

Ирина НАПАЛКОВА, Александр ЧЕКУШКИН

СТРАТЕГИИ И ПРОЕКТЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЙ ПЕРИФЕРИЕЙ» В ИМПЕРСКОЙ РОССИИ*

В статье анализируется дифференциация имперского пространства через призму регионализации. Характеризуются проекты модернизации системы имперского управления национальными территориями в России. Делается попытка проанализировать, как «etniese grise» формулировали имперскую идеологию, включившись в национальный дискурс по положению инородческих окраин.

Ключевые слова: внешняя периферия, модернизация системы управления, национальные окраины, Российская империя, Центр

Рациональное территориальное устройство является одной из значимых целей государственной политики, т.к. оно непосредственно влияет на устойчивость и эффективность социально-экономического развития, на уровень конфликтности в системе «Центр — регионы», на обеспечение национальной безопасности. Обращение к историческому опыту обеспечения стабильности центрально-периферийных отношений, в т.ч. имперскому периоду развития Российского государства, способствует выявлению использованных политических технологий управления национальными территориями, их сильных и слабых сторон, а также вариативных возможностей их применения для современной системы территориального управления.

Дифференциация имперского пространства: специфика центрально-периферийной конфигурации

Российская империя территориально складывалась на протяжении длительного времени. Одновременно с этим формировались и развивались модели управления отдельными регионами, на которые так или иначе влияли размер занимаемой ими территории, полиэтнический и многоконфессиональный состав населения, уровень их социально-экономического развития.

Так, А. Каппелер отмечает, что Российская империя «с ее невероятным этническим разнообразием, охватывающим Европу и Азию, четыре

* Статья подготовлена в рамках ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг. Проект 14.740.11.0239 «Динамика центрально-периферийной конфигурации современной России и политические механизмы оптимизации территориального управления».

мировые религии и целую шкалу различных образов жизни и экономических укладов» отличается своей неповторимостью. Поэтому «взгляд на историю России как на историю национального государства ошибочен, и такой подход неизбежно приведет к заблуждению»¹. В силу такой специфики одной из ведущих задач имперской власти выступала интеграция гетерогенного в этнокультурном и социально-экономическом отношении пространства в единый социально-политический организм, т.е. преодоление «дифференциации уровней политического, экономического и культурного развития территорий и ограниченности ассимиляционных и аккультурационных процессов на пространстве Империи»².

Явления дифференциации имперского пространства ряд специалистов исследует через его регионализацию. Пользуясь устоявшейся и распространённой терминологией, это деление территориальных систем на центр (ядро) и периферию³. Так, согласно концепции Э. Шилза, «каждое общество может быть представлено как центр и периферия»⁴:

- *Центр* состоит из тех институтов (и ролей), которые осуществляют власть, будь то власть экономическая, правительственная, политическая, военная или культурная (в области религии, литературы, образования и т.д.);
- *Периферия* состоит из таких слоев или секторов общества, которые воспринимают распоряжения и убеждения, вырабатываемые и назначаемые к распространению помимо них. Периферия... охватывает обширную сферу вокруг центра. Одни секторы общества более периферийны, другие менее.

При этом *все общества*, «имеющие обширную территорию, обычно обладают также и пространственным центром, который является местоположением центральной институциональной и центральной культурной систем...»⁵.

Часто смысл отношений «центр-периферия» связывается с неравномерностью распределения по территории функций управления. В одних обществах, как отмечает Шилз, отношения между центром и периферией более интенсивны, в других — в меньшей степени. В зависимости от этого исследователем выделен ряд моделей центрально-периферийных отношений. В их числе промежуточная модель, характеризующаяся большой дистанцией между центром и периферией. Эта дистанция заполняется лестницей уровней власти, каждый из которых в известной степени самостоятелен, но

¹ Каппелер А. Россия — многонациональная империя: Возникновение. История. Распад. М.: Прогресс-Традиция, 2000. С. 6.

² См., напр.: Каппелер А. Указ. соч. С. 7–8; Щербина А. Влияние интеграционных и модернизационных процессов на Российскую империю (вторая половина XIX — начало XX столетия) // Логос. 2004. № 5 (44). С. 202.

³ См., напр.: Eisenstadt S. Revolution and the Transformation of Societies: A Comparative Study of Civilizations. N.Y.; L., 1978. P. 86–93; Ларсен Ст.У. Моделирование Европы в логике Роккана // Полис. 1995. № 1. С. 39–57; McNeil W.U. The Rise of the West: A History of the Human Community. Chicago: University of Chicago Press, 1970.; Аванесова Г.А. Ядро — периферия и процессы регионализации культуры // Сравнительное изучение цивилизаций: Хрестоматия. М.: Аспект Пресс, 1998. С. 186–190; Хамзина Г.Р. Структурные и социальные изменения в центре и на периферии постсоветского российского общества (социологический анализ). Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2004 и др.

⁴ Шилз Э. Общество и общества: макросоциологический подход // Американская социология. Перспективы, проблемы, методы / Пер. с англ. М.: Прогресс, 1972. С. 348–349.

⁵ Шилз Э. Указ. соч. С. 349.

признает главенствующую роль большого центра⁶. Каждый сегмент подобной периферии может сохранять свои самостоятельные центрально-ядерные элементы и признаки. К таковой (промежуточной) модели можно отнести территориальное устройство Российской империи, где отчетливо выделяется «внешняя периферия»: царства Польское, Грузинское и др., великие княжества Финляндское и Литовское, великое герцогство Курляндское и др.

«Национальные окраины» в территориальном устройстве Российской империи

Управление «национальными окраинами» Российской империи в течение длительного времени определялось принципом *сохранения местных особенностей* и осуществлялось на основании самостоятельных Положений и законодательств. Общей чертой было наличие представительства центральной власти в лице генерал-губернатора или другого должностного лица, чьи полномочия приравнивались или были несколько шире генерал-губернаторских. Административно-территориальное устройство каждой российской окраины в начале XIX в. было индивидуальным. Единая система управления окраинами отсутствовала.

Существенную роль в формировании имперского курса на унификацию административного управления национальной периферией сыграли национальные движения, охватившие на протяжении XIX в. почти все этнические группы Российской империи (Польское восстание 1830–1831 гг., Кавказская война 1817–1864 гг. и др.).

Положение дел с точки зрения центрального управления в российской Прибалтике на протяжении первой половины XIX в. больше всего напоминало ситуацию, имевшую место в средневековых Нидерландах или в Швейцарии. Как и там, данная территория представляла собой некий конгломерат различных административно-территориальных единиц с особыми правовыми системами и этнически разнородным населением. И даже сохранились сословно-корпоративные «вольности» и права, унаследованные от феодальных времен. Унификация управления и законодательства, интеграция разнородных территорий в некую новую целостность являлись задачами, объективно назревшими и подлежащими разрешению, для того чтобы обеспечить возможность нормального развития данного субъекта Российской империи⁷.

Одни из первых мер по упразднению административно-правовых различий «инородческих окраин» и имперского центра были предприняты Николаем I в отношении **Царства Польского**. Органическим статутом 1832 г. вводился новый порядок управления⁸:

- упразднялся польский Сейм (Государственный совет был формально сохранен, но уже в 1841 г. упразднен);

⁶ Шилз Э. Социально-организационный аспект отношений между центром и периферией // Сравнительное изучение цивилизаций: Хрестоматия. М.: Аспект Пресс, 1998. С. 174–175; Шилз Э. Общество и общества... С. 348–359.

⁷ Розенберг Л.И. Принцип национального самоопределения и образование независимых государств в Прибалтике (Эстония и Латвия, 1918–1920 гг.) / URL: <http://www.amberbridge.org/articl>.

⁸ Административные реформы в России: история и современность / Под общ. ред. Р.Н. Байгузина. М.: РОССПЭН, 2006. С. 320.

- во главе администрации Царства Польского был поставлен Совет управления под председательством наместника;
- в Государственном Совете Российской империи создавался департамент дел Царства Польского для рассмотрения законодательных вопросов, затрагивавших польские губернии, а также для согласования местного законодательства с общеимперским.

В 1839 г. польские воеводства были переименованы в губернии, воеводские комиссии — в губернские правления, а президенты — в губернаторов. Спустя еще два года вместо высшей палаты суда Государственного Совета учреждается IX Департамент Правительствующего Сената как высшая инстанция для гражданских дел, а X Департамент — для уголовных⁹. Во второй половине XIX в. обстановка в крае стабилизировалась, и в 1874 г. была упразднена должность Наместника. В польских губерниях устанавливается общеимперская система управления. Варшавский генерал-губернатор сохранял права не только гражданского, но и военного начальника на территории всех губерний Польши. Управление уездами находилось в ведении уездных начальников, возглавлявших уездные управления. В 1864 г. были созданы органы волостного и сельского самоуправления. В каждом (волостном органе — гмине) действовали выборные органы: гминный сход и глава — войт, сельские сходы и главы — солтысы, гминный суд.

Подобные преобразования происходили в управлении **Туркестанским генерал-губернаторством**. 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 — к существующим прибавились Самаркандская и Закаспийская области. В Туркестане была установлена военно-административная система управления, подчиненная Военному министерству. Главным представителем центральной власти являлся генерал-губернатор, который будучи командующим войсками военного округа, одновременно обладал широкими полномочиями «принимать все меры, какие он признавал полезными и неотложно необходимыми по местным условиям»¹⁰. При нем создавались Совестьный совет из крупнейших чиновников и Канцелярия. Области возглавлялись военными губернаторами, чьи полномочия также были весьма широкими. В свою очередь области делились на уезды во главе с уездными начальниками. Вспомогательную роль при административном аппарате играла т.н. «туземная администрация»: ею заведовал назначаемый губернатором из местной знати старший аксакал, которому подчинялись аксакалы, избираемые местным населением; аналогичная система действовала в сельской местности¹¹.

⁹ Польский вопрос во внутренней политике при Николае I и Александре II // Формирование российского многонационального государства: сб. статей / URL: <http://fzg.ulver.com/8.html>.

¹⁰ Бахлов И.В., Напалкова И.Г. Территориальная организация имперских систем и политические механизмы управления национальной периферией. Саранск: Издат. центр ИСИ МГУ им. Н.П. Огарева, 2009. С. 206.

¹¹ Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Высшая школа, 1983. С. 248–249.

В 1886 г. было принято новое Положение об управлении Туркестаном. При его подготовке разработчики исходили из того, что этап военного завоевания Средней Азии закончен, положение в крае достаточно стабилизировалось для того, чтобы он мог управляться на основе общеимперского законодательства при сохранении для коренного населения отдельных традиционных учреждений. Считалось, что необходимость в максимально широких полномочиях для туркестанского генерал-губернатора отпала. В том же году был создан новый орган — Совет туркестанского генерал-губернатора, которому было предоставлено право законодательной инициативы в вопросах, связанных с практикой управления краем. Кроме того, его ведению подлежали вопросы общеадминистративного характера, поземельно-податного устройства несения земских повинностей.

В последующие годы Туркестанский край управлялся на основе этого Положения с введенными изменениями и дополнениями, в которых преследовалась цель «довести до минимума государственные затраченные средства в управление» в каждом административно-территориальном отделении¹².

Прибалтийские губернии (Лифляндия, Эстляндия и Курляндия) в первой половине XIX в. были объединены в Прибалтийское генерал-губернаторство (просуществовало до 1867 г.), при этом прежние органы сословного самоуправления там были сохранены¹³.

Изменения в управлении **Великим княжеством Финляндским** в первой половине XIX в. были по своему содержанию *противоположны* мерам на других окраинах, чему во многом способствовала стабильная внутриполитическая ситуация в княжестве, — автономные права Финляндии в указанный период расширились.

После присоединения Финляндии к России в 1809 г. во главе местных административных учреждений был поставлен Правительствующий совет, в 1816 г. преобразованный в Финляндский сенат. В российской администрации была учреждена должность статс-секретаря по финляндским делам. Статс-секретарем стал Р.Х. Ребиндер, а председателем Комиссии финляндских дел, состоявшей только из финнов, — Г.М. Армфельт.

Указы российского сената обретали силу в Финляндии лишь после того, как статс-секретарь финляндский повторно представлял их императору, и именно в форме, сообразованной с условиями Финляндии, с учетом которых они и должны были быть приведены там в исполнение. Такая практика имела особое значение для рождения и развития автономии Финляндии. Без этого Финляндия, очевидно, соскользнула бы на путь развития прибалтийских стран¹⁴.

Упразднение Комиссии финляндских дел в свою очередь усилило положение Финляндского сената. В 1826 г. в его ведение перешли многие дела (в особенности касавшиеся помилования), решения по которым Сенат мог принимать без предварительного представления их императору. Еще в 1822 г. в оба департамента были назначены вице-председатели, которые позже фактически председательствовали, каждый в своем департаменте.

Генерал-губернатору принадлежало верховное право принимать решения и координировать процесс выработки важных мероприятий. Счи-

¹² Розенберг Л.И. Указ. соч.

¹³ Ерошкин Н.П. Указ. соч. С. 133–134, 191, 247.

¹⁴ Там же. С. 23

тается, что деятельность в этом качестве А.А. Закревского, хотя он и снискал в истории Финляндии славу «истового русификатора», в значительной степени способствовала упрочению особой администрации (автономии) Финляндии¹⁵.

Система управления, действовавшая в отношении Финляндии, не была исключительной, поскольку подобное же прямое подчинение императору практиковалось и на других завоеванных территориях, в частности в Бессарабии, на Кавказе и в Польше. Но только Финляндия и Польша в своих отношениях с центральной властью могли опираться на институт статс-секретарства, с наделением уполномоченного лица правом прямого представления дел императору.

Таким образом, вплоть до 80-х гг. XIX в. при *формировании управления на «национальных окраинах»* правящие верхи во многом исходили из уровня стабильности политической ситуация в отдельных регионах. При этом для достижения политической стабильности нередко проводились прямо противоположные по своему содержанию преобразования. Например, на Кавказе и в Средней Азии это постепенный отказ от местных особенностей в политическом устройстве в пользу общеимперского образца. А в **Великом княжестве Финляндском** полная лояльность населения российской власти обусловила расширение автономных прав.

К середине XIX в. во внутренней политике Российской империи обозначилась тенденция к постепенной интеграции «внешней периферии» в общероссийскую систему административно-территориального управления государством. В отношении западных «окраин» необходимость решения этого вопроса усугублялась стратегическими и внешнеполитическими соображениями¹⁶.

С конца XIX в. предпринимаются попытки сузить полномочия генерал-губернаторов в отдельных окраинных регионах и таким образом сделать управление периферией более централизованным. Права и обязанности генерал-губернаторов на окраинах определялись «Инструкцией генерал-губернаторам» от 29 мая 1853 г., а также особыми Положениями, составленными применительно к местным географическим, политическим и этнографическим особенностям каждой территории¹⁷. Важной прерогативой генерал-губернатора было то, что никакая новая мера в отношении подведомственной ему территории не могла быть принята без его предварительного заключения. Это давало генерал-губернаторам фактическую «свободу рук» в определении политического курса на управляемой территории.

С 1856 по 1881 г. было упразднено восемь генерал-губернаторств. С 1899 г. внешнеполитические вопросы в Туркестане были изъяты из ведения генерал-губернатора и поставлены под контроль Министерства иностранных дел (т.е. они перешли в ведение дипломатического чиновника, находившегося в двойном подчинении и непосредственно занимавшегося связями с сопредельными странами). Только за начальником Закаспийской области было оставлено право самостоятельно решать вопросы пограничных сношений с Ираном, а начальник Аму-Дарьинского

¹⁵ Там же. С. 45.

¹⁶ Административные реформы в России... С. 323.

¹⁷ Климов Л.В. Правоохранительные аспекты деятельности московских генерал-губернаторов во второй половине XIX века // Вестник МГОУ. 2008. № 3. С. 34.

отдела сохранил статус дипломатического представителя при хивинском хане¹⁸. С 1900 г. была учреждена должность помощника туркестанского генерал-губернатора, назначаемого Императором. Помощник заменил генерал-губернатора на посту председателя совета. Одновременно свобода действий генерал-губернатора была существенно ограничена по ведомственной линии, т.е. по линии Военного министерства. Под контролем Главного штаба вооруженных сил находились все более или менее важные вопросы управления Туркестаном.

Одновременно разрабатывались отдельные для каждой окраины *административные преобразования*. Например, для изменения управления в **Великом княжестве Финляндском** в начале XX в. были сперва сделаны шаги, направленные на сближение финского законодательства с общеимперским.

Так, 3 февраля 1899 г. был издан высочайший манифест, который определял порядок согласования местного и общегосударственного законодательства в рамках государственной унии России и Финляндии¹⁹. Однако в нем не было четкого указания на то, где должна пролегать граница между двумя законодательствами, что имело своим следствием чрезмерное расширение круга общегосударственных дел в противовес местным инициативам и вызвало в дальнейшем усиление недовольства финнов.

На основании манифеста 1899 г. были внесены изменения в организацию управления в Великом княжестве Финляндском. В ведение МВД передавались почты на территории Финляндии. 7 июня 1900 г. был опубликован манифест «О постепенном введении русского языка в дело-производство», переход на который планировалось осуществить к осени 1905 г. Предпринимались попытки изменить статус финских административных учреждений. 26 августа 1902 г. и 13 марта 1903 г. были подготовлены и утверждены новые уставы Финляндского сената и генерал-губернатора. Они определяли, что Сенат работает «под руководством генерал-губернатора»²⁰. Принятие Сенатом решений по важнейшим делам становилось возможным только с участием генерал-губернатора или его помощника. Спор о том, финским или русским должностным лицом является генерал-губернатор, был решен указанием, что в будущем назначение на этот пост станет прерогативой Правительствующего Сената Российской империи. Новым уставом генерал-губернатору было дано право координировать деятельность всех учреждений Великого княжества. Губернские правления, городские магистраты и органы самоуправления коммун по всей Финляндии также подчинили генерал-губернатору. К его компетенции была отнесена выдача разрешений на проведение публичных собраний, сбор денег, проведение лотерей и т.п. Составление отчетов об управлении краем было изъято из сферы обязанностей Финляндского Сената и передано генерал-губернатору. Таким образом, главой исполнительной власти в княжестве фактически становился генерал-губернатор.

Правительство проводило активную политику по «русификации» Польши. На все важные посты в Польше назначались русские, русский язык

¹⁸ Присоединение Финляндии к России. Особый статус Финляндии в Российском государстве // Формирование российского многонационального государства: сб. статей / URL: <http://frg.ulver.com/47.html>.

¹⁹ Высочайший Манифест от 3 (15) февраля 1899 г. / URL: <http://www.hrono.ru/dokum/fin1899.html>

²⁰ Административные реформы в России... С. 328.

вводился в школе и в делопроизводстве польских административных учреждений. В 1866–1871 гг. были упразднены единые органы управления Польшей — Административный совет, правительственные комиссии и Исполнительный комитет. В 1874 г. был упразднен институт наместничества, а вся полнота власти была передана варшавскому генерал-губернатору. Царство Польское как автономная государственная единица фактически перестало существовать, и польские территории стало принято именовать «губерниями Царства Польского». Аналогичные мероприятия проводились и в сфере законодательства: в 1866 г. на Польшу было распространено действие российского уголовного кодекса, в 1875 г. судопроизводство было переведено на русский язык. Также был предпринят ряд мер по дальнейшему интегрированию польской экономики в экономику России. Так, в 1885 г. Польский банк был преобразован в Варшавскую контору Петербургского банка²¹.

В конце XIX в. царским правительством предпринимались попытки «русификации» губерний в Прибалтике. В частности, в стремлении заменить немецкое влияние здесь русским были проведены административные реформы, направленные на ограничение привилегий остзейского дворянства. В 1888 г. в прибалтийских губерниях была проведена полицейская реформа и созданы органы полиции по общеимперскому образцу. В 1889 г. — судебная реформа. Вместо ликвидированных судебных сословных органов — гофгерихтов, ландгерихтов, магистратов — были введены общеимперские судебные учреждения²². Судебная палата как апелляционная инстанция окружных судов в Прибалтике учреждена не была. Ее функции выполняла Петербургская судебная палата. В 1885 г. делопроизводство во всех присутственных местах Остзейских губерний было переведено на русский язык. Губернаторы и все правительственные власти в Лифляндской, Эстляндской и Курляндской губерниях стали вести дела и переписку только на русском языке. А согласно Городовому положению 1892 г., он стал обязательным во внутреннем делопроизводстве и в суждениях городских дум²³. Но при этом разрешалось излагать постановления, публикуемые во всеобщее сведение, кроме русского на немецком, латышском, эстонском языках.

В то же время, как отмечает А. Каппелер, особый статус прибалтийских губерний хотя и был существенно поколеблен, но полностью не был ликвидирован, т.к. сохранялись, пусть и с урезанной компетенцией, органы дворянского самоуправления с делопроизводством на немецком языке, а также имела достаточно прочные позиции лютеранская Церковь. 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. С другой — нельзя было допустить дестабилизации социально-политической обстановки, а это было достижимо только с помощью немецко-балтийской элиты²⁴.

Среди тех, кого в Прибалтике именовали «не немцами», развивается мощное национально-культурное движение, в котором на первый план выдвигается требование равноправия эстонского и латышского языков с

²¹ Польский вопрос во внутренней политике при Николае I и Александре II...

²² Административные реформы в России... С. 327.

²³ Бахлов И. В., Напалкова И. Г. Указ. соч. С. 208.

²⁴ Каппелер А. Указ. соч. С. 191–192.

немецким и русским. Еще в 1852 г. немец из Сибири именует в своих путевых записках Прибалтику «Русской Германией», а уже в 1893 г. в депеше губернатора Эстляндии в департамент полиции политическая ситуация в губернии характеризуется в следующих выражениях: «В период, предшествующий началу реформ, мы имели в Прибалтийском крае дело с немецким сепаратизмом... На смену этому принципу готовится ныне выступить другой принцип — Эстония для эстонцев»²⁵. Эстонские земли, как известно, распределены были между Эстляндской и Лифляндской губерниями. Поэтому первоначальной целью набирающего силу эстонского национального движения являлось достижение административного объединения всех населенных эстонцами территорий, что должно было впоследствии послужить основанием для требования национальной автономии.

Однако события первой русской революции показали, что политика административно-правовой интеграции «окраин» в состав империи конца XIX — начала XX в. успешной не была. Более того, антиправительственные выступления на «окраинах» были во многих случаях прямым следствием этой политики²⁶. В результате российское правительство оказалось вновь перед необходимостью корректировки политического курса в отношении «внешней периферии».

Проекты модернизации системы управления «инородческими окраинами»

Необходимость переосмысления и концептуализация политики, направленной на урегулирование межэтнических отношений в империи, возникла в целом во второй половине XIX в., когда этнически и социально гетерогенный характер Российского государства стал особенно отчетливо ощущаться имперскими властями и стал политической проблемой²⁷. Этому способствовало распространение национальных идей, ставших угрозой сословно династическому имперскому патриотизму, на который опиралось Российское самодержавие²⁸.

В этот период социально-политическое напряжение усиливается за счет противоборства двух разнонаправленных тенденций. С одной стороны, проводится «модернизация под знаком «русификации», которая в тех условиях означала не создание преимуществ и привилегий для русских и Православия, а прежде всего систематизацию и унификацию управления, интеграцию всех этносов в единую российскую нацию»²⁹. С другой — многочисленные нерусские народы охватила социальная и национальная мобилизация. В результате они постепенно превращались в современные нации со своими новыми элитами, литературными язы-

²⁵ Розенберг Л.И. Указ. соч.

²⁶ Так, представители немецкого дворянства в Прибалтике подчеркивали, что основной причиной нестабильного положения в крае и роста антиправительственных выступлений является наметившийся отказ российских властей поддерживать развитие там национального самосознания, культуры и т.д.

²⁷ Кэмпбелл Е.И. «Единая и неделимая Россия» и «инородческий вопрос» в имперской идеологии самодержавия // Пространство власти: исторический опыт России и вызовы современности. М.: Наука, 2001. С. 204.

²⁸ Лазаревский Н.И. Русское государственное право. Т. 1. Конституционное право. Вып. 1. Пг. 1917. С. 179–184.

²⁹ Мионов Б.Н. Социальная история России периода империи (XIX — начало XX в.). Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства. Т. 1. СПб.: Изд-во «Дмитрий Буланин», 1999. С. 41.

ками и высокоразвитыми профессиональными культурами³⁰. Как отмечает А. Каппелер, такие явления в отношениях между Центром и периферией, как гомогенизация и диверсификация, укрепление единства и нарастание различий усиливают политическое и социальное напряжение в многонациональной империи позднего периода³¹.

С конца XIX в. государственными и общественными деятелями активно разрабатываются различные проекты, подаются записки по укреплению империи и изменению положения «окраин» и «инородцев» путем создания прочной связи «национальной периферии» с «центром»³². В правительственных кругах господствуют две противоположные точки зрения на возможные пути решения национального вопроса — жесткой «русификации» и гибкой и прагматичной национальной политики. Это постоянно проявлялось в виде колебаний политического курса в отношении «национальных окраин империи, а также в острых спорах, возникавших при обсуждении в особых комитетах и совещаниях вопросов, связанных с национальной политикой (в частности, польского, финляндского, армянского и других вопросов).

В 1883 г. петербургским земским деятелем П.П. Шуваловым был предложен проект, согласно которому все составные части государства должны стать самоуправляющимися: от волости до области никто ни для кого не является ни высшей, ни низшей инстанцией. Кроме того, губернию должна заменить самоуправляющаяся область, которая «должна значительно превосходить» ее размеры. Область управляется областным собранием (сеймом, радой), причем «необходимо прямое избрание областных гласных по округам всем правоспособным населением округа». В основание внутренней областной связи в этом проекте «полагается не только однородность экономического быта определенной группы уездов, а потому и общность материальных интересов, связующих население этих уездов как бы в одно хозяйственное целое, но также и условия нравственного быта; исторически сложившиеся национальные особенности и проистекающая отсюда духовная потребность людей, населенных на пространстве нескольких уездов, к совместной культурной деятельности, к общности политической жизни»³³.

В начале 1895 г. председатель Комитета министров Н.Х. Бунге представил Николаю II записку «Задачи царствования. 1881–1894»³⁴, охватывающую все значимые проблемы государственной жизни и экономического развития страны. Первый раздел этой записки был посвящен вопросам национальных отношений и, в частности, проблемам «сближения окраин с внутренней Россией». Эта же проблема рассматривается в его

³⁰ Бендин А.Ю. Веротерпимость и проблемы национальной политики Российской империи (Вторая половина XIX — начало XX в.). Религиоведение, философия, культурология. Институт теологии им. св. Мефодия и Кирилла Белорусского Государственного Университета (Офиц. сайт) / URL: <http://www.inst.by/node/438>.

³¹ Каппелер А. Указ. соч. С. 223.

³² См., напр.: Арапов Д. Законная государственная цель — полное объединение, слияние разных племен (Д.А. Милютин и его статья «О разноплеменности в населении государств») // Источник. 2003. № 1. С. 52–67; Бунге Н.Х. Загробные заметки / Публ. В.Л. Степанова. // Река времен. Кн. 1. М.: Эллис Лак, 1995. С. 198–254; Река времен: Книга истории и культуры. В 5 кн. Кн. 1: Государь. Государство. Государственная служба. М.: Эллис Лак, 1995.

³³ Богучарский В. Конституционный проект гр. П.П. Шувалова (политическая программа общества Земский Союз 1882) // Современник. Кн. 3. 1913.

³⁴ ГАРФ. Ф. 677. Оп. 1. Д. 617.

работах «Сближение окраин с коренной Россией (из „посмертных записок” министра финансов Александру III)»³⁵ и «Загробных заметках»³⁶.

«Окраинную» проблематику Н.Х. Бунге рассматривал на примерах еврейского вопроса, политической ситуации на западных «окраинах» (Великое княжество Финляндское, Царство Польское, Остзейский край, Бессарабия).

Н. Бунге выделял пять основных факторов, влияющих на «обособление» окраин от империи: 1) «племенные особенности населения»; 2) «склад гражданских отношений: семейных, имущественных, по владению собственностью, по наследству, договорам, касающимся найма земель, рабочих сил»; 3) наличие административных учреждений, обособленных от общеимперских; 4) вероисповедание: «если население принадлежит не к господствующей церкви, а к одному, но не разным иноверным исповеданиям, и богослужение которых отправляется на иностранном, а не на русском языке»; 5) иностранный язык: «если он является, во-первых, языком местной иноверной церкви, во-вторых, языком местной администрации, в-третьих, языком местных школ»³⁷.

Преодолеть отрыв «окраин» от империи, по его мнению, можно, только привлекая туда коренное русское население, но при условии, что не случится так, что русские переселенцы будут усваивать «язык, обычаи окраин, вместо того чтобы принести туда свое». Более верным способом Н. Бунге считал привлечение «части населения окраин во внутренние губернии, но и это требует осторожности»³⁸.

Административные преобразования, по мнению Бунге, были возможны не на всех «окраинах», поскольку, например, в Финляндии самостоятельность местной администрации рассматривается как «дар русских государей и отмена ощутилась бы болезненно»³⁹. Впрочем административную обособленность «окраин» он считал наименее важной. Более серьезную проблему, с его точки зрения, представляли вероисповедальные и языковые особенности «окраин». Роль религии как фактора, ослабляющего связь «окраин» с империей, по мнению Бунге, усугублялась еще и тем, что для части православного населения там русский язык не был родным. Поэтому сфера применения государственного языка должна была охватить церковь, администрацию, суд и школу. При этом Бунге подчеркивал, что «распространение государственного языка не должно ставить себе целью искоренение местных наречий или языков, но параллельное с ними понимание и употребление государственного языка»⁴⁰.

Так, в качестве первоочередных мер по польскому вопросу Н. Бунге рекомендовал:

- умножать число школ с преподаванием на русском языке, но не исключая из программ польский язык, предоставлять выпускникам таких школ льготы при поступлении на государственную службу;

³⁵ Сближение окраин с коренной Россией (из «посмертных записок» министра финансов Александру III) // Золотой лев: издание русской консервативной мысли / URL: <http://www.zlev.ru/cont109.htm>.

³⁶ См., напр.: *Шепелев Л.Е.* «Загробные заметки» Н.Х. Бунге // Археографический ежегодник за 1969 г. М. 1971. С. 245–246; *Бунге Н.Х.* Загробные заметки...

³⁷ Сближение окраин с коренной Россией...

³⁸ Там же.

³⁹ *Бунге Н.Х.* Указ. соч. С. 210–211.

⁴⁰ Там же. С. 214.

- поощрять использование русского языка католиками в молитвах, проповедях и при изучении закона божьего (особенно в местностях с преобладанием украинского и белорусского населения);
- ввести земские учреждения в польских землях, предоставлять избирательные права лицам, имеющим имущественный и образовательный ценз, а также свидетельство о знании русского языка, обязательного в делопроизводстве выборных учреждений;
- привлекать на государственную службу хорошо зарекомендовавших себя земских деятелей, по крайней мере там, где польское население не составляет большинства⁴¹.

Н.Х. Бунге возражал против каких-либо насильственных действий при решении национальных проблем: «То, что достигается силой, не всегда прочно, и если порождает озлобление и вражду, то ведет к внутреннему и внешнему ослаблению государства»⁴². Он предлагал гибкие, либеральные методы сближения «окраин» с «коренной» Россией, призывал к тщательному изучению общественных отношений, быта и нравов народов, населяющих империю. Однако в «верхах» очень немногие разделяли такие взгляды. Использование силовых методов оставалось важным компонентом правительственной политики на «окраинах». Идеология насильственной «русификации» в конечном счете дала обратные результаты, активизировала центробежные силы в империи, усилила стремление народов Польши и Финляндии к созданию независимых государств.

О необходимости укрепления единства Российской империи писал в начале XX в. бывший военный министр Д.А. Милютин, отмечая, что «империя находится в крайне невыгодном положении из-за „разноплеменности своего населения“»⁴³. В случае возможных военных действий резко критичное отношение польского и финского населения к власти империи, по его мнению, может быть использовано противником. В своих высказываниях по национальному вопросу применительно к Кавказу он призывал к проведению там более гибкой национальной политики, считая необходимым оставить в неприкосновенности религию, обычаи и образ жизни кавказских народов⁴⁴.

Имевшие место в начале XX в. отдельные преобразования в организации управления «окраинами» в целом не выходили за рамки политики унификации управления Российской империей. Стремясь к сохранению и укреплению «единой и неделимой России», ведущие государственные деятели в то же время не исключали в перспективе некоторой децентрализации административно-территориального устройства страны⁴⁵.

Так, министр внутренних дел князь П.Д. Святополк-Мирский в основу национальной политики правительства предлагал положить два принципа: веротерпимость и равноправие всех подданных империи без различия национальностей.

Проекты децентрализации стали предметом широкого обсуждения с приходом на пост председателя Совета министров П.А. Столыпина, кото-

⁴¹ Степанов В.Л. Н.Х. Бунге. Судьба реформатора. М.: РОССПЭН, 1998. С. 279.

⁴² Там же. С. 269.

⁴³ Арапов Д. Указ. соч. С. 61.

⁴⁴ Бадерхан Ф. Северокавказская диаспора в Турции, Сирии и Иордании (вторая половина XIX — первая половина XX века). М.: Институт востоковедения РАН, 2001.

⁴⁵ Административные реформы в России... С. 358.

рого «привлекала Германия, сложенная из инородных тел, признающих, однако, неуклонно общеимперский строй, его законы, язык, правовые нормы»⁴⁶. Позиция Столыпина по вопросам взаимоотношений имперского центра с «окраинами» была двоякой. С одной стороны, он руководствовался принципом государственного единства. С другой — вынашивал планы организации управления государством, которые не имели широкой огласки⁴⁷.

В 1907–1908 гг. секретарем Государственного Совета С.Е. Крыжановским, по просьбе Столыпина, был составлен проект об общем переустройстве управления Российской империей.

В нем в целях преодоления чрезмерной бюрократической централизации власти в стране предлагалось создать 11 по возможности однородных в этническом и экономическом плане крупных областей (провинций): Финляндию, Прибалтийский край, Северо-Западный край (включавший в себя Белоруссию и Литву), Царство Польское, Правобережную и Левобережную Украину, Центральный (Московский промышленный) район, Верхнее и Нижнее Поволжье, Север России (две области), Степной край (состоявший из северной части современного Казахстана) и Западную Сибирь. Вне областного деления предполагалось оставить казачьи области, Туркестан, Восточную Сибирь, Крым, Кавказ (в статусе наместничеств), Бухару и Хиву (в статусе протекторатов).

В каждой области предполагалось образование областного земского собрания и областного правительственного управления с гражданским руководителем — «начальником» во главе, который должен был заменить генерал-губернатора. Областные земские собрания получали широкое право местного законодательства по вопросам, не имеющим общегосударственного значения.

Наконец, общеимперское законодательство предполагалось сосредоточить в Государственном Совете, куда вводились представители областей (но не земств). Автор проекта считал, что областная система ослабит этнические противоречия на «окраинах» и даст правительству возможность перевести некоторые регионы на положение автономий⁴⁸, т.е. речь идет о частичном использовании принципов федерализма.

В 1909 г. проект был представлен на рассмотрение императора, но «реакция царя была двойственной и нерешительной»⁴⁹: при полном одобрении преобразований решение судьбы проекта было отложено до того, как окончательно выяснятся результаты сотрудничества правительства с Третьей думой.

* * *

Итак, имперская экспансия сформировала к 80-м годам XIX столетия особое имперское пространство, главной отличительной особенностью которого была крайняя этническая, культурная, экономическая и политическая разнородность и отсутствие единого подхода к территории-

⁴⁶ Петр Столыпин. Сб. документов. М.: Наука, 1998. С. 245.

⁴⁷ Административные реформы... С. 358

⁴⁸ Смирнов А.Ф. Николай II как правитель и законодатель // Журнал российского права. 1997. № 1. С. 188, 189.

⁴⁹ Великий реформатор или провинциальный политик? (О П.А. Столыпине рассказывает его сын — Аркадий Столыпин) / URL: <http://www.vojnik.org/empire/1>. Загл. с экрана (дата обращения 14.09.2011).

альному управлению. В системе же центрально-периферийных отношений наблюдались взаимоисключающиеся цели и/или интересы сторон, которые несли в себе латентную социальную напряженность, что выливалось в конечном итоге в разноуровневые конфликты в отношениях имперского центра и национальной периферии в России.

Основные конфликтные векторы здесь были связаны, во-первых, с проведением правящими верхами прямо противоположных по своему содержанию преобразований для достижения политической стабильности на «национальных окраинах».

Во-вторых, с политикой создания «ядра русских людей» за счет переселения русского крестьянства из внутренних губерний России. Степень конфликтности интересов коренного населения и новоселов (переселенцев), особенно в первом десятилетии XX в., была достаточно высока, а формы проявления — очень острыми. Переселенческая кампания на Кавказе, например, как отмечает Д.А. Аманжолова, сопровождалась ростом числа ссыльных сектантов, бежавших из Турции армян, увеличением числа военного и гражданского чиновничьего аппарата из числа русских. По переписи 1897 г. русские горожане Закавказья составляли половину всего русского населения края: в Предкавказье — 13,7% русских. В Терской области, например, русские составляли 33,7%, в т.ч. 20% казачество, в Ставропольской губернии почти 95%⁵⁰.

В-третьих, с имперским «поглощением» региона путем создания унифицированных управленческих структур (в области административно-территориального деления, институциональной организации различных уровней управления и суда, управленческой коммуникации и др.) и сокращением сферы действия традиционных институтов.

В-четвертых, с дублированием функций различных управленческих структур. Это приводило к тому, что часто для принятия конкретного решения требовалось его длительное согласование.

В-пятых, с активным использованием методов военного управления и армии для поддержания стабильности и обеспечения имперской безопасности.

Попытки сглаживания и решения данных проблем нашли свое отражение в различных общественных и правительственных проектах конца XIX — начала XX в. Несмотря на многообразие авторских подходов, многие ключевые идеи — большой учет местных особенностей, усиление внимания к развитию местного самоуправления, веротерпимость — являются общими для всех этих Проектов. Единство взглядов авторов Проектов прослеживается и по вопросу административно-территориального деления страны: предлагается не просто изменение границ тех или иных территориальных единиц, но и укрупнение их до уровня естественных историко-культурных и социально-экономических общностей.

⁵⁰ Аманжолова Д.А. Из истории межэтнических конфликтов в России (1905–1916 гг.) // Международный исторический журнал. 2002. № 20 / URL: <http://ricolor.org/history/mn/pv/19>. Загл. с экрана (дата обращения 14.09.2011); История народов Северного Кавказа (конец XVIII в. — 1917 г.). М.: Наука, 1988. С. 299–300.