случае происходит перебаллотировка между пер-

⁹⁶ Там же.

⁹⁷ Там же.

⁹⁸ Там же.

выми двумя кандидатами. Эта система связывает избирателя, ограничивает возможность его выбора. Во Франции при отсутствии абсолютного большинства голосов требуется вторичное голосование, при котором избранным считается получивший наибольшее число голосов, хотя бы оно составляло менее половины всех поданных записок. Французская мажоритарная система открывает избирателям простор, давая возможность выдвигать и других кандидатов, помимо тех, кто в первый раз получил максимум голосов. В виду этого проект принимает французскую систему...»⁹⁹.

Выборы губернских гласных, по проекту комиссии, должны были быть пропорциональными. Предполагалось, что они будут избираться земскими собраниями и городскими думами. Такой порядок имел целью «обеспечить личную связь, в виду общности земского дела между избирателями и уездными собраниями»¹⁰⁰. Наиболее подходящей системой пропорциональных выборов признавалась бельгийская система, согласно которой сначала голосуют партийные списки, а затем происходит окончательное голосование по этим спискам. При всей ее сложности, она была более точной, позволила бы определить отношение населения не только к отдельным личностям, но и к партийным группам.

Основной задачей комиссии по местному самоуправлению, кроме реформы земского представительства было «устранение из организации земских учреждений сословного и бюрократического элемента и освобождение их из под административной опеки»¹⁰¹, поэтому в проекте реформы предусматривались значительные изменения действующего законодательства. Так, по проекту отменялось требование присяги от гласных при вступлении в должность. Это требование, по мнению членов комиссии, противоречило религиозным и этическим убеждениям многих лиц и являлось излишним, потому что «добросовестное выполнение обязанностей гласными земств, кроме совести гарантируется гласностью»¹⁰². Кроме того, проект устранял ряд имеющихся в действующем законодательстве сословных пережитков: вхождение в состав уездных земских собраний предводителя дворянства, представителя «ведомств удельного и государственного имущества и представителя духовного ведомства». Председательство в земских собраниях, согласно проекту реформы, переходило от предводителя дворянства к председателям, которые избирались самими собраниями.

Следующей крупной задачей, стоящей перед комиссией по местному самоуправлению, было упразднение административной опеки над земствами. По действующему земскому законодательству права администрации в отношении органов местного самоуправления были неоправданно широки. Административные органы имели право вмешиваться во внешний порядок земской деятельности, воздействовать на личный состав исполнительных органов земств, влиять на деятельность собраний путем приостановки, отмены и отказа в ут-

⁹⁹ Там же.

¹⁰⁰ Там же.

¹⁰¹ Там же.

¹⁰² Там же.

верждении их постановлений.

Проект комиссии вносил в отношения земств и администрации значительные изменения. Упразднялся тотальный контроль за деятельностью земских собраний. Они обязаны были только извещать власть о созыве заседаний, вопросы открытия, закрытия и перерывы решались самим собранием. Кроме того, из действующих положений исключалось утверждение правительством председателей и членов управ, а также упразднялись статьи «ставящие этих лиц в положение государственных служащих»¹⁰³.

Представители комиссии считали, что такие формы административного контроля противоречат самой идее местного самоуправления. Сущность этой идеи, по мнению кадетов, заключалась в признании того факта, что в известной области общественной жизни интересы местного населения совпадают с интересами всего государства, вследствие чего предоставление в этой области полной самостоятельности местным органам самоуправления является наиболее целесообразным как с общественной, так и с государственной точки зрения. Представляется, что в законопроекте о местном самоуправлении лидеры кадетской партии наряду с основами правового государства отстаивали идеи гражданского общества: разделение функций общественных организаций и государства и отсутствие контроля за обществом со стороны государственных структур.

Во II Государственной думе борьба кадетов за реформу местного самоуправления осложнилась тем, что правительство под несомненным влиянием оппозиции выступило со своей программой реформирования местных органов власти. Министерство по этой программе соглашалось на введение самоуправления на самом низшем уровне, тем самым приобретая союзников в лице октябристов. Кроме того, правительственный проект содержал ряд предложений по местному самоуправлению, близких по духу кадетам: «В области самоуправления министерство коснулось трех важнейших, по его мнению, общих вопросов: вопроса земского и городского представительства, их компетенции и об отношении к самоуправлению со стороны администрации. Одновременно министерство приступило к существенному и необходимому труду пересоставления всех уставов, точно устанавливающих обязанности земства и администрации... Вносимый в Думу проект о земском представительстве строит его на принципе налогового ценза, расширяя этим путем круг лиц, принимающих участие в земской жизни,... компетенция же органов самоуправления увеличивается передачею им целого ряда новых обязанностей, а отношение к ним администрации заключается в надзоре за законностью их действий»¹⁰⁴.

Однако кадеты не желали таких половинчатых реформ. Фракция партии «Народной свободы» во II Думе выступила с резкой критикой некоторых предложений правительства по реформе местного самоуправления. Большое воз-

¹⁰³ Кокошкин Ф.Ф. Муромцев и земские съезды // С.А. Муромцев. Сборник статей. – М.: Изд-во М. и С. Сабашниковых, 1911. – С. 238.

¹⁰⁴ Государственная Дума. Стенографические отчеты. Созыв II. Т. 2. – Спб., 1907. – Т. 1, стб. 111-112.

мушение представителей фракции вызвало создание института «участковых комиссаров», усиление местной полиции и некоторые ограничения «свободы совести». Кадеты всячески старались «исправить» реакционные моменты правительственных предложений. На заседаниях фракции и в специально образованной фракционной комиссии обсуждались вопросы о поселковом и волостном управлении, о правительственных участковых комиссарах, о преобразовании губернских учреждений, об изменении продовольственного устава, и в особенности, о разделении губернских органов управления на представительские и административно-бюрократические. Но в то же время, кадетская фракция фактически оказалась вынужденной признать правительственный проект реформы местного суда. Это было вызвано как тактикой «бережения Думы» - попытками сохранить ее любой ценой, так и совпадением проекта министерства с предложениями фракции I Думы по этому вопросу.

Завершая рассмотрение кадетского проекта реформы земского самоуправления в I и во II Думах, следует отметить, что предложения фракции кадетов шли в русле реальной демократизации местных органов власти. Партия «Народной свободы» стремилась подтолкнуть власть к компромиссу, разряжая при этом назревшие в обществе классовые противоречия. Кадеты пытались убедить как верхи, так и низы российского общества, что в случае воплощения их программы в жизнь будет создано демократическое правовое государство, способствующее установлению социального мира. Однако они явно упустили момент для широкого тиражирования своей программы. Заимствовав часть предложений кадетской фракции по реформе местного самоуправления, правительство перехватило инициативу в данном вопросе и, опираясь на силу исполнительной власти, продиктовало свои условия. Коренным отличием правительственной программы от кадетской было введение налогового ценза, который отрезал от власти беднейший, самый революционный элемент, и сохранение сильной централизации не снизу вверх, а сверху вниз.

Наименьшую заинтересованность в соответствующих преобразованиях проявили правые. Так, Союз русского народа ограничился требованием «предоставить русской народности... исключительное право на земскую и городскую службу, как выборную, так и наемную - в коренных русских областях»¹⁰⁵.

Левыми проблема затрагивалась, но отрывочно и по другим поводам. Программа РСДРП предусматривала «всеобщее, равное и прямое избирательное право при выборах как в законодательное собрание, так и во все местные органы самоуправления», «широкое местное самоуправление; областное самоуправление для тех местностей, которые отличаются особыми бытовыми условиями и составом населения», а также «выборность судей народом». Кроме того, здесь высказывалось требование возложить на органы местного самоуправления заботы об условиях жизни и труда рабочих¹⁰⁶.

В программе Партии социалистов революционеров фигурировала «демократическая республика с широкой автономией областей и общин, как город-

¹⁰⁵ Программы политических партий России. Конец XIX — начало XX в. М., 1995. С. 442.

¹⁰⁶ Там же. С. 47, 49.

ских, так и сельских». Кроме того, предполагалось, что «все земли поступают в заведование центральных и местных органов народного самоуправления, начиная от демократически организованных бессловных сельских и городских общин и кончая областными и центральными учреждениями»¹⁰⁷.

В то же время в программах «центристских» партий (конституционно-демократической, Союза 17 октября, Партии демократических реформ, Партии мирного обновления) мы неизменно находим разделы о местном самоуправлении.

В то же время власть сама не могла не заняться проблемой совершенствования местного управления, тем более что его слабость наглядно проявилась в ходе первой революции. В роли главного реформатора выступал премьер-министр и министр внутренних дел П.А. Столыпин, имевший большой опыт работы в должности губернатора.

Столыпин вошел в историю прежде всего благодаря своей земельной реформе, позволившей крестьянам выходить из общин. Реформа эта была законодательно оформлена и осуществлялась на деле (хотя и не в ожидаемых масштабах). Вместе с тем Столыпин отдал много сил попыткам преобразовать местное управление, что, разумеется, было неразрывно связано с реформой аграрной. И здесь главу правительства подстерегали неудачи.

В 1906 году при МВД было создано Особое совещание для выработки программы реформ местного управления под председательством Столыпина. Соответствующий проект был одобрен Советом министров и внесен во II Думу, но из-за ее роспуска остался нерассмотренным.

Основные его положения Столыпин изложил 20 ноября 1908 года на сессии Совета по делам местного хозяйства при МВД. Здесь премьер-министр заявил: «Нигде в Европе, ни в Германии, ни в Австрии, ни во Франции нет такой слабой по конструкции администрации, как у нас, между тем усиление администрации означает ослабление произвола. У нас в губернии власть разделена, уезд же лишен целостного административного устройства. Если в разгар революционного движения не время было перестраивать ряды администраций, то теперь в этом представляется безусловная необходимость...»¹⁰⁸.

Подготовленные предположения были направлены на упорядочение статуса губернатора. Вопрос этот долго обсуждался на низших уровнях, но так и не получил окончательного разрешения из-за возникших разногласий.

Большое сопротивление в правящих кругах вызвали попытки Столыпина расширить земскую территорию. В 1911 году Государственный совет отверг законопроект о введении земства в западных губерниях, что вызвало острый политический конфликт. Уже после гибели Столыпина в 1913 году было, наконец, введено земство в губерниях Астраханской, Оренбургской и Ставропольской, но перед этим Государственный совет отклонил законопроекты о созда-

¹⁰⁷ Там же. С. 144-145.

¹⁰⁸ Цит. по: Лысенко Л. М. Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи. М., 2000. С. 129.

нии земского самоуправления в Сибири и Архангельской губернии, то есть в «недворянских» регионах.

Распространение земства на новые территории само по себе не являлось реформой. Но параллельно правительством Столыпина были подготовлены проекты двух существенных реформ местного управления на внутриуездном уровне. Судьба обоих проектов оказалась драматической¹⁰⁹.

Один из них предусматривал реформу местного суда, заключающуюся в упразднении волостных судов и лишении судебных функций земских начальников. На смену тому и другому должен был прийти восстанавливаемый мировой судья, избираемый уездным земским собранием. Принципиально важным моментом здесь являлось включение крестьян в общую, а не сословную юрисдикцию. Прежние волостные суды, связанные с общинами и руководствовавшиеся обычным правом, после столыпинской аграрной реформы просто теряли смысл. А судебные функции земских начальников с самого начала нарушали принцип разделения властей и понижали юридический статус крестьян.

Соответствующий законопроект поступил в III Государственную думу в 1909 году. В ходе его обсуждения четко обозначились позиции трех политических лагерей. Либералы выступили в Целом за проект (при этом они добились снижения имущественного ценза для мировых судей), правые - против (особенно подчеркивая заслуги земских начальников в борьбе с крестьянским движением). Левые в лице трудовиков (то есть крестьянских демократов) предложили, в частности, избирать мировой суд всем населением участка и установить единственный ценз для судьи – юридическое образование.

Правительственный законопроект был одобрен кадетско-октябристским большинством думы. А в Государственном совете он обсуждался уже после гибели Столыпина и вернулся оттуда в думу в сильно измененном виде.

Согласившись (с трудом) на восстановление мировых судей, Государственный совет вместе с тем решил сохранить суды волостные. В качестве апелляционной инстанции для них создавались верхние сельские суды, состоявшие из председателей волостных судов под председательством мирового судьи. Кассационной инстанцией становился мировой съезд уезда. Земские начальники судебных функций все же лишались. Государственная дума вынуждена была уступить верхней палате.

15 июня 1912 года царь подписал закон «О преобразовании местного суда», но в этом акте отсутствовала статья о введении его в действие, поскольку Министерство юстиции заявило, что не готово, к этому. Дополнительное «Положение о введении в действие закона 15 июня 1912 г. о преобразовании местного суда» появилось через год - 26 июня 1913 года. Осуществлялось оно постепенно и к 1917 году охватило 20 из 97 губерний России.

Еще большее значение имел другой замысел Столыпина, направленный на создание бессословной волости. В III Государственную думу правительство

¹⁰⁹ Зырянов П. Н. Третья Дума и вопрос о реформе местного суда и волостного управления // История СССР. 1969. № 6. С. 45—62; Бородин А. П. Государственный совет России (1906—1917). Киров, 1999. С. 169—234.

внесло проект «Положения о волостном управлении», предусматривавший создание бессловных волостных собраний, избиравших волостных старшин.

Думская комиссия, рассматривавшая законопроект, предложила заменить волостные собрания волостными, земскими собраниями. Члены их должны были избираться по четырем куриям: три формировались по имущественному цензу, а четвертая представляла крестьян-общинников. Думским большинством была отклонена поправка трудовиков о введении всеобщего избирательного права. Таким образом, от выборов отстранялась земская интеллигенция, о выдающейся роли которой было, сказано выше.

В качестве вышестоящей инстанции предусматривалось создание Особого присутствия уездного земского съезда под председательством уездного предводителя дворянства. Функции земских начальников при этом сохранялись.

Законопроект с поправками комиссии был одобрен думой 13 мая 1911 года. В Государственный совет он поступил уже после гибели Столыпина. Верхняя палата всячески затягивала рассмотрение этого вопроса. Обсуждение состоялось лишь 20 мая 1914 года. Законопроект был отклонен 77 голосами против 72. Решающую роль при этом сыграла позиция консервативного дворянства, нежелающего расстаться со своим господством над крестьянством.

Однако, из сказанного выше не вытекает, что никаких изменений в местном управлении в начале XX века не происходило.

Так, для реализации аграрной реформы были созданы губернские и уездные землеустроительные комиссии. Отразились на местах и некоторые свободы, провозглашенные Манифестом 17 октября 1905 года. Цензурные комитеты были преобразованы в комитеты по делам печати. В соответствии с «Временными правилами об обществах и союзах» (1906 г.) учреждались губернские по делам об обществах и союзах присутствия, дававшие разрешения на создание общественных организаций.

С началом Первой мировой войны в июле-августе 1914 года были учреждены Всероссийский земский и Всероссийский городской союзы, координировавшие деятельность органов местного самоуправления в таких отраслях, как снабжение армии, санитарное дело и другие тыловые службы.

Подводя итоги модернизаций местного устройства и управления императорской России, следует признать, что процесс этот, достигнув некоторых принципиально важных преобразований, в конечном итоге зашел в тупик. Данное обстоятельство отражало общую ситуацию, сложившуюся в системе российской государственности.

В стране сохранилась архаичная официальная концепция, согласно которой власть в лице монарха исходила не от народа, а от Бога и в качестве таковой не подлежала изменению. Органы власти и заполнявшая их бюрократия считались, прежде всего, слугами царя, и при этом предполагалось, что они знают и понимают нужды населения лучше его самого.

Важнейшим пережитком прошлого оставался свято хранимый сословный строй, основанный на изначальном неравенстве подданных. Первенствующее

сословие - дворянство - по-прежнему стремилось сохранить за собой всю полноту власти. В местном управлении, как мы видели, это проявлялось особенно.

С дворянством была неразрывно связана бюрократия, большая часть которой была настроена консервативно. Даже после появления местных органов самоуправления, а затем и парламента бюрократия оставалась вне контроля общестственности и, напротив, всячески стремилась подчинить себе выборные органы.

Региональной бюрократии были особенно свойственны общие пороки царской бюрократии - выдвижение на первый план собственных интересов, недостаточная компетентность, коррупция, неправомерные действия, то есть попросту произвол, - особенно в отношении «низших» сословий.

В период модернизации фактически полностью сохранился дореформенный стиль работы местной администрации, характеризовавшийся страшной медлительностью, формализмом, бумажной волокитой, безжизненностью и рутинностью.

В.М. Гессен приводит конкретный пример из жизни губернского правления, когда «потребовалось шесть бумаг и девять месяцев для того, чтобы передать дело из одного стола в другой, хотя эти столы если не стояли рядом, то по всей вероятности, помещались в одной и той же комнате»¹¹⁰. А что уж говорить о сношениях губернии с уездом и центром. В архивах можно найти много примеров того, как переписка по мелким вопросам длилась годами.

Наконец, нельзя не подчеркнуть неизменность границ губерний и уездов, не считавшуюся с социально-экономическими и демографическими процессами. Вместе с тем всю большую остроту приобретал (и не получал надлежащего решения) вопрос о внутренней структуре уездов и крупных городов и соответствующих органах управления.

В целом существовавшая система удовлетворяла только саму себя и совершенно не соответствовала объективным потребностям страны и интересам большинства населения.

Именно местный аппарат, непосредственно соприкасавшийся с массами, вызывал недовольство последних, переходившее в ярость. Это наглядно продемонстрировал семнадцатый год.

Падение самодержавия в 1917 году привело на местах к ликвидации традиционного административно-полицейского аппарата. Губернаторы, исправники, полицмейстеры и прочие вместе с руководимыми ими органами были разогнаны (практически без сопротивления). При этом некоторые чиновники были арестованы, а иные даже убиты. Аналогичная судьба постигла жандармов и охранные органы.

Временное правительство 4 марта постановило: «Упразднить: а) особые гражданские суды; б) охранные отделения и в) отдельный корпус жандармов, включая и железнодорожную полицию»¹¹¹. На следующий день премьер-

¹¹⁰ Гессен В. М. Указ. соч. С. 55-56.

¹¹¹ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. Март—апрель 1917 г. М., 2001. С. 24.

министр и министр внутренних дел князь Г.Е. Львов направил на места циркулярную телеграмму о замене губернаторов губернскими комиссарами Временного правительства. (В этой же телеграмме говорилось о замене полиции милицией.) Комиссары вводились также в уездах и городах.

Обязанности комиссаров «временно» возлагались на председателей губернских и уездных земских собраний и городских голов. Это решение, на первый взгляд логичное, оказалось, однако, совершенно неуместным, так как в земствах тогда господствовали консервативные элементы, не говоря уже о недемократической избирательной системе земского и городского самоуправления.

В то же время независимо от Временного правительства на местах стали возникать выборные «комитеты общественных организаций», куда входили земские и городские гласные, представители различных общественных организаций, либеральные чиновники и т.п. В качестве примера рассмотрим события в Москве.

Уже 1 марта здесь состоялось общее собрание Комитета московских общественных организаций, на котором присутствовали 150 представителей общественных организаций Москвы и Московской губернии. Обсудив положение дел, собрание, в частности, постановило:

«...Объединить всю власть над городом Москвой в руках Исполнительного комитета общественных организаций, который должен явиться представителем Временного правительства и руководителем всей организационной и исполнительной работы в Москве. Исполнительному комитету поручается образовать необходимые комиссии и назначить лиц для руководства отдельными отраслями государственного хозяйства и разработки очередных вопросов.

...Состав Исполнительного комитета устанавливается в 15 человек, причем выборы постановлено провести по трем куриям, по 5 человек от каждой: I курия - рабочая; II курия - цензовая и III курия - демократических организаций, представителей кооперативов, служащих, свободных профессий и прочих»¹¹².

2 марта общее собрание постановило «рекомендовать по примеру Хамовнического района во всех районах организовать районные объединения всех имеющихся общественных организаций»¹¹³.

5 марта Исполнительный комитет постановил «признать необходимым и по условиям времени наиболее желательным назначением комиссаром правительства по г. Москве Н. М. Кишкина»¹¹⁴.

Принцип согласования кандидатур комиссаров с комитетами общественных организаций был принят Временным правительством.

15 апреля Г.Е. Львов направил губернским комиссарам телеграмму, в которой им поручалось общее руководство управлением губернией с возложением

¹¹² Февральская революция. 1917: Сб. документов и материалов. М., 1996. С. 270.

¹¹³ Там же. С. 277.

¹¹⁴ Там же. С. 304

ем на них прав и обязанностей губернатора, «поскольку они не отменены произошедшими в государственном строе изменениями»¹¹⁵.

Временное правительство 19 марта приняло постановление о полном уничтожении института земских начальников. Их административные функции переходили к уездным комиссарам, а судебные - к временным судьям, назначаемым губернскими комиссарами по согласованию с Министерством юстиции¹¹⁶.

При МВД 23 марта было создано Особое совещание для разработки новой схемы управления губерниями. После нескольких месяцев работы Временное правительство приняло 19 сентября «Положение о губернских и уездных комиссарах», ориентированное на усиление единоначалия в регионах¹¹⁷.

Статья 8-я Положения устанавливала, что губернские комиссары или их помощники председательствуют во всех присутствиях, комиссиях, комитетах и т.п., где ранее председательствовали губернаторы и вице-губернаторы. Статья 9-я давала комиссарам право издавать обязательные постановления по некоторым предметам. Губернским комиссарам предписывалось действовать в единении с комитетами общественных организаций. Губернские и уездные комиссары назначались МВД.

Основной задачей губернских комиссаров являлся надзор за состоянием и деятельностью всех учреждений гражданского ведомства - за исключением судебных мест, органов государственного контроля, государственного банка, высших учебных заведений (в прочих учебных заведениях надзору не подлежала учебно-воспитательная часть).

Как видим, Временное правительство по существу склонялось к возрождению статуса «хозяина губернии».

В то же время в земском и городском самоуправлении также произошли существенные изменения.

В обращении «К гражданам России» 6 марта Временное правительство заявило, что оно «озаботится также установлением норм, обеспечивающих всем гражданам равное, на основе всеобщего избирательного права, участие в выборах органов местного самоуправления»¹¹⁸.

Подготовкой соответствующих проектов занялось уже упоминавшееся Особое совещание, созданное 23 марта. В принятой им программе деятельности намечалась разработка законов и постановлений о введении земства в неземских губерниях, создании волостного земства и поселкового управления, исправлении земского и городского «положений», изменении системы надзора за органами местного самоуправления и прочее. Для этого было образовано 17 комиссий, проведших 129 заседаний. В итоге Особое совещание подготовило 46 законопроектов¹¹⁹.

¹¹⁵ Лысенко Л. М. Указ. соч. С. 134.

¹¹⁶ Старцев В. И. Внутренняя политика Временного правительства. Л., 1980. С. 206.

¹¹⁷ Лысенко Л. М. Указ. соч. С. 136.

¹¹⁸ Февральская революция... С. 177.

¹¹⁹ Герасименко Г. А. Земское самоуправление в России. М., 1990. С. МО-166.

Временное правительство 21 мая приняло законы «О производстве выборов уездных и губернских земских гласных», «О волостном земском управлении», 9 июня - «Об изменении действующего положения о губернских и уездных земских учреждениях», 17 июня - о введении земских учреждений в Архангельской губернии, Сибири и Степном крае. Этими актами вводились всеобщие, прямые, равные выборы при тайном голосовании, значительно расширялась компетенция земств в хозяйственной сфере, увеличивалась земская территория.

Особое значение имело образование волостных земств, о необходимости которых в стране говорили много лет. При этом право голоса получали все жители данной территории, а не только крестьяне. Прежние же волостные органы упразднялись, что вызвало недовольство крестьян, привыкших считать эти органы своими.

Подготовка к новым выборам заняла много времени, и проходила она в основном в конце года, когда обстановка в стране решительно изменилась.

Аналогичные процессы происходили и в городском управлении. Еще до земских реформ, 15 апреля, были изданы «Временные правила о производстве выборов гласных городских дум». Именно этим актом впервые в истории России было введено демократическое избирательное право. Постановление Временного правительства от 9 июня «Об изменении действующих положений об общественном управлении городом» расширяло права городских дум и управ. Выборы в городах также растянулись во времени.

Острой проблемой, с самого начала возникшей перед новой властью, стала замена разогнанной полиции, тем более что в стране бурно росла уголовная преступность. Инициатива здесь опять же была проявлена на местах, где в первые же дни стала создаваться общественная милиция (или народная милиция).

17 апреля Временное правительство утвердило «Временное положение о милиции». Согласно ему, милицейские органы находились в ведении земского и городского самоуправления. Соответствующие начальники избирались уездными земскими и городскими управами. Города подразделялись на районы, а районы - на участки, уезды также делились. В губерниях вводились должности правительственных инспекторов милиции, назначавшихся Министерством внутренних дел.

12 июля было утверждено «Временное положение об устройстве милиции городов Петрограда, Москвы, Киева и Одессы». В этих городах начальники милиции избирались городскими думами, а не управами.

Постановлением от 11 июля созданное в Петрограде столичное управление уголовного розыска передавалось в подчинение прокурору окружного суда, но в других местах эта практика не получила применения.

Определенные изменения произошли в судебном ведомстве. В аппарате Министерства юстиции были созданы комиссии «для восстановления основных начал судебных уставов и согласования их с происшедшей переменой в государственном строе» и «по пересмотру и введению в действие уголовного уложения 1903 г.».

Функции судебных палат были несколько сужены, а окружных судов расширены. Постановлением Временного правительства от 4 мая мировые суды вводились еще в 33 губерниях.

Принципиальным новшеством стало создание судов по административным делам (чего давно добивались либералы). По закону от 30 мая в каждый уезд назначался административный судья, а при окружных судах создавались административные отделения. Административные суды рассматривали конфликты между государственными учреждениями и другими организациями.

Законом от 21 апреля одновременно с главным земельным комитетом учреждались (а в ряде случаев утверждались возникшие ранее) губернские, уездные и волостные земельные комитеты. В их состав входили как представители органов самоуправления, так и чиновники. Задачами комитетов объявлялись подготовка земельной реформы и принятие «неотложных временных мер, впредь до разрешения земельного вопроса Учредительным собранием».

Местные органы появились и в ведомствах некоторых новых министерств, созданных в мае. В системе Министерства продовольствия это были губернские, уездные, волостные продовольственные комитеты, а в системе Министерства труда - комиссары труда. По закону от 11 июня комиссар возглавлял округ труда, включавший несколько губерний. В его ведении находились фабрично-заводские инспектора, а также примирительные камеры, третейские суды, биржи труда¹²⁰.

Завершая исторический обзор становления Российской империи, как унитарного многонационального государства, а также процесс модернизации в области административно-территориального устройства России следует сделать ряд общих выводов.

Огромная территория Российской империи, множество народов-соседей с различным укладом жизни определили разные способы и методы присоединения и вхождения национально-территориальных образований в состав России: от длительных войн с крупными европейскими державами до мирной колонизации и добровольного отчуждения земель.

Политика присоединения новых территорий, во все исторические периоды формирования Российской империи, была неторопливой и осторожной. Представляется, что она определялась двумя факторами. Во-первых, в XVII-XIX вв. отсутствовала острая необходимость в колониальных захватах из-за большой территории страны и слабо развитой промышленности. Во-вторых, царское правительство видело определенную угрозу для России в бесконтрольном присоединении новых территорий. Контролировать и держать в повиновении огромную многонациональную империю было сложно, даже в условиях абсолютной монархии.

Многие народы, вошедшие в состав России, видели в ней защитника от притеснений более сильных и агрессивных соседей или внутренних усобиц.

¹²⁰ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1997. С. 292-296.

Поэтому, большинство национально-территориальных образований вошли в состав империи добровольно, неоднократно обращаясь за помощью и поддержкой к русским властям.

Краткий обзор формирования Российской империи позволяет отметить отсутствие четкой системы и единства в управлении национальными окраинами России. Приход к власти новых императоров, наместников, генерал-губернаторов мог повлечь за собой коренные изменения в системе управления отдельными частями страны.

В области административно-территориального устройства России, необходимо отметить, что между XVII веком и 1917 годом административно-территориальное устройство России весьма заметно продвинулось по пути, ведущему от средневековья к современности.

Процесс модернизации административно-территориального устройства Российской империи проходил в рамках традиционной самодержавной монархии (абсолютизма), для которой характерен бюрократический механизм. Огромную роль играла и остававшаяся неизменной сословная структура общества. В этих условиях данный процесс осуществлялся «сверху», причем его организаторы стремились не к созданию чего-то принципиально нового, а к сохранению «священного и неприкосновенного», за рамки которого преобразования не должны были выходить. В этой связи преобразования носили преимущественно «технологический» характер, выразившийся в увеличении сети органов и их внутренней структуры, в специализации по территориальному и отраслевому признакам. Объективно это было, в общем, полезно для страны, но, как правило, совершенно недостаточно.

В меньшей степени модернизация проходила в политической среде, к которой, по существу, относится проблема самоуправления. Земские и городские органы при всех их недостатках могли бы стать ступеньками к гражданскому обществу, если бы они постепенно демократизировались и усиливались. Но именно этого и не произошло. Российские реформы обычно бывали не «опережающими», а «догоняющими» и «отстающими». Особо нужно отметить не совмещение реформ центрального и местного аппарата, а их чередование, что порождало немалые проблемы в отношениях между ними. Существенной помехой на пути прогресса оставалось чиновничество, профессиональный уровень которого хотя и повышался, но недостаточно, а политические позиции в целом оставались консервативными.

Сложнейшей проблемой оставался национальный вопрос. Административно-территориальное устройство многонациональной страны (имеющей национальные регионы), дилемма «унитарное государство или федерация» - это сложнейший аспект модернизации, что мы наблюдаем и сегодня. Самодержавие с его принципиальной неподвижностью (или малоподвижностью) не могло не оказаться в тупике. Временное правительство совершило ряд принципиально верных шагов - прежде всего передачу власти органам самоуправления, избираемым на демократической основе, но при этом наибольшие трудности испытывало именно в национальном вопросе.

ГЛАВА II

ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫМИ РЕГИОНАМИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ XIX - НАЧАЛА XX ВВ.

§ 1. Общеимперская система управления

Рубеж XVIII- XIX столетий ознаменовал собой начало новой исторической эпохи, одной из характерных черт которой стали возрастающие межнациональные противоречия. Уже в первой четверти XIX столетия стала очевидна нежизнеспособность многих геополитических построений Венского конгресса. Австрия потерпела поражение в борьбе с центростремительными силами в Германии и Италии, Бельгия отделилась от Голландии. Борьбу за самостоятельность вели народы Османской империи. Эти бурные события дали основания современникам назвать XIX век веком национальностей. Национальные проблемы заставили задуматься о формах существования наций в полиэтнических государствах, их административно-правовых и культурно-языковых взаимоотношениях с центром.

До появления в XIX веке теории национального государства основой государства считалось единое общество без каких-либо культурно-языковых особенностей. Проявления национальной самобытности сдерживались в период средневековья конфессиональным (католическим в Европе, православным в России) единством населения. Народы других вероисповеданий становились объектом миссионерской деятельности, поддержанной правительственной политикой. Ослабление влияния церкви, распространение идей Просвещения заставили по-иному взглянуть на человека, на личность и, наконец, на нацию как совокупность индивидуумов. Возвышение личности в XVIII веке привело к возвышению идеи нации и заставило вплотную подойти к разграничению понятий «нация» и «государство». Институциональный аспект их взаимоотношений становится важнейшей проблемой не только для России, но и для многих европейских государств в XIX - начале XX века.

На территории Российской империи исторически сложились несколько типов управления окраинами. Это было обусловлено как разновременностью вхождения их в состав Российской империи, так и различным этническим, религиозным и языковым составом населения данных территорий. В первой половине XIX века система управления окраинами России характеризовалась особым административно-территориальным делением: наместничества, генерал-губернаторства (встречались и более мелкие территориальные единицы - области, округа, магалы и т. д.), а также наличием особенных, предназначенных только для данной окраины, учреждений и должностных лиц. В наместничествах и генерал-губернаторствах военные и гражданские функции управления почти всегда сливались.

Со второй половины XIX века наблюдается тенденция к постепенному «втягиванию» окраин в общероссийскую систему управления. Это вызвало ряд важных институциональных изменений в управлении Сибирью, Кавказом, Прибалтикой, Польшей. Там вводились некоторые общегосударственные учре-

ждения, но методы старого управления, основанного на сохранении национальной специфики, продолжали сохраняться. Это находило выражение в широком распространении совмещения военных и гражданских должностей, в упрощенной организации учреждений администрации, полиции и суда.

Стремление к национально-территориальной консолидации Российской империи со второй половины XIX века было вызвано улучшением коммуникаций, ростом перспектив экономической эксплуатации окраин и, наконец, необходимостью оградить государство от последствий проявления национального сепаратизма. Это движение осложнялось тем, что метрополия и колонии составляли единое территориальное пространство. С одной стороны, в ходе развития государства различия между метрополией и колонией постепенно стирались, население сближалось, и возникала иллюзия единого государства. С другой стороны, население, принадлежащее к одной нации, локализованное внутри империи на какой-либо территории, обладающее различными культурно-языковыми, религиозными, а нередко и государственными традициями, проявляло вначале стремление к автономии, затем и к государственной самостоятельности, что и происходило в различных частях Российской империи в XIX - начале XX века. Проблема укрепления национально-территориальной целостности российского государства, начиная с середины XIX века, рассматривалась в контексте идеи укрепления национальной империи. В 1864-1865 годах М.Н. Катковым были сформулированы условия, обеспечивающие наиболее стабильное развитие российского государства. Российская империя, по его мнению, могла существовать только как государство, в котором обеспечено преобладание титульной национальности. Другие «племена» могли сохранять свой язык, религию, культурные особенности, иными словами, все, что не угрожает целостности государства. При этом должно неуклонно поддерживаться единство законодательства, системы управления, государственного языка. Главной опасностью для России, считал Катков, мог стать сепаратизм отдельных народов, стремящихся стать самостоятельными нациями¹²¹. Эта точка зрения была вскоре усвоена учеными, публицистами и в конечном итоге правительством. На рубеже столетий наиболее распространенным как в Европе, так и в России было мнение о том, что именно национальное государство открывает наиболее широкие возможности для развития нации.

Именно эта концепция к концу XIX века легла в основу национальной политики Российской империи. На практике это выразилось в рационализации системы государственного управления, попытках создания единого административно-правового и культурно-языкового пространства империи. При этом второй компонент предусматривал, в первую очередь, обеспечение широкого распространения русского языка именно в сфере государственного управления и суда на национальных окраинах.

¹²¹ Исаков С. Г. Остзейский вопрос в русской печати 60-х годов // Ученые записки Тартуского гос. ун-та. Тарту; 1961. Вып. 107. С. 28.

Распад Российской империи в 1917 году не позволил дать окончательного ответа на вопрос о том, насколько оптимальной могла стать единая общеимперская система управления без учета национальных особенностей.

В процессе формирования Российской империи сложилась весьма специфическая система управления и достаточно сложное административно-территориальное деление. Представляется необходимым рассмотреть отдельные элементы этой системы.

В 1708 г. вся Россия была разделена на восемь губерний: Московскую, Ингерманландскую, Киевскую, Смоленскую, Архангелогородскую, Казанскую, Азовскую и Сибирскую. В 1713 г. создается Рижская, а в 1714 г. Нижегородская и Астраханская губернии¹²². В мае 1719 г. губернии были разделены на провинции, просуществовавшие, впрочем, всего несколько десятилетий. Губернии возглавлялись губернаторами из числа видных государственных деятелей России, им же доверяли важнейшие провинции. Менее значимыми провинциями руководили воеводы. Провинции подразделялись на округа, или дискрипты, во главе с земельными комиссарами. Наиболее важными для России губерниями считались Петербургская и Азовская, поэтому во главе них стояли генерал-губернаторы¹²³. Все указанные должностные лица получили самые широкие полномочия в решении административных, полицейских, финансовых и судебных дел.

В ноябре 1775 г. Екатерина II утвердила пространный законодательный акт «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи», являющийся первым столь крупным документом, специально посвященным местному управлению. К моменту реформы 1775 г. Россия разделялась на 23 губернии, 66 провинций и 180 уездов, а к концу царствования императрицы насчитывалось уже 50 губерний. За основу нового административно-территориального деления было принято удобство управления и взимания налогов, что нашло отражение в тексте утвержденного Екатериной II документа. «Дабы губерния, или наместничество, - говорилось в акте, - порядочно могла быть управляема, полагается в оной от трех до четырехсот тысяч душ»¹²⁴. Хотя в «Учреждениях...» одной из территориальных единиц называлась провинция, тем не менее, через весь документ проходит идея двухзвенной системы местных учреждений - губерний и уездов.

Деление на губернии было чисто механическим. Лишь немногие из них, такие как Волынская и Таврическая, имели историческое происхождение. Большинство губерний получило наименование по губернским городам, например, Тверская и Вологодская, или по протекающим по их территории круп-

¹²² Российское законодательство X-XX веков. В 9-ти тт. Т. 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма. - М., 1987. - С. 170.

¹²³ Там же - С.176.

¹²⁴ Государственность России: Государственные и церковные учреждения, сословные органы и органы местного самоуправления, единицы деления (конец XV в. - февраль 1917 года): Словарь-справочник. Кн. 1. - М., 1996. - С. 290.

ным рекам и озерам - Енисейская, Забайкальская и т.п.¹²⁵ Несколько губерний образовывали наместничество или генерал-губернаторство. В свою очередь, каждая губерния делилась на уезды или на округа, в которых проживало на период реформы 1775 г. от 30 до 40 тысяч жителей, а каждый уезд делился на волости¹²⁶.

Должностными лицами и учреждениями губерний решались задачи охраны общественной безопасности, управления казенным имуществом, заведования медицинским и продовольственным делом, руководства военно-служебной и земской повинностями и т.д. По словам А.Д. Градовского, «с правительственной точки зрения, губерния являлась высшей единицей по заведению частью полицейской, финансовой и государственным имуществом. С сословной и общественной точки зрения, губерния представлялась округом дворянских обществ и высшей единицей земского хозяйства»¹²⁷.

Близкими или равными по значению для управления, наряду с губерниями, были области и градоначальства. До земской и городской реформ второй половины XIX в. в отличие от губерний области управлялись на основании особых законодательных актов, а градоначальства образовывались из городов, администрация которых пользовалась правами губернской власти¹²⁸. Например, Бессарабская губерния называлась областью до введения в ней общих губернских установлений, в то время как область Войска Донского имела особенности местного управления. К 1917 г. число губерний в России достигло 78, в Европейской России без Царства Польского и Кавказа было 50 губерний и одна область.

Реформы Александра II провели резкую черту между губерниями, ранее имевшими однородную систему управления. В силу политических причин земская, судебная и городская реформы не были распространены на всю территорию страны. А.Д. Градовский подчеркивал, что «губернии, в коих введены земские установления, и те, в коих они не введены, представляют столь различные условия в своем управлении, что целые части прежнего законодательства могут считаться отмененными в губерниях с земскими учреждениями и действующими в прочих»¹²⁹.

Земские учреждения в Европейской России не были введены в 9-ти западных губерниях: Виленской, Ковенской, Гродненской, Витебской, Могилевской, Минской, Киевской, Подольской, Волынской, а также в трех северных и восточных - Архангельской, Астраханской и Оренбургской. Судебные учреж-

¹²⁵ Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. 3-е изд. - М., 1983. - С. 119.

¹²⁶ Латкин В.Н. Учебник русского права периода империи XVIII и XIX вв. 2-е изд. - СПб., 1909. - С. 278-280.

¹²⁷ Градовский А.Д. Собрание сочинений. Т. 9. Начало русского государственного права. Ч. III. Органы местного самоуправления. - СПб., 1904. - С. 183.

¹²⁸ Сокольский В.В. Краткий учебник русского государственного права. - Одесса, 1890. - С. 230.

¹²⁹ Градовский А.Д. Собрание сочинений. Т. 9. Начало русского государственного права. Ч. III. Органы местного самоуправления. - СПб., 1904. - С.185.

дения по реформе 1864 г. также не были распространены на все губернии или введены не полностью.

При императоре Николае I генерал-губернаторство как постоянно действующий институт в системе управления было упразднено. Однако по политическим соображениям некоторые генерал-губернаторства сохранялись и действовали на основе особых актов. К 1917 г. в России существовали Московское, Варшавское, Киевское, Туркестанское, Степное, Иркутское, Приамурское генерал-губернаторства. Роль генерал-губернатора в Великом Княжестве Финляндском была особой, отличной от обычных генерал-губернаторов. С 1796 г. полуофициально, а с 1882 г. официально, некоторые генерал-губернаторства именовались «краем»: Кавказский край (1882-1905), Туркестанский край (1886-1918)¹³⁰.

К концу XIX в. в России было 18 областей - Амурская, Батумская, Дагестанская, Забайкальская, Закаспийская, Карская, Кубанская, Приморская, Сыр-Дарьинская, Терская, Тургайская, Уральская, Ферганская, Якутская, Семипалатинская, Семиреченская, Акмолинская, Самаркандская. К 1917 г. существовало восемь градоначальств - Санкт-Петербургское, Одесское, Керчь-Еникальское, Севастопольско-Балоклавское, Бакинское, Ростов-Донское, Николаевское и Московское. В качестве особых административных единиц, управляемых военными губернаторами, находились портовые города Кронштадт и Николаев¹³¹.

В Европейской России в это же время существовало 148 уездов. По количеству уездов губернии существенно различались. Так, в составе Эстляндской губернии было 4 уезда, в Саратовской - 10, а в Черниговской - 15¹³². В полицейском отношении уезд делился на станы, находящиеся в введении становых приставов. Полицейские власти станов и уездов подчинялись непосредственно губернатору и губернскому правлению. В уезде существовало финансовое учреждение - уездное казначейство, военно-гражданское - уездное по воинским повинностям присутствие, по надзору за начальными народными училищами - уездный училищный совет и т.д.

Губернии, области и уезды являлись общим для всех сословий административно-территориальным делением. В отличие от них волости представляли собой территориальные административные единицы лишь для одного сословия - крестьянского. Волость образовывалась из нескольких сельских обществ. Сельские общества, в свою очередь состояли из крестьян, соединенных общностью земельного надела по уставной грамоте или владенной записи¹³³.

Административное деление в Российской империи было общим и специальным. Общее устанавливалось в целях общегосударственного управления, а специальное - для отдельных ведомств. Дело в том, что не все ведомства мог-

¹³⁰ Ивановский В.В. Русское государственное право. Т. 1. Верховная власть и ее органы. Ч. 2. Местные управления. - Казань, 1898. - С. 11.

¹³¹ Там же. - С.12.

¹³² Сенцов А.А. Национально-государственное устройство России накануне Октября 1917 г. // Советское государство и право. - 1990. - № 11. - С. 120.

¹³³ Градовский А.Д. Собрание сочинений. Т. 9. Начало русского государственного права. Ч. III. Органы местного самоуправления. - СПб., 1904. - С. 189.

ли рационально осуществлять свои функции в границах существовавших губерний, областей и уездов. В большинстве случаев специальные административные учреждения охватывали несколько губерний. Таким образом, в стране складывались экстерриториальные системы управления. Только деление православной церкви по епархиям совпадало в большинстве случаев с общеадминистративным¹³⁴.

В судебном отношении та часть России, в которой действовали уставы 1864 г., была разделена на 10 судебных округов: Петербургский, Московский, Харьковский, Одесский, Казанский, Саратовский, Киевский, Варшавский, Виленский, Тифлиский. Судебный округ занимал территорию нескольких губерний и в каждом из них действовало несколько окружных судов¹³⁵.

В отношении военного управления территория империи в начале XX столетия была разделена на 12 военных округов: Петербургский, Московский, Виленский, Варшавский, Киевский, Одесский, Казанский, Кавказский, Туркестанский, Омский, Иркутский, Приамурский¹³⁶. Все местные учреждения военного ведомства и расположенные на территории военного округа войска подчинялись командующему войсками округа.

Россия подразделялась на округа и в отношении системы образования. Существовало 13 учебных округов: Петербургский, Московский, Рижский, Киевский, Казанский, Харьковский, Виленский, Одесский, Варшавский, Кавказский, Оренбургский, Сибирский и Туркестанский. Министерство народного просвещения имело в них своих представителей в лице попечителей учебных округов. Гимназии подчинялись им в административном отношении. Для университетов до 1884 г. попечители оставались лишь высшей надзорной инстанцией.

Специальное деление было установлено для управления путями сообщения. Европейская Россия, не включая Польшу и Финляндию, была разделена на 8 округов. Местопребыванием окружных управлений стали города: Санкт-Петербург, Вышеград, Вышний Волочек, Москва, Казань, Могилев, Ковно, Киев. Округа подразделялись на дистанции.

Существовало также своеобразное деление России на церковные епархии. В основном границы епархий совпадали с губернскими, однако в ряде случаев несколько губерний входило в одну епархию. Так, например, Виленская, Ковенская и Гродненская губернии образовали одну Литовскую епархию. Одна Варшавская епархия приходилась на все губернии Царства Польского, а Рижская епархия - на весь Остзейский край и т.д.¹³⁷

¹³⁴ Сокольский В.В. Краткий учебник русского государственного права. - Одесса, 1890. - С. 233.

¹³⁵ Ефремов Н.Н. Министерство юстиции Российской империи. 1802-1917 гг. - М., 1983. - С. 93-94.

¹³⁶ Свод военных постановлений 1869 года. Изд. 3-е. Кн. 1. - СПб., 1907. - С. 125.

¹³⁷ Градовский А.Д. Собрание сочинений. Т. 9. Начало русского государственного права. Ч. III. Органы местного самоуправления. - СПб., 1904. - С. 196-197.

Помимо указанных, существовали особое почтово-телеграфное, горное и таможенное территориальное деление России, но последнее не охватывало всю страну, а лишь пограничные губернии и области.

Подробно рассмотрев общую систему управления территориальными образованиями, постепенно сложившуюся в России к началу XX века, следует отметить ее сложность и разветвленность. Анализ общей системы управления показывает, что национальные районы и присоединенные к Российской империи народы не выделялись особым законодательством, существовали в рамках единого унитарного государства. Однако следует заметить, что внутри отдельных регионов имелись особенности, характерные только для данных областей государства.

Наиболее сложные и противоречивые процессы происходили с XVIII по начало XX вв. в Прибалтике, на Украине, в Царстве Польском, в Финляндии, в Средней Азии и Закавказье. Представляется, что частые изменения в характере управления и отношения имперских властей были связаны с особым положением этих территорий: перечисленные районы Российской империи никогда не были «по настоящему» русскими, отличались не только хозяйственной специализацией и политическими ориентирами, но и менталитетом, мировоззрением, религией. Поэтому выбор оптимальных отношений между империей и национальными окраинами был долгим и нелегким.

Прибалтика еще в давние времена входила в сферу интересов Древнерусского государства. Затем, в условиях феодальной раздробленности и монгольского нашествия влияние русских княжеств здесь ослабло. Воспользовавшись этим немецкие крестоносцы в XIII в. создали на территории Прибалтики самостоятельные государства. Немецкие феодалы подчинили себе коренное население. Они не позволили коренному населению иметь какие-либо свои национальные институты¹³⁸. Вместе с тем нельзя не отметить, что в Прибалтику пришли не только рыцари. Здесь поселились немецкие купцы и ремесленники, строившие города, дворцы и храмы.

Правовая система коренного населения Прибалтики оставалась на уровне обычного. Немцы принесли с собой развитое законодательство, опирающееся на принципы германского права. Действие последнего в той или иной мере сохранялось вплоть до XIX в.¹³⁹

Подобно Закавказью Прибалтика стала ареной столкновения интересов нескольких держав. Кроме немцев, сюда вторгались Дания, Швеция, Польша, время от времени перекраивавшие политическую карту Прибалтики. Только присоединение к России создало здесь определенную политическую стабильность, а вместе с ней условия для разностороннего развития края.

Присоединение прибалтийских земель к России было связано с окончанием Северной войны. Получив эти территории, Петр I сохранил в Прибалтике за немецким дворянством и бюргерством старинные привилегии и систему со-

¹³⁸ История отечественного государства и права. Ч. 1: Учебник /Под ред. проф. О.И. Чистякова. - М.: БЕК, 1999, - С. 175.

¹³⁹ Там же. - С. 174.

словного управления, сложившуюся еще в период шведского господства в XVI-XVIII вв. Впоследствии все прибалтийские губернии возглавляли генерал-губернаторы, при которых находились по два советника из местных дворян. Огромную роль в местном самоуправлении играли территориальные учреждения местного немецкого дворянства: дворянские собрания - ландтаги, избиравшиеся на каждое трехлетие, постоянные органы - Дворянский конвент в Лифляндии и Дворянский комитет в Эстляндии¹⁴⁰. Городское самоуправление осуществляли магистры и ратуши, избираемые верхушкой гильдейского купечества и цеховых ремесленников.

В первой половине XIX в. прибалтийские губернии были объединены в Прибалтийское генерал-губернаторство с центром в г. Риге.

В основе управления Прибалтийским краем в XIX веке лежал принцип сохранения местных привилегий остзейских баронов, закрепленных в местном законодательстве. Остзейский край юридически рассматривался как инкорпорированная территория в составе Российской империи с таким же административным управлением, как и в ее других частях. Реально Прибалтийские губернии в составе Российской империи обладали особым статусом. Общее управление ими осуществлялось на основании Свода местных узаконений губерний Остзейских и изданных для Прибалтики законов. Специфика административного устройства края заключалась в том, что внутреннее управление осуществляли как органы дворянства, так и правительственные учреждения, компетенция которых неуклонно расширялась.

В 1801 году в Остзейском крае был учрежден пост генерал-губернатора. Во главе трех губерний края стояли губернаторы. Были случаи, когда на этот пост назначались остзейские дворяне. При губернаторе действовали губернское правление, казенная палата, приказ общественного призрения. Прибалтийские губернии делились на уезды. В уездах Остзейского края имперское управление в первой половине XIX века действовало параллельно с органами шведского происхождения. Полностью имперское управление в уездах Прибалтики было введено во второй половине XIX века.

Прибалтийское дворянство объединялось в четыре общества (рыцарства) - Эстляндское, Лифляндское, Курляндское и острова Эзель (Саарема). Они образовывали органы самоуправления. Органы местного дворянского самоуправления в Прибалтике обладали весьма широкой компетенцией. Несмотря на то, что формально они являлись органами дворянской корпорации, предметом ведения ландтага могли быть вопросы, затрагивающие проблемы края в целом. Ландтаги разрабатывали и обсуждали законопроекты, касающиеся их губерний¹⁴¹. Ландтаги представляли собой сословные органы местного самоуправления, наделенные широкими полномочиями. Их компетенция была значительно шире, чем компетенция органов дворянской корпорации и земских учреждений

¹⁴⁰ Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. 3-е изд. - М., 1983. - С. 134.

¹⁴¹ Калнынь В. Очерки истории государства и права в Латвии в XI-XIX вв. Рига, 1980. С. 157.

в Российской империи. Это давало большие возможности родовитому дворянству для управления краем.

Одним из наиболее важных документов этого времени был «Свод местных узаконений губерний Остзейских» 1845 г., который сохранил особенности местных административных и судебных учреждений¹⁴².

Буржуазные реформы 60-70-х гг. не были сразу распространены на Прибалтику из-за сопротивления прибалтийских баронов, отстаивающих свои привилегии и сословную «автономию». В 1866 г. здесь была проведена волостная реформа, по которой вводилась система крестьянского самоуправления: волостной старшина, его помощники и волостные судьи. Все эти должностные лица выбирались из зажиточных крестьян. В 1889 г. непосредственный надзор помещиков за волостными органами был заменен надзором назначаемого правительством комиссара по крестьянским делам¹⁴³.

Немецкое влияние в Прибалтике в течение XIX столетия было фактом, признаваемым русской государственной властью. Но в конце XIX века Александр III предпринял попытки заменить его русским и провести ряд реформ, направленных на ограничение привилегий остзейского дворянства. В 1888 году в Прибалтийских губерниях была проведена полицейская реформа и создана централизованная система органов полиции по общеимперскому образцу. В 1889 году на Прибалтийские губернии была распространена судебная реформа. Вместо ликвидированных судебных сословных органов - гофгерихтов, ландгерихтов, магистратов были введены общеимперские судебные учреждения (мировые судьи, съезд мировых судей и другие). Судебная палата как апелляционная инстанция окружных судов в Прибалтике учреждена не была. Ее функции выполняла Петербургская судебная палата. В 1877 г. на Прибалтику с некоторыми ограничениями была распространена городская реформа 1870 г. Однако долгое время, наряду с городскими думами и управами, существовали старые сословные магистраты. В 1888 г. сословная система полицейских органов в Прибалтике была заменена общеимперской¹⁴⁴.

В 80-х годах на Прибалтику распространилась с рядом ограничений общероссийская судебная система. Еще в 1880 г. здесь были введены назначаемые министром юстиции мировые судьи, которые сосуществовали с сословными судами. В 1898 г. сословные суды были упразднены и открыты окружные суды, а также съезды мировых судей. Эта система управления и суда без существенных изменений просуществовала до свержения самодержавия в 1917 г.

Царские власти проводили в отношении прибалтийских народов осторожную политику, подчас даже не реагируя на притеснение в крае русских. Так, в 1845 г. известный славянофил Ю.Ф. Самарин, который находился на государственной службе в Риге, был поражен унижительным положением русских и атмосферой «ненависти и презрения под оболочкой преданности и льстивых

¹⁴² Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. 3-е изд. - М., 1983. - С. 136.

¹⁴³ Там же. - С. 138.

¹⁴⁴ Там же. - С. 141.

изъявлений»¹⁴⁵. Самарин решил обнародовать свои наблюдения о положении дел в Прибалтике и написал письма в Москву и Санкт-Петербург, возбуждая эмоциональный протест против политики остзейских баронов. В результате 5 марта 1849 г. он был заключен в Петропавловскую крепость¹⁴⁶. Император Николай I пожелал встретиться с Самариним и в беседе с ним выразил основополагающие принципы в отношении инородцев Прибалтики. «Вы очевидно возбуждали вражду немцев против русских, вы ссорили их, тогда как следует их сближать... Вы хотите принуждением, силой сделать из немцев русских, с мечом в руках, как Магомет, но мы этого не должны именно потому, что мы - христиане...»¹⁴⁷.

Отношение правящих кругов России к прибалтийским землям несколько изменилось в последней четверти XIX в., когда внук Николая I Александр III, решил распространить на Прибалтику политику русификации. С этой целью были введены существенные изменения в систему образования. До реформы Александра III во главе этой системы находился Дерптский университет. На средства дворянских сословий, организаций и городов содержались гимназии и городские училища с преподаванием на немецком языке. Начальное образование велось на немецком, латышском и эстонском языках, причем в управлении этой низшей ступенью образования участвовали сами крестьяне. Отметим, что преподавание русского языка, как обязательного, в Прибалтике началось лишь с введением всеобщей воинской повинности в 1874 г.

Реформирование образования началось в 1885 г., когда царские власти перевели делопроизводство во всех присутственных местах на русский язык. Спустя два года все начальные училища были переданы в ведение Министерства народного просвещения, что означало усиление контроля за содержанием всех изучаемых дисциплин в государственных и частных учебных заведениях на русском языке. Тогда же был ликвидирован особый статус Дерптского университета, а в 1893 г. городу Дерпт вернули старое русское название Юрьев¹⁴⁸.

В начале XX в. маятник национальной политики в Прибалтике качнулся в другую сторону.

Развитие революционных событий в 1905 году побудило правительство поставить вопрос о возможных реформах в Прибалтийском крае. Указ 28 ноября 1905 года предусматривал созыв Особого совещания при временном прибалтийском генерал-губернаторе для разработки законодательных предложений о введении в крае земского самоуправления, об улучшении быта крестьян, о реформах приходских учреждений и других¹⁴⁹.

В Риге вновь открылась дворянская немецкая гимназия, правительство уже не препятствовало открытию частных гимназий с преподаванием на немецком языке. Комитет министров признал невозможным, превращение школ в

¹⁴⁵ Там же. - С. 142.

¹⁴⁶ Литературная Россия. - 1990. - 8 июня.

¹⁴⁷ Соловьев В.С. Сочинения. - М., 1989. - Т. 2. - С. 307-308.

¹⁴⁸ Иванов А.Е. Высшая школа России в конце XIX - начале XX вв. - М., 1991. - С. 172.

¹⁴⁹ Карьяхарм Т. Э. Эстонская буржуазия и царизм. Таллинн, 1983. С. 112.

орудия обрусительных начал, и констатировал, что учебные учреждения должны, преследовать цель образования детей и юношества согласно потребностям местного населения и внедрения в них «добрых нравов»¹⁵⁰. Таким образом, национальная политика в Прибалтике, несмотря на ее противоречивость, была достаточно мягкой. В ходе ее осуществления имперскими властями учитывались интересы местного населения и вековые традиции региона.

В марте 1906 года была опубликована программа работы совещания, и 12 июля его члены приступили к работе. К концу сентября 1907 года совещанием было принято пять проектов реформ: аграрной, земской, волостной, церковной, школьной. Проекты, разработанные совещанием, в дальнейшем частично учитывались при разработке правительственных законопроектов. Но уже в момент создания совещания правительство понимало, что в обострившейся к концу 1905 года ситуации реформирование управления краем и различных сфер социальной и культурной жизни не может полностью стабилизировать обстановку.

В декабре 1905 года было введено военное положение в большинстве губерний Прибалтики, Литвы и Белоруссии. Каждую губернию, где было объявлено военное положение, возглавлял генерал-губернатор, которым, как правило, являлся начальник гарнизона. В Прибалтике в ноябре 1905 года временно была введена должность прибалтийского генерал-губернатора. Военное положение было отменено в сентябре 1908 года, но только в апреле 1909-го ликвидируется должность временного прибалтийского генерал-губернатора¹⁵¹. Таким образом, в 1905-1908 годах Прибалтика и Западные губернии управлялись чрезвычайными методами. С 1908 года вплоть до начала Первой мировой войны принципиальных изменений в управлении Прибалтийскими губерниями не произошло.

События 1905-1907 годов в Прибалтике показали, что в основе антиправительственных выступлений лежит межнациональная рознь. Революционное движение там носило национальный характер, а государственная власть отождествлялась с властью немецких помещиков и баронов. П.А. Столыпин начал принимать меры к усилению русского влияния в крае, к преодолению национального обособления не только немцев, но и латышей и эстонцев. К началу Первой мировой войны стало возможным говорить о том, что реформы в управлении Прибалтийским краем будут направлены на усиление русского, влияния. Межнациональные противоречия в Прибалтике, которые резко обострились с началом Первой мировой войны, заставили Ставку и Совет министров вновь задуматься о пересмотре основных принципов управления краем. Но в 1914 году дальше простого обсуждения этого вопроса правительство не пошло¹⁵². В 1902-1904 годах Министерство внутренних дел разрабатывало вопрос о преобразовании рыцарств. Война заставила правительство вновь вернуться к этой проблеме в 1915 году. Недопустимым в условиях войны признавалось су-

¹⁵⁰ РГИА. - Ф. 1276, оп. 1, д. 107, л. 199.

¹⁵¹ Национальные окраины Российской империи: становление и развитие системы управления. М., 1998. С. 214.

¹⁵² Совет министров Российской империи в годы первой мировой войны: Сб. документов. СПб., 1999. С. 110.

ществование сословных организаций прибалтийского дворянства, наделенных административно-политическими функциями. Ликвидация отличного от общеимперского статуса сословных органов немецкого дворянства в Прибалтике должна была служить административному сближению края с империей. Этот принцип был положен в основу проекта «О дворянстве Лифляндской, Эстляндской и Курляндской губерний», разработанного МВД весной 1915 года. Должны были быть упразднены конвенты и комитеты, вместо ландтагов введены уездные и губернские дворянские собрания, которые контролировал губернатор. Предусматривалось изъятие из ведения рыцарств управления церковными делами и образованием. В их компетенции оставались исключительно сословные дела. Фактически предполагалось распространить на Прибалтийские губернии общероссийские нормы дворянских сословных организаций, которые привели бы к полной ликвидации политической роли остзейского дворянства.

24 марта 1916 года латышские депутаты Я. Залит и Я. Голдман внесли в Государственную думу «Законодательное предположение о введении земских учреждений в Прибалтийском крае». В апреле - мае 1916 года проект обсуждался в министерствах и ведомствах. Большинство крупных правительственных чиновников высказалось за необходимость проведения земской реформы в Прибалтике и отвергло основное содержание и идеи проекта, а именно: деление Лифляндской губернии на две части по национальному признаку, отсутствие уездного земства, употребление местных языков в земском делопроизводстве.

В начале XX века российское правительство окончательно утвердилось в намерении полной ликвидации привилегий немецких баронов в Прибалтике. Царское правительство отказалось также и от целенаправленной поддержки эстонцев и латышей, которые весьма рассчитывали на рост своего влияния. Все готовящиеся законы должны были укрепить положение общеимперского законодательства и полностью встроить прибалтийскую администрацию в общеимперскую систему. Решение отказаться от поддержки в Прибалтике немцев, латышей и эстонцев привело к тому, что правительство фактически вступило в конфликт всем населением Прибалтики.

Система управления украинскими землями в составе России отличалась от прибалтийской. Во многом это было связано с поэтапностью присоединения Украины и сильным польским влиянием на эту территорию империи.

Верховное управление и суд на Левобережной Украине осуществлял избираемый на казачьей Раде гетман, который затем присягал на верность московскому царю. Московские власти поддерживали связь с гетманом через Посольский, а с 1662 г. - Малороссийский приказ¹⁵³. Следует подчеркнуть, что Рада не имела узаконенных норм представительства и определенных прав, а созывалась по потребности или по воле гетмана. Штаб гетмана, носивший название «генеральной старшины» состоял из генерального обозного, генерального судьи, генерального писаря, генерального есаула и ряда других должностных

¹⁵³ Национальная политика России: история и современность. - М.: Информационно-издательское агентство «Русский мир», 1997. - С. 56.

лиц. Генеральный писарь возглавлял Генеральную войсковую канцелярию. Генеральная старшина избиралась по определенной процедуре казачьим войском.

Вся территория Украины была поделена на полки, которые в свою очередь разделялись на сотни. Административным центром полка становился крупный город. В сотни входили поселения свободных крестьян и курени. Курени и небольшие города избирали атаманов, сотни - сотников. Полк управлялся выборным или назначенным гетманом полковником. Ряд городов имел магистраты и управлялся на основе магдебургского права, оставшегося в силе и после изгнания поляков¹⁵⁴. Магистраты осуществляли не только административно-хозяйственные, но и полицейские и судебные функции.

В связи с переходом гетмана И. Мазепы¹⁵⁵ в 1708 г. на сторону шведского короля Карла XII Петр I учредил для надзора за гетманом должность резидента. Местопребыванием гетмана стал пограничный с Россией город Глухов, где были расквартированы два российских полка. В 1722 г. в Глухове была размещена Малороссийская канцелярия в составе шести офицеров и подчиненная Коллегии иностранных дел. Коллегия разбирала жалобы на все административные и судебные учреждения Украины, наблюдала за сбором налогов и пошлин. Малороссийская коллегия была упразднена в 1727 г.

В 1734-1750 гг. гетман не назначался, а для управления Украиной было образовано специальное «правление» из представителей казацкой старшины и петербургских чиновников. Одновременно Генеральная воинская канцелярия получила дополнительные полномочия - с 1734 г. она стала ведать денежными и хлебными сборами на Украине, а с 1749 г. в ее компетенцию входил сбор пошлины с торговли и промышленности. Указы по управлению Украиной, издаваемые канцелярией, подписывались генеральным писарем. По всем наиболее важным вопросам особые донесения направлялись в специально образованную Канцелярию малороссийских дел Правительствующего Сената. В 1764 г. Екатерина II восстановила Малороссийскую коллегия и окончательно упразднила должность гетмана. Украина была разделена на 2 губернии - Слободскую и Новороссийскую во главе с губернаторами. В 1781 г. старинное деление на полки также было ликвидировано, а на следующий год на всю территорию Украины был распространен общеимператорский акт «Учреждения для управления губерний», Малороссийская коллегия была закрыта в 1786 г.

В результате двух первых разделов Речи Посполитой в состав России вошла Правобережная Украина и часть Белоруссии. Эти территории еще долго испытывали влияние польской культуры и католической церкви. Здесь продолжали действовать польские суды и некоторые другие учреждения. После подавления польского восстания 1830-1831 г. по устному распоряжению Николая I был образован Комитет западных губерний во главе с председателем Государственного совета и Комитета министров В.П. Кочубеем. В разное время в состав Комитета западных губерний входили крупнейшие чиновники николаев-

¹⁵⁴ Там же. - С. 57.

¹⁵⁵ Там же.

ской России Д.Н. Блудов, А.Х. Бенкендорф, П.Д. Киселев, А.Ф. Орлов, Л.А. Перовский, А.И. Чернышев и др.

Одной из важнейших задач Комитета было рассмотрение предложений об управлении западными губерниями. Основная идея, которую отстаивал Комитет, заключалась в унификации местных учреждений с общероссийскими и укреплении в крае позиций православной церкви. В Комитете постоянно рассматривались инструкции генерал-губернаторам западных губерний, которые затем утверждались императором в виде именных рескриптов. В качестве примера можно указать рескрипт на имя Д.Г. Бибикова от 13 сентября 1840 г. В нем подчеркивалось, что цель управления в западных губерниях состоит в обязательном обеспечении спокойствия в крае, восстановлении утраченной, «действием времени и западного преобладания» привязанности края к России и уничтожении всякой мысли «под тем или иным наименованием политической самобытности» этой окраины империи. Бибикову было рекомендовано по любому более или менее важному поводу, касающемуся административного управления или нравственно-политического состояния вверенного ему края, обращаться лично к императору. Николай I отметил, что до тех пор не сможет спать спокойно, пока западные губернии «не сольются с остальными частями империи в одно тело, в одну душу»¹⁵⁶.

Комитет рассматривал также вопросы экономического развития края, сословных прав, в частности, о предъявлении доказательств дворянского происхождения уроженцев западных губерний, наказания участников польского восстания, а также вопросы текущего управления. По рекомендации Комитета на эти губернии было распространено российское законодательство.

Таким образом, спецификой Украины как территориального образования Российской империи была постепенная ликвидация царизмом особенностей ее административного устройства и самоуправления. По мнению профессора О.И. Чистякова, этот процесс определялся слиянием классовых интересов казацкой старшины и других украинских феодалов с интересами русских феодалов в условиях обострившейся антифеодальной классовой борьбы, что и привело в итоге к установлению единой государственной системы, которая отражала потребности господствующего класса Украины и России¹⁵⁷.

В процессе сужения, а затем и ликвидации самоуправления Украины царизм создавал здесь новые российские административные учреждения или расширял старые, например воеводское правление. Постепенно шел процесс унификации местного управления. В конце XIX - начале XX вв. украинские земли рассматривались имперским правительством, как неотъемлемая часть территории России, где не должно было быть автономного законодательства и западного влияния.

¹⁵⁶ Архипова Т.Г. Высшие комитеты России 2-ой четверти XIX в. (К истории кризиса феодально-крепостнической государственности). Дисс...канд. ист. наук. - М., 1970.- С. 354.

¹⁵⁷ История отечественного государства и права. Ч. 1: Учебник /Под ред. проф. О.И. Чистякова. - М.: БЕК, 1999, - С. 149.

Управление бессарабскими землями складывалось несколько иначе, чем украинскими. Основной проблемой для русских властей в этом регионе была угроза новой русско-турецкой войны, что и определило структуру местных органов государственного управления.

1 февраля 1813 г. было образовано Временное правительство Бессарабии по гражданскому управлению. Главой правительства и гражданским губернатором был назначен молдавский боярин Скарлат Стурдза. В связи с вероятностью новой русско-турецкой войны управление в Бессарабской области, как пограничной, было разделено на военное и гражданское. Поэтому военные власти области были подчинены непосредственно главнокомандующему русской армией.

Правительство Бессарабии состояло из общего собрания и двух департаментов. Один из департаментов ведал городской и земской полицией и судебными делами, другой - финансами, торговлей и промышленностью, статистикой. Александр I установил населению Бессарабской области налоговые льготы, освободил от рекрутской повинности. В 1816 г. здесь утвердили наместничество. В апреле 1818 г. вступил в силу «Устав образования Бессарабской области 1818 г.». Он сохранял за Бессарабией автономные права. Высшие исполнительно-распорядительные судебные и отчасти законодательные функции принадлежали Верховному совету. Надзор за деятельностью учреждений и должностных лиц осуществлял подольский генерал-губернатор. Существовало областное правительство во главе с гражданским губернатором. Все решения правительство принимало большинством голосов¹⁵⁸. Делопроизводство велось на русском и молдавском языках. В судопроизводстве, богослужении и обучении также применялся молдавский язык. Все другие областные учреждения по своим функциям были близки к действующим в Российской империи губернским учреждениям. Местное дворянство было приравнено в правах к русскому.

Николай I посчитал необходимым уменьшить права Верховного совета, провести унификацию управления области с губерниями Европейской части России. В 1828 г. он утвердил «Учреждение для управления Бессарабской области». Верховный совет был преобразован в областной, который имел лишь совещательный голос при генерал-губернаторе. Он же стал председателем совета. В отличие от Верховного совета областной не избирался, а назначался¹⁵⁹, был лишен законодательных прав, законодательной инициативы, т.е. не имел даже совещательного голоса при подготовке законопроектов. Областное правительство было заменено правлением, подчинявшимся Правительствующему Сенату. Все другие областные учреждения подчинялись соответствующим министерствам.

Новый закон фактически ликвидировал молдавскую автономию. В «Учреждении для управления Бессарабской области» подчеркивалось, что здесь действуют, за небольшим исключением, общеимперские законы. В то же время

¹⁵⁸ Национальная политика России: история и современность. - М.: Информационно-издательское агентство «Русский мир», 1997. - С. 62.

¹⁵⁹ Там же. - С. 63.

на Молдавию не распространялось крепостное право. Местное население было освобождено от рекрутской повинности. Последний шаг к ликвидации молдавской автономии был сделан в 1859 г., когда были отменены преподавание на молдавском языке в школах и богослужение на родном языке в церквях.

Особое внимание необходимо уделить Кавказскому региону, где в течение десятилетий складывалась своеобразная система управления, осложненная религиозными и этническими конфликтами.

В первой половине XIX века Кавказ представлял конгломерат резко отличавшихся друг от друга в социально-экономическом, политическом и культурном отношении областей. Время и форма присоединения этих областей к России во многом определяли многообразие форм управления Кавказом.

Управление на Северном Кавказе было сравнительно близким к общероссийскому. В Закавказье в процессе присоединения к России отдельных областей сложилось несколько систем управления. В 1802 году было издано Учреждение управления Грузии, во главе которой был поставлен главнокомандующий. Он являлся председателем Верховного Грузинского правительства. В составе правительства действовали экспедиции, которые заменяли губернское правление, казенную и судебные палаты. Советниками в экспедициях в основном являлись грузинские князья. Грузия была разделена на пять уездов и в каждом из них создана управа земской полиции и уездный суд. Их возглавлял окружной начальник. Управой земской полиции руководил российский капитан-исправник, а оба его помощника были из грузинских дворян. Комендантами уездных городов были русские офицеры, а их помощниками - полицмейстерами и городскими казначеями - грузинские дворяне¹⁶⁰.

Следует подчеркнуть, что гражданские дела решались на основе грузинского феодального права - уложения царя Вахтанга VI и обычного права. Территории, населенные малыми народами (осетины, пшавы, татары, хевсурь и т.д.) управлялись под началом моуравов из грузинских князей, которым были предоставлены права капитан-исправников, а их помощниками были российские чиновники. Была сохранена автономия Мегрелии и ею управлял князь Гр. Даддани. Абхазия управлялась по «древним обычаям» даже после формального подчинения ее в 1839 г. администрации Кавказской линии.

В первом десятилетии XIX века к России была присоединена значительная часть современного Азербайджана. После присоединения к России феодальная раздробленность Азербайджана была ликвидирована. Ханства были переименованы в соответствующие провинции и объединены в два округа: Мусульманский в составе Карабахской, Талышской, Шекинской, Ширванской провинций, Дагестанский - в составе Бакинской, Кубинской и Дербентской провинций. Возглавляли провинции коменданты из русских офицеров. Коменданты имели значительные административные и судебные права (вплоть до

¹⁶⁰ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1984. С. 189-190.

применения смертной казни). Такая система управления устанавливала в Азербайджане военный режим.

Конкретное решение вопроса о системе административного управления в каждом из бывших ханств принималось с учетом многих факторов, главным из которых было отношение хана к России, искренность его сотрудничества с царскими властями. Большинство ханов осталось у власти на своих территориях, превратившись в чиновников российского государственного аппарата на местах, функции их сократились. Они лишались прав вести самостоятельно внешнюю политику и управлять войсками. В провинциях было сохранено прежнее деление на магалы. Управление магалами осуществляли наибы, назначенные из числа русской администрации беков. Их права и обязанности регламентированы не были. Наибы не получали жалованья из казны, а вознаграждались из собранных налогов¹⁶¹.

В целом управление на Кавказе в первой четверти XIX века основывалось на принципе отстранения большинства местных дворян от управления и усиления российской военной администрации. Но вскоре под влиянием военных действий, жалоб местного дворянства самодержавие вынуждено было пойти на введение некоторой самостоятельности кавказской администрации и допустить местное дворянство к участию в управлении. Началось привлечение в местный государственный аппарат грузинских и армянских дворян. В западной части Закавказья некоторые ранее независимые княжества получили автономию и в качестве высших руководителей сохранили местных князей.

К 1830 г. сложилось управление всем Северным Кавказом. Общее управление осуществлял находившийся в Тбилиси главноуправляющий на Кавказе. Ему подчинялся начальник Кавказской линии, который со своим штабом находился в Ставрополе. Центром Кавказской линии руководил начальник из русских офицеров в Нальчике, левым флангом линии - управляющий Чечней с приставом Чечни, находившимся в Грозном.. Начальнику Кавказской линии подчинялся комендант Владикавказа, в свою очередь отдававший распоряжения приставу Осетии и Ингушетии и приставу «назрановских» ингушей. Начальнику Центра Кавказской линии подчинялся пристав Кабарды¹⁶².

Армения в административно-территориальном отношении была разделена на округа вместо существовавших ранее магалов. Начальниками округов были в основном русские гражданские чиновники или офицеры. Нахичеванская провинция и Ордубадский округ управлялись наибами из местных князей. В каждом городе существовала городская полиция под управлением полицмейстеров. Для сбора податей назначались комиссары.

В 1828 г. была образована Армянская область. Областное правление состояло из трех советников и областного прокурора. Русская администрация стремилась помимо армян иметь в правлении представителя азербайджанского национального меньшинства. В 1833 г. Николай I утвердил проект управления

¹⁶¹ Мильман А.Ш. Политический строй Азербайджана в XIX - начале XX вв. - Баку., 1966. - С. 44-47.

¹⁶² Там же. - С. 55, 57-60, 64-67.

Армянской областью. Высшим областным учреждением по прежнему оставалось областное правление, но его функции были существенно ограничены. Отныне это была обычная канцелярия. Хозяйственная и финансовая части были выделены в отдельное управление по сбору податей и повинностей¹⁶³.

Реальная автономия была предоставлена армяно-грегорианской церкви. С переходом к России Эчмиадзинского монастыря - места пребывания католикоса всех армян - Николай I признал эчмиадзинского патриарха «католикосом народа гайканского» и право избрания его «всем гайканским народом» (на практике он избирался депутатами от епархий армяно-грегорианской церкви, по одному от духовных лиц и мирян епархии). Из-за постоянной напряженности в российско-турецких отношениях в выборах католикоса участвовали представители только российских армян, хотя большинство армян проживало в Турции и Иране.

Главноуправляющий на Кавказе И.Ф. Паскевич во всеподданнейшем рапорте от 16 мая 1829 г. поставил вопрос о необходимости реорганизации управления в крае и просил прислать ревизоров. В том же году Правительствующий Сенат направил на Кавказ сенаторов П.И. Мечникова и Е.И. Кутайсова. Ссылаясь на неопределенность прав и обязанностей должностных лиц, смешение русских законов с местными, сложную систему сбора податей, Паскевич заявил: «Нахожу лучшим и действительным введение во всех закавказских провинциях российского образа управления и законов»¹⁶⁴.

В 1833 г. Государственный совет рассмотрел собранный на Кавказе сенаторами материал о характере сложившегося управления и постановил образовать для подготовки проекта реформ специальный комитет. 11 июля 1833 г. Николай I образовал Комитет об устройстве Закавказского края. Членами Комитета стали по должности министры А.И. Чернышев, Е.Ф. Канкрин, Д.Н. Блудов, Д.В. Дашков. Комитет приступил к рассмотрению многочисленных проектов управления Кавказом. В это время новый главноуправляющий на Кавказе Г.В. Розен выступил против предложений Паскевича и стал отстаивать существовавшую систему. У себя в Тбилиси он создал специальный комитет для подготовки предложений Комитету об устройстве Закавказского края. Розен не спешил и писал военному министру А.И. Чернышеву: «Я полагал бы лучше пожертвовать некоторым временем, нежели основать мои заключения на неполных и недостаточных сведениях»¹⁶⁵.

Правительствующий Сенат в 1837 г. направил на Кавказ очередную комиссию во главе с П.В. Ганом. Ган был сторонником взглядов Паскевича и с его подачи Розен был смещен с должности главноуправляющего. В 1840 г. реформу управления на Кавказе наконец-то решил рассмотреть Комитет министров. Министры в один голос заявили, что с введением русских законов на Кав-

¹⁶³ Шопен И. Исторический памятник состояния Армянской области в эпоху ее присоединения к Российской империи. - СПб., 1852. - С. 441-448.

¹⁶⁴ Архипова Т.Г. Высшие комитеты России 2-ой четверти XIX в. (К истории кризиса феодально-крепостнической государственности). Дисс. канд. ист. наук. - М., 1970. - С. 300.

¹⁶⁵ Там же. - С. 292.

казе лучше повременить. В результате был разработан крайне осторожный в своих основных положениях проект, который после обсуждения в Государственном совете Николай I утвердил. Правовой базой реформы стали четыре акта: «Учреждение для управления Закавказским краем», «Положение о городском общественном управлении в Тифлисе», «Положение о комитетах земских повинностей», «Положение о преимуществах чиновников, служащих за Кавказом».

Согласно «Учреждению» весь край был разделен на Грузино-Имеретинскую губернию и Каспийскую область. Во главе царской администрации был поставлен главнокомандующий, который приравнивался к генерал-губернаторам. Действие законов царя Вахтанга было прекращено.

«Учреждение для управления Закавказским краем» ввело новую систему административно-территориального деления: губерния (область) - уезд (округ) - участок. Грузино-Имеретинская губерния с центром в Тбилиси состояла из 11 уездов, а Каспийская область с центром в Шемахе из 7 уездов. Дербентский и Кубинский уезды были выделены в отдельный военный округ. Повсеместно участки соответствовали границам бывших магалов. Губернские и уездные учреждения функционировали по законам внутренних губерний России¹⁶⁶.

24 апреля 1840 г. Николай I заявил об учреждении специального Комитета для введения в Закавказском крае высочайше утвержденных проектов нового гражданского устройства под председательством А.И. Чернышева. В Комитет вошли Е.Ф. Канкрин, П.Д. Кисилев, А.Г. Строганов, Д.Н. Блудов и др. Состав Комитета много раз менялся, среди его членов были великие князья А.Х. Бенкендорф, А.Ф. Орлов, В.А. Долгоруков, А.М. Горчаков, Д.А. Милютин и наследник престола - будущий император Александр III. Статус Комитета был очень высок. Он решал дела, превышающие власть министров и главноуправляющих, стал высшим органом власти для Закавказья¹⁶⁷. Здесь был рассмотрен проект наказа для чиновников в качестве временного нормативного акта. Наказ определял политику самодержавия в Закавказье на три года.

12 ноября 1842 г. Николай I утвердил «Наказ Главному управлению Закавказским краем». В наказе говорилось о необходимости определить права и обязанности различных сословий на Кавказе, «но без всякого противодействия вековым понятиям жителей». Особенно рекомендовалось поддерживать «во всем достоинстве привилегированные, правительством доселе признаваемые, сословия, имеющие влияние на народ...». Главное управление было призвано покровительствовать «всем вероисповеданиям, по законам империи в недрах ее терпимым», «вводить просвещение, сообразное с общими началами онаго в империи, но примененное в подробностях к действительным нуждам, характеру

¹⁶⁶ Мильман А.Ш. Политический строй Азербайджана в XIX - начале XX вв. - Баку., 1966. - С. 113-116.

¹⁶⁷ Архипова Т.Г. Высшие комитеты России 2-ой четверти XIX в. (К истории кризиса феодально-крепостнической государственности). Дисс. канд. ист. наук. - М., 1970. - С. 302.

и обычаям жителей», «применять судебные обряды к правам и обычаям народным»¹⁶⁸.

Особо подчеркивалось, что строго следует наказывать любое злоупотребление властью, при передвижении войск не отягощать местное население «излишними нарядами подвод и людей». Учитывая, что еще не все народы признали власть русского царя, упрочить владычество России рекомендовалось «справедливым и кротким с ними обращением, строгим выбором местных начальников, сближением, по возможности, с европейским образом жизни и, главнейше, примером справедливого и кроткого управления народами, безусловно России подвластными»¹⁶⁹.

В 1843-1844 гг. Комитет приступил к разработке планов учреждения на Кавказе наместничества. Впоследствии наместник использовал Комитет в качестве важнейшей стадии для выдвигаемых им законопроектов. После тщательного обсуждения они передавались в Государственный совет.

Первым наместником на Кавказе стал выдающийся государственный деятель России М.С. Воронцов. Пользуясь расположением Николая I, он свел к минимуму влияние всех министров на кавказские дела. Никакие распоряжения министров, имеющие силу для всей страны, не допускались к применению на Кавказе без предварительного согласия Воронцова. Ему удалось найти взаимопонимание с местной знатью. Воронцов добился законодательного признания за грузинским дворянством прав на владение землей. «Мусульманское сословие» фактически было приравнено к дворянству. По инициативе Воронцова для замещения различных должностей в местных учреждениях региона, в вузах Петербурга и Москвы были определены особые вакансии для уроженцев Кавказа из наиболее знатных фамилий. Воспитывались они за счет казны.

При поддержке Воронцова на Кавказе быстро стали развиваться торговля и промышленность, появились различные общества по изучению природных условий края, был образован особый кавказский учебный округ и открыты 5 гимназий и 21 уездное училище, первая публичная библиотека, появилась местная газета «Арабат» и журнал на грузинском языке «Заря». В Тифлисе был открыт русский театр.

В 1847 г. на территории Дагестана был образован Прикаспийский край, а в 1860 г. было утверждено положение о Дагестанской области. Управлял областью начальник (с 1883 г. - военный губернатор). В Дербенте был градоначальник. В Порт-Петровском существовало особое управление. Область была разделена на округа Верхнего, Северного, Среднего, Южного Дагестана. Администрация Дагестанской области была укомплектована в основном из представителей народов Кавказа. При назначении должностных лиц учитывалось их отношение к народам Дагестана. Округа подразделялись на наибства (с 1899 г. - участки). Сельское управление составляли: сельский сход (джамаат), сельский старшина, сельский кадий, сельский суд. На сельский сход приглашались одни

¹⁶⁸ Национальная политика России: история и современность. - М.: Информационно-издательское агентство «Русский мир», 1997. - С. 88.

¹⁶⁹ Там же. - С. 89.

мужчины (по одному от «дыма»). Следует отметить осторожную позицию русской администрации в этом регионе. Так, в одном из первых своих отчетов М.С. Воронцов писал: «Главный интерес России - связать разноплеменный край с империей. Всякое нововведение, изменяющее вековые обычаи, чрезвычайно трудно..., поэтому надо действовать с большой осторожностью. Насильственные меры не принесут добра, но могут иметь дурные последствия»¹⁷⁰.

После присоединения Закавказья Россия оказалась в своеобразном геополитическом положении. Связь с центральными губерниями России осуществлялась через узкую линию крепостей на Северном Кавказе, вблизи которых селились преимущественно враждебные России горские племена. В интересах обеспечения безопасности российских подданных в Закавказье пришлось с оружием в руках завоевывать территории, на которых проживали черкесы и чеченцы. Несколько десятилетий продолжалась Кавказская война. После ее окончания Александр II провел новую реорганизацию управления Кавказом. 9 декабря 1867 г. он подписал несколько именных указов Сенату по административно-территориальному делению края, распространению на него судебной реформы 1864 г. и т.п. В тот же день он утвердил «Положение о Главном управлении Наместника Кавказского»¹⁷¹.

Согласно «Положению», кавказскому наместнику был поручен высший надзор по управлению Кавказским и Закавказским краем, а текущая работа сосредоточена в состоящем при наместнике Главном управлении во главе с начальником. Само Главное управление состояло из Совета, Департамента, Управления государственными имуществами, управления частями учебной, горной, почтовой, медицинской и карантинно-таможенной, Особого о земских повинностях присутствия, комитетов: по устройству крестьян, строительно-дорожного, кавказского статистического.

Совет был совещательным учреждением и состоял из председателя (начальник Главного управления), директора Департамента Главного управления, начальника Управления государственными имуществами, старшего председателя Судебной палаты и трех членов по особому назначению. В заседаниях с правом голоса участвовали управляющие отдельными частями по делам, относящимся к ведению каждого из них. Совет в предварительном порядке рассматривал законопроекты по всем вопросам жизни населения Кавказа, подлежащим рассмотрению в Совете министров¹⁷². В Совете Главного управления обсуждались жалобы на постановления губернских мест по административным вопросам, ежегодные финансовые сметы местных доходов и расходов Кавказского и Закавказского края, устанавливались новые сборы с жителей городов, Совет принимал решение о предании суду должностных лиц. Естественно, что наме-

¹⁷⁰ Губаханова Р.А. Государственные учреждения в Дагестане в пореформенный период // Государство и государственные учреждения в дореволюционном Дагестане. Тематический сборник. - Махачкала., 1989. - С. 142, 146-148.

¹⁷¹ Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. Т. 42. Отделение второе № 45265. - С. 391-399.

¹⁷² Там же.

стник имел право поручить Совету обсудить и другие вопросы¹⁷³. В 1875 г. была учреждена должность помощника кавказского наместника, который в отсутствие наместника на Кавказе исполнял его обязанности. Он же стал председателем Совета Главного управления, переименованного в Совет наместника Кавказского. При этом начальник Главного управления получил звание старшего члена этого Совета¹⁷⁴.

После завершения Кавказской войны был изменен статус Абхазии и Мегрелии. Долгие годы Абхазия была опорным Пунктом российских властей на Кавказе в силу выгодного географического положения, лояльности к России, умения князей Шервашидзе гасить наиболее сильные антироссийские проявления многих горских народов. Однако, правящие круги Империи считали, что независимость Абхазии имела смысл только тогда, когда шла война с горцами и с нею надо покончить¹⁷⁵.

В 1864 г. Абхазское княжество было упразднено. Шервашидзе был вывезен в Россию и умер в Воронеже¹⁷⁶. Вся территория княжества стала именоваться Сухумским военным отделом империи, разделенным на три округа. Отдел находился в подчинении Кутаисского генерал-губернатора.

7 сентября 1857 г. последовал высочайший рескрипт на имя княгини Дадзиани, правящей в Мегрелии с приглашением переселиться в Петербург. А на следующий день было утверждено особое положение об управлении Мегрелией. Главой исполнительной власти стал военный губернатор. Он председательствовал в Совете, являвшемся органом исполнительно-распорядительной и судебной власти в бывшем княжестве. В трех округах местные мдиван-беги были заменены окружными начальниками. А в 1867 г. удалось добиться отречения от своих прав владыки Мегрелии князя Николая Давидовича¹⁷⁷.

Особенностью управления Кавказом следует считать мусульманские учреждения. По мере присоединения к России новых земель мусульманское население страны стало столь значительно, что вопросы соотношения ислама и православия в присоединенных окраинах требовали регулировки. С этой целью еще при Екатерине II на территории Кавказа были созданы мусульманские духовные управления. Эти органы осуществляли контроль за духовенством и конфессиональной школой, регулировали семейно-брачные отношения, разрешали на принципах шариата наследственные споры, вели метрические книги. С присоединением мусульманских провинций Кавказа русское правительство предоставило мусульманскому духовенству судебные права в гражданских делах, основанные на Коране.

¹⁷³ Там же. - С. 392-393.

¹⁷⁴ Там же. - С. 345.

¹⁷⁵ Дзидзария Г.А. Народное хозяйство и социальные отношения в Абхазии в XIX в. (до крестьянской реформы 1870 г.). - Сухуми., 1958. - С. 363.

¹⁷⁶ Там же. - С. 365.

¹⁷⁷ Иваненко В.Н. Гражданское управление Закавказьем от присоединения Грузии до наместничества великого князя Михаила Николаевича: исторический очерк. - Тифлис., 1901. - С. 497-502.

Уже с времен генерала А.П. Ермолова, командира Кавказского корпуса и главнокомандующего в Грузии власти составляли различные проекты устройства мусульманского духовенства на Кавказе. Его реорганизация должна была:

- « - обеспечить за правительством средства надзора и контроля за действиями лиц, которых их религиозные убеждения часто ставят во враждебные к нему отношения;
- противодействовать укреплению корпоративного духа в среде сословия;
- воспрепятствовать проникновению духовных лиц из Персии и Турции;
- ограничить по возможности круг влияния духовенства в среде мусульманского населения, не посягая при этом на его религиозные убеждения;
- поставить влиятельную часть духовенства в непосредственную зависимость от правительства, вернейшим способом чему служит связь его материальных интересов со служением правительству;
- создать, насколько возможно, надзор за духовными училищами;
- выяснить духовное имущество, которое используется на поддержку заграничного духовенства»¹⁷⁸.

Стремясь разорвать связи закавказских мусульман с Персией и Турцией, русская администрация ввела в 1886 г. отдельно для суннитов и шиитов «правильную мусульманскую иерархию»¹⁷⁹. Высшее духовенство составили шейх-уль-ислам, члены Духовного Правления, члены медресе и казии. Духовное правление во главе с шейх-уль-исламом располагалось в Тифлисе, в губерниях, где было много шиитов, создавались медресе под председательством местного казья. Казии надзирали за мечетским духовенством и вели разбор брачных дел. Мечетское духовенство (муллы) совершали богослужения, заведовали мечетями и школами при них, вели метрические книги. В духовенство принимались только российские подданные, выдержавшие испытание в порядке, указанном наместником. Вообще вся мусульманская духовная иерархия Кавказа находилась под контролем администрации¹⁸⁰.

Создание института губернских казиев и медресе при них имело целью не допустить чрезмерной централизации дел в суннитском и шиитском духовных управлениях. Высшему и среднему духовенству Закавказья от правительства было назначено казенное содержание. Урегулировав правовое положение закавказского духовенства, правительство не торопилось определить правовой статус высших сословий Закавказья. На решении этого вопроса повлияла возобладавшая в российских правящих кругах точка зрения, будто в мусульманских странах собственником земли является государство. Согласно этой концепции высшие сословия бывших закавказских ханств только управляли государственными землями, получая за это в свою пользу часть оброка. Хотя

¹⁷⁸ РГИА. - Ф. 821, оп. 8, д. 610, л. 4-5.

¹⁷⁹ Там же. - Л. 149.

¹⁸⁰ Там же. - Л. 7-19.

еще в 1843 г. Николай I объявил о признании за кавказскими мусульманами прав высших сословий в России, а в 1846 г. земли этих сословий были признаны потомственной собственностью, зависимые от помещиков крестьяне считались все же государственными поселянами. Нечеткость земельных прав, сложность определения статуса различных категорий высших сословий привели к тому, что они, в отличие от грузинских тавад и азнауров, так и не были приравнены к российскому дворянству, права которого каждый отдельный мусульманин мог получить по службе или по высочайшему соизволению.

В связи с событиями революции 1905 года наместничество на Кавказе было восстановлено 3 марта 1905 года. Наместник имел достаточно широкие полномочия: право решать все вопросы, которые не требовали издания новых законов. За исключением чинов Государственного контроля, Государственного банка и судебного ведомства ему принадлежали все права по определению к службе, перемещению и увольнению чиновников, их ответственности, производству в чины, награждению, назначению им пенсий. В чрезвычайных обстоятельствах он мог отменять постановления губернских и областных административных лиц Кавказского края. При наместнике находился совещательный орган - Совет, состоявший из двух специально назначенных императором лиц, представителей министерств финансов и внутренних дел, Главного управления землеустройства и земледелия, старшего председателя Тифлисской судебной палаты и директора канцелярии наместника¹⁸¹.

Новый наместник И.И. Воронцов-Дашков считал, что управление Кавказом из центра без учета разнообразных потребностей местного населения невозможно¹⁸². Перед наместником Воронцовым-Дашковым стояла задача слияния кавказской окраины с империей. Воронцов-Дашков, приступив к исполнению обязанностей наместника, считал, что сближения Кавказа с империей можно достичь, во-первых, за счет русской колонизации края, во-вторых - за счет поддержки отдельных народов, населяющих Кавказ¹⁸³. Второму пути Воронцов-Дашков придавал большое значение, обращая особое внимание на поддержку армян¹⁸⁴. Позиция наместника далеко не всегда совпадала с позицией различных министерств. В целом в Петербурге придерживались курса на максимальную русификацию управления Кавказом. В 1910 году в Тифлис прибыл министр юстиции И.Г. Щегловитов, который проверил состав судебных учреждений и потребовал удаления всех чиновников нерусской национальности. Одновременно был удален председатель тифлисской судебной палаты Кочубей за то, что при нем в судебных учреждениях средние и низшие должности занимали представители местного населения¹⁸⁵. Особое внимание Щегловитов обратил не только на национальный, но и вероисповедный состав служащих по су-

¹⁸¹ Коржихина Т. П., Сенин А. С. История российской государственности. М., 1995. С. 51.

¹⁸² Всеподданейшая записка по управлению Кавказским краем генерал-адъютанта графа Воронцова-Дашкова. СПб., 1907. С. 158-159.

¹⁸³ Всеподданейший отчет за пятилетие управления Кавказом генерал-адъютанта графа Воронцова-Дашкова. СПб., 1910. С. 38-39.

¹⁸⁴ Красный архив. М.-Л., 1928. Т. 1 (26), С. 118-119.

¹⁸⁵ Там же. С. 397-398.

дебному ведомству на Кавказе. По его мнению, нельзя было допускать мусульман в состав присяжных поверенных, поскольку «нравственные начала нехристианских исповеданий противоположны в своих главных основаниях «христианской морали».

Наместник и его окружение не считали, что в кавказской администрации должны быть только русские. Более того, они признавали, что «туземцы в составе администрации, особенно на низших должностях, не только полезны, но безусловно необходимы: знание условий края, бытовой стороны и местного языка делают их назначение неизбежным»¹⁸⁶. Суть вопроса, по мнению местных властей, заключалась в том, чтобы вести отбор и контроль за лицами, допущенными к административной деятельности, найти оптимальное соотношение в кавказской администрации русских и представителей местного населения. Это соотношение должно быть таково, чтобы не было преобладания коренного населения, чтобы его представители не допускались к высшим должностям. Но, как было сказано выше, такая точка зрения не встречала одобрения в Петербурге. Требовалась полная русификация аппарата. На этой почве накануне войны возникла масса трений между кавказской администрацией и высшими государственными учреждениями. В 1909 году в Государственную думу поступил запрос от правых националистов по поводу управления Кавказом В.М. Пуришкевич, Н. Е. Марков (Марков 2-й) обвиняли кавказского наместника и его администрацию в бездеятельности, попустительстве. Авторы запроса добивались признания деятельности наместника неудовлетворительной и предлагали подчинить управление Кавказом Совету министров. Запрос не был принят, и система управления Кавказом осталась прежней.

Завершая краткий анализ управления Кавказом, следует отметить, что государственность в этом районе формировалась в сложных условиях. Закавказские народы искали в Российской империи защиту от постоянного гнета Персии и Турции. Поэтому, наряду с определенным уважением к местным обычаям, царская администрация использовала силовые меры в насаждении общероссийского законодательства, административной и политической системы.

Средняя Азия, вошедшая в 60-80-е годы XIX в. в состав Российской империи имела особенное управление, предусмотренное «Временным положением об управлении в областях Туркестанского генерал-губернаторства» от 11 июля 1867 г.¹⁸⁷, согласно которому областью управлял военный губернатор через начальников отделов (флангов). На эти должности назначались как военные, так и гражданские чиновники, но все они состояли в штате Военного министерства. В сельской местности Туркестана на низовом уровне сохранялась структура прежней местной (ханской) администрации, за которой наблюдали российские чиновники. Они принимали жалобы населения и следили за их правильным рассмотрением в мусульманских судах, контролировали местную администрацию. Судебные вопросы решали бии и казии.

¹⁸⁶ Гершельман Ф. Причины неурядиц на Кавказе. СПб., 1908. С. 67.

¹⁸⁷ Развитие русского права во второй половине XIX - начале XX вв. - М., 1997. - С. 48.

В городах создавалось «туземное городское управление», в него входили: старший аксакал, аксакалы и заведующие полицией в кварталах, подчиненные городничему. Утверждать и смещать избранную администрацию и судей в области мог военный губернатор. Согласно штату численность туркестанской администрации была небольшой. Однако главным достоинством была не малочисленность аппарата, а его качественный состав. Многие чиновники длительное время прослужили в крае в период завоевания Средней Азии. Знали местные языки и обычаи. Военный губернатор области Черняев с уважением относился к традициям и всячески подчеркивал это. Например, адъютант Черняева во время движения генерала по городу разбрасывал по восточному обычаю милостыню¹⁸⁸.

В 1867 году император утвердил проект управления Туркестаном. Основным принципом нового положения являлось единство гражданской и военной власти и введение в управление краем элементов общеимперской системы. На территории Средней Азии были образованы Туркестанское генерал-губернаторство и Туркестанский военный округ, составившие единый военно-административный район, возглавляемый одним человеком. Это было обусловлено, в первую очередь, удаленностью края от столицы. В организацию уездного и волостного управления (для оседлого населения) и уездного (для кочевого) было введено выборное начало. Также были введены выборы судей. Это было сделано во многом по инициативе Д.А. Милютин, который считал, что выборы позволят российской администрации расширить свое влияние на низовое управление и ослабить влияние мусульманского духовенства на население. Реально, особенно в районах проживания кочевого населения, многие родовые начальники не были избраны, но на практике власть принадлежала им¹⁸⁹. Первым генерал-губернатором был назначен генерал-адъютант К.П. Кауфман. Недостатки положения 1867 года компенсировались его широкими полномочиями и дифференцированным подходом к организации управления различными областями Туркестанского генерал-губернаторства.

В 1886 году было принято новое положение об управлении Туркестаном. Авторы положения исходили из того, что военное завоевание Средней Азии закончено, край достаточно обрусел и может управляться на основе общеимперского законодательства при сохранении для коренного населения отдельных традиционных учреждений.

Считалось, что необходимость в широких полномочиях для Туркестанского генерал-губернатора отпала. Поэтому в основу нового управления Туркестаном был положен принцип сокращения чрезвычайных полномочий российской военной и гражданской администрации и максимального приближения края к общероссийской системе управления. Изменились структура органов управления генерал-губернаторством и объем полномочий губернской администрации. Урезаны были полномочия генерал-губернатора и его канцелярии во

¹⁸⁸ Корнеев В. В. Управление Туркестанским краем: реальность и «правовые мечтания» (60-е годы 19в.- февраль 1917г.) // ВИ. 2001. № 7. С. 58-59.

¹⁸⁹ Там же. С. 62-63.

внешнеполитических вопросах. Свобода действий генерал-губернатора была также существенно ограничена контролем Азиатской части Главного штаба, которая принимала непосредственное участие в окончательном решении всех более или менее важных вопросов колониального управления.

Параллельно были сокращены права военного ведомства в управлении Туркестаном. Из ведения военного министерства были изъяты суд, финансы, контроль, народное просвещение, почта и телеграф. Даже формально подчиненные генерал-губернатору учреждения - ведомство земледелия и государственных имуществ, заведование переселенческими районами, главный инспектор училищ, Туркестанское районное охранное отделение - могли вступать в непосредственное отношение с департаментами и получать директивы из Петербурга, минуя генерал-губернатора.

Положением 1886 года оседлое население Туркестана в уезде разделялось на волости, а волости на сельские общества (аксакальства). Волостные управители, сельские старшины и их помощники назначались по выбору населения на три года¹⁹⁰. В конце XIX века в Туркестане были введены выборные волостные органы и для кочевого населения. С момента присоединения Средней Азии к Российской империи для коренного оседлого и кочевого населения была сохранена традиционная судебная система¹⁹¹. Этот принцип был сохранен в Положении об управлении Туркестанским краем 1886 года. Им было установлено, что оседлое и кочевое население имеет отдельные народные суды, судившие на основе местных обычаев, а фактически по законам шариата. Положением 1886 года в организацию народного суда вводился принцип, разделения властей. Это привело к тому, что русская администрация края практически полностью утратила контроль за деятельностью народных судов, прекратив активное вмешательство в их деятельность.

Помимо народных судов практически не зависели от российской администрации в Туркестане конфессиональная мусульманская школа и мусульманское духовенство, так как отсутствовал орган контроля за его деятельностью (муфтиат), как это было в Поволжье.

К началу XX века стали очевидны как недостатки организаций административно-правовой системы управления краем по Положению 1886 года, так и недостатки избранного принципа управления в Туркестане в целом. Сохранение традиционных учреждений и действие законов шариата для коренного населения уже не считалось оптимальным методом управления. В конце 60-х годов XIX века эта мера была оправдана отдаленностью территории, невозможностью установить реальный контроль и, наконец, безразличием самодержавия в расширении среднеазиатских владений, которые не давали никакой прибыли в казну. К концу XIX столетия задачи изменились. Началось активное экономическое освоение этой территории, которое требовало усилить роль русской администрации на всех уровнях управления. Помимо экономических причин, заставлявших царское правительство внимательно отнестись к вопросу об укреп-

¹⁹⁰ Национальная политика в императорской России: Сб. документов. М., 1997. С. 390-392.)

¹⁹¹ Материалы по Туркестану. Б. м. 1883. С. 24.

лении административных связей со среднеазиатской окраиной, существовали причины культурно-религиозного плана, обусловленные боязнью распространения панисламизма в империи.

На рубеже XIX-XX столетий российские власти вторгаются в систему организации народных судов в Туркестане. Рядом распоряжений туркестанской администрации с 1892-го¹⁹² по 1908 год¹⁹³ настолько изменен статус и порядок избрания народных судей, что к началу Первой мировой войны выборный принцип в формировании народного суда в Туркестане практически перестал действовать. Судьи стали фактически назначаемыми¹⁹⁴.

Местная администрация в Туркестане была в сложном положении из-за нехватки кадров, обширности территорий, находившихся под контролем ограниченного числа чиновников. Недостаточность штатов при огромных территориях уездов приводила к тому, что все хуже выполнялись полицейские функции, так как на участковых приставов возлагалось множество не свойственных им обязанностей, а уездная полиция отсутствовала.

Отсутствие полиции в Туркестане к началу XX века превратилось в крайне сложную проблему. В 1905 году в Положение об управлении Туркестанским краем было внесено дополнение, в соответствии с которым военные губернаторы получили право формировать в сельской местности полицию на средства местных землевладельцев по их ходатайствам¹⁹⁵. Это было ярким показателем бессилия властей в решении кадровых вопросов в Туркестане.

В 1908 году графом К.К. Паленом была проведена в Туркестане сенаторская ревизия. Предложения Палена по ее итогам сводились к тому, чтобы усилить в крае русскую администрацию, ликвидировать те элементы военноплеменного управления, которые ведут к «племенной розни и сепаратизму», чтобы объединить русское и туземное население края «крепкими рамками единообразных административных учреждений»¹⁹⁶.

Выводы Палена послужили основой для разработки преобразований в управлении Туркестаном. В 1911 году начало работу высочайше учрежденное Собрание для выработки основных начал преобразования управления Туркестанским краем. Но по окончании работы собрания дальнейших шагов по реформированию системы сделано не было. Реформа управления Туркестаном разрабатывалась крайне медленно¹⁹⁷. Накануне Первой мировой войны Совет министров выработал основные принципы преобразований в управлении Туркестаном. Они были одобрены императором 25 февраля 1913 года. Предполагалось отказаться от чрезвычайных подходов в организации управления и уси-

¹⁹² Абдурахимова Н.А. Из истории туркестанского чиновничества 2-й половины XIX - начала XX вв. // Вопросы социально-экономической истории дореволюционного Туркестана. Ташкент, 1985. С. 45.)

¹⁹³ РГИА. Ф. 812. Оп. 133. Д. 594. Л. 5 об.

¹⁹⁴ Там же. Д. 577. Л. 180.

¹⁹⁵ Национальная политика в императорской России: Сб. документов. М., 1997. С. 380.

¹⁹⁶ Пален К.К. Отчет по ревизии Туркестанского края: Краевое управление. СПб., 1910, С. 99-125.

¹⁹⁷ Там же. С. 887.

лить власть русской администрации на всех уровнях¹⁹⁸. Преобразования в Туркестане должны были затронуть систему административного управления, расширить права генерал-губернатора, усилить штаты местной администрации. Готовилось преобразование судебной системы и слияние ее с общеимперской. Предполагаемые реорганизации практически не затрагивали культурную и религиозную жизнь мусульманского населения Туркестана. Но новое положение об управлении Туркестаном не было составлено в окончательном виде и не поступило на рассмотрение в Государственный совет и Государственную думу.

Начало войны не внесло никаких коренных изменений в управление Туркестаном. Среднеазиатские окраины считались самыми спокойными территориями Российской империи. Ситуация изменилась в 1916 году, когда там начались волнения местного населения. 25 июня 1916 года было опубликовано высочайшее повеление о наборе в принудительном порядке рабочих для нужд действующей армии, объявленное военным министром. Беспорядки начались 13 июля 1916 года в Джизакском уезде Самаркандской области и чрезвычайно быстро переросли в восстание.

Для скорейшего урегулирования ситуации на пост туркестанского генерал-губернатора и командующего войсками Туркестанского военного округа 8 августа 1916 года с поста командующего Северо-западным фронтом был переведен генерал-адъютант А.Н. Куропаткин, имевший двадцатилетний опыт службы в Туркестане.

Сразу же после начала восстания различные ведомства - МИД, МВД, Военное министерство - попытались переложить ответственность друг на друга. Имеющиеся документы позволяют говорить о том, что решение о мобилизации было принято при обоюдном согласии Совета министров, Военного министерства, ставки и МВД¹⁹⁹. При подготовке текста высочайшего повеления о призыве «туземцев» не было учтено, что в Туркестане никогда не велась перепись инородческого населения. В результате требование призыва мужчин с 19 до 43 лет было невозможно выполнить, не проведя предварительную перепись. Составление списков лиц, подлежащих призыву, было поручено кадиям и биям, которые начали по-своему толковать императорский указ²⁰⁰. В итоге стали распространяться сведения о том, что это не набор на тыловые работы, а скрытый призыв на фронт, необходимый для того, чтобы истребить население Туркестана, а на эти земли переселить русских²⁰¹.

Недостатки в организации системы управления Туркестаном также способствовали распространению народных выступлений по территории генерал-губернаторства. О недостаточном количестве полицейских в Туркестане говорилось задолго до войны, но с началом войны русские села остались практически беззащитными. Оружие у населения было конфисковано на нужды армии. На территории Пржевальского уезда 2000 безоружных русских охранялись 15

¹⁹⁸ РГИА. Ф. 821. Оп. 133. Д. 613. Л. 87-92.

¹⁹⁹ Дякин В.С. Национальный вопрос во внутренней политике царизма (Материалы к исследованию). СПб., 1998. С. 930.

²⁰⁰ РГИА. Ф. 1276. Оп.11. Д. 89. Л. 76 об.

²⁰¹ АВПРИ. Среднеазиатский стол. Оп. 486. Д. 252. Л. 27.

нижними чинами²⁰². Распространению беспорядков способствовала недостаточная оперативность туркестанской администрации на всех уровнях. О низких профессиональных качествах высшей администрации Туркестана Куропаткин со слов генерала Покотило, вернувшегося оттуда незадолго до восстания, писал следующее: «Мартсон, и.о. генерал-губернатора, - развалился. Сыр-Дарьинский военный губернатор Галкин каждый день пьян. Самаркандский Лыкотин - слепой... Правитель канцелярии Ефремов, который вертит все дела, очень подозрителен и, кажется, нечисто ведет дела. Помощник генерал-губернатора Ерофеев очень неподготовлен...»²⁰³.

2 июля 1916 года на совещании у исполняющего обязанности туркестанского генерал-губернатора М.Р. Ерофеева губернаторы Сыр-Дарьинской, Ферганской и Самаркандской областей выказали полную уверенность в том, что с началом мобилизации им удастся избежать беспорядков на своих территориях. Убеждение местной русской администрации в том, что ей удастся контролировать ситуацию, было настолько сильным, что джизакский уездный начальник Рукин, получив сообщение о начавшихся беспорядках в Старом Городе, пошел туда пешком, не взяв с собой даже шашки, в сопровождении только одного переводчика, и погиб²⁰⁴. На следующий день после оптимистичного заявления военных губернаторов в перечисленных областях начались волнения²⁰⁵.

Российская администрация в Туркестане показала себя не с лучшей стороны еще и потому, что практически никто из военных губернаторов не ожидал такой вспышки на традиционно «тихой» окраине. Недостатки в управлении Туркестаном, увеличивавшийся отрыв местного населения от российской администрации, вытеснение киргизских кочевников русскими переселенцами никогда не рассматривались как насущные внутриполитические проблемы. В течение многих лет вопрос обсуждался, разрабатывались различные проекты, работали совещания, и только события 1916 года показали трагические последствия неорганизованности администрации, нерасчетливой земельной политики.

После событий 1916 года правительство вновь вернулось к туркестанской проблеме. А.Н. Куропаткин считал, что политика «благожелательного попечительства» в отношении инородцев, расширение прав «туземной администрации», особенно в низовом звене управления, «себя не оправдала». В рапорте на имя Николая II он отмечал, что Положение об управлении Туркестанским краем 1886 года отошло от принципа «попечительной заботы русской администрации по отношению к туземному населению»³⁴. Отрыв русской администрации от непосредственного управления коренным населением Туркестана привел к тому, что она была плохо осведомлена и о начале волнений, и о деятельности «туземной» администрации на местах. События 1916 года дали повод новому туркестанскому генерал-губернатору А.Н. Куропаткину снова (как это уже бы-

²⁰² РГИА. Ф. 1276. Оп. 11. Д. 89. Л. 282.

²⁰³ Красный архив. 1929. № 3. С. 46.

²⁰⁴ Исторический архив. 1997. № 2. С. 9.

²⁰⁵ РГИА. Ф. 1276. Оп. 11. Д. 89. Л. 77.

ло в 1892 году) обратиться к императору с проектом образования в Средней Азии единого военного и административного района²⁰⁶.

На основе предложений Куропаткина к 1 февраля 1916 года был разработан проект нового положения по управлению Туркестанским краем. Проект предполагал усиление власти генерал-губернатора, областной и уездной администрации, объединение в областных правлениях и уездных съездах деятельности представителей различных ведомств, увеличение количества чинов администрации и полиции.

Это означало дальнейшее усиление власти военного ведомства на территории Туркестана и было показателем отказа от прежней политики сохранения местных особенностей в управлении.

Необходимо указать, что несмотря на определенную автономию среднеазиатских территорий, в этом регионе были проблемы, связанные с переселенческой политикой царского правительства и вопросами исламского фундаментализма. Именно эти вопросы в начале XX в. стали предметом обсуждения в Государственной думе России.

На среднеазиатских окраинах империи и Кавказе в течение XIX столетия шел поиск оптимальных моделей управления территориями с разнообразным в этническом и конфессиональном отношении населением. Первоначально оптимальной представлялась модель сохранения местных особенностей в управлении и суде на низовом уровне. Но постепенно этот подход перестал себя оправдывать. Этому в значительной степени способствовали открывшиеся к концу XIX века возможности экономического использования среднеазиатских земель, а также реальная опасность отрыва российской администрации на мусульманских окраинах от местного населения. С конца XIX столетия разрабатываются мероприятия, направленные на ликвидацию национальных особенностей в управлении. Следует отметить, что наиболее пагубным по своим последствиям в управлении Туркестаном стало не только развитие внутреннего «туземного» управления, но и попытка ввести в традиционные органы коренного населения принципы общероссийской организации суда и местного самоуправления которые полностью противоречили традициям мусульман Туркестана.

На Украине, в Молдавии, Прибалтике, Закавказье, Казахстане и Средней Азии существовавшая ранее государственность была постепенно упразднена, на их территории действовали единые имперские законы, существовало единое административное деление, система администрации, делопроизводства и суда. Данные национальные образования к концу XIX - началу XX вв. были полностью инкорпорированы, не имели собственного, отличного от имперского управления и статуса.

²⁰⁶ АВПРИ. Среднеазиатский стол. Оп. 486. Д. 252. Л. 27.

§2. Система управления в Финляндии и в Царстве Польском: национальные автономии

Вторую группу национальных образований составляли Финляндия и Польша, которые имели особый, достаточно свободный правовой статус. Финляндия, став частью Российской империи, впервые в своей истории приобрела государственность, хотя и с определенными ограничениями. Царство Польское имело достаточно либеральную конституцию, которой присягнул Александр I. Правовой статус Финляндии и Польши был постоянным предметом дискуссий среди дореволюционных государствоведов.

Особенный статус в структуре России имело царство Польское, которое являлось единственным конституционным образованием империи.

В 1815 году в соответствии с Заключительным актом Венского конгресса большая часть герцогства Варшавского переходила к России под наименованием Царства Польского.

Согласно дарованной Польше Конституции император России являлся одновременно царем польским и управлял ею с помощью наместника, назначаемого из членов царской фамилии (впоследствии из наиболее доверенных чиновников). Законодательную власть в Польше осуществлял Сейм, состоящий из двух палат: Сената, назначаемого императором и Польской избы, избираемой местными дворянами на дворянских собраниях (сеймиках) и представителями городских общин. Предполагалось, что сейм будет обновляться в течение шести лет на одну треть состава каждые два года и собираться на заседания раз в два года.

Предоставление Царству Польскому конституции было следствием либеральных настроений в первой половине Александровского царствования. Но вхождение в состав Российской империи Польши после краткого периода существования герцогства Варшавского - самостоятельной Польши, восстановленной Наполеоном, - расценивалось как утрата государственной самостоятельности. Поэтому попытка предоставить Царству Польскому широкие права в области местного законодательства оказалась неудачной. В отличие от Финляндии, где население активно пользовалось возможностями автономного статуса, в Польше зрело недовольство, закончившееся восстанием 1830-1831 годов.

Исполнительные функции осуществляли действующий под председательством наместника Государственный совет и шесть министров (внутренних дел, юстиции, финансов, духовных дел, просвещения, военного). Царство Польское разделялось на восемь воеводств, а воеводства на - повяты. Воеводства управлялись выборными воеводскими советами под председательством воевод, а повяты - повятовыми старостами. Низшей территориальной единицей была гмина.

После польского восстания Николай I предпринял ряд шагов, направленных на ликвидацию каких-либо административно-правых отличий Польши от остальных губерний России. Органическим статутом 1832 года вводился новый порядок управления. Упразднялись сейм и Государственный совет. Во гла-

ве управления Царством Польским был поставлен Совет под председательством наместника, а в Государственном совете Российской империи создавался департамент дел Царства Польского для рассмотрения законодательных вопросов, затрагивавших польские губернии²⁰⁷. Министерства были заменены комиссиями, воеводства были переименованы в губернии, а повяты - в уезды. Польская армия была упразднена.

Для решения польских дел в 1831 г. был образован Комитет по делам Царства Польского. В его состав вошли крупнейшие чиновники николаевской России: А.Н. Голицын, И.В. Васильчиков, Д.Н. Блудов, М.А. Корф, К.В. Несельроде, А.И. Чернышев, Е.Ф. Канкрин и другие. В первое время Комитет занимался вопросами ликвидации последствий восстания. Права и задачи Комитета были определены лишь в 1834 г. Наиболее важным делом стала подготовка специальной Грамоты, более известной под названием «Органического статута». Грамота была объявлена 14 февраля 1832 г. Во главе царства был поставлен И.Ф. Паскевич-Эриванский в качестве царского наместника и командующего войсками. Государственный совет Царства Польского и Совет управления являлись чисто совещательными учреждениями. Все последующие годы Комитет рассматривал вопросы, связанные с уточнением некоторых пунктов Грамоты и внесением мелких поправок в определяемые ей постановления²⁰⁸.

После подавления польского восстания 1863-1864 гг. полякам-католикам было запрещено покупать и арендовать земли в девяти западных губерниях. В этих губерниях не было введено положение о земстве, избираемых предводителей дворянства заменили назначаемыми правительством. Поляки-католики не могли впредь назначаться на большинство должностей на государственной службе. Польский и литовский языки были запрещены в государственной школе.

К концу века официальная власть была вынуждена признать издержки проводимого курса. В 1898 г. варшавский генерал-губернатор М.С. Имеретинский во всеподаннейшем докладе особо подчеркнул: «Если мы по-прежнему будем смотреть на Польшу как край, проникнутый польско-революционными замыслами, которые можно и должно подавлять лишь внешней силой различных существующих ныне ограничительных законоположений, то недоверие и недружелюбие польского населения к русскому правительству будет не исчезать, а возрастать»²⁰⁹.

Николай I не ограничился изменениями в управлении и административно-территориальном делении. Приближение Польши к губерниям Российской империи должно было произойти также за счет распространения православия (образовывалась православная епархия) и образования на русском языке (учебные заведения Царства Польского переходили в подчинение Министерства народного просвещения). Кроме того, были предприняты шаги по расселению в

²⁰⁷ Международные трактаты и законодательные акты, касающиеся вопроса о государственно-правовом отношении Царства Польского и Российской империи. СПб., 1906. С. 1-4.

²⁰⁸ Архипова Т.Г. Высшие комитеты России 2-ой четверти XIX в. (К истории кризиса феодально-крепостнической государственности). Дисс. канд. ист. наук. - М., 1970. - С. 349-353.

²⁰⁹ РГИА. - Ф. 821, оп. 150, д. 599, л. 18.

крае русских. «С целью положить начало в Царстве русскому дворянству» было пожаловано 138 имений русским военным и гражданским чиновникам²¹⁰. Во второй половине XIX века обстановка в крае стабилизировалась, и в 1874 году упраздняется должность наместника в Царстве Польском. Установление общеимперской системы управления в польских губерниях, очевидные успехи в распространении там русского языка (к началу XX века сфера применения польского языка была ограничена целым рядом правительственных распоряжений) не смогли подавить стремление к национальной независимости и восстановлению польской государственности.

В начале XX в. система управления в губерниях Царства Польского претерпела некоторые изменения. Общие вопросы управления были возложены на Варшавского генерал-губернатора, при котором находилось Совецание в качестве консультативного органа. В состав Совецания помимо генерал-губернатора входили его помощники: управляющий канцелярией, начальник штаба военного округа, председатель и прокурор Судебной палаты, представители Министерства финансов и Главного управления землеустройства и земледелия и ряд других должностных лиц.

Управление губернией осуществлял губернатор, при котором находилось губернское правление. Губернии делились на уезды во главе с уездными начальниками. Губернаторов назначал император, а уездных начальников губернатор²¹¹. Низшей территориальной единицей оставалась гмина, состоящая из населенных крестьянами деревень, помещичьих фольварков и мыз, а также посадов. Деревни и посады образовывали сельские общества. В гминах и сельских обществах заведование общественными делами было поручено сходам. Гминный сход составлялся из всех домохозяев гмины, владеющих земельной собственностью. В сходе не участвовали чины уездной полиции и лица духовного звания. Сход избирал на три года войта из числа жителей гмины без различия сословий. Уездный начальник мог не признать состоявшиеся выборы и назначить новые. В случае избрания того же лица, уездный начальник докладывал об этом губернатору, который или утверждал нового войта или назначал новые выборы. В этом случае решение гминного схода являлось окончательным.

В начале XX века пример Царства Польского показывал, что далеко не всегда введение общеимперской административно-правовой системы, активная политика ликвидации языковых и культурных различий способна полностью интегрировать окраину в империю. Накануне Первой мировой войны политика, направленная на культурно-языковое сближение польских губерний с российскими, уже не была столь последовательной. В польской политике доминирующей постепенно становилась тенденция к проведению четкой национально-культурной границы между Царством Польским и северо-западными и юго-западными губерниями Российской империи. Пожалуй, главное опасение вы-

²¹⁰ Сборник РИО. Т. 88. С. 597.

²¹¹ Свод законов Российской империи, дополненный по Продолжениям 1906, 1908, 1909 и 1910 гг. и позднейшим узаконениям 1911-1912 гг. /Сост. Н.Е. Озерецковский и П.С. Ципкин. Второе издание. - СПб., 1913. - Т. 2. - С. 1-4, 9-10, 84.

зывало не столько развитие польской культуры собственно в Царстве Польском, сколько ее распространение на белорусских, украинских и литовских землях, на территориях, когда-то входивших в «историческую» Польшу, то есть Польшу времен Речи Посполитой. Российское правительство, идя на некоторые уступки национальным запросам поляков в Царстве Польском, внимательно следило за тем, чтобы дальше установленных границ польские национальные требования не шли.

В годы Первой мировой войны Совет министров неоднократно обсуждал вопрос о послевоенном статусе польских губерний²¹². Незадолго до февральской революции 1917 года большинство Совета министров стало склоняться к мысли о том, что наиболее целесообразным для польских губерний является создание там самостоятельного государства, которое, находясь под влиянием России, будет служить своеобразным буфером между Россией и Германией. К этому решению царское правительство подтолкнул весь предшествующий опыт управления польскими губерниями. Невозможность победить стремление к национальной государственности заставила задуматься об иных формах взаимоотношений с Польшей вплоть до формального выделения ее из состава Российской империи.

Следует подчеркнуть, что в отличие от большинства присоединенных к России территорий, Польша имела в прошлом развитую государственность, длительное существование в качестве независимого государства, европейские культуру и менталитет народа, совершенно иную, причем по многим позициям враждебную православия, религию. Все это не могло не привести к постоянным волнениям, восстаниям против российского правления, стать постоянной проблемой российских императоров. Нельзя было не учитывать и тот факт, что европейское общественное мнение за малым исключением было на стороне поляков.

Автономным образованием в составе Российской империи, управляющимся особыми установлениями на основании особого законодательства было Великое княжество Финляндское.

Финляндия вошла в состав Российской империи после русско-шведской войны 1808-1809 годов. Император Александр I принял титул великого князя Финляндского 25 декабря 1808 года и включил в императорский титул наименование «великий князь Финляндский». При этом в официальных документах ничего не говорилось об образовании Великого княжества Финляндского. Термин «Великое княжество Финляндское» впервые появился в Своде законов, составленном М.М. Сперанским. Им было фактически использовано название Финляндии, данное ей как части Шведского королевства в 1581 году.

Присоединение Финляндии к России было оформлено несколькими документами: манифестами 20 марта и 5 июня 1808 года, высочайшей грамотой 15 марта 1809 года Боргосскому сейму, Фридрихсгамским мирным договором

²¹² Польский вопрос в Совете министров в годы первой мировой войны // Волжский рубеж. Научный и публицистический журнал / Костромской гос. ун-т им. Н.А. Некрасова; Волжско-вятское отделение Академии военно-исторических наук. 2000. № 1-2. С. 11-15.

со Швецией, манифестом о присоединении Финляндии к России от 1 октября 1809 года, которые составили некую цепь, последовательно оформляя присоединение Финляндии. Эти документы по-разному определяли статус новоприсоединенной территории, говоря как о присоединении Финляндии к России, так и о сохранении ранее действовавшего там законодательства, которым ограничивались монаршие прерогативы.

Различия в формулировках документов, принятых весной 1808 года, возможно, были связаны с изменением военной обстановки, рядом неудач русских войск в это время и желанием привлечь финнов на свою сторону, пообещав им особый статус²¹³.

Очевидная непоследовательность в формулировках отражала также особенности переживаемого периода, двойственность и противоречивость политики Александровского царствования. Влияние идей эпохи Просвещения, еще достаточно сильное в России в начале XIX века, заставляло стремиться к провозглашению политических прав народов и государств. В то же время первая четверть столетия была временем зарождения новой консервативной идеологии, основанной на принципе единства и неделимости государства²¹⁴. В итоге императорские манифесты о Финляндии провозгласили одновременно и «бытие политическое», то есть самостоятельную государственность, и «державное обладание», то есть вхождение в состав другого государства.

1 октября 1809 года в связи с ратификацией Фридрихсгамского трактата последовал манифест о присоединении Финляндии к России, которым «финляндские губернии со всеми жителями, городами, портами, крепостями, селениями, островами... будут отныне состоять в собственности и державном обладании Империи Российской»²¹⁵.

Акты, предшествовавшие манифесту 1 октября 1809 года, можно рассматривать и как поиск законодателем наиболее оптимальных форм взаимоотношений России и Финляндии, и как документы, каждый из которых затрагивал отдельные аспекты будущего статуса новоприсоединенной территории. Безусловно, что манифест 1 октября 1809 года, рассматривался в России как акт, определяющий статус Финляндии. Но при этом Александр I не отказывался от данных ранее обещаний.

Александр I и его окружение вряд ли задумывались о глобальных политических последствиях публикуемых в 1808-1809 годах манифестов и констатации особого статуса Финляндии. Применительно к началу XIX века большинство закрепленных императорскими манифестами прав Финляндии были не более чем декларацией. Так, бывший главным символом финской автономии сейм не собирался с 1809 по 1863 год. Но впоследствии формулировки манифестов начала XIX века стали использоваться в качестве решающих аргументов в

²¹³ Национальная политика в императорской России: Сборник документов. М., 1997. С. 71.

²¹⁴ Бахтурина А. Ю. Принципы национальной самобытности в государственной доктрине Российской Империи XIX - начала XX вв. // Российская государственность: история и современность. М., 1997. С. 81—99.

²¹⁵ ПСЗ-1. Т. 30. 1808-1809. С. 1189.

национально политической борьбе финской общественности в конце XIX- начале XX века.

Отношение к Финляндии как к особой территории сформировалось также под влиянием ряда практических трудностей в управлении. Российские чиновники самого разного уровня оказались в сложной ситуации из-за незнания шведского и финского языков. На шведском языке велось все делопроизводство в княжестве, им же пользовалось дворянство. В этой ситуации наиболее оптимальным казалось не менять сложившийся порядок и предоставить населению Финляндии определенную самостоятельность во внутреннем самоуправлении.

Фактически Финляндия в составе Российской империи стала обладать областной автономией, которая была настолько широкой, что граничила с автономией, основанной на династической унии, хотя юридически такое положение не было оформлено законодательными документами²¹⁶.

Однако Финляндия не могла проводить самостоятельную внешнюю политику, не смотря на то, что во внутренней политике обладала достаточной самостоятельностью. В первые десятилетия XIX века в Великом княжестве Финляндском сложилась система органов управления, сохранившаяся в своей основе вплоть до 1917 года. Политическое устройство Финляндии было основано на началах шведских законов (1722 и 1789 гг.). В 1811 году территория Великого княжества Финляндского была разделена на 8 губерний²¹⁷. Во главе губерний стояли губернаторы, которые были фактически независимы от генерал-губернатора и непосредственно подчинялись ему только в вопросах, касающихся охраны общественного порядка. В остальных случаях вмешательство в деятельность губернаторов было возможно только при участии сената. Губернии (на шведском языке назывались *len*) имели в своем составе округа и уезды. Самостоятельными административно-территориальными единицами были города. Всего в Финляндии существовало 49 уездов и 33 города.

Российский император обладал в Финляндии правами конституционного монарха. Он обладал единоличным правом созыва сейма, выступал с законодательной инициативой перед сеймом, вопросы внешней политики и обороны были отнесены к исключительной компетенции российского императора. В июле 1809 года Финляндия получила право на создание правительства. В качестве такого органа был учрежден Правительственный совет, преобразованный в феврале 1816 года в Императорский финляндский сенат. Представителем верховной власти в Великом княжестве Финляндском был генерал-губернатор. Он назначался царем и состоял по должности председателем Финляндского сената, но при этом не мог приостанавливать уже принятые решения сената. В целом осуществлению этой обязанности финляндского генерал-губернатора препятствовал языковой барьер.

²¹⁶ Национальные окраины Российской империи. Становление и развитие системы управления. М., 1998. С. 223.

²¹⁷ Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. 3-е изд. - М., 1983. - С. 191.

Первый Сейм, утвердивший автономное положение Финляндии в составе Российской империи, был созван в г. Борго в 1809 г.²¹⁸ Сейм избирался четырьмя сословиями: дворянством, духовенством, горожанами и крестьянами. Без согласия Сейма не мог быть принят ни один закон, касавшийся внутреннего устройства Финляндии. Назначаемый императором генерал-губернатор Финляндии имел право ревизовать все административные и судебные учреждения. Однако в Сенате он не имел решающего голоса. Несогласие его с постановлением Сената не останавливало исполнения этого постановления. Генерал-губернатор мог отдать предписание местным губернаторам, но был обязан поставить об этом в известность Сенат. Правительство состояло из двух департаментов: хозяйственного и судебного. Первый ведал гражданским управлением, а второй являлся высшей судебной инстанцией. Центральными учреждениями стали Главная таможенная дирекция, Главное управление лоцманского и маячного ведомств, Почтовая дирекция и др. Для связи с государственным аппаратом Финляндии в Петербурге в 1809 г. была образована Комиссия по делам Финляндии (с 1811 по 1826 гг. - Комитет по делам Финляндии, с 1826 г. - Статс-секретариат по делам Великого княжества Финляндского). При Николае I была учреждена должность министра-статс-секретаря Великого княжества Финляндского, который получил право непосредственного доклада императору, являясь представителем Финляндии в столице Российской империи. На эту должность преимущественно назначались уроженцы Финляндии.

В 1860 г. Финляндии было разрешено иметь собственную валюту - марку, переведенную в 1878 г. на золотую основу. Финляндский Сенат имел право заключать внешние займы, регулировать внешнеторговые обороты с иностранными государствами и с Россией на основе собственных таможенных тарифов.

Во второй половине XIX века автономный статус Финляндии укрепился. Общему собранию сената в 1869 году было разрешено самостоятельно решать ряд дел, связанных с управлением княжеством. По военной реформе 1878 года Финляндия получила право на создание собственной армии. В 1863 году император Александр II придал финскому языку равный со шведским статус. Финские историки впоследствии оценили этот акт как шаг к рождению нации, отличной от той, которая представляла в начале XIX века бывшую метрополию - Швецию²¹⁹.

В 1878 г., во время русско-турецкой войны, опасаясь выступления Швеции против России, Александр II пошел на создание особых финских стрелковых батальонов. Финские войска не подчинялись военному министру, а находились в подчинении местного генерал-губернатора. Они комплектовались только уроженцами Финляндии, имели собственные уставы и т.п.

Существование в Финляндии собственной администрации, не подотчетной российским министерствам, собственного законодательства, уходившего корнями в шведскую государственно-правовую практику XVII - XVIII вв. и не имевшего ничего общего с законами Российской империи, всегда воспринима-

²¹⁸ Там же.

²¹⁹ Юссила О. и др. Политическая история Финляндии. М., 1998. С. 45, 65.

лось правящими кругами как серьезное препятствие к укреплению основ самодержавной власти и нежелательный пример для отечественных либералов. В то же время верхи бюрократии не хотели получить в непосредственной близости от столицы еще один революционный очаг и действовали весьма осмотрительно. Так, финляндский генерал-губернатор Ф.Л. Гейден (1881-1897), избрал тактику поддержки части финляндской интеллигенции и буржуазии в их стремлении восстановить в правах финляндский язык в обмен на отказ от сепаратистских устремлений. В своей записке Александру III он утверждал, что установление полного единообразия в государственном, административном и общественном строе, «желательно для русского самолюбия, но не желательно для пользы дела», и это побуждает «примениться к потребностям населения настолько, насколько это не может оказаться вредным для Империи»²²⁰.

Особую озабоченность окружения Александра III вызывали недостаточная четкость государственных актов, определяющих принципиальные начала вхождения Финляндии в состав России, и проблема разграничения общеимператорского и финляндского законодательства. В 1885 г. Александр III учредил специальный комитет, призванный провести систематизацию сохранявших силу государственно-правовых актов Финляндии. По результатам работы комитета императору был представлен доклад, который рекомендовал укрепить государственно-правовые основы финляндской автономии и отражал интересы национальной буржуазии в области управления внутренними делами княжества. Такой подход встретил решительный протест министра юстиции Н.А. Манасеина и главноуправляющего кодификационным отделом при Государственном совете Э.В. Фриша. К тому же явной слабостью позиций финляндской стороны была апелляция к старым шведским законам. Например, когда в 1883 г. Ф.Л. Гейден направил в Сенат проект предоставления финскому языку равного статуса с шведским, прокурор финляндского сената, выступавший в роли третьей стороны и толкователя местных законов, отверг его на том основании, что признание за финским языком официальных прав противоречит закону 1734 г., по которому шведская сторона запрещала в судебных учреждениях Финляндии применение «чужих языков». Тогда Александр III своим указом в конце 1883 г. объявил об уравнивании финского и шведского языков в деятельности низших судебных инстанций. В ответ на это финляндский генерал-губернатор Ф.Л. Гейден в очередной всеподданнейшей записке Александру III в конце 1890 г. подчеркнул, что «нельзя допустить возможности утверждения для названного края государственных законов Швеции, умаляющих в сем отношении державные права российского монарха»²²¹. Записка отличалась большей четкостью оценок и централизаторским духом, хотя Гейден продолжал отстаивать известную самостоятельность финляндских властей в местном управлении.

1 августа 1891 г. Александр III предписал министру-статс-секретарю Финляндии согласовывать все законопроекты, если они в какой-либо степени

²²⁰ Суни Л.В. Самодержавие и общественно-политическое развитие Финляндии в 80-90 гг. XIX в. - Л., 1982. - С. 30-31.

²²¹ Там же. - С. 39-40.

касались интересов империи, с соответствующими министерствами России. Но поскольку четкого разделения местного и общеимперского законодательства, как сказано выше, не существовало, то практически любой законопроект мог быть передан на рассмотрение петербургских канцелярий. В том же году было установлено, что вся переписка министра-статс-секретаря и генерал-губернатора должна была вестись на русском языке. Отныне при назначении на административные должности в Финляндии предпочтение отдавалось лицам, владевшим русским языком. Затем 7 июня 1900 года последовал манифест «О постепенном введении русского языка в делопроизводство». В 1894 году в Уголовном уложении Великого княжества финляндского было закреплено указание на то, что финны являются российскими подданными.

С конца XIX века российское самодержавие предпринимает попытки ограничить финляндскую автономию. Манифестом от 3 февраля 1899 года из юрисдикции финляндского сейма были изъяты вопросы, имеющие общегосударственное значение. В 1899 году был издан манифест «О порядке издания общих для всей империи со включением Финляндии законов».

Вместе с тем российская администрация в своих действиях по отношению к финляндской автономии была явно непоследовательна и действовала чрезмерно осторожно. Видимо, причина этого состояла в позиции Александра III. По свидетельству министра финансов С.Ю. Витте император говорил: «Мне финляндская конституция не по душе. Я не допущу ее дальнейшего расширения, но то, что дано Финляндии моими предками, для меня так же обязательно, как если бы это я сам дал. И незыблемость управления Финляндией на особых основаниях подтверждена моим словом при вступлении на престол»²²².

Из всех проблем, возникших к концу XIX в. в российско-финляндских отношениях, на первое место вышел вопрос о ликвидации национальных вооруженных сил Финляндии. Курс на ограничение автономии Великого княжества Финляндского ярко проявился в политике генерал-губернатора Финляндии Н.И. Бобрикова²²³. Ее итогом стала ликвидация национальных вооруженных сил, усиление русификации администрации и школьного образования, полное или частичное закрытие 72 периодических изданий и ряда общественных организаций, высылка из Великого княжества Финляндского оппозиционных политических деятелей. В 1900 г. население Финляндии было призвано «участвовать в защите Престола и Отечества, подчиняясь, наряду со всеми верноподданными, узаконениям, единство Русской Армии обеспечивающим»²²⁴.

Финские политические деятели справедливо видели в местной военной организации важный элемент упрочения особого государственного устройства Финляндии. С другой стороны, военный министр Российской империи А.Н.

²²² Витте С.Ю. Воспоминания. - М., 1960. - Т. 3. - С. 258

²²³ Н. И. Бобриков ликвидировал финскую армию, усилил русификацию администрации, школьного образования, организовал издание газет на русском языке, усилил положение православной церкви в Финляндии. О деятельности Н.И. Бобрикова подробнее см.: Полвинен Т. Держава и окраина. СПб., 1998.

²²⁴ Коркунов Н.М. Русская государственное право. Т. 1. Введение и общая часть. 6-е изд. - СПб., 1908. - С. 202-205.

Куропаткин во всеподданейшем докладе Николаю II в 1898 г. доказывал, что в интересах империи надо унифицировать воинские системы, покончить в этом плане с «обособленностью» Финляндии.

Все эти акты были встречены массовой кампанией гражданского неповиновения, ростом организованного национального, рабочего, а затем социал-демократического движения. Наиболее радикально настроенные деятели стали поощрять террор. 4 июня 1904 г. Н.И. Бобриков был убит. В ходе начавшейся революции в России военизированные организации возникли в Финляндии как у левых (красная гвардия), так и у правых политических сил. Самодержавие было вынуждено уступить и манифест 3 февраля 1899 г. был отменен.

Революционные события 1905 года заставили самодержавие скорректировать курс в отношении Финляндии. В июне 1906 года был издан манифест, который подтвердил, что высшим органом управления в княжестве является однопалатный сейм, формируемый на основе всеобщего равного избирательного права. Отмена сословного характера сейма привела к тому, что с 1907 года в Финляндии стал действовать однопалатный парламент.

Стабилизация внутривластной обстановки привела к тому, что была предпринята новая попытка усилить роль общеимперского законодательства и управления в княжестве. В 1910 году была предпринята попытка разрешить вопрос о положении сейма в системе российских представительных учреждений. Великому княжеству Финляндскому было предписано посылать в Государственную думу четырех и в Государственный совет двух членов. Столыпин считал это временной мерой на пути перехода к обычной системе выборов в думу и Государственный совет, как во всех генерал-губернаторствах России. Однако сейм отказался выдвигать своих представителей в российские высшие законодательные органы. Это предложение российского правительства и отказ членов сейма имели весьма глубокий подтекст. Финские публицисты, юристы, политики с конца XIX века активно доказывали, что во взаимоотношениях России и Финляндии не существует верховного государственного законодательного органа, распространяющего свою компетенцию в равной мере и на Россию и на Финляндию, постепенно приходя к отрицанию верховных прав самодержца в отношении Великого княжества Финляндского.

17 июня 1910 года был издан закон «О порядке издания касающихся Финляндии законов и постановлений общегосударственного значения». Фактически это была программа унификации законодательства, государственной и экономической жизни Финляндии, приведение ее в единство с общероссийскими нормами. Закон вызвал недовольство в Финляндии. Большинство юристов и чиновников считали, что он не имеет силы на территории Великого княжества Финляндского, так как его принятие противоречит манифесту Александра I, в котором говорилось, что никакой касающийся княжества «коренной» закон не мог быть издан, отменен или изменен без согласия сейма.

Принятие закона 1910 года без согласия сейма дало основание его членам считать закон, не имеющим силы. Члены сейма заявили, что закон от 17 июня 1910 года, на который опирался законопроект, не имеет силы на территории

Финляндии, поскольку не одобрен сеймом²²⁵. Российское правительство, наоборот, считало этот закон вступившим в силу, и он стал основой для последующей нормотворческой деятельности в отношении Финляндии. В первую очередь предполагалось рассмотреть проекты законов об уравнивании прав русских уроженцев в Финляндии с правами местных граждан и о производстве из финляндской казны платежей Государственному казначейству взамен отбывания финнами воинской повинности²²⁶.

Помимо мер общеимперского характера были предприняты попытки дальнейшей интеграции административного законодательства Финляндии. Так, в 1911 году было издано постановление о порядке административной ответственности финляндских чиновников. Принятые в 1913 году бюджетные правила ограничили возможности сейма распоряжаться финляндскими бюджетными фондами имперского подчинения²²⁷.

Накануне Первой мировой войны в Финляндии фактически действовала параллельная система органов управления - российская и финская. При этом российская администрация в Финляндии обладала довольно ограниченными возможностями для действенного руководства делами княжества.

К 1914 году на различных стадиях рассмотрения находился целый пакет касающихся Финляндии мер. Среди них особое место занимала программа генерал-губернатора Финляндии Ф.А. Зейна. Ею предполагалось установить подсудность финляндских должностных лиц имперским судам, передачу в эти суды дел по государственным преступлениям; планировалось изменить законы и правила о печати, введя предварительную цензуру; наложить ограничения на деятельность публичных собраний и общественных организаций.

Предложения Зейна были рассмотрены Особым совещанием по делам Великого княжества Финляндского в мае 1911 года. Их доработка была поручена Подготовительной комиссии при Особом совещании по делам Великого княжества Финляндского под руководством Н.Н. Корево²²⁸. Комиссия работала до марта 1913 года. Главным результатом ее деятельности стал проект программы мероприятий в области финляндского законодательства. Проект дополнял и развивал программу Зейна²²⁹.

Совет министров одобрил подготовленный документ в апреле 1914 года, в сентябре программа была одобрена Николаем II. В своем окончательном варианте она состояла из двух разделов: мероприятия по укреплению центральной государственной власти в Финляндии и мероприятия, направленные на достижение сближения Финляндии с остальными частями империи.

По сравнению с проектом Корево был добавлен пункт о пределах полномочий финляндских чиновников и их участия в деятельности политических партий. Исключительное внимание Совета министров к деятельности финляндской администрации было не случайно. Вопрос о финляндском чиновничестве

²²⁵ РГИА. Ф. 1276. Оп. 18. Д. 413. Л. 102.

²²⁶ Аврех А. Я. Столыпин и Третья дума. М., 1968. С. 78-89.

²²⁷ Корево Н. Н. Финляндия и общественное законодательство. Пг., 1914. С. 23-25.

²²⁸ РГИА. Ф. 1276. Оп. 18. Д. 407. Л. 5-9.

²²⁹ Там же. Л. 232-235.

был едва ли не самым острым. Чиновники-финны принимали активное участие в деятельности политических партий. Это вызывало особое раздражение Зейна и его сторонников и, кроме того, шло вразрез с основополагающими принципами деятельности российской бюрократии²³⁰. В идеале предполагалось полностью вытеснить местных уроженцев с ключевых постов в аппарате княжества. Для этого программой предусматривалось принять закон об уравнивании прав русских подданных в Финляндии с правами местных граждан. Этот закон давал право российским подданным занимать административные должности наравне с финнами.

Программа была опубликована в ноябре 1914 года. Хотя в правительственных кругах считалось, что единственной целью программы является укрепление правительственного авторитета в Финляндии, ее экономическое и политическое сближение с другими частями империи, обеспечение безопасности государственных границ, население Финляндии восприняло ее негативно. Публикация программы в начале Первой мировой войны подготовила благодатную почву для усиления прогерманской ориентации части населения Финляндии. Но правительственные верхи империи не приступили к ее реализации: война поставила царское правительство перед необходимостью решать более неотложные задачи, чем пересмотр финляндского законодательства. Программа 1914 года осталась лишь демонстрацией намерений самодержавия, своеобразным политическим ориентиром.

С введением в Финляндии военного положения 17 августа 1914 года появились новые юридические основания, для реализации там решений имперских властей²³¹. Обязательными на период войны в Великом княжестве Финляндском стали распоряжения военных властей и обязательные постановления генерал-губернатора. Но широкие полномочия, которые получили русские военные и гражданские чиновники, реализованы не были, поскольку население Финляндии проявляло полную лояльность в отношении России.

В ноябре 1914 года члены Совета министров осознали необходимость изменения довоенного курса в отношении Финляндии, считая при этом, что послевоенная политика в княжестве будет прежней. Члены правительства весьма четко сформулировали свои взгляды в отношении Финляндии. Д.В. Кривошеин сказал: «Настроение Финляндии лояльно-показное. Не верю им. Но ведут себя хорошо, умно и корректно. Не надо ли и нам взять политику «показной снисходительности» на военное время, отнюдь этим не предрешая будущего после окончания войны. Тогда из «показной» опять «реальная» политика»²³².

Вступая на путь политики «показной снисходительности», необходимо было действовать последовательно, в тесном союзе гражданских и военных властей. Но в условиях войны крайне сложно было отказаться от полного вме-

²³⁰ Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1997. С. 236

²³¹ Сборник узаконений, а также мер и распоряжений Правительства, изданных по Финляндии на время войны, обнародованных или оповещенных в Собрании узаконений и распоряжений правительства по 31 декабря 1915 г. Пг, 1916. С. 1.

²³² Там же. С. 102.

шатательства в дела важного в стратегическом, политическом и экономическом отношении региона. Поэтому предложение Кривошеина оставить Финляндию в покое выполнить на практике оказалось крайне трудно.

Таким образом, история управления национальными окраинами российской империи в XIX - начале XX века позволяет говорить о том, что к 1917 году окончательно формируется, новая концепция, управления этими территориями. Финляндия, став частью Российской империи, впервые в своей истории приобрела государственность, хотя и с определенными ограничениями. Царство Польское имело достаточно либеральную конституцию, которой присягнул Александр I. С начала XIX века можно было наблюдать осторожное вмешательство имперской власти в жизнь большинства окраин. Следствием этого было возникновение системы военно-народного управлений и введение статуса полуавтономной территорий для Финляндии. Со второй половины столетия и вплоть до 1917 года доминирующей становится тенденция отказа от особых систем управления окраинами. Рождение в 30-х годах XIX века «теории официальной народности», ставшей, несмотря на периодические отступления, на долгие годы официальной государственной доктриной самодержавия, потребовало целого ряда внутри- и внешнеполитических мероприятий по ее реализации. Политика самодержавия в Великом княжестве Финляндском, получившая в зарубежной историографии (особенно финской) наименование политики русификации, в большей степени была политикой административно-правовой централизации. Основное внимание в программных документах конца XIX - начала XX века было уделено укреплению позиций российской администрации и усовершенствованию законодательного механизма. В этой связи на первом месте стояла задача укрепления единого административно-правового пространства империи. Решение этой задачи совпало с зарождением на окраинах России движения к национальному самоопределению. Поэтому практически любые шаги на пути унификации системы регионального управления встречали негативную реакцию либеральных общественно-политических кругов. В этих условиях консервативное крыло сформулировало и стало активно пропагандировать идею национальной империи. Принцип единства государства трансформировался в лозунг единения русского народа и создания «империи русских». Опыт управления окраинами во второй половине XIX - начале XX века показывает, что эта идея не стала достоянием широких слоев населения. Более того, национальная политика в Прибалтике, Польше, Финляндии привела к тому, что усилилось движение к отрыву от Российской империи внутри правящей элиты.

Завершая рассмотрение наиболее значимых направлений общественно-политической мысли конца XIX - начала XX вв. в области национально-государственного строительства, следует отметить, большой интерес русского общества к этой проблеме и разброс мнений о национально-территориальном облике будущей России. Вместе с тем, большинство политических партий и общественных движений стояли на позициях сильного, единого, многонационального государства, и в лучшем случае признавали культурно-национальную автономию, как форму учета национальных особенностей не-

русских народов. Представляется, что основной причиной такого единодушия была общность судеб всех народов России, их участие в строительстве имперской государственности. Современный исследователь национальных проблем Л. Гатагова отмечает, что Россия никогда не была похожа на колониальные империи Запада: каждый народ сохранил «...свою особую ментальность, во многом определявшую взаимоотношения с государством, влиявшую на место и роль того или иного народа в системе имперских координат»²³³.

Осторожность в национальных окраинах проявляла и русская православная церковь, хотя по российским законам она имела существенные преимущества. По свидетельству находившегося в России французского майора де Лакоста - «у русских миссионеров нет, ибо они стремятся приобрести доверие покоренных народов, не противоречить им ни в верованиях, ни в обычаях»²³⁴.

Вместе с тем следует признать, что многие вопросы национально-государственного устройства в Российской империи не были решены. Правительственная политика в национальных окраинах не отличалась стабильностью и постоянством. Система управления в отдельных регионах много раз менялась от предоставления им широких полномочий до полного игнорирования их особенностей. Требовалась определенность в законодательстве по вопросам автономии и федерализма. Отсутствовал специальный общероссийский орган управления национальными окраинами. Поэтому в начале XX века, в условиях масштабного экономического и политического кризиса, обострились проблемы государственного строительства в рамках единого многонационального государства.

²³³ Гатагова Л. Империя: идентификация проблемы // Исторические исследования в России. Тенденции последних лет. - М., 1996. - С. 340.

²³⁴ Цит. по: Национальная политика России: история и современность. - М., 1997. - С. 175.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблемы государственного устройства в полиэтнической России всегда были в центре внимания политологов, социологов, историков и юристов. Постановка этих проблем определялась недостаточным вниманием власти к жизни регионов, несовершенством законодательства в области государственного устройства, ошибками и просчетами в национальной политике. Переломным этапом в истории российской государственности следует считать конец XIX - начало XX вв., когда вопросы реформирования всех институтов власти оказались на повестке дня молодого российского парламента.

Формирование Российской империи как многонационального унитарного государства проходило на протяжении веков различными путями, от мирной колонизации Приморья, Сибири и Дальнего Востока до военной экспансии в борьбе с другими державами (Финляндия, Польша). Царское правительство, опасаясь бесконечного расширения границ, действовало осторожно и осмотрительно, поэтому многие народы входили в состав России добровольно, надеясь найти защиту и покровительство. Представляется, присоединение новых территорий в период формирования Российской империи не всегда вызывало оптимизм у официальных властей. Царское правительство видело определенную угрозу для России на пути безграничного присоединения новых территорий, поэтому нередко давало согласие на включение того или иного района, области или города в состав Империи только после того, как оно уже фактически осуществилось усилиями местной администрации. Некоторые государства добровольно уступали России часть своих территорий. Так были присоединены иранские провинции Гилян, Мазендаран, Астрабад. Некоторые земли были проданы или обменены, как Аляска или Курильские острова. Подчас Россия из-за сложности управления не шла на прямое присоединение территорий, ограничиваясь установлением протектората²³⁵.

Необходимо подчеркнуть, что в процессе формирования Российской империи сложилась весьма специфическая система управления и достаточно сложное административно-территориальное деление. В этой связи прослеживалась сложность и разветвленность системы управления, национальные районы и присоединенные к Российской империи народы не выделялись особым законодательством, существовали в рамках единого унитарного государства. Вместе с тем внутри отдельных регионов имелись особенности, характерные только для данных областей государства.

Наиболее сложные и противоречивые процессы происходили с XVIII по начало XX вв. в Прибалтике, на Украине, в Царстве Польском, в Финляндии, в Средней Азии и Закавказье. Представляется, что частые изменения в характере управления и отношения имперских властей были связаны с особым положением этих территорий: перечисленные районы Российской империи никогда не были «по настоящему» русскими, отличались не только хозяйственной специализацией и политическими ориентирами, но и менталитетом, мировоззрени-

²³⁵ Национальная политика России: история и современность. - М., 1997. - С. 48.

ем, религией. Поэтому выбор оптимальных отношений между империей и национальными окраинами был долгим и нелегким.

В результате исследования развития формы государственного единства и организации управления национальными регионами Российской империи можно выделить две взаимосвязанные тенденции: тенденцию к усложнению, вызванную расширением территории Империи, и тенденцию к упрощению, обусловленную политикой царизма на укрепление централизации, единообразия и в определенной мере русификации национальных районов. При этом архаичные, чисто феодальные формы государственного единства, такие как сюзеренитет - вассалитет и личная уния, сменяются свойственными буржуазному государству отношениями административной инкорпорации и унитаризма²³⁶.

Однако, несмотря на общую тенденцию централизации империи, национальные образования, входящие в ее состав, можно разделить на две группы. К первой группе следует отнести районы, которые к концу XIX - началу XX вв. были полностью инкорпорированы, не имели собственного, отличного от общероссийского управления и статуса. На Украине, в Молдавии, Прибалтике, Закавказье, Казахстане и значительной территории Средней Азии существовавшая ранее государственность была постепенно упразднена, на их территории действовали единые имперские законы, существовало единое административное деление, система администрации, делопроизводства и суда.

Вторую группу национальных образований составляли Финляндия и Польша, которые имели особый правовой статус. Финляндия, став частью Российской империи, впервые в своей истории приобрела государственность, хотя и с определенными ограничениями. Царство Польское с 1815 по 1831 гг. имело достаточно либеральную конституцию, которой присягнул Александр I. Правовой статус Финляндии и Польши был постоянным предметом дискуссий среди дореволюционных государствоведов.

История управления окраинами Российской империи показывает, что, хотя самодержавием предпринимались меры по укреплению связей окраин с империей, сама система управления во многих случаях обеспечивала развитие национальной обособленности этносов. Негативные последствия этой политики стали проявляться к концу XIX столетия. История управления окраинами России в контексте распада империи в 1917 году ставит перед нами весьма актуальную проблему: о степени ассимиляции этносов в полиэтническом государстве. Ассимилирующая способность государства неотделима от ассимилирующей способности титульной нации. Только комплексное воздействие этих сил способно внести в жизнь отдельных национальностей те компоненты, которые будут поддерживать их связь с государством. Отдельные попытки пойти по пути народно-государственной ассимиляции в начале XX века самодержавие предпринимало на среднеазиатских окраинах и в Закавказье. Именно там наиболее перспективной виделась русская колонизация не только как способ развития экономики, но и как средство укрепления связей окраин с российским

²³⁶ См.: История отечественного государства и права. Ч. 1.: Учебник /Под ред. проф. О.И. Чистякова. - М.: Изд. БЕК, 1999. - С. 253.

имперским центром. Но этот подход был вызван задачами экономического развития регионов и был скорее исключением, чем правилом. В целом наиболее перспективным способом укрепления связей окраин с имперским центром признавалась административно-правовая централизация. Единство учреждений с единым государственным языком должно было обеспечить не только связь окраин с центром, но и приближение национальных групп к русскому языку и культуре через овладение ими в силу практической необходимости.

Краткий обзор формирования Российской империи позволяет отметить отсутствие четкой системы и единства в управлении национальными окраинами России. Приход к власти новых императоров, наместников, генерал-губернаторов мог повлечь за собой коренные изменения в системе управления отдельными частями страны.

В области административно-территориального устройства России, необходимо отметить, что между XVII веком и 1917 годом административно-территориальное устройство России весьма заметно продвинулось по пути, ведущему от средневековья к современности.

Процесс модернизации административно-территориального устройства Российской империи проходил в рамках традиционной самодержавной монархии (абсолютизма), для которой характерен бюрократический механизм. Огромную роль играла и остававшаяся неизменной сословная структура общества. В этих условиях данный процесс осуществлялся «сверху», причем его организаторы стремились не к созданию чего-то принципиально нового, а к сохранению «священного и неприкосновенного», за рамки которого преобразования не должны были выходить.

В этой связи преобразования носили преимущественно «технологический» характер, выражавшийся в увеличении сети органов и их внутренней структуры, в специализации по территориальному и отраслевому признакам. Объективно это было, в общем, полезно для страны, но, как правило, совершенно недостаточно.

Сложнейшей проблемой оставался национальный вопрос. Административно-территориальное устройство многонациональной страны (имеющей национальные регионы), дилемма «унитарное государство или федерация» - это сложнейший аспект модернизации, что мы наблюдаем и сегодня.

Самодержавие с его принципиальной неподвижностью (или малоподвижностью) не могло не оказаться в тупике. Временное правительство совершило ряд принципиально верных шагов - прежде всего передачу власти органам самоуправления, избираемым на демократической основе, но при этом наибольшие трудности испытывало именно в национальном вопросе.

Сохраняла свою остроту традиционная для огромной страны проблема соотношения между общероссийскими (высшими и центральными) и региональными органами. При этом объективные (то есть неизбежные) трудности тесно переплетались с бюрократическими амбициями и идеологическими догматами самодержавия. Существенной помехой на пути прогресса оставалось

чиновничество, профессиональный уровень которого хотя и повышался, но недостаточно, а политические позиции в целом оставались консервативными.

С другой стороны, все большее значение приобретала неизбежная для всякой развитой государственности (а в России появившаяся с учреждением министерств) проблема соотношения между территориальными и отраслевыми сферами государственного механизма. Наконец, либеральные реформы породили жгучую проблему взаимоотношений между органами бюрократическими и выборными (земское и городское самоуправление, мировые суды). Данная проблема не только играла важную роль сама по себе, но и влияла на решение обеих вышеуказанных проблем. Земские и городские органы при всех их недостатках могли бы стать ступеньками к гражданскому обществу, если бы они постепенно демократизировались и усиливались. Но именно этого и не произошло. Российские реформы обычно бывали не «опережающими», а «догоняющими» и «отстающими». Особо нужно отметить не совмещение реформ центрального и местного аппарата, а их чередование, что порождало немалые проблемы в отношениях между ними.

Процесс подготовки и проведения «великих реформ», а затем и контрреформ был, в общем, достаточно единообразен. Прежде всего, он носил сугубо бюрократический характер. Соответствующие проекты готовились и рассматривались в структурных частях соответствующих министерств и в специально создававшихся комитетах и комиссиях - разумеется, в обстановке строжайшей секретности. «Общественность» была иногда представлена дворянскими сословными органами, ученые порой привлекались в качестве экспертов. Подготовленные законопроекты поступали в высший законосовещательный орган - Государственный совет, а оттуда - на утверждение императора.

Указанный процесс неизбежно сопровождался острой закулисной борьбой между различными группировками и отдельными деятелями. Большое значение имела степень влияния на императора.

В политическом отношении борьба шла между либералами и консерваторами. Главным творцом реформ явились либеральная бюрократия, представители которой понимали, что управлять страной по-старому нельзя и что нужны существенные преобразования. Консерваторы же этого не понимали и старались свести дело в лучшем случае к формальным поправкам.

В итоге «великие реформы» оказались глубоко противоречивыми. С одной стороны, они, безусловно, были шагом вперед, но, с другой стороны, шага этого неизменно оказывалось недостаточно (или делался он не совсем в ту сторону), и возникали новые проблемы и конфликты, приводившие к очередному кризису системы.

ЛИТЕРАТУРА

Нормативно-правовые источники

1. Законодательные акты переходного времени. 1904-1906., - СПб, 1909. – 1018 с.
2. Международные трактаты и законодательные акты, касающиеся вопроса о государственно-правовом отношении Царства Польского и Российской империи. СПб., 1906.
3. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. Т. 42. Отделение второе № 45265. – 781 с.
4. Полное собрание законов Российской империи. - СПб., 1907. Т. 1. – 633 с.
5. Российское законодательство X-XX веков. В 9-ти тт. Т. 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма. - М., 1987. – 527 с.
6. Российское законодательство X—XX веков. Т. 7. Документы крестьянской реформы. М., 1989.
7. Российское законодательство X—XX веков. Т. 8. Судебная реформа.
8. Свод военных постановлений 1869 года. Изд. 3-е. Кн. 1. - СПб., 1907. – 317 с.
9. Свод законов Российской империи, дополненный по Продолжениям 1906, 1908, 1909 и 1910 гг. и позднейшим узаконениям 1911-1912 гг. /Составители Н.Е. Озерецковский и П.С. Ципкин. 2-е изд. - СПб., 1913. Кн. 1, Т. 2. – 900 с.
10. Сборник узаконений, а также мер и распоряжений Правительства, изданных по Финляндии на время войны, обнародованных или оповещенных в Собрании узаконений и распоряжений правительства по 31 декабря 1915 г. Пг, 1916.
11. Свод законов Российской империи, дополненный по продолжениям 1906, 1908, 1909 и 1910 гг. и позднейшим узаконениям 1911 и 1912 гг. / Под ред. А. А. Добровольского. Кн. первая. Т. 1—4. СПб., 1913.

Опубликованные документы и материалы

12. Всеподданейшая записка по управлению Кавказским краем генерал-адъютанта графа Воронцова-Дашкова. - СПб., 1907. – 179 с.
13. Всеподданейший отчет за пятилетие управления Кавказом генерал-адъютанта графа Воронцова-Дашкова. СПб., 1910.
14. Государственная Дума. Стенографический отчет. Первый созыв. Сессия I. Ч. 2. - СПб, 1906. – 2013 с.
15. Государственная Дума. Стенографический отчет. Второй созыв. Сессия II. Ч. I. - СПб., 1907. – 2344 с.
16. Государственная Дума. Указатель к стенографическим отчетам. Второй созыв. Сессия I. - СПб., 1907. – 739 с.

17. Государственная Дума. Периодические обзоры ее работы. - СПб., 1907. – 442 с.
18. Государственная Дума. Стенографический отчет. Третий созыв. Сессия I. Ч. 1 - СПб., 1909. – 3119 с.
19. Государственная Дума. Стенографический отчет. Третий созыв. Сессия II. Ч. 2 - СПб., 1909. – 2724 с.
20. Государственная Дума. Стенографический отчет. Третий созыв. Сессия IV. Ч. 1 - СПб., 1909. – 1609 с.
21. Государственная Дума. Личный алфавитный указатель к стенографическим отчетам. Четвертый созыв. Сессия I. - СПб., 1913. – 695 с.
22. Государственная Дума. Стенографический отчет. Четвертый созыв. Сессия I. Ч. 2. - СПб., 1913. – 2252 с.
23. Государственная Дума. Стенографический отчет. Четвертый созыв. Сессия I. Ч. 1. - СПб., 1913. – 2438 с.
24. Государственная Дума. Стенографический отчет. Четвертый созыв. Сессия II. - СПб., 1913. – 2096 с.
25. Запросы по финляндскому управлению. Государственная Дума. Созыв третий. Заседание 1, 5 и 12 февраля, 5, 12 и 13 мая 1908 г. - СПб., 1909. – 306 с.
26. Кавказские депутаты в III Государственной Думе. - Баку, 1912. – 144 с.
27. Кавказский запрос в Государственной Думе. - Тифлис, 1909. – 104 с.
28. Национальная политика в императорской России: Сб. документов. М., 1997.
29. Национальная политика в императорской России: Сб. документов. М., 1997.
30. 62 речи министров во 2-ой Государственной Думе. - М., 1908. – 278 с.
31. Протоколы Центрального Комитета конституционно-демократической партии. В 6-ти тт. - М.: РОССПЭН, 1998. - Т. 2. – 519 с.
32. Под стягом России. Сборник архивных документов. - М., 1992. – 432 с.
33. Самодержавие и земство. Конфиденциальная записка министра финансов статс-секретаря С. Ю. Витте (1893). 2-е изд. Штутгарт, 1903.
34. Совет министров Российской империи в годы первой мировой войны: Сб. документов. СПб., 1999.
35. Сборник РИО. Т. 88.

Архивные материалы

Государственный архив Российской Федерации

36. Ф. 102 - фонд Департамента полиции
37. Ф. 579 - фонд Милюкова П.Н.
38. Ф. 677 – фонд Валугева П.А.
39. Ф. 1190 - фонд Кокошкина Ф.Ф.
40. Ф. 1779 - фонд Канцелярии Временного правительства
41. Ф. 1799 - фонд Предпарламента

42. Ф. 1810 - фонд Комиссии по делам о выборах в Учредительное собрание.

Российский государственный исторический архив

43. Ф. 821. - фонд Департамента духовных дел иностранных исповеданий (1910-1917 гг.)

44. Ф. 1276. - фонд Совета Министров (1905-1917 гг.)

45. Ф. 1278 - фонд Государственной Думы.

46. Ф. 1282 – фонд Лорис-Меликова М.Т.

Воспоминания

47. Витте С.Ю. Воспоминания. - М., 1960. – 718 с.

48. Витте С.Ю. Избранные воспоминания, 1849-1911 гг. Т. 2 - М.: Терра, 1997. – 400 с.

49. Милюков П.Н. Воспоминания. В 2-х тт. - М., 1991. – 528 с.

50. Милюков П.Н. Воспоминания (1859-1917). - Т. I-II. - Нью-Йорк, 1954. – 636 с.

Периодические издания

51. Литературная Россия. - 1990. - 8 июня.

52. Новый путь. - 1906. - 22 февраля.

53. Национальные проблемы. - 1915 - № 4.

54. Русские ведомости. - 1909. - № 254 от 5 ноября.

55. Русские ведомости. - 1910. - № 101 от 5 мая.

56. Русские ведомости. - 1911. - № 120 от 27 мая.

57. Русские ведомости. - 1914. - № 43 от 21 февраля.

58. Русские ведомости. - 1908. - № 29 от 7 февраля.

58. Русская мысль. - 1912. - № 1.

Публицистические статьи

60. Ананьич Г.В., Ганелин Р.Ш. Николай II // Вопросы истории. - 1993. - № 2. – 58-76 с.

61. Абдурахимова Н.А. Из истории туркестанского чиновничества 2-й половины XIX - начала XX вв. // Вопросы социально-экономической истории дореволюционного Туркестана. Ташкент, 1985.

62. Бахтурина А. Ю. Воззвание к полякам 1 августа 1914 г. и его авторы // Вопросы истории. 1998. № 8. С. 67-76

63. Блиев М.М. О некоторых проблемах присоединения народов Кавказа к России // История СССР. - 1991. - № 6. – 67-84 с.

64. Греков Б.И., Шацилло К.Ф. Шелохаев В.В. Эволюция политической структуры России в конце XIX – начале XX вв. (1895-1913 гг.) // История СССР. 1988, № 5. – 36-53 с.
65. Гуламов Х.Г. Отношения России с Бухарой в конце XVIII в. // Вопросы истории. - 1991. - № 1. – 43-57 с.
66. Дякин В. Третья Государственная Дума. // Народный депутат. 1990, № 16. – 107-115 с.
67. Захарова Л.Г. Александр II // Вопросы истории. - 1992. - № 6/7. – 52-68 с.
68. Зырянов П.Н. Как работала Государственная Дума // Политическое образование. 1989, № 15. – 47-65 с.
69. Илимский Д.И. Национальная политика Сибири // Северные записки. Литературно-политический ежемесячник. – 1916 февраль. – 168-182 с.
70. Кизеветтер А.А. Вторая Государственная Дума // Русская мысль. 1907, № 7. – 134-157 с.
71. Корнеев В. В. Управление Туркестанским краем: реальность и «правовые мечтания» (60-е годы 19в.- февраль 1917г.) // ВИ. 2001. № 7. С. 58-59.
72. Лурье С.В. Русские в Средней Азии и англичане в Индии: доминанты имперского сознания и способы их реализации // Цивилизации и культуры. Вып. 2. - М., 1995. – 34-49 с.
73. Национальное государство: теория, история, политическая практика // Полис. - 1992. - № 5 – 12-24 с.
74. Польский вопрос в Совете министров в годы первой мировой войны // Волжский рубеж. Научный и публицистический журнал / Костромской гос. ун-т им. Н.А. Некрасова; Волжско-вятское отделение Академии военно-исторических наук. 2000. № 1-2. С. 11-15.
75. Сенцов А.А. Национально-государственное устройство России накануне Октября 1917 г. // Советское государство и право. - 1990. - № 11. – 118-124 с.
76. Скрипилев Е. Деятельность и внутренний распорядок Государственной Думы. // Социалистическая законность. 1990, №8. – 57 –61 с.
77. Чернуха В.Г. Александр III // Вопросы истории. - 1992. - № 11/12. – 46-64 с.
78. Яковлев А.И. Сравнительные заметки о преобразованиях в Туркестане и советской Средней Азии // Кентавр. - 1993. - № 2. – 18-39 с.

Литература

79. Авилов Б.В. Первый русский парламент. – М.: Молот, 1906. – 32 с.
80. Аврех А.Я. Распад третьеиюньской системы. - М.: Наука, 1985. – 260 с.
81. Аврех А.Я. Столыпин и третья Дума. - М.: Наука, 1968. – 520 с.
82. Аврех А.Я. Царизм накануне свержения. - М.: Наука, 1989. – 251 с.

83. Алимов А.М., Бабаходжаев А.Х. Экономические и политические последствия присоединения Средней Азии к России. - Ташкент, 1966. – 260 с.
84. Александров Н. Социал-демократическая фракция в 3-й Государственной Думе. – Б.м.: Социал-демократ, 1910. – 104 с.
85. Алексеев А.И. Освоение русскими людьми Дальнего Востока и русской Америки (до конца XIX в.). - М., 1982. – 176 с.
86. Алексеев В.П. Первый русский парламент. / Под общ. ред. Мельгунова С.П. и Шестакова П.М. – М.: Изд. Кожевниковой и Коломийцевой, 1906. – 44 с.
87. Алексеев В.П. О Государственной Думе. – Спб., 1906. – 28 с.
88. Алферье В.П. Первый дебют русского парламента. – М., 1907. – 48 с.
89. Архипова Т.Г. Высшие комитеты России 2-ой четверти XIX в. (К истории кризиса феодально-крепостнической государственности). Дисс... канд. ист. наук. - М., 1970. – 360 с.
90. Арцыбашев М.М. Грядущая гибель России. Ч. 1 - Спб., 1908. – 64 с.
91. Ананикян Б.Г. Идеино-политический крах партии Дашнакцутюн. - Ереван, 1979. – 298 с.
92. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. - М.: Норма-Инфра, 1998. – 509 с.
93. Бадаев А.Е. Большевики в Государственной Думе: Большевицкая фракция в Четвертой Государственной Думе и революционное движение в Петербурге. Воспоминания. – 8 изд. – М.: Госполитиздат, 1954. – 424 с.
94. Бачинин А.Н. «Евангелие от Сергея»: земско-самодержавный проект устроения России // Россия в новое время: выбор пути исторического развития. - М., 1994. – 276 с.
95. Бахтурина А. Ю. Принципы национальной самобытности в государственной доктрине Российской Империи XIX - начала XX вв. // Российская государственность: история и современность. М., 1997.
96. Бахтурина А. Ю. Зарождение и сущность идеи Священного Союза // Вопросы истории. М., 1997. № 4.
97. Бауэр О. Национальный вопрос и социал-демократия. - Спб., 1909. – 43 с.
98. Бельская И.В. Национальный вопрос в Государственной Думе Российской империи (1906-1917 гг.) Дисс. канд. ист. наук. – Спб., 2001. – 181 с.
99. Блинов Я. Губернаторы. Историко-юридический очерк. Спб., 1905.
100. Бонч-Осмоловский И. Работы Первой Государственной Думы. По стенограммам и отчетам. / Под. Ред. С.И. Бондарева. – Спб.: Изд. Современник, 1906. – 494 с.
101. Бородин А. П. Государственный совет России (1906—1917). Киров, 1999.
102. Варшавский С.И. Жизнь и труды Первой Государственной Думы. – М.: Изд. Сытина, 1907. – 291 с.
103. Васильев Н.П. Вторая Дума. – Спб., 1907. – 210 с.

104. Вельможко И.Н. Национальный вопрос в деятельности Третьей и Четвертой Государственных Дум. Автореф. дисс... канд. ист. наук. – М., 1998. – 28 с.
105. Винавер М.М. Конфликты в Первой Думе. – СПб.: Тип. Минкова, 1907. – 32 с.
106. Власть и реформы. От самодержавной к Советской России. - СПб., 1996. – 800 с.
107. Вошинин В.П. Переселенческий вопрос в Государственной Думе третьего созыва. – СПб., 1912. – 148 с.
108. Гатагова Л. Империя: идентификация проблемы // Исторические исследования в России. Тенденции последних лет. - М., 1996. – 346 с.
109. ГацOLEва Л.Ф. Аграрный вопрос в Государственных Думах. Дисс... канд. экон. наук. – М., 1959. – 202 с.
110. Гессен В.М. Автономия, федерация и национальный вопрос. - СПб., 1906. – 68 с.
111. Гессен В. М. Вопросы местного управления. СПб., 1904.
112. Герасименко Г. А. Земское самоуправление в России. М., 1990.
113. Гершельман Ф. Причины неурядиц на Кавказе. СПб., 1908.
114. Герье В.И. Вторая Государственная Дума. – М.: Тип. Яковлева, 1907. – 380 с.
115. Герье В.И. О конституции и парламентаризме в России. – М., 1906. – 31 с.
116. Голубев В.С. Вторая Государственная Дума. – СПб.: Народное право, 1907. – 32 с.
117. Голубева Е.И. Представительное учреждение в системе государственного управления России: (Начало и конец XX в. Сравнительный анализ) / РАГС. – М.: Изд. РАГС, 1995. – 112 с.
118. Гольцблат А.А. Развитие идеи правового государства в России. 1905-1917 гг. Дисс... канд. юрид. наук. - М., 1994.- 172 с.
119. Государственность России: Государственные и церковные учреждения, сословные органы и органы местного самоуправления, единицы деления (конец XV в. - февраль 1917 года): Словарь-справочник. Кн. 1. - М., 1996. – 457 с.
120. Градовский А.Д. Собрание сочинений. Т.9. Начало русского государственного права. Ч. III. Органы местного самоуправления. - СПб., 1904. – 600 с.
121. Гредескул Н.А. Проект закона о равноправии // Первая Государственная Дума. Вып. 2. - СПб., 1907. – 254 с.
122. Грибовский В.М. Государственное устройство Российской империи. – Одесса: Тип. «Техникъ», 1912. – 258 с.
123. Грушевский М. Единство или распадение России? - СПб., 1907. – 174 с.
124. Губаханова Р.А. Государственные учреждения в Дагестане в пореформенный период // Государство и государственные учреждения в дореволюционном Дагестане. Тематический сборник. - Махачкала, 1989. – 178 с.

125. Дамещек Л.М. Внутренняя политика царизма и народы Сибири (XIX – начало XX вв.) – Иркутск, 1986. – 196 с.
126. Деев А.С. Указатель книг и брошюр о Государственной Думе 1905-1912 гг. Опыт библиографии. – Спб., 1913. – 60 с.
127. Демин В.А. Государственная Дума России. (1906-1917 гг.). Механизм функционирования. - М., 1996. – 214 с.
128. Джангвеладзе Г.А. Банкротство антипролетарских партий в Грузии. - Тбилиси, 1981. – 80 с.
129. Джемалова М.К. Завоевание северного Таджикистана царской Россией. Автореф. дисс... канд. ист. наук. - Душанбе, 1990. – 26 с.
130. Дзидзоев Р.М. Формирование конституционного строя в России. 1905-1907 гг. Дисс... докт. юрид. наук. – М., 1999. – 382 с.
131. Дзидзоев Р.М. Образование и развитие конституционного строя в России.: Монография /Под ред. к.ю.н., доц. П.А. Магометова. - Владикавказ: Сев.-Осет. гос. универ., 1996. – 312 с.
132. Дзидзария Г.А. Народное хозяйство и социальные отношения в Абхазии в XIX в. (до крестьянской реформы 1870 г.). - Сухуми., 1958. – 393 с.
133. Драгоманов М.П. Политические сочинения. Т. 1. Центр и окраины. - М.: Освобождение, 1908. – 376 с.
134. Дулов В.И. Присоединение Тувы в 1914 г. (К 45-летию вхождения Тувы в состав России) // Тувинский научно-исследовательский институт языка, литературы и истории. Ученые записки. Вып. VII. - Кызыл, 1959. – 152 с.
135. Дума народного гнева. Сб. док. /Сост. М. Гурлянд. - Спб., 1907. – 315 с.
136. Дякин В. Третья Государственная Дума. // Народный депутат. 1990, № 16. – 107-115 с.
137. Дякин В.С. Национальный вопрос во внутренней политике царизма (Материалы к исследованию). Спб., 1998.
138. Ерезский Н.А. Государственная Дума первого созыва. – Пенза. 1907. – 111 с.
139. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. 3-е изд. - М.: Изд. Высшая школа, 1983. – 368 с.
140. Ефремов И.А. Образование и группировка партий в первой Думе. – Спб., 1907. – 136 с.
141. Ефремов И.А. Отчет избирателям о деятельности в качестве члена 3-ей Государственной Думы. Ч. 3. - Спб., 1912. – 96 с.
142. Ефремов Н.Н. Министерство юстиции Российской империи. 1802-1917 гг. - М.: Изд. ИМО, 1983. – 304 с.
143. Житловский Х. Социализм и национальный вопрос. - Киев-Петербург, 1906. – 120 с.
144. Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. Март—апрель 1917 г. М., 2001.
145. Завадская Л.В. Аграрный вопрос в первой Государственной Думе Дисс... канд. ист. наук. - М., 1947. – 273 с.

146. Золотовский Ю.Л. Государственное устройство России в программных документах политических партий в начале XX в. Дисс... канд. юрид. наук. - Воронеж, 1998. – 156 с.
147. Зорин В.Ю., Аманжолова Д.А., Кулешов С.В. Национальный вопрос в Государственных Думах России: опыт законотворчества. - М.: Информационно-издательское агенство «Русский мир», 1999. – 520 с.
148. Зорин В.Ю. Национальный вопрос в III Государственной Думе России. 1907-1912 гг. Автореф. дисс... канд. ист наук. – М., 2000. – 27 с.
149. Зорин Е.Ю. Идея разделения властей в российской политико-правовой мысли конца XIX – начала XX вв. Дисс... докт. юрид. наук. – М., 2000. – 545 с.
150. Зырянов П. Н. Третья Дума и вопрос о реформе местного суда и волостного управления // История СССР. 1969. № 6.
151. Иваненко В.Н. Гражданское управление Закавказьем от присоединения Грузии до наместничества великого князя Михаила Николаевича: исторический очерк. - Тифлис., 1901. – 533 с.
152. Иванников И.А. Проблема государственного устройства в русской политико-правовой мысли: М.А. Бакунин, К.Д. Кавелин, К.П. Победоносцев. Дисс... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д., 1995. – 181 с.
153. Иванников И.А. Проблема эволюции формы российского государства в истории русской политико-правовой мысли второй половины XIX – середины XX вв. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. – Саратов, 2000. – 43 с.
154. Иванов А.Е. Высшая школа России в конце XIX - начале XX вв. - М., 1991. – 190 с.
155. Ивановский В.В. Учебник государственного права. 4-е изд. - Казань, 1913. - Т. 1. – 501 с.
156. Ивановский В.В. Русское государственное право. Т. 1. Верховная власть и ее органы. Ч. 2. Местные управления. - Казань, 1898. – 276 с.
157. Игнатьев Е. Россия и окраины. – СПб., 1906. – 147 с.
158. Исаков С. Г. Остзейский вопрос в русской печати 60-х годов // Ученые записки Тартуского гос. ун-та. Тарту; 1961. Вып. 107.
159. История отечественного государства и права. Ч. 1: Учебник /Под ред. проф. О.И. Чистякова. - М.: Изд. Московского университета, 1999. – 335 с.
160. История государства и права России: Учебник для вузов /Под ред. С.А. Чибиряева. – М.: Былина, 1998. – 528 с.
161. Калнынь В. Очерки истории государства и права в Латвии в XI-XIX вв. Рига, 1980.
162. Калинычев Ф.И. Государственная Дума в России: сборник документов и материалов. – М.: Госюриздат, 1957. – 646 с.
163. Каминка А.И. Набоков В.Д. Вторая Государственная Дума. – Спб.: Тип. Тов. Общественная польза, 1907. – 308 с.
164. Карьяхарм Т. Э. Эстонская буржуазия и царизм. Таллинн, 1983.
165. Кауфман А.А. Аграрный вопрос // Первая Государственная Дума. Вып. 3. - СПб., 1907.

166. Кахриманов А.М. Проблема этно-национальных и культурных меньшинств в контексте либеральной теории прав человека. Дисс... канд. полит. наук. – М., 2002. – 212 с.
167. Киняпина Н.С., Блиев М.М., Дегоев В.В. Кавказ и Средняя Азия во внешней политике России (вторая половина XVIII в. - 80-е гг. XIX в.) - М., 1984. – 320 с.
168. Ключевский В.О. Сочинения. - М., 1957. - Т. 5. – 427 с.
169. Ковалевский М.М. Действительная природа Государственной Думы. – Харьков, 1905. – 29 с.
170. Ковалевский П.И. Национальное воспитание и образование. - СПб., 1910. – 418 с.
171. Козбаненко В.А. Партийные фракции в I и II Государственных думах России. 1906-1907. - М.: РОССПЭН, 1996. – 240 с.
172. Козбаненко В.А. Государственная Дума как опыт представительной демократии в России: Краткий очерк истории. – Ростов н/Д: Югозапад, 1994. – 46 с.
173. Кокошкин Ф.Ф. Автономия и федерация. - Пг., 1917. – 24 с.
174. Кокошкин Ф.Ф. Об образовании желательной организации народного представительства в России. – Спб., 1906. – 32 с.
175. Корево Н. Н. Финляндия и общественное законодательство. Пг., 1914.
176. Коркунов Н.М. Русское государственное право. - Т. 1. Введение и общая часть. 6-е изд. - СПб., 1908. – 221 с.
177. Коржихина Т. П., Сенин А. С. История российской государственности. М., 1995.
178. Котляровский С.А. Юридические предпосылки русских Основных законов. – М., 1912. – 250 с.
179. Кошкидько В.Г. Представительская власть в России: формирование и функционирование (1905-1907) . – М., 2000. – 46 с.
180. Кравец И.А. Конституционализм в России в начале XX века. Дисс... канд. юрид. наук. – Томск, 1995. – 168 с.
181. Кудинов О.А. Конституционные реформы в России в XIX - начале XX вв. Монография. - М.: Социум, 2000. – 131 с.
182. Кузьмин С. Вторая Дума. – Спб., 1907. – 81 с.
183. Кузьмин-Караваев В.Д. Партия мирного обновления. Ее образование и деятельность в первой Государственной Думе. – Спб., 1907. – 209 с.
184. Кульчицкий К. (Мазоветский) Автономия и федерация в современных конституционных государствах. - М., 1907. – 340 с.
185. Курас И.Ф. Торжество пролетарского интернационализма и крах мелкобуржуазных партий на Украине. - Киев, 1978. – 315 с.
186. Лазаревский Русское государственное право. – Пг., 1917. – 370 с.
187. Ледницкий А. Национальный вопрос в Государственной Думе // Первая Государственная Дума. Вып. 1. - СПб, 1907. – 292 с.

188. Латкин В.Н. Учебник русского права периода империи XVIII и XIX вв. - 2-е изд. СПб., 1909. – 644 с.
189. Ленин В.И. Полн. собр. соч. 5-е изд. - Т. 24. Сентябрь 1913 – март 1914. – М.: Политиздат, 1980. – 567 с.
190. Лузин В.В. Форма правления в России в начале XX века. Дисс... канд. юрид. наук. – М., 1994. – 135 с.
191. Лукоянов И.В. Проекты изменения государственного строя в России в конце 19 – начале 20 вв. и власть (Проблемы правового реформаторства). Дисс... канд. юрид. наук. - Спб., 1994. – 209 с.
192. Лысенко Л. М. Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи. М., 2000.
193. Маклаков В.А. Первая Государственная Дума. – Париж, 1938. – 283 с.
194. Маклаков В.А. Вторая Государственная Дума. – Лондон, 1991. – 260 с.
195. Максимов К.Н. Калмыкия - субъект Российской Федерации. - М., 1995. – 180 с.
196. Маслов В.Н. Проблема национально-государственного устройства России в программных документах социалистических и либеральных партий в период революции 1905-1907 гг. Дисс... канд. ист. наук. – Спб., 1993. – 223 с.
197. Медем В. Социал-демократия и национальный вопрос. - СПб., 1906. – 64 с.
198. Медушевский А.Н. Демократия и авторитаризм: Российский конституционализм в сравнительной перспективе. – М.: РОССПЭН, 1998. – 655 с.
199. Мещерюк И.И. Переселение болгар в Южную Бессарабию 1828-1834 гг. - Кишинев, 1965. – 208 с.
200. Мильман А.Ш. Политический строй Азербайджана в XIX - начале XX вв. - Баку., 1966. – 318 с.
201. Милуков П.Н. Год борьбы. Публицистическая хроника. 1905-1906. – СПб., 1907. – 87 с.
202. Мироненко С.В. Страницы тайной истории самодержавия: Политическая история России первой половины XIX столетия. - М.: Мысль, 1990. – 235 с.
203. Нарезный А.И. Проблема государственного устройства России в консервативно-либеральной мысли второй половины XIX века. Дисс... докт. ист. наук. - Ростов н/Д., 1999. – 339 с.
204. Национальные окраины Российской империи. Становление и развитие системы управления. М., 1998.
205. Национальная политика России: история и современность. - М.: Инф. изд. агентство «Русский мир». 1997. – 680 с.
206. Непролетарские партии России: Урок истории /Редкол.: К.В. Гусев и др.; Под общ. ред. И.И. Минца. - М.: Мысль, 1984. – 566 с.
207. Никищенкова М.А. Идея правового государства в русской либерально-правовой мысли конца XIX - начала XX вв. Историко-правовой и теоретико-методологический аспекты. Дисс... канд. юрид. наук. – Казань, 2002. – 167 с.

208. Нильве А.И. Борьба классов и партий по аграрному вопросу во второй Государственной Думе. Дисс. канд. юрид. наук. – Одесса, 1955. – 275 с.
209. Новоторжский Г. Национальный вопрос, автономия и федерация. - М., 1906. – 82 с.
210. Обзор литературы и библиографии см.: Жукова Л. А. Земское самоуправление и бюрократия в России. М., 1998.
211. Островский А.В. Третьеиюньский государственный переворот. Автореф. дисс... канд. ист. наук. - Л., 1977. – 28 с.
212. Пален К.К. Отчет по ревизии Туркестанского края: Краевое управление. СПб., 1910.
213. Палиенко Н.Н. Основные законы и форма правления в России. - Ярославль: тип. Губернского правления, 1910. – 78 с.
214. Панавас Ч. Борьба большевиков против оппортунистической теории и политики Бунда (1903-1917 гг.). - М., 1972. – 119 с.
215. Патентов В.А. Кадетские фракции в I и II Государственных Думах. Дисс... канд. ист. наук. – М., 1993. – 185 с.
216. Перегудова З. И. Политический сыск России (1880—1917). М., 2000.
217. Пучина Т.А. Вопросы государственного устройства и управления в программных документах и материалах политических партий России начала XX века. Автореф. дисс... канд. ист. наук. – М., 1995. – 22 с.
218. Полвинен Т. Держава и окраина. СПб., 1998.
219. Политические партии в России: страницы истории /А.П. Зиновьев, А.Д. Бродский, М.А. Верниченко. - М., 1990. – 116 с.
220. Программы политических партий России. Конец XIX - начало XX вв. Энциклопедия - М.: РОССПЭН, 1995. – 461 с.
221. Пясковский А.В. Революция в Туркестане 1905-1907 гг. - М., 1958. – 615 с.
222. Развитие русского права во второй половине XIX - начале XX вв. - М.: Наука, 1997. – 366 с.
223. Ратнер М.Б. О национальной и территориальной автономии. - Киев-Петербург, 1906. – 383 с.
224. Речи Ф.Ф. Кокошкина (партия Народной свободы). Из думских отчетов. - СПб.: тип. Буссея, 1907. – 129 с.
225. Ринчино Э.-Д. Документы. Статьи. Письма. - Улан-Удэ, 1994 – 234 с..
226. Романов Н.В. Октябристы и кадеты. – Спб., 1906. – 15 с.
227. Сидельников С.М. Образование и деятельность I Государственной Думы. - М., 1962. – 382 с.
228. Симонов М.И. Вопросы народного образования в Государственной Думе третьего созыва в сессию 1910-1911 г. – Острогжск, 1912. – 34 с.
229. Слепков А.Н. Классовые противоречия в первой Государственной Думе. – Пг., 1923. – 148 с.
230. Смирнов А.Ф. Государственная Дума Российской империи 1906-1907. - М., 1998. – 386 с.

231. Сокольский В.В. Краткий учебник русского государственного права. - Одесса, 1890. – 334 с.
232. Соловьев В.С. Сочинения. - М., 1989. - Т. 2. – 410 с.
233. Солошенко В.И. Большевики в борьбе с мелкобуржуазными партиями в Белоруссии (1903-1917 гг.). - Минск, 1981. – 206 с.
234. Старцев В. И. Внутренняя политика Временного правительства. Л., 1980.
235. Струве П.Б. В чем же истинный национализм? // На различные темы. - СПб., 1902. – 55 с.
236. Ступин М.Н. Основы государственного устройства России и государственные права русского народа в прошлом и настоящем. – СПб.: Мартынов, 1905. – 123 с.
237. Суни Л.В. Самодержавие и общественно-политическое развитие Финляндии в 80-90-х гг. XIX в. - Л., 1982. – 158 с.
238. Тихомиров Л.А. Монархическая государственность (Репр. издание). - СПб.: Комплект, 1992. – 674 с.
239. Тимошевская А.Д. Особенности организации полиции в национальных регионах Российского государства. XIX в.- начало XX в. Дисс... канд. юрид. наук. – М., 1998. – 206 с.
240. Томсинский С.Г. Борьба классов и партий в первой Государственной Думе. - Краснодар, 1923. – 103 с.
241. Томсинский С.Г. Борьба классов и партий во второй Государственной Думе. - М.: Красная новь, 1924. – 175 с.
242. Тухтаметов Т.Г. Россия и Хива в конце XIX - начале XX вв. Победа Хорезмской народной революции. - М.: Наука, 1969. – 141 с.
243. Тютюкин С.В. Июльский политический кризис 1906 г. в России. – М., 1991. – 376 с.
244. Усманова Д.М. Музульманские фракции и проблема «свобода совести» в Государственной Думе России (1906-1917). – Казань.: Мастер Лайн, 1999. – 164 с.
245. Устьянцева Н. Ф. Институт мировых посредников в крестьянской реформе // Великие реформы в России 1856—1874 гг. М., 1992.
246. Февральская революция. 1917: Сб. документов и материалов. М., 1996.
247. Флоринский М.М. Верховная власть и законодательные палаты в России в период думской монархии (К вопросу о разграничении полномочий) // Россия в XIX – XX вв. – СПб., 1998. – 402 с.
248. Флоринский М.Ф. Кабинет П.А. Столыпина и проблема единства государственного управления в 1906-1911 гг. // Вестник СПб ун-та. Сер. 2. История, языковедение, литературоведение. Вып. 2., 1977. – 29-40 с.
249. Чавчавадзе И. Сто лет назад // Летопись дружбы грузинского и русского народов с древних времен до наших дней. - Тбилиси, 1967. – 164 с.
250. Чапелкин М.А., Дьякова Н.М. Исторический очерк формирования государственных границ Российской империи (2-я половина XVII - начало XX веков). - М., 1992. – 324 с.

251. Черменский Е.Д. Четвертая Государственная Дума и свержение царизма в России. – М.: Мысль, 1976. – 318 с.
252. Чистяков П.С. Речи октябриста. 1905-1907 гг. – Спб., 1907. – 63 с.
253. Шопен И. Исторический памятник состояния Армянской области в эпоху ее присоединения к Российской империи. - Спб., 1852. – 512 с.
254. Щапов А.П. Сочинения. - Т. 3. - Спб., 1908. –717 с.
255. Шестак Ю.И. Борьба большевистской партии против национализма и оппортунизма Бунда. - М., 1980. – 112 с.
256. Шевырин В.М. Государственная Дума в России (1906-1917 гг.). – М., 1995. – 463 с.
257. Широкова М.П. Парламентаризм в России: Теория и политический опыт конца XIX – начала XX вв. Дисс. канд. юрид. наук. – Томск, 1997. – 261 с.
258. Шацилло К.Ф. Русский либерализм накануне революции 1905-1907 гг. – М.: Наука, 1985. – 347 с.
259. Шелохаев В.В. Кадеты – главная партия либеральной буржуазии в борьбе с революцией. М., 1983. – 327 с.
260. Шелохаев В.В. Либеральная модель переустройства России. - М.: РОССПЭН, 1996. – 231 с.
261. Шелохаев В.В. Партия октябристов в период первой русской революции. – М., 1987. – 157 с.
262. Юссила О. и др. Политическая история Финляндии. М., 1998.

Беляева Ольга Васильевна, кандидат юридических наук

**Организация управления национальными регионами
Российской империи XIX - начала XX вв.**

Монография

Технический редактор

Белевский Р.А.

Свидетельство о государственной аккредитации

Рег. № 0543 от 15.03.02 г.

Формат 60x84/16. Бумага кн.-журн. Гарнитура Times.

Печать ризография. Усл. печ. л. 6. Тираж 100 экз. Заказ № _____

Организационно-научный и редакционно-издательский отдел

Орловского юридического института МВД России

302027, г. Орел, ул. Игнатова, 2,