

Игорь БАХЛОВ, Ирина НАПАЛКОВА

СПЕЦИФИКА ПОЛОЖЕНИЯ И ОРГАНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПЕРИФЕРИИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ*

В статье характеризуется политико-правовое положение национальной периферии в Российской империи. Выделяются модели колонизации национальных регионов. Анализируется организация системы управления национальной периферией, ее динамика. Определяются категории зависимых территорий исходя из степени их автономии.

Ключевые слова: империя, модель колонизации, модернизация, национальная периферия, регион, территориальное управление, трансформация

Оформление территориального комплекса Российской империи заняло длительное время. Фактически оно начинается еще с конца XV века, когда после присоединения Новгорода (в 1478 г.) и подчинения Вятской земли (в 1489 г.) определяется ее *внутреннее интеграционное ядро*. С завоеванием Казанского (в 1552 г.) и Астраханского (в 1556 г.) ханств, завоеванием и освоением Сибири и Дальнего Востока (с конца XVI века), присоединением Левобережной Украины (Переяславское соглашение 1654 г. и Андрусовское перемирие 1667 г.) формируются общие контуры империи и перспективные направления ее расширения. Организационное оформление *традиционной империи* происходит в начале XVIII – начале XIX века. В этот период приоритетными становятся методы внешней экспансии, а захват территорий обосновывается уже не восстановлением естественных границ и воссоединением ранее утраченных земель, а геополитическими интересами наращивания могущества и необходимостью защиты границ. Соответственно, колонизация становилась не способом расширения территории, а лишь способом ее освоения.

С начала XIX по начало XX века происходит *трансформация традиционной империи в колониальную и ее кризис*. На данном этапе прямая военная экспансия является основным способом территориального расширения.

* Статья выполнена в рамках АВЦП «Развитие научного потенциала высшей школы» (2009–2011 гг.). «Внутри- и внешнеполитические факторы эволюции территориальной организации России (специфика разрешения кризисных и переходных ситуаций)». Проект № 2.1.3/1134.

Следствием завоевания становится установление различных форм колониальной зависимости — от образования военной администрации до признания зависимости в форме протектората с сохранением широкой автономии. Это вызвало к жизни более жесткие методы обеспечения колонизации зависимых территорий, что негативным образом сказывалось не только на их положении, но и на состоянии империи в целом.

Модели колонизации национальной периферии

Характер освоения территории, отношение правительства к местному населению (его правящей элите), уровень зависимости от имперского центра позволяют выделить одиннадцать моделей колонизации.

Первая модель — **Поволжско-Приуральская**. Данный регион фактически стал первой зоной колонизации. Можно отметить следующие особенности его колонизации:

- сочетание методов прямой военной экспансии (завоевание Казанского и Астраханского ханств), подкрепляемых соответствующей идеологической и дипломатической подготовкой, хозяйственного освоения и культурного взаимодействия;
- дополнение репрессивного компонента достаточно прагматичной и гибкой политикой освоения присоединенных земель с целью более тесной социально-экономической интеграции региона в состав государства¹;
- форсирование интеграции с первой половины XVIII в., когда определяющей становится линия социокультурной ассимиляции, предполагающая массовую христианизацию местного населения, которая дополнялась использованием рычагов экономического принуждения.

Вторая модель — **Сибирская**². Данная модель колонизации включала две разновидности: в северо-восточном направлении она развивалась во многом в соответствии с традициями, заложенными еще Новгородом, в юго-восточном, на границе лесных и степных пространств, — по модели, адаптированной для Поволжья-Приуралья, хотя и с использованием степного варианта. Соответственно, первый можно условно назвать северным (Мангазея), а второй — южным (поселенческим) вариантами сибирской модели³.

Как и в Поволжье-Приуралье, правительство сохранило монгольскую систему административного управления, включая ясак и репрессивные методы взятия заложников и запрета ношения оружия. Российская администрация занималась практически исключительно сбором и отправкой налогов. Как правило, она не вмешивалась во внутренние дела туземных

¹ Кантелер А. Россия — многонациональная империя: Возникновение. История. Распад. М.: Прогресс-Традиция, 2000. С. 29.

² «Политическое освоение Сибири как раз и дало расширение Российской империи» (см.: Империя пространства: Хрестоматия по геополитике и геокультуре России / сост. Д.Н. Замятин, А.Н. Замятин. М.: РОССПЭН, 2003. С. 141).

³ Зуев А. «Конквистадоры империи»: русские землепроходцы на северо-востоке Сибири // Ab Imperio. 2001. № 4. С. 82–83.

племен, а собственную безопасность и поступление налогов обеспечивала с помощью «аманата», т.е. взятия заложников⁴.

Сибирская модель колонизации выделяется следующими особенностями:

- приоритетом экономического освоения и лишь последующим за ним политико-административным подчинением;
- слабой социокультурной интеграцией местных элит в состав российской правящей элиты и началом ассимиляции местного населения русскими переселенцами;
- более тесными связями с имперским ядром, несмотря на значительную удаленность от него, в силу слабой основы для сепаратистских устремлений местного населения.

Третья модель — **Степная**, была характерна для расширения России в юго-восточном направлении, при присоединении земель кочевых народов. Она отличалась широким использованием на предварительном этапе традиционных средств «*степной*» политики (личных союзов-коалиций, установления отношений зависимости в форме взимания дани и передачи власти своим ставленникам из числа представителей правящей элиты и т.п.).

М. Ходарковски подчеркивает неоднозначную интерпретацию сторонами методов российского правительства по установлению отношений зависимости с последующим подчинением кочевников. Так, шертные договоры о взаимном определении обязательств российские власти понимали как акт обязательного подчинения местного правителя, своеобразную присягу на верность русскому царю, в то время как местный правитель понимал шерт лишь как мирный договор, заключенный в интересах мира, торговли и военного сотрудничества. Выдача аманатов рассматривалась властями как признак безусловного и исключительного подчинения, кочевниками — как нежелательный, но сопутствующий договору о военном союзе и взаимном ненападении акт. Ясак, выступавший для царского правительства разновидностью государственных повинностей, хотя и приближенной к традиционной монгольской налоговой системе, кочевники рассматривали как способ меновой торговли. Поминки и жалование российской стороной квалифицировались как награда в денежной или натуральной форме за лояльность и особые заслуги перед царем, кочевниками — как ежегодные безусловные выплаты⁵. В дальнейшем традиционные методы дополнялись или совсем заменялись иными — «протекцией» и «службой». Имперская «протекция», характерная уже для XVIII века, предполагала принятие кочевых племен с их землями под покровительство России и трактовалась российским правительством как установление протектората. «Служба» понималась как обязанность выделять отряды для участия в боевых действиях на стороне или в составе российской армии⁶.

⁴ Как пишет В. Моисеев, в бассейне Среднего и Верхнего Енисея русское правительство проводило политику мирного освоения (Моисеев В.А. Цинская империя и народы Саяно-Алтая в XVIII в. М.: Наука, 1983. С. 26–27).

⁵ Khodarkovsky M. Russia's Steppe Frontier: The Making of a Colonial Empire, 1500–1800. Bloomington-Indianapolis: Indiana University Press, 2002. P. 53–56, 59–65.

⁶ Трепавлов В.В. Три столетия территориального расширения России // Отечественная история. 2003. № 2. С. 182.

Особенностями степной модели колонизации были:

- предварительная дипломатическая подготовка с последующим административным закреплением и обеспечением военного присутствия;
- слабая социокультурная интеграция местного населения;
- признание относительной самостоятельности местного населения (в вопросах религиозной принадлежности, обычного права и т.п.);
- сравнительно позднее (отстающее) хозяйственно-экономическое освоение русскими переселенцами.

Четвертая модель — **Крымская**, определялась:

- сильным влиянием внешнеполитического фактора — длительным военным противостоянием двух империй — Российской и Османской;
- наличием развитых традиций государственности⁷;
- географическим положением Крымского полуострова.

Колонизация Крыма прошла эволюцию от первоначальной прагматично-мягкой политики ко все большей унификации и интеграции с империей. Вначале были сохранены прежняя структура управления, гарантирован статус местной элиты и населения, включая их права на собственность. При этом мусульманская татарская аристократия была кооптирована в состав российского дворянства (в отличие от степного варианта). Однако массовая эмиграция крымских татар в Османскую империю и активная крестьянская колонизация привели к усилению административной и экономической интеграции, хотя этнокультурные и религиозные особенности местного населения властями признавались⁸.

Пятая модель — **Польская**, — новое в практике российской колонизации явление. Присоединение польских земель стало кульминацией западного направления российской экспансии — расширение империи в этом направлении достигло своих пределов. Это создало совершенно новые внешнеполитические и геополитические условия для России. Продвинувшись в Центральную Европу, она утратила буферный пояс между собой и крупными европейскими державами, имеющими имперские амбиции — Австрийской и будущей Германской империями.

Специфика данной модели выражалась в следующем:

- впервые в европейской практике было ликвидировано достаточно крупное государство с устойчивыми историческими традициями и культурной самобытностью в результате договоренности соседних великих держав, что воспринималось как откровенная агрессия (во всяком случае, третий и четвертый разделы);
- кардинальным отличием этой модели от предыдущих, осуществлявшихся в восточном направлении, стала утрата т.н. цивилизаторской миссии (если рассматривать проблему с ориенталистской парадигмы, широко распространенной в империи в эпоху ее модернизации). Тем самым, изменялись смысл и цели колонизации;

⁷ Крымское ханство было последним осколком Золотой Орды и отмечало свою преемственность по отношению к ней, ее правящая династия Гиреев восходила к Чингисхану.

⁸ Кантелер А. Указ. соч. С. 41–42.

- в отличие от предыдущих моделей, для которых сопротивление местного населения не приобретало характера крупных общенациональных выступлений против колонизации, польская модель развивалась в условиях достаточно явно выраженной оппозиции не только населения, но и значительной части его элиты, о чем свидетельствуют многочисленные восстания.

Польскую модель колонизации можно рассматривать как своеобразный водораздел в практике расширения Российской империи в геополитическом (перенос центра имперских интересов с Востока в Европу), содержательном (в плане существенного изменения методов колонизации) и историко-культурном (для самой империи именно польский вопрос стал одной из главных причин раскола интеллектуальной элиты, а его преимущественно насильственное решение правительством — одной из причин развала территориального комплекса и последующей негативной оценки Российской империи как «тюрьмы народов») смыслах.

Шестая модель — **Прибалтийско-финляндская**. Хотя временные рамки колонизации прибалтийских земель и Финляндии, а также степень их автономии были различными, их колонизацию объединяет несколько факторов: культурно-исторический — определенное сходство в политических и культурных традициях как бывших провинций Швеции; геополитический — присоединение к Российской империи в результате длительного противостояния на Балтийском море с целью получения выхода к нему; сохранение значительной самостоятельности в культурном и политическом отношении.

Особенностями данной модели колонизации, на наш взгляд, являются:

- практическое отсутствие русской колонизации как процесса освоения этих земель русскими переселенцами;
- слабая экономическая интеграция в состав империи (особенно Финляндии);
- сохранение весьма широкой самостоятельности, прежде всего культурной, этноконфессиональной, даже в условиях русификации;
- сравнительно позднее начало унификации — большая часть мероприятий в этом направлении приходится лишь на начало XX века;
- значительная самоорганизация местного населения с развитым национальным самосознанием.

Седьмая модель — **Малороссийская (украинская)**, — во многом смешанный вариант между польской и прибалтийско-финляндской (по характеру присоединения, постепенному ограничению автономии и последствиям колонизации). Ее *специфика* характеризуется:

- колонизация прошла путь от внешнеполитической поддержки самопровозглашенного государственного образования и установления зависимости над его частью практически в форме протектората через признание вначале широкой политической, а затем лишь административной автономии с прямым подчинением центру, к ликвидации особого положения и введению единой российской системы управления;
- ограничение административно-политической автономии сопровождалось социально-экономической интеграцией и культурной

гомогенизацией, что во многом объяснялось этноконфессиональной принадлежностью большинства населения;

- колонизация как установление административной и социально-экономической зависимости не сопровождалась широкой массовой колонизацией на уровне населения.

Восьмая модель — **Кавказская**. Присоединение Закавказья и завоевание Северного Кавказа нельзя рассматривать в отрыве друг от друга, хотя характер их колонизации существенно различался. Присоединение горских народов Северного Кавказа, сопровождающееся кровопролитными военными действиями, стало следствием проникновения России в Закавказье. По мнению В.О. Ключевского, эта колонизация носила вынужденный характер⁹.

Русская колонизация на Кавказе определялась совокупностью факторов объективного свойства: чрезвычайной пестротой этноконфессиональной принадлежности живущих здесь народов, создавших множество достаточно мелких, большей частью зависимых, государственных образований, многие из которых отличались древними государственными и культурными традициями; нахождением Кавказа на стыке имперских интересов России, Османской империи и Персии, что предопределило их столкновение в этом регионе; спецификой социальной организации и менталитета горских народов¹⁰.

Кавказская модель колонизации стала очередной *новеллой в имперской практике*. Для нее характерны:

- сочетание самых различных методов присоединения — от дипломатических способов установления зависимости в форме протектората до прямого военного завоевания территории;
- разнообразие способов интеграции зависимых территорий в состав империи и методов административного управления ими. Можно говорить о трех различных формах: сохранении самой широкой автономии с наследственным правителем; введении российской гражданской администрации с учреждением единых административных единиц; введении жесткой военной администрации с оккупацией территории;
- преимущественно военно-административный характер освоения территории и слабость поселенческой колонизации в силу враждебности, высокой плотности населения и отсутствия свободных ниш в хозяйственно-экономической деятельности;
- организованное сопротивление колонизации местного населения с использованием военных, идейно-религиозных средств и попыток создания государственных образований с целью противодействия.

Девятая модель — **Бухарско-хивинская**, — модернизированный вариант степной модели, приспособленный к изменившимся внутренним и внешним условиям. Колонизация в этом регионе определялась следующими моментами: столкновением имперских амбиций уже не прежних

⁹ Ключевский В.О. Русская история. Полный курс лекций. В 3-х кн. М.: Мысль, 1993. Кн. 3. С. 369–370.

¹⁰ Блиев М.М. Камень Барятинского // Родина. 1995. № 10. С. 28.

традиционных империй, имевших соседние границы, а новых колониальных — России и Великобритании; традиционной для быстро расширяющегося государства необходимостью укрепления безопасности границ; определенными экономическими мотивами, носившими вторичный характер. Собственно, под данную модель подпадает только подчинение государственных образований на юге Средней Азии — Бухарского эмирата, Хивинского и Кокандского ханств, т.к. колонизация туркменских и киргизских, как раньше казахских, кочевых племен и их объединений вполне укладывается в рамки степной модели.

Модель колонизации в отношении Бухары и Хивы *предполагала*:

- установление российского протектората, что означало сохранение государственного суверенитета и осуществление внешней политики под российским контролем;
- сохранение социально-политической структуры внутреннего устройства и ислама в качестве основы социокультурной жизни;
- их включение в единое экономическое пространство России и установление экономической зависимости¹¹.

Десятая модель — **Русско-американская**. С одной стороны, российская колонизация Северной Америки была естественным процессом расширения в духе северного варианта сибирской модели. С другой, *она отличалась принципиально иными характеристиками*:

- если на всех иных направлениях колонизация проводилась либо непосредственно государством, либо при его непосредственном участии, но государственными средствами, то в данном случае кардинальным отличием было создание в 1799 г. Российско-Американской компании, в аренде которой с 1799 по 1861 г. находились российские владения в Северной Америке («Русская Америка»). Компания была построена по образцу западно-европейских аналогов и связывала частное предпринимательство с протекцией со стороны государства. При этом протекция государства предполагала предоставление определенной политико-административной компетенции по управлению колониями;
- другой характерной особенностью данной модели было то, что российское государство отказалось от американских колоний, продав их в 1867 г. США, оправданием чему служили их чрезмерная удаленность и сравнительно небольшая экономическая эффективность¹².

Наконец, одиннадцатая модель — **Маньчжурская (дальневосточная)**. Ее *специфика* проявлялась в следующем:

- это был не прямой захват территорий, доминировали методы экономической колонизации северной Маньчжурии.
- расширение империи в этом регионе было вызвано ослаблением Китайской империи и участием в ее разделе на сферы влияния.

Таким образом, Российская империя использовала в своей практике самые различные модели колонизации. При этом *идеальная модель* освое-

¹¹ Каппелер А. Указ. соч. С. 146.

¹² История Русской Америки (173–1867), в 3-х т. / отв. ред. Н.Н. Болховитинов. М.: Международные отношения, 1997–1999.

ния новых территорий, когда вслед за их географическим исследованием и описанием возникают сначала редкие поселения, прокладываются дороги, образуются основные торговые пути, формируется система управления и, наконец, эти территории включаются как равноправное звено, элемент в территориальную структуру региона или страны¹³, *могла использоваться Россией только в восточном — сибирском направлении*. Во всех других случаях колонизации как освоению территории предшествовала, как правило, территориальная экспансия.

Имперская система управления национальными регионами

Организация системы территориального управления национальными окраинами основывалась на *особом отношении* к созданию управленческих структур во вновь присоединяемых землях и определению их места в общей структуре управления Российской империи.

Как справедливо замечает В. Дякин, включение в состав Российской империи территорий с иноязычным населением каждый раз ставило перед властью проблему включения его в общую правовую и административную систему¹⁴. Учитывая разнообразие присоединенных территорий по этноконфессиональному составу, уровню исторического развития, наличию элементов государственности, характеру присоединения и отношению местного населения, для них устанавливались совершенно различные *организационно-правовые формы зависимости* от Российской империи.

1. **Сибирь.** Большинство коренных народов Сибири было включено в состав Московского царства в первой половине XVII века. Со времени их 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 сборщиков в руки представителей местной элиты — князцов, старшин, сотников, родоначальников, мурз и т.п.¹⁵

С 1637 г. Сибирь находилась в управлении Сибирского приказа, на нее распространялась приказно-воеводская система. С начала XVIII века 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 населения¹⁶. С 1719 по 1763 гг. Сибирь подразделялась на пять провинций. Общее управление в 1730—1763 гг. осуществлял воссозданный Сибирский приказ. С 1763 г. в Сибири организуются две

¹³ Империя пространства С. 683.

¹⁴ Дякин В.С. Национальный вопрос во внутренней политике царизма: (XIX в.) // Вопросы истории. 1995. № 9. С. 131.

¹⁵ Конев А.Ю. Народы Северо-Западной Сибири в XIX столетии: обычное право и имперское законодательство // Отечественная история. 2004. № 2. С. 181.

¹⁶ Дамешек Л.М. Внутренняя политика царизма и народы Сибири (XIX — начало XX в.). Иркутск: Изд-во Иркутского ун-та, 1986. С. 33.

губернии (Тобольская и Иркутская). После распространения на Сибирь «Учреждения о губерниях» здесь были учреждены три наместничества, которые в 1796 г. были заменены воссозданными Тобольской и Иркутской губерниями.

В XIX веке административно-территориальное устройство Сибири продолжало изменяться. Существовавшее в начале века Сибирское генерал-губернаторство, состоявшее из трех губерний, в 1822 г. было разделено на два генерал-губернаторства: Западно-Сибирское с центром в Тобольске и Восточно-Сибирское с центром в Якутске. Губернии подразделялись на округа во главе с окружными начальниками. Области отличались от губерний тем, что на их территории находились постоянные и регулярные войска (казаки), а 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. В начале XX века были произведены последние изменения — образованы новые области (Камчатская и Сахалинская) и упразднено деление на округа с повсеместным введением уездов¹⁷.

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.

Первая категория. Оседлые народы (татары, алтайцы и др.) были приравнены в правах к различным сословиям русского населения, на них распространялась волостная система.

Вторая категория. Бродячие народы (охотничьи и оленеводческие народы Крайнего Севера) сохранили прежнее ясачное положение и соответствующую ему систему взаимоотношений между администрацией и племенными родоначальниками.

Третья категория. Кочевые народы (буряты, якуты, эвенки и др.) получили смешанную систему управления — в плане налогообложения приравнены к государственным крестьянам, в административно-судебном — сохранили некоторую самостоятельность¹⁸.

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.

¹⁷ Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М.: Высшая школа, 1983. С. 136, 186–187, 248, 289.

¹⁸ 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 — степная дума (как промежуточное звено между инородной управой и округом). Органы самоуправления подчинялись представителям администрации (Дамешек Л.М. Указ. соч. С. 36–44).

2. **Украина (Малороссия).** Общее управление Украиной осуществлял вначале Посольский, а с 1662 г. специальный Малороссийский приказ. Она обладала значительной автономией, которая заключалась в наличии собственного правителя — гетмана, избираемого на казацкой 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». 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 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 органу¹⁹.

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 во главе с губернаторами. Уже в 1765 г. закрываются общеукраинские учреждения, 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 века специфика управления Украиной практически исчезла²⁰.

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.

3. **Прибалтика.** Официально включение прибалтийских земель в состав Российской империи было оформлено Ништадским миром 1721 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 регистраторы (советника) из представителей местной элиты. Кроме того, сохранялись

¹⁹ Каменский А.Б. От Петра I до Павла I: реформы в России XVIII века (опыт целостного анализа). М.: РГГУ, 2001. С. 244.

²⁰ Ерошкин Н.П. Указ. соч. С. 69–70, 134–136; Путь А.И. Левобережная Украина в составе Российского государства во второй половине XVIII в. (Некоторые вопросы социального, экономического и общественно-политического развития). Киев: Высшая школа, 1988. С. 68–70.

органы местного самоуправления — ландтаги. 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 века 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 законодательство²¹.

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 Церкви²².

4. Польша. Если земли, полученные Российской империей по трем разделам Речи Посполитой в 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 ст. 1 устанавливала неразрывную связь с Россией и правящей династией. Российский император одновременно являлся королем (царем) Польши и управлял ею через наместника. Для Польши устанавливались *особые органы законодательной* (чего не было в самой империи) *и исполнительной власти* (двухпалатный Сейм и Государственный совет). В территориальном отношении Царство имело также отличную от имперской структуру — оно подразделялось на восемь воеводств, воеводства — на поветы, а последние — на гмины (всесословные волости)²³.

Подавление произошедшего в 1830—1831 гг. восстания 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 ста-

²¹ Ерошкин Н.П. Указ. соч. С. 133—134, 191, 247.

²² Каппелер А. Указ. соч. С. 191—192.

²³ Манусевич А.Я. Очерки по истории Польши. М.: Учпедгиз, 1952. С. 92—94.

ли пополнять имперскую армию на общих основаниях. На территории Царства и прилегающих к нему губерний была размещена т.н. «действующая армия», главнокомандующим которой был наместник Польши²⁴.

Новое восстание (1863–1864) привело к *фактической ликвидации остатков автономии*. С 1866–1867 гг. начинается реформирование Царства Польского в плане создания Привисленского края, в который вошли составлявшие его губернии²⁵. 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 начальника²⁶.

Политико-правовое положение Польши неоднократно трансформировалось, причем действия имперских властей по ограничению польской автономии были, с одной стороны, вынужденными в результате неоднократных восстаний. С другой – постепенно становились целенаправленными, что провоцировало местную элиту на акции протеста, принимавшие вооруженный характер.

5. Кавказ. 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 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.

Иная система управления сложилась в присоединенных азербайджанских ханствах. 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 ханства²⁷. В 1803–1813 гг. ханства Северного Азербайджана были присоединены к России²⁸. После краткого периода автономного правления, когда сохранялась власть прежнего правителя, 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 наибам (из представителей местной знати).

²⁴ Там же. С. 142–143.

²⁵ Гетманский А.Э. Политика России в польском вопросе (60-е годы XIX века) // Вопросы истории. 2004. № 5. С. 42–44.

²⁶ Горизонтов Л.Е. Парадоксы имперской политики: поляки в России и русские в Польше (XIX – начало XX в.). М.: ИНДРИК, 1999. С. 64.

²⁷ Мустафаев Дж.М. Северные ханства Азербайджана и Россия (конец XVIII – начало XIX в.). Баку: Элм, 1989. С. 109.

²⁸ Мильман А.Ш. Политический строй Азербайджана в XIX – начале XX в. (административный аппарат и суд, формы и методы колониального управления). Баку: Азербайдж. гос. изд-во, 1966. С. 52–54.

Многие княжества в западной части Закавказья (Мингрелия, Абхазия и некоторые другие) свою автономию сохранили гораздо дольше. 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 и канцелярия наместника. 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, а наместник стал командующим войсками в Кавказском военном округе. Помимо военных полномочий наместника, «Положением об управлении кавказским наместничеством» 1867 г. сокращались и его административные полномочия. 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 полномочиями²⁹.

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

6. Финляндия. Ее особый статус был установлен Манифестом Александра I от 15 марта 1809 г. 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), Комитета (1811–1826) и статс-секретариата (1826–1857), глава которого с 1834 г. именовался министром-статс-секретарем. При этом до конца XIX века на пост министра-статс-секретаря назначались лишь финляндские уроженцы³⁰. Если генерал-губернатор представлял персону императора, то министр-статс-секретарь докладывал императору дела гражданского управления и сообщал генерал-губернатору высочайшие повеления, т.е. служил «пердаточным» звеном в механизме управления автономией.

²⁹ Ерошкин Н.П. Указ. соч. С. 188–190, 246–247, 288.

³⁰ Дякин В.С. Указ. соч. С. 136; Ерошкин Н.П. Указ. соч. С. 154.

В Финляндии устанавливались *собственные органы управления*. В качестве законодательного органа вводился Сейм, причем в 1863 г. российский власти пошли на созыв этого органа, с 1869 г. 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.)³¹.

Как отмечает финский исследователь Т. Полвинен, в течение XIX века 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 века с целью удовлетворения влиятельных при дворе консервативных националистов *начинается ограничение автономии*. Первым таким актом стал Февральский манифест Николая II 1899 г.³² Его провозглашение стало началом конфронтации между центром и автономией.

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 управлении³³.

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-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. В Туркестане была установлена военно-административная система управления, подчиненная Военному министерству. Генерал-губернатор являлся одновременно командующим войсками военного округа, а также обладал широкими полномочиями. 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

³¹ Дякин В.С. Указ. соч. С. 136.

³² Полвинен Т. Держава и окраина. Н.И. Бобриков — генерал-губернатор Финляндии 1898–1904 гг. СПб.: Европейский Дом, 1997. С. 27–28, 77–78.

³³ Дубровская Е. Первая мировая война в Финляндии: империя против нации, российская армия против финляндцев // Ab Imperio. 2001. № 4. С. 192–193.

с уездными начальниками. Вспомогательную роль при административном аппарате играла т.н. «туземная администрация»³⁴.

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 «Условия мира между Россией и Хивой» от 12 августа 1873 г. В них 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 действий против них³⁵. 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. автономия была существенно урезана, хотя вплоть до второй половины XIX века Бессарабская область сохраняла свое *особое административное положение* как пограничная область³⁶.

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 (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 кругом³⁷.

³⁴ Ерошкин Н.П. Указ. соч. С. 248–249.

³⁵ Погорельский И.В. Очерки экономической и политической истории Хивинского ханства конца XIX и начала XX вв. (1873–1917 гг.). Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1968. С. 15–18.

³⁶ Каппелер А. Указ. соч. С. 80–81.

³⁷ История государства и права России / под ред. С.А. Чибиряева. М.: Былина, 2001. С. 204.

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

Во-первых, это 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).

Во-вторых, 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.

В-третьих, политическая автономия в форме личной унии, переходящей в реальную автономию (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.

В-четвертых, административная автономия, основанная на принципе легитимизма (княжества и ханства Закавказья), предполагающая временное сохранение наследственного правителя с одновременным установлением достаточно жесткого административного контроля в лице назначаемого центром (по поручению центра) чиновника.

В-пятых, административная автономия исторически самоуправляющихся территорий (прибалтийские губернии) допускала внутреннее самоуправление региона местной элитой под прямым руководством назначенного центром чиновника.

В-шестых, административная автономия пограничных территорий (казачьих областей), связанная с особыми задачами населения (охрана границ), предусматривала значительную самостоятельность в решении местных вопросов.

В-седьмых, местное самоуправление инородческого населения преимущественно Сибири, прямо не связанное с территориальным принципом.

В-восьмых, 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. Свидетельство этому — 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.