

СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ПЕРИФЕРИЕЙ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ И СПЕЦИФИКА

Бахлов И. В.

В значительной степени имперский характер Российского государства в плане организации системы территориального управления проявлялся в особом отношении к созданию управленческих структур во вновь присоединяемых землях и определению их места в общей структуре управления Российской империи.

Как справедливо замечает В.С. Дякин, включение в состав Российской империи территорий с иноязычным населением каждый раз ставило перед властью проблему включения его в общую правовую и административную систему¹. Учитывая разнообразие присоединенных территорий по этноконфессиональному составу, уровню исторического развития, наличию элементов государственности, характеру присоединения и отношению местного населения, для них устанавливались совершенно разные организационно-правовые формы зависимости от Российской империи.

1. **Сибирь.** Большинство коренных народов Сибири было включено в состав Московского царства в первой половине XVII в., а к началу XVIII в. граница Российской империи в Сибири имела приблизительно те же очертания, что и сейчас. Со времени присоединения к Российскому государству правительство в вопросе организации управления руководствовалось в основном финансовыми соображениями и невозможностью полного подчинения местных племен общему законодательству. Это предопределило передачу части функций по первичному управлению аборигенным населением от воевод и ясачных

¹ Дякин В.С. Национальный вопрос во внутренней политике царизма: (XIX в.) // Вопросы истории. 1995. № 9. С. 131.

сборщиков в руки представителей местной элиты – князцов, старшин, сотников, родоначальников, мурз и т.п.²

С 1637 г. Сибирь находилась в управлении Сибирского приказа, на нее распространялась существующая в тот период приказно-воеводская система. С начала XVIII в. ее административно-территориальное устройство неоднократно менялось. В 1708-1719 гг. существовала Сибирская губерния с центром в Тобольске, ее возглавлял губернатор, которому подчинялись воеводы как главы уездов. Низший уровень управления составляли «старшинские» должности, которые на выборной основе должны были занимать «иноверцы» – представители местного населения. При этом допускалось и наследование должностей. В любом случае право окончательного утверждения в должности оставалось за губернской администрацией³. С 1719 по 1763 г. Сибирь подразделялась на пять провинций. Общее управление в 1730-1763 гг. осуществлял воссозданный Сибирский приказ. С 1763 г. в Сибири организуются две губернии (Тобольская и Иркутская). После распространения на Сибирь «Учреждения о губерниях» здесь были учреждены три наместничества (Тобольское, Иркутское и Колыванское), которые в 1796 г. были заменены воссозданными Тобольской и Иркутской губерниями.

В XIX в. административно-территориальное устройство Сибири продолжало изменяться. Существовавшее в начале века Сибирское генерал-губернаторство, состоявшее из Тобольской, Томской и Якутской губерний, в 1822 г. было разделено на два генерал-губернаторства: Западно-Сибирское с центром в Тобольске (Тобольская, Томская губернии и Омская область) и Восточно-Сибирское с центром в Якутске (Иркутская и Енисейская губернии, Якутская область, Охотское и Камчатское приморское и Троицко-Савское пограничное управления). Губернии подразделялись на округа во главе с окружными начальниками. Области отличались от губерний тем, что

² Конев А.Ю. Народы Северо-Западной Сибири в XIX столетии: обычное право и имперское законодательство // Отечественная история. 2004. № 2. С. 181.

³ Дамешек Л.М. Внутренняя политика царизма и народы Сибири (XIX – начало XX в.). Иркутск, 1986. С. 33.

на их территории находились постоянные и регулярные войска (казаки), поэтому областной начальник был одновременно главой и гражданского и военного управления.

В 1882 г. Западно-Сибирское генерал-губернаторство было упразднено, а управление входящих в его состав губерний получило общее устройство. В 1887 г. Восточно-Сибирское генерал-губернаторство было переименовано в Иркутское, а в 1894 г. из него выделилось Приамурское генерал-губернаторство (Забайкальская, Приморская и Амурская области и остров Сахалин). В начале XX в. были произведены последние изменения – образованы новые области (Камчатская и Сахалинская) и упразднено деление на округа с повсеместным введением уездов⁴.

Особое значение для управления сибирскими народами имел «Устав об инородцах» 1822 г., значительно его усложнивший. Все нерусские народы Сибири были подразделены на три категории, каждая из которых получала особое управление:

- оседлые народы (татары, алтайцы и др.) были приравнены в правах к различным сословиям русского населения, на них распространялась волостная система;

- бродячие народы (охотничьи и оленеводческие народы Крайнего Севера) – сохранили прежнее ясачное положение и соответствующую ему систему взаимоотношений между администрацией и племенными родоначальниками;

- кочевые народы (буряты, якуты, эвенки и др.) получили смешанную систему управления – в плане налогообложения приравнены к государственным крестьянам, в административно-судебном – сохранили некоторую самостоятельность. Система управления включала три звена: низшее – родовое управление (на уровне рода или улуса), предполагающее должности старосты и его помощника; среднее – инородная управа (несколько улусов), состоявшая из выборных головы и заседателей; высшее –

⁴ Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 136, 186-187, 248, 289.

степная дума (как промежуточное звено между инородной управой и округом). Органы самоуправления подчинялись представителям администрации⁵.

Таким образом, система управления «инородцами» включала в качестве важнейшего элемента принцип их внутреннего самоуправления. Организацией жизни коренного населения ведали административные органы, созданные из числа самих коренных жителей. Принцип их формирования зависел от конкретных условий района. Местное управление строилось не на территориальном принципе, а на основе этноконфессиональной принадлежности людей.

2. Украина (Малороссия). Общее управление Украиной осуществлял вначале Посольский (учитывая особенности ее включения в состав Российского государства), а с 1662 г. специальный Малороссийский приказ. Она обладала значительной автономией, которая заключалась в наличии собственного правителя – гетмана, избираемого на казачьей раде и утверждаемого правительством. Гетман осуществлял верховное управление и суд. При нем действовал совещательный орган – старшинская рада, включающая важнейших должностных лиц (генерального судью, генерального писаря и т.д.). В территориальном отношении Украина делилась на 17 «полков», на территории каждого из них размещался казачий полк во главе с выборным или назначенным гетманом полковым, который управлял населением «полка» с помощью полковой казачьей старшины. Полк делился на сотни, где действовала та же система. В полковых и сотенных городах население избирало городских атаманов.

В 1709 г. царем была учреждена должность резидента, основной функцией которого был надзор за гетманом. Аналогичные функции выполняла учрежденная в 1722 г. Малороссийская коллегия (находилась в г. Глухове), подчиненная Коллегии иностранных дел. В 1722 г. выборность гетмана была запрещена, а Малороссийская коллегия стала органом

⁵ Дамешек Л.М. Указ. соч. С. 36-44.

управления. С ее упразднением в 1727 г. были разрешены выборы гетмана. В 1734 г. гетманское правление опять было упразднено и управление Украиной перешло к «Правлению гетманского уряда» – коллегиальному органу, «во шти персонах состоящему, а именно: из трех великороссийских, из трех малороссийских... тому правлению быть под ведением сената в особливой конторе»⁶.

В 1750 г. был избран последний гетман К.Г. Разумовский, которому также пришлось подчиняться экспедиции малороссийских дел при Сенате. В 1764 г. должность гетмана была окончательно упразднена, а управление Украиной передано восстановленной Малороссийской коллегии. Территория Украины была разделена на две губернии (Слободскую и Новороссийскую) во главе с губернаторами. Уже в 1765 г. закрываются общеукраинские учреждения (генеральные канцелярия и суд), в 1781 г. упраздняется административно-территориальное деление на «полки», а с 1782 г. на Украину распространяется «Учреждение о губерниях». В 1786 г. была закрыта Малороссийская коллегия. Некоторые элементы самоуправления были введены Указом «О восстановлении в Малороссии правления и судопроизводства сообразно тамошним правилам и прежним обрядам» 1796 г., однако уже в начале XIX в. специфика управления Украиной практически исчезла⁷.

Таким образом, автономия Украины носила не только административный, но и (особенно вначале) политический характер. При этом следует отметить наличие многих атрибутов государственности (включая ограниченный суверенитет) и особо – существование должности выборного правителя, что отличало Украину от всех иных государствовподобных образований в составе Российской империи.

⁶ Цит. по: Каменский А.Б. От Петра I до Павла I: реформы в России XVIII века (опыт целостного анализа). М., 2001. С. 244.

⁷ Ерошкин Н.П. Указ. соч. С. 69-70, 134-136; Путро А.И. Левобережная Украина в составе Российского государства во второй половине XVIII в. (Некоторые вопросы социального, экономического и общественно-политического развития). Киев, 1988. С. 68-70.

3. **Прибалтика.** Официально включение прибалтийских земель в состав Российской империи было оформлено Ништадским миром 1721 г., хотя их присоединение состоялось еще в 1710 г. Были образованы Рижская (Лифляндская) и Ревельская (Эстляндская) губернии, т.е. фактически сохранено еще шведское территориальное устройство. Каждая губерния возглавлялась генерал-губернатором, назначаемым верховной властью, при котором находились два регирунгсрата (советника) из представителей местной элиты. Центральным органом управления финансами была Камер-контора лифляндских, эстляндских и финляндских дел, а по судебным делам – аналогичная Юстиц-коллегия. Кроме того, сохранялись органы местного самоуправления – ландтаги (земельные собрания из представителей немецко-прибалтийского дворянства), которые избирали на трехлетний срок постоянно действующие органы – Дворянский конвент (Лифляндия) и Дворянский комитет (Эстляндия). Оставались прежними существовавшие раньше сословные судебные, полицейские и иные органы. По своему статусу к этим двум губерниям приближались учрежденные в 1744 г. Выборгская губерния и в 1795 г. Курляндская губерния.

Распространение в 1783 г. на прибалтийские губернии «Учреждений о губерниях» вызвало серьезные противоречия с местной элитой, что привело к восстановлению в 1796 – 1797 гг. старой системы сословных привилегий. Из общегосударственных учреждений в каждой губернии сохранились только губернатор и губернское правление (с двумя немецкими советниками и двумя канцеляриями – с немецким и русским делопроизводством), губернский прокурор, приказ общественного призрения и казенная палата. Все остальные губернские и уездные учреждения избирались местной элитой.

В первой половине XIX в. три прибалтийские губернии (Лифляндия, Эстляндия и Курляндия) были объединены в Прибалтийское генерал-губернаторство (просуществовало до 1867 г.), при этом прежние органы сословного самоуправления сохранялись. В 1870 – 1890 гг. элементы

автономии постепенно ликвидируются и на эти губернии распространяется общероссийское законодательство⁸.

В то же время, как отмечает А. Каппелер, особый статус прибалтийских губерний хотя и был существенно поколеблен, полностью он не был ликвидирован, т.к. сохранялись, пусть и с урезанной компетенцией, органы дворянского самоуправления с делопроизводством на немецком языке, а также достаточно прочные позиции лютеранской Церкви. Российская политика в отношении прибалтийских губерний была по сути своей противоречива. С одной стороны, в ней было заложено стремление к проведению реформ, направленных против консервативного немецко-балтийского дворянства, и она содействовала эмансипации эстонцев и латышей, но с другой стороны именно в период модернизации эта политика стремилась предотвратить социально-политическую дестабилизацию, а в Прибалтике это было достижимо только с помощью немецко-балтийской элиты⁹.

4. **Польша.** Если земли, полученные Российской империей по трем разделам Речи Посполитой 1772-1795 гг., прямо интегрировались в ее состав и на них распространялось общероссийское законодательство и административно-территориальное устройство, то созданное по решению Венского конгресса в 1815 г. на базе большей части земель герцогства Варшавского Царство (Королевство) Польское было включено в состав империи на правах автономии. Дарованная ему Конституция в статье 1-й устанавливала неразрывную связь с Россией и правящей династией (провозглашалось, что оно «навек воссоединено с российской державой»). Российский император одновременно являлся королем (царем) Польши и управлял ею через наместника, назначаемого вначале из членов царской фамилии, а впоследствии из наиболее доверенных сановников. Для Польши устанавливались особые органы законодательной (чего не было в самой империи) и исполнительной власти. Так, законодательную власть

⁸ Ерошкин Н.П. Указ. соч. С. 133-134, 191, 247.

⁹ Каппелер А. Россия – многонациональная империя: Возникновение. История. Распад. М., 2000. С. 191-192.

осуществлял Сейм, состоявший из двух палат: Сената с назначаемым царем составом и Посольской избы, формирующейся на основе имущественного ценза. Сейм обновлялся в течение шести лет по третям состава и собирался на заседания раз в два года. Высшая исполнительная власть принадлежала Государственному совету из польских государственных деятелей во главе с наместником, который формировал Административный совет из шести министров. В территориальном отношении Царство имело также отличную от имперской структуру – оно подразделялось на восемь воеводств, воеводства – на поветы, а последние – на гмины (всесословные волости)¹⁰.

Подавление произошедшего в 1830 – 1831 гг. восстания, главной силой которого стала польская армия, привело к упразднению Конституции 1815 г. В 1832 г. система управления Польшей была реформирована (на основе «Органического устава»): Сейм и Государственный совет упразднились, управление царством осуществлял наместник с помощью совета управления и заменивших министерства комиссий. В 1837 г. воеводства были переименованы в губернии, а поветы – в уезды. Особая польская армия была упразднена и жители царства стали пополнять имперскую армию на общих основаниях. На территории царства и прилегающих к нему губерний была размещена т.н. «действующая армия», главнокомандующим которой был наместник Польши¹¹.

Новое восстание 1863 – 1864 гг. привело к фактической ликвидации остатков автономии. С 1866 – 1867 гг. начинается реформирование Царства Польского в плане создания Привисленского края, в который вошли составлявшие его губернии¹². В 1888 г. новое название закрепилось законодательно. В 1874 г. должность наместника и связанные с ней учреждения были упразднены; управление стал осуществлять варшавский генерал-губернатор, сосредоточивший в своих руках полномочия как гражданского, так и военного начальника. Соответственно, изменилась и

¹⁰ Манусевич А.Я. Очерки по истории Польши. М., 1952. С. 92-94.

¹¹ Манусевич А.Я. Указ. соч. С. 142-143.

¹² Гетманский А.Э. Политика России в польском вопросе (60-е годы XIX века) // Вопросы истории. 2004. № 5. С. 42-44.

имперская политика – в противоположность николаевскому курсу на рекрутирование поляков в армию и чиновничество в пореформенное время происходит их систематическое вытеснение из важнейших ведомств¹³.

Политико-правовое положение Польши в составе Российской империи неоднократно трансформировалось, причем действия имперских властей по ограничению польской автономии были, с одной стороны, вынужденными в результате неоднократных восстаний, а с другой – постепенно становились целенаправленными, что, в свою очередь, провоцировало местную элиту на акции протеста, принимавшие вооруженный характер. Таким образом, мы можем проследить динамику правового статуса Польши как части империи: от личной унии (с сохранением большей части элементов государственного суверенитета) через административную автономию к унификации административно-территориального устройства и интеграции бывшего Царства Польского в имперскую систему.

5. **Кавказ.** Основа имперской политики на Кавказе была изложена министром иностранных дел графом К.В. Нессельроде в 1816 г.: «Отношения России к государствам и народам Азии, находящимся в этой части света у наших границ, до такой степени своеобразны, что подвергаешься величайшим неудобствам, применяя к ним начала, на которых основываются политические отношения в Европе. Тут все основывается на взаимности и добросовестности; у народов азиатских, напротив, только страхом можно себя обеспечить, и святости трактатов у них не существует»¹⁴. Исходя из такой установки, управление в кавказском регионе принимало многообразный характер, однако с явным доминированием военного начала.

После присоединения Грузии в 1801 г. специальным «Учреждением» 1802 г. для нее была создана особая система управления. Руководство ею поручалось главнокомандующему, который одновременно являлся командиром Отдельного грузинского корпуса. Последующая реформа

¹³ Горизонтов Л.Е. Парадоксы имперской политики: поляки в России и русские в Польше (XIX – начало XX в.). М., 1999. С. 64.

¹⁴ Цит. по: Геллер М.Я. История Российской империи: В 2-х т. М., 2001. Т. 2. С. 278.

определила главнокомандующего в качестве председателя Верховного Грузинского правительства, экспедиции которого заменяли губернское правление и палаты. В Грузии вводилась уездная система, причем при комплектации административных должностей привлекались представители местной элиты, в некоторых местах сохранялась традиционная должность моурави.

Иная система управления сложилась в присоединенных азербайджанских ханствах. При этом, как отмечает Дж.М. Мустафаев, уже в 1797 – 1801 гг. Карабахское, Кубинское, Дербентское, Талышское и Бакинское ханства были приняты под протекторат России. Принятие покровительства выражалось в жалованной грамоте и не влекло за собой вмешательства во внутренние дела ханства¹⁵. В 1803 – 1813 гг. ханства Северного Азербайджана были присоединены к России¹⁶. После краткого периода автономного правления, когда сохранялась власть прежнего правителя (например, в Нухинском (Шекинском) ханстве его власть была упразднена в 1819 г.), на их месте учреждались провинции во главе с комендантами из числа военных, т.е. устанавливался режим военно-административного управления.

В 1828 г. из Эриванского и Нахичеванского ханств была образована Армянская область во главе с областным начальником. Область подразделялась на округа, а округа, как и азербайджанские провинции, на магалы во главе с наибамы (из представителей местной знати).

Многие княжества в западной части Закавказья (Мингрелия, Абхазия и нек. др.) свою автономию сохранили гораздо дольше (в Мингрелии – до 1857 г., княжество ликвидировано в 1867 г.). Ими управляли прежние правители под надзором комендантов из русских офицеров.

В ноябре 1844 г. на Кавказе было учреждено наместничество. При наместнике создавались органы управления: совет наместника (состоял из

¹⁵ Мустафаев Дж.М. Северные ханства Азербайджана и Россия (конец XVIII – начало XIX в.). Баку, 1989. С. 109.

¹⁶ Мильман А.Ш. Политический строй Азербайджана в XIX – начале XX веков (административный аппарат и суд, формы и методы колониального управления). Баку, 1966. С. 52-54.

назначаемых царем чиновников, губернаторов и выполнял функции надзора над всем административным аппаратом и судом) и канцелярия наместника (в 1859 г. была преобразована в Главное управление, состоявшее из пяти департаментов, выступающих в роли своеобразных министерств). С целью усиления военно-административного аппарата в 1856 г. Отдельный кавказский корпус был преобразован в Кавказскую армию. В наместничество входили все кавказские губернии (в том числе созданные на основе прежних автономных княжеств) во главе с военными губернаторами, которые не только управляли военными учреждениями, но и заведовали гражданской частью.

С прекращением Кавказской войны и распространением в регионе военно-окружной реформы Кавказская армия была упразднена и наместник стал командующим войсками в Кавказском военном округе. Помимо военных полномочий наместника, «Положением об управлении кавказским наместничеством» 1867 г. сокращались и его административные полномочия за счет расширения прав Главного управления, в ведении которого находились администрация, суд и финансовое управление. Постепенное ослабление власти наместника привело к упразднению наместничества в 1883 г. Главой всей кавказской администрации стал главноначальствующий гражданской частью на Кавказе.

Обострение ситуации на Кавказе в годы революции 1905 – 1906 гг. вынудило правительство восстановить в 1905 г. наместничество с подчиненным непосредственно императору наместником, который наделялся широкими гражданскими и военными полномочиями¹⁷.

Система управления Кавказом характеризовалась созданием особой модели, для которой было свойственно признание многовариантности административных методов, применявшихся в зависимости от лояльности местного населения. Поэтому унификация административно-территориального устройства сочеталась с применением достаточно

¹⁷ Ерошкин Н.П. Указ. соч. С. 188-190, 246-247, 288.

широкой автономии на основе принципа исторического легитимизма. Кроме того, следует отметить, что на местном уровне во многом продолжали сохраняться прежние традиции и формы управления, основанные на привлечении к управлению местной элиты. Здесь уместно будет привести высказывание С.Ю. Витте, в котором проводится сравнение кавказской политики с общеимперской времен кризиса империи: «...наместники держались того принципа, что Кавказ должен быть частью империи и что к христианскому населению Кавказа в особенности надо относиться так же, как к русским. В этом смысле они не делали никакой разницы между русскими и туземцами. Вообще при тех наместниках бы недопустим принцип узкого национализма, который ныне так ярко проповедуется и проводится; тот принцип узкого национализма, при котором все не русские должны почитаться не настоящими сынами России и верноподданными государя. По моему убеждению, принцип этот весьма ложен, и, конечно, он России ничего, кроме вреда, принести не может, если только от этого принципа постепенно не отстанут»¹⁸.

6. **Финляндия.** Ее особый статус был установлен Манифестом Александра I от 15 марта 1809 г., данным им в г. Борга (Порвоо) накануне проведения первого Сейма. Финляндия становилась Великим княжеством в составе империи, причем его главой провозглашался сам император, представленный в княжестве генерал-губернатором. Как великий князь Финляндский он осуществлял управление с помощью последовательно сменявших друг друга столичных учреждений «по делам финляндским»: Комиссии (1809-1811 гг.), Комитета (1811-1826 гг.) и статс-секретариата (1826-1857 гг.), глава которого с 1834 г. именовался министром-статс-секретарем. При этом до конца XIX в. на пост министра-статс-секретаря назначались лишь финляндские уроженцы¹⁹. Если генерал-губернатор представлял персону императора, то министр-статс-секретарь докладывал

¹⁸ Витте С.Ю. Воспоминания // Империя пространства: Хрестоматия по геополитике и геокультуре России / Сост. Д.Н. Замятин, А.Н. Замятин. М., 2003. С. 290.

¹⁹ Дякин В.С. Указ. соч. С. 136; Ерошкин Н.П. Указ. соч. С. 154.

императору дела гражданского управления и сообщал генерал-губернатору высочайшие повеления, т.е. служил «передаточным» звеном в механизме управления автономией.

В Финляндии устанавливались собственные органы управления. В качестве законодательного органа вводился Сейм, причем в 1863 г., стараясь не допустить здесь событий, аналогичных польским, российские власти пошли на созыв этого органа, с 1869 г. как регулярно функционирующего. Органом исполнительной власти стал вначале Совет, а затем с 1816 г. – Сенат, избираемый Сеймом в составе 12 человек. С 1816 г. его главой становится назначаемый императором генерал-губернатор. Кроме того, сохранялось широкое местное самоуправление.

Финляндия была в значительной степени автономна от империи и в экономическом отношении, т.к. имела таможенную границу и собственную валюту – марку (с 1860 г.)²⁰.

Как отмечает финский исследователь Т. Полвинен, в течение XIX в. особое положение Великого княжества Финляндского постепенно стабилизировалось и укрепилось, причем в период реформ 1860 – 1870 гг. его самоуправление, показавшее свою надежность, было укреплено еще больше. В отличие от других окраин, где правительство проводило политику русификации, особое положение Финляндии сохранилось и при Александре III. Лишь в конце XIX в. с целью удовлетворения влиятельных при дворе консервативных националистов начинается ограничение автономии. Первым таким актом стал Февральский манифест Николая II 1899 г., касающийся порядка принятия общегосударственных законов, затрагивающих Финляндию, и законов, вводимых только в Финляндии, но затрагивающих общеимперские интересы. Оставленные неопределенными рамки общегосударственного законодательства (разграничение в каждом конкретном случае оставлялось на усмотрение императора) сводили роль финляндского сейма до уровня совещательного органа, поставив под вопрос

²⁰ Дякин В.С. Указ. соч. С. 136.

его компетенцию²¹.

Провозглашение Манифеста 1899 г. стало началом конфронтации между центром и автономией. Как пишет А. Каппелер, новая российская политика, наступившая после девяти десятилетий политики, основанной на принципах прагматичного консенсуса, была воспринята в Финляндии как конституционный переворот и вызвала решительное сопротивление (включая убийство генерал-губернатора в 1904 г.), так что пропасть между национально-политическим мобилизованным финляндским обществом и Россией все более расширялась²².

Конфликтная ситуация серьезно обострилась в период Первой мировой войны, специфика которого в плане развития политической ситуации в Финляндии заключалась в том, что к старому конфликту между имперским центром и автономией по вопросу о прерогативах верховной власти добавился новый конфликт, вытекавший из необходимости тотальной мобилизации, а значит – увеличения степени государственной интервенции в местные дела, расширения роли армии и военной администрации в государственном управлении. По мнению Е. Дубровской, несмотря на то, что методы военной администрации вызывали критику и противодействие со стороны гражданских властей, населением Финляндии и финским национальным движением они воспринимались как новые свидетельства решимости Имперского центра окончательно ликвидировать автономию Великого княжества, что создавало предпосылки для обретения Финляндией государственной независимости²³.

7. Средняя Азия, присоединенная к империи в 1860 – 1880-х гг., получила особое управление на основании «Временного положения об управлении в областях Туркестанского генерал-губернаторства» от 11 июля 1867 г. Первоначально оно включало Ферганскую, Семиреченскую и Сыр-

²¹ Полвинен Т. Держава и окраина. Н.И. Бобриков – генерал-губернатор Финляндии 1898-1904 гг. СПб., 1997. С. 27-28, 77-78.

²² Каппелер А. Указ. соч. С. 193.

²³ Дубровская Е. Первая мировая война в Финляндии: империя против нации, российская армия против финляндцев // *Ab Imperio*. 2001. № 4. С. 192-193.

Дарьинскую области. Последующее расширение территории было оформлено положением от 12 июня 1886 г. о преобразовании Туркестанского генерал-губернаторства в Туркестанский край с сохранением существовавших в нем основных принципов управления. Соответственно, увеличилось и число входивших в него областей – к прежним (Семиреченская в 1882 – 1899 гг. входила в Степное генерал-губернаторство) прибавились Самаркандская и Закаспийская. В Туркестане была установлена военно-административная система управления, подчиненная Военному министерству. Генерал-губернатор являлся одновременно командующим войсками военного округа, а также обладал широкими полномочиями «принимать все меры, какие он признавал полезными и неотложно необходимыми по местным условиям». При нем создавались совещательный совет из крупнейших чиновников и канцелярия. Области возглавлялись военными губернаторами, чьи полномочия также были весьма широкими, и делились на уезды во главе с уездными начальниками. Вспомогательную роль при административном аппарате играла т.н. «туземная администрация»: так, нерусским населением города заведовал назначаемый губернатором из местной знати старший аксакал, которому подчинялись аксакалы, избираемые местным населением; аналогичная система действовала в сельской местности²⁴.

Особое положение сохранили Бухарский эмират (с 1868 г.) и Хивинское ханство (с 1873 г.), официально находившиеся «под протекторатом» России. Так, отношения Хивинского ханства с империей определяли т.н. «Условия мира между Россией и Хивой» от 12 августа 1873 г. Первый пункт этого договора определял положение Хивы. В нем было записано, что хивинский хан отказывается от всяких непосредственных отношений с соседними владениями и ханами и от заключения с ними каких-либо торговых и других договоров, и без ведома и разрешения высшей русской власти в Средней Азии не предпринимает никаких военных

²⁴ Ерошкин Н.П. Указ. соч. С. 248-249.

действий против них. Это давало возможность русской администрации Туркестана не только контролировать все действия хана, но и вмешиваться во внутренние дела ханства. Отошедший к России правый берег Аму-Дарьи объединялся в особый Аму-Дарьинский отдел с центром Петро-Александровском укреплении с большим гарнизоном. Хивинский хан мог иметь связь с генерал-губернатором Туркестана только через начальника этого отдела, которому, к тому же, был поручен контроль над действиями хивинского правительства (без его санкции в Хиве не могло быть проведено ни одно крупное мероприятие)²⁵. Аналогичная ситуация сложилась и в Бухарском эмирате, положение в котором полностью контролировало Русское политическое агентство в Бухаре.

Таким образом, имперская политика по управлению Средней Азией, как и на Кавказе, осуществлялась в рамках многовариантной модели, предусматривающей использование самого широкого спектра административных методов. Общим было также признание в качестве доминирующего военного управления с некоторым сохранением самоуправления местного населения. Однако отличным было признание не автономии (государственно-правовой самостоятельности), а протектората (международно-правовой зависимости), что определялось главным образом геополитическими мотивами.

8. Бессарабия. Области между Днестром и Прутом, по Бухарестскому миру 1812 г. полученной Россией от Османской империи, Уставом 1818 г. была предоставлена достаточно широкая автономия. Форма правления, правовое уложение, система налогообложения Бессарабской области основывались на существующих отношениях, и все функции такого рода были переданы местному дворянству, за исключением тех, которые были прерогативой военного губернатора и его штаба. В 1828 г. эта автономия была существенно урезана, хотя вплоть до второй половины XIX в. Бессарабская область сохраняла свое особое административное положение

²⁵ Погорельский И.В. Очерки экономической и политической истории Хивинского ханства конца XIX и начала XX вв. (1873-1917 гг.). Л., 1968. С. 15-18.

как пограничная область²⁶.

9. **Казачьи области** (войск Донского, Кубанского, Терского и т.д.) отличались особым правовым статусом. Они находились в ведении Главного управления казачьих войск, шефом которого по традиции (с 1827 г.) числился наследник российского престола. Во главе каждого казачьего войска стоял наказной (т.е. назначенный правительством) атаман, при котором функционировал войсковой штаб, управлявший областью через назначенных им атаманов отделов или окружных атаманов (в Донском и Амурском войске). В станицах и хуторах атаманы избирались станичным или хуторским казачьим кругом²⁷.

Рассмотрев различные регионы Российской империи с особым управлением, мы можем выделить категории зависимых территорий, исходя из уменьшения степени их самостоятельности:

1) протектораты (Бухарский эмират и Хивинское ханство), характеризующиеся тем, что они не входили в состав империи, сохраняя свой государственный суверенитет, ограниченный российским контролем над их внешнеполитической деятельностью (по крайней мере, с формальной точки зрения);

2) политическая автономия с сохранением выборного правителя (Малороссия, правда, не на всех этапах автономного существования) предполагала также сохранение многих элементов государственного суверенитета, значительную самостоятельность в вопросах управления и даже выборного главу государства в условиях зависимости от империи;

3) политическая автономия в форме личной унии, переходящей в реальную (Великое княжество Финляндское, Царство Польское в 1815-1831 гг.), означала наличие элементов государственности с сохранением самостоятельности внутреннего управления и общим правителем, в роли которого выступал российский император;

²⁶ Каппелер А. Указ. соч. С. 80-81.

²⁷ История государства и права России / Под ред. С.А. Чибирева. М., 2001. С. 204.

4) административная автономия, основанная на принципе легитимизма (княжества и ханства Закавказья), предполагающая временное сохранение наследственного правителя (как правило, до его смерти; передача власти по наследству или запрещалась, или жестко контролировалась) с одновременным установлением достаточно жесткого административного контроля в лице назначаемого центром (по поручению центра) чиновника;

5) административная автономия исторически самоуправляющихся территорий (прибалтийские губернии) допускала внутреннее самоуправление региона местной элитой под прямым руководством назначенного центром чиновника;

6) административная автономия пограничных территорий (казачьих областей), связанная с особыми задачами населения (охрана границ), предусматривала значительную самостоятельность в решении местных вопросов;

7) местное самоуправление инородческого населения (как указывалось выше, существовало три варианта) преимущественно Сибири, прямо не связанное с территориальным принципом;

8) территории с особым административным статусом (Кавказское наместничество, Туркестанский край), отличающиеся установлением военно-административной системы управления с сохранением элементов самоуправления местного населения.

Конечно же, выделенные типы не являлись жестко установленными, существовала значительная динамика, общим направлением которой было ограничение автономии, применение наряду с формальными неформальных методов прямого управления с целью унификации зависимых территорий с общеимперской практикой управления, свидетельством чему служит постепенное введение губернской системы во многих из них. Кроме того, существовали регионы (например, Бессарабия), степень зависимости которых менялась достаточно быстро, что не позволяло сформировать устойчивого типа.

Проанализировав организацию системы территориального управления в Российской империи, мы можем выделить некоторые ее характеристики:

1) отсутствие единообразного механизма управления имперской территорией, что предполагало применение разных моделей административного устройства и органов управления для основной части (центральное управление) и окраин (управление с элементами автономии);

2) степень автономии зависимых территорий была связана не столько с признанием их исторической государственности, сколько с характером присоединения и лояльности местного населения (в лице элиты) к имперской власти;

3) стремление к унификации автономных образований определялось как объективными факторами (развитием экономических связей, принятием общего законодательства, развитием национализма правящей элиты и т.п.), так и субъективными (личной зависимостью императора от национально-консервативной группировки правящей элиты, особенностями его характера и т.п.);

4) активное использование методов военного управления и армии как гаранта восстановления стабильности и обеспечения имперской безопасности;

5) применение мер одностороннего воздействия имперского центра на периферию как прямого (принятие правовых актов, определение административно-территориального устройства, сенатские ревизии и т.п.), так и косвенного (заключение межгосударственного соглашения, установление экономической зависимости и т.п.) характера; однако, следует отметить в качестве исключительных установление элементов обратной связи, например, должность министра-статс-секретаря в отношении управления Финляндией; более косвенный характер носили такие формы, как депутации представителей местной элиты, различные прошения, т.к. в этом случае в качестве канала выступала, как правило, центральная администрация; наконец, в роли своеобразной формы обратной связи можно

рассматривать волнения и восстания местного населения, заставляющие центр менять свою политику.

Исходя из этого, можно сказать, что Российская империя была сильно централизованной имперской системой, причем характер отношений центра и периферии определялся, с одной стороны, стремлением имперского центра к усилению своей власти и расширению периферии, тогда как, с другой стороны, отношение периферии к центру было более разнообразным – от стремления к независимости, автономии, до лояльного или нейтрального отношения к установленной системе управления.