

История и право

УДК 93

Историко-правовой анализ становления основных режимов государственно-правового управления регионами Российской Империи в конце XIX века

Ольга Дмитриевна Карнаух

Сочинский государственный университет, Россия
354000, Сочи, ул. Советская, 26 а
Старший преподаватель
E-mail: urfakultet@mail.ru

Аннотация. В статье анализируется фактор наличия или отсутствия оппозиции среди населения присоединенных к России регионов на характер режима государственно-правового управления различными частями Российской Империи в конце XIX века.

Ключевые слова: русификация; политика централизации; режимы государственно-правового управления; Царство Польское; Кавказское наместничество.

Введение. Теоретические вопросы определения понятия государственно-правового управления, проблемы становления и развития административно-территориального строя в различных регионах Российской Империи остаются предметом исследования правоведов и историков [1].

Обсуждение. Региональная политика российского государства как комплекс мер социально-экономического и правового характера во второй половине XIX века была обусловлена рядом факторов, в том числе наличием или отсутствием оппозиции среди населения присоединенных регионов по отношению к имперской власти и, соответственно, степень недовольства, протестного состояния общества определяли формирование дифференцированного государственно-правового режима управления тем или иным присоединенным регионом. К территориям, характеризовавшимся наибольшей степенью оппозиционности, относились Царство Польское и Северный Кавказ.

В период, когда главнокомандующим армией Польши и ее фактическим наместником был великий князь Константин Павлович (в 1820-е годы), начался постепенный процесс ограничения автономии польских территорий. После разгрома ноябрьского восстания 1830 г. российской армией, в 1832 г. был издан Манифест «Об образовании царства Польского» [2], в соответствии с которым самостоятельность Польши была жестко ограничена. Так, были упразднены местные органы управления (польский сейм) и польская армия, а Царство Польское становилось одной из неотъемлемых частей Российской империи. Началась ликвидация национальных судебной и административной систем. В 1837 г. вводились губернаторства [3] взамен польских воеводств, на Польшу была распространена российская система финансов, мер и весов. Отдельное ведомство по вопросам просвещения и образования было упразднено в 1839 г., также подлежали закрытию Варшавский университет и «Общество друзей науки», сокращалось и количество учебных заведений начального и среднего образования – гимназий, все более жесткой становилась цензура.

Радикальную оппозицию с 1861 г. возглавил Центральный национальный комитет Ярослава Домбровского, который наладил обширные связи как в самом Царстве Польском, так и за его пределами – в Европе и России. В результате в 1861 г. снова начал действовать Государственный совет Царства Польского. Однако в дальнейшем брожение среди польского населения не утихло и привело к восстанию 22 января 1863 г., которое стало исторически последним вооруженным польским выступлением против российского государственного управления в XIX в. (1863–1864 гг.). При этом действия поляков можно охарактеризовать как партизанскую войну в виде отдельных столкновений с регулярными российскими войсками. В результате к маю 1864 г. восставшие были разгромлены.

Подавление польского мятежа стало отправной точкой к постепенному проведению политики сокращения автономии Царства Польского и более тесной интеграции польских

территорий в состав Российской империи. Учитывая, что ядро польских оппозиционеров составляли дворяне, правительство в первую очередь постаралось сместить шляхту с государственных постов как в центре, так и на местах. На западе Российской Империи, где по-прежнему сохранялось влияние польского дворянства, стала активно проводиться интенсивная русификация под руководством М.Н. Муравьева, главного начальника Северо-западного края. С этого времени запрещалось использование польского языка в преподавании, в официальном делопроизводстве, коммерческой переписке, публикации церковных книг [4].

19 декабря 1866 г. было утверждено «Положение о губернском и уездном управлении» [5], в соответствии с которым число губерний в стране было увеличено с 5 до 10. В 1866–1871 гг. были упразднены единые органы управления Польшей – Государственный совет, Административный совет, правительственные комиссии и Исполнительный комитет. В 1874 г. был упразднен институт наместничества, а вся полнота власти передавалась варшавскому генерал-губернатору. Царство Польское как автономная государственная единица де факто и де юре перестало существовать. Польские территории получили статус «губерний Царства Польского». В 1866 г. на Польшу было распространено действие Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. С 1875 г. запрещалось ведение судопроизводства на польском языке.

По мнению А.В. Ващенко, исследовавшего правовой статус Царства Польского в составе Российской Империи, для абсолютистской, крепостнической Российской Империи являлось необходимым предельное уменьшение влияния порядков, существующих в Царстве Польском, на остальные территории Российской империи. Поставленных целей правительство достигало как установлением особого статуса царства, так и ограничением сведений о Царстве Польском и проводимой внутри него политике. В России не подлежали публикации текст конституции и иного польского законодательства, не печатались тексты выступлений императоров на сейме, однако они рассылались в иностранные державы. В жертву политике целесообразности были принесены даже экономические соображения – наличие таможенных границ и различных финансовых систем не способствовало активному экономическому сотрудничеству Польши и России [6].

Политика русификации, проводимая в Польше (говоря о краткосрочных планах), привела к определенным успехам. Например, радикальная оппозиция прекратила существование, а большая часть поляков пришла к выводу о безнадежности идеи обретения независимости в ближайшее время и, как следствие, к вынужденному сотрудничеству с российской государственной властью. Одновременно в Царстве Польском по-прежнему существовало де-факто военное положение [7], военные власти наделялись особыми полномочиями, которые давали им право вмешиваться в жизнь гражданского населения польских территорий. С конца 1880-х гг. вместо историко-географического названия «Польша» использовались следующие наименования: «Привислинский край», «Привислинские губернии» или «губернии Привислинского края».

По мнению исследователя Е.Б. Лопатиной, предпринимавшиеся в годы правления Александра III меры по укреплению «русского начала» в Привислинском крае были составляющей частью общей политики реформирования империи в ответ на вызовы заметно меняющейся как международной ситуации, так и обстановки внутри страны [8].

Оппозицию в Грузии возглавили студенты, обучавшиеся в столичных вузах Российской Империи. Ими был организован кружок «Тергдалеули» (по названию реки Терек, разделяющей территорию России и Грузии) во главе с Ильей Чавчавадзе. Эта организация в первую очередь уделяла внимание просветительским мерам. Второе поколение грузинских националистов («меоредаси», буквально «вторая группа»), лидером которого был Нико (Николай Яковлевич) Николадзе, ориентировалось на западные либеральные ценности. Николадзе видел будущее Грузии в составе Кавказской федерации, которая должна была также включать Армению и Азербайджан.

В конце XIX в. российское правительство проводило крайне жесткую политику в Грузии, рассматривая любые идеи национальной независимости как угрозу существования империи. В 1890-е и начале 1900-х гг. происходили частые забастовки, захватившие всю территорию Грузии. Изучение грузинского языка не одобрялось, и даже само название «Грузия» было запрещено использовать в печати [9]. Стачечное движение привело к тому, что в целях усиления централизации было упразднено Кавказское наместничество,

ограничение функций которого наблюдалось еще в 60-х гг. XIX в. В результате Грузия стала лишь одной из российских губерний. Наместник Кавказа приобрел статус главнокомандующего войсками в Кавказском военном округе (с правами корпусного командира). Были сокращены и административные права наместника, что закреплялось новым «Положением об управлении кавказским наместничеством» в 1867 г. [10], Совет наместника был преобразован в Совет главного управления с совещательными и финансовыми функциями при наместнике. В Совет также подавались жалобы на все учреждения наместничества.

По мнению исследователя А.С. Кондрашевой, Кавказское Наместничество имело статус административной автономии. Указанный институт представлял собой наиболее эффективный вариант формы управления новоприсоединенными территориями, имея при этом реальные возможности дифференцированного подхода к особенностям и нуждам местного населения. Кавказский Наместник, обладавший обширными полномочиями в области государственного управления, являлся представителем верховной государственной власти в регионе и координировал деятельность российских министерств и ведомств, принимая на себя в частичной мере и функции судебной власти [11].

В Армении не наблюдалось активных оппозиционных действий. В рамках проведения русификаторской политики главноначальствующий на Кавказе генерал А.М. Дондуков-Корсаков предпринял следующие шаги: в школьном образовании русский язык преобладал и постепенно вытеснил национальный армянский, начались притеснения Армянской церкви. В конце XIX в. в Западной Европе сформировалась кавказская революционная эмиграция, и наблюдалось появление первых политических партий Кавказа. Микаэл Набалдян вел знакомство в Лондоне с Герценом, участвуя при этом в распространении его запрещенного в России журнала «Колокол». В честь такого сотрудничества в журнале и получила свое название «Гнчакян» («Гнчак» в переводе с армянского означает «колокол») – армянская националистическая партия, основанная в 1887 г. в Женеве. Так же, как и русские революционеры-народники, партия считала террор главным средством революционной борьбы; посредством терактов и мятежей, восстаний в турецкой части западной Армении ее деятели планировали добиться образования Великой Армении. За идею суверенного армянского государства на Кавказе активно агитировала также созданная в указанный период партия Дашнакцутюн [12].

Изучая статус наместника на Кавказе, З.Р. Сихаджог утверждает, что в Армении проводилась достаточно эффективная политика по привлечению представителей национальной элиты на гражданскую и военную службу. Наместники стремились сохранить местные порядки и обычаи в сочетании с насаждением общероссийского законодательства и властных структур управления. Следует отметить сокращение применения шариата и расширение сферы действия норм обычного права (адата), а также введение российских судебных органов. В области политики было обеспечено довольно эффективное противодействие исламской феодальной оппозиции [13].

Благодаря отсутствию на территории Армении активной оппозиционной деятельности, можно отметить лишь сокращение прав наместника Кавказа на территории Армении, так же, как и в Грузии. В 1874 г. на кавказское наместничество была распространена городская реформа 1870 г. [14], в городах стали учреждаться городские думы и управы. Весь процесс ослабления власти наместника завершился упразднением Кавказского наместничества и учреждением «Управления Кавказского края» 26 апреля 1883 г. [15]. Главой всей кавказской администрации стал главноначальствующий гражданской частью на Кавказе. В 1896 г. на эту должность был назначен генерал Г.С. Голицын, продолживший политику притеснения национальных меньшинств, в частности армян. Так, по инициативе Голицына было конфисковано имущество Армянской церкви. Эти притеснения вызвали рост армянского национализма.

По причине угрозы революции на Кавказе было возвращено указом от 26 февраля 1905 г. наместничество [16] с гражданскими и военными полномочиями, которым приказывалось наместнику разработать проект Положения об управлении Кавказским наместничеством, а до этого руководствоваться «Учреждением Управления Кавказского и Закавказского края» – Свода законов Российской империи в ред. 1876 и 1892 гг.

Результаты. Как утверждала Г.В. Жарникова, политика централизации, характерная для абсолютизма, привела к упразднению автономии некоторых окраин, к установлению

единой для всей империи системы управления. Малороссия, Лифляндия и Эстляндия являлись провинциями, которые управлялись «конфирмованными привилегиями», и поэтому было невозможно их нарушение сразу [17].

По мнению Е.А. Правиловой, управлять Российской Империей, населенной многочисленными народами на территориях, приобретенных государством в разные времена, на основе единой системы организации местного управления, суда, земельных и социальных отношений было невозможно. Правительство применяло различные модели построения структуры администрации и самоуправления в центральных и окраинных губерниях, в Сибири и на Кавказе, в Польше и Финляндии, исходя из политической целесообразности и эффективности государственного управления. «Централизация не сопровождалась ни единообразием, ни упрощением: административный аппарат монархии основывался на местных обычаях и институтах, смешивая и объединяя, но не уничтожая их» [18].

Заключение. Подводя итог, следует выделить три основных режима государственно-правового управления различными частями Российской империи.

1. «Лояльный» – характеризуется сохранением национальных, культурных, религиозных традиций, языка – режим наибольшего благоприятствования для местного населения в вопросах собственности, свободы передвижения, получения образования, выбора профессиональных занятий, участия в местном самоуправлении, в деятельности государственных учреждений вплоть до представительных органов власти. Например, княжество Финляндское в составе Российской империи, а также территория Прибалтики.

2. «Перманентно-оппозиционный» – выражается в сочетании лояльных мер государственно-правового воздействия на коренное население с исключительными приемами, способами управления в связи с той или иной степенью оппозиционности или, наоборот, лояльности жителей присоединенных территорий. В качестве примера можно привести Царство Польское в составе Российской империи.

3. «Исключительный» режим предполагает применение мер усиленной охраны и чрезвычайного положения, «которые различались между собой по основаниям введения, степени ограничения прав и свобод, порядку административного управления» [19]. Государственно-правовые меры воздействия на подданных его императорского величества, носящие исключительный характер, имели место в тех частях Российской Империи, где оппозиция приобретала форму открытого вооруженного сопротивления государственной власти. Подобные моменты наблюдались на территории Северо-Западного Кавказа [20].

Примечания:

1. Карнаух О.Д. Концепция «государственного управления» в советском правоведении (сравнительный анализ) // Известия Сочинского государственного университета. 2012. №4. С. 245–248.

2. Манифест «О новом порядке управления и образования Царства Польского» от 14 февраля 1832 г. // ПСЗРИ. Изд. 2-е. СПб.: Тип. 2-го отд. Собств. Его Имп. Вел. Канц., 1833. Т. VII. №5165.

3. Высочайше утвержденный «Общий наказ гражданским губернаторам» от 3 июня 1837 г. // ПСЗРИ. Изд. 2-е. СПб.: Тип. 2-го отд. Собств. Его Имп. Вел. Канц., 1838. Т. XII. №10303.

4. История Польши. Т. 1. // Под ред. Королюк В.Д. М.: Наука, 1956. С. 36–38.

5. Высочайше утвержденное «Положение о губернском и уездном управлении в губерниях Царства Польского» от 19 декабря 1866 г. // ПСЗРИ. Изд. 2-е. СПб.: Тип. 2-го отд. Собств. Его Имп. Вел. Канц., 1868. Т. XLI. №44012.

6. Ващенко А.В. Правовой статус Царства Польского в составе Российской Империи 1815–1830 гг. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2000. С. 8.

7. Именной указ, данный Сенату «О представлении генерал-губернаторам: московскому, варшавскому, киевскому, а также временным: С-Петербургскому, Харьковскому и Одесскому распространять действия Высочайшего указа 5 апреля 1879 года на губернии, входящие в состав местных военных округов» от 23 апреля 1879 г. // ПСЗРИ Изд. 2-е. СПб.: Тип. 2-го отд. Собств. Его Имп. Вел. Канц., 1880. Т. LIV. Отд. I. №5953.

8. Лопатина Е.Б. Политика российской империи в польском вопросе в 1880–1890 гг. Дис. ... канд. истор. наук: 07.00.03. М., 2011. С. 9.

9. Высочайше утвержденное положение «О преимуществах чиновников, служащих за Кавказом» от 10 апреля 1840г. // ПСЗРИ. Изд.2-е. СПб.: Тип. 2-го отд. Собств. Его Имп. Вел. Канц., 1841. Т XV. Отд. 1. №13371.
10. Именной указ, данный Сенату «О преобразовании управления Кавказского и Закавказского края» от 9 декабря 1867 г. // ПСЗРИ. Изд.2-е. СПб.: Тип. 2-го отд. Собств. Его Имп. Вел. Канц., 1868. Т XLII. №45259.
11. Кондрашева А.С. Кавказское Наместничество и его деятельность на Северном Кавказе, вторая половина 49-х гг. XIX в. – начало XX в. Дис. ... канд. ист. наук: 07.00.03. Ставрополь, 2003. С. 8–10.
12. Трактат, заключенный между его величеством императором всероссийским и его величеством шахом персидским «О мире между Россией и Персией» от 10 февраля 1828 г. // ПСЗРИ. Изд. 2-е. СПб.: Тип. 2-го отд. Собств. Его Имп. Вел. Канц., 1830. Т III. №1794.
13. Сихаджок З.Р. Правовой статус кавказского наместника в законодательстве Российской Империи. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Ставрополь, 2011. С. 8.
14. Высочайше утвержденное «Городовое положение» от 16 июня 1870 г. // ПСЗРИ Изд.2-е. СПб.: Тип. 2-го отд. Собств. Его Имп. Вел. Канц., 1874. Т XLV. №48498.
15. Высочайше утвержденное «Учреждение управления Кавказского края» от 26 апреля 1883 г. // ПСЗРИ. Изд.3-е. СПб.: Гос. тип., 1886. №1522.
16. Именной высочайший указ, данный Сенату «О восстановлении должности наместника кавказского» от 26 февраля 1905 г. // ПСЗРИ Изд.3-е. СПб.: Гос. тип., 1908. Т XXV. Отд. I. №25891.
17. Жарникова Г.В. Исторические особенности местного управления в Российской Империи: на примере Уфимской провинции в первой половине XVIII века. Дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02. М., 2005. С. 8.
18. Правилова Е.А. Местное и центральное управление в России: проблема правового регулирования отношений [http://files.historyspb.ru/книги/работы%20совр.%20историков%20J-J. Dayries. La re/gionalisation. Paris. 1986. P. 5](http://files.historyspb.ru/книги/работы%20совр.%20историков%20J-J.%20Dayries.%20La%20re%20gionalisation.%20Paris.%201986.%20P.%205).
19. Биюшкина Н.И. Политико-правовое развитие Российского государства в условиях охранительного внутривластного курса (1870–1890 гг.). Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Н. Новгород, 2012. С. 32.
20. Karnaukh O.D. Features of Public Administration of the Russian Empire Regions in the Second Half of XIX – Early XX Centuries: Historic and Legal Aspects // European Researcher, 2013, Vol. (38), No 1-1. P. 71–74.

UDC 93

Historical and Legal Analysis of the Major Forms of State and Legal Governance of the Russian Empire Regions in the Late XIX Century

Ol'ga D. Karnaukh

Sochi State University, Russia
26a, Sovetskaya street, Sochi city, 354000
Senior Lecturer
E-mail: urfakultet@mail.ru

Abstract. The article analyses the factor of presence or absence of opposition against the regime of state and legal governance of different parts of the Russian Empire among the population of the regions, annexed to Russia in late XIX century.

Keywords: Russification; centralization policy; regimes of state and legal governance; Kingdom of Poland; Caucasian vicegerancy.