

Научная статья
УДК 351/354(47+57)"185/190"

Юлия Викторовна Бондаренко
*Уфимский юридический институт МВД Рос-
сии, Уфа, Россия, jy.lia@mail.ru*

**ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ИНТЕГРАЦИИ
НАЦИОНАЛЬНЫХ ОКРАИН РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ
ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА**

Аннотация. В статье освещаются особенности правового статуса отдельных регионов Российской империи, прежде всего на примере Великого княжества Финляндского, Царства Польского, среднеазиатского региона и др. Анализируются порядок управления и законодательство, определявшие особенности их правового поля в контексте российской имперской национальной политики второй половины XIX – начала XX века. Особое внимание уделяется проблемам интеграции национальных окраин в общероссийское административно-правовое пространство. Отмечается отчетливо выраженная конфронтация между устоявшимися формами российского общественно-политического устройства и региональными традициями на фоне стремления власти к усилению централизма и унификации в вопросах управления национальных окраин.

Ключевые слова: Великое княжество Финляндское, Царство польское, Казахстан, Туркестан, Степной край, административно-правовая политика, национальная политика

Для цитирования: Бондаренко Ю. В. Особенности административно-правовой интеграции национальных окраин Российской империи во второй половине XIX – начале XX века // Общество, право, государственность: ретроспектива и перспектива. 2023. № 4 (16). С. 8–14.

Original article

Yulia V. Bondarenko
*Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs
of Russia, Ufa, Russia, jy.lia@mail.ru*

**FEATURES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL INTEGRATION
OF THE NATIONAL OUTSKIRTS OF THE RUSSIAN EMPIRE
IN THE SECOND HALF OF THE 19TH – EARLY 20TH CENTURY**

Abstract. The article highlights the features of the legal status of individual regions of the Russian Empire, primarily on the example of the Grand Duchy of Finland, the Kingdom of Poland, the Central Asian region, etc. It analyzes the order of governance and legislation that determined the features of their legal field in the context of the Russian imperial national policy of the second half of the 19th – early 20th century is analyzed. Particular attention is paid to the problems of integration of national outskirts into the all-Russian administrative and legal space. There is a clearly expressed confrontation between the established forms of the Russian social and political system and regional traditions against the backdrop of the authorities' desire to strengthen centralism and unification in matters of governing the national outskirts.

Keywords: Grand Duchy of Finland, Kingdom of Poland, Kazakhstan, Turkestan, Steppe region, administrative and legal policy, national policy

For citation: Bondarenko Yu. V. Features of administrative and legal integration of the national outskirts of the Russian Empire in the second half of the 19th – early 20th century // Society, law, statehood: retrospective and perspective. 2023. No. 4 (16). P. 8–14.

© Бондаренко Ю. В., 2023

Формирование территориального пространства Российской империи имело протяженный характер, охватывающий период в несколько столетий. К середине XIX века Российская империя представляла собой сложносоставное многонациональное государство, на территории которого проживали многочисленные народы Европы и Азии. Этническое, культурное, конфессиональное многообразие населения России составляло пеструю картину социальных и хозяйственных укладов национальных регионов с разностью их ценностно-нормативных систем и особенностями моделей управления, объединенных под властью императора.

Несмотря на очевидное соответствие абсолютизму унитарного принципа организации власти в плоскости отношений центра и регионов, государственно-территориальное устройство Российской империи имело более сложный и неоднозначно трактуемый характер как в отечественной, так и зарубежной науке, что было обусловлено нахождением в составе империи целого ряда территорий, имевших особый административно-правовой статус. Так, ведущие финские историки, анализируя тот период политической истории своей страны, когда Финляндское княжество находилось в составе российского государства, делают вывод о том, что, подобно империи Габсбургов, Российская империя представляла собой династическую унию многих государств, царств и великих княжеств [1, с. 30]. При этом исследователи традиционно оценивают имперский период в контексте «неравноправных и эксплуататорских отношений», основанных на господстве метрополии над периферией, дополняемых наличием этнических различий, географического разделения и административной разнородности, определяющих восприятие периферией политики и практики метрополии как «чужих» [2, с. 33]. Однако обращение к административно-правовому опыту организации столь сложной социально-политической системы в масштабах обширных географических пространств, коей являлась Российская империя, заслуживает внимательного и взвешенного подхода, не допускающего исключительно

монохромных оценок данного периода истории в угоду политической конъюнктуре.

Следует отметить, что степень интегрированности различных территорий, включенных в состав российского государства, была крайне неоднородна и эта разность определялась целым рядом факторов, прежде всего временным контекстом. Так, завоевание Казанского и Астраханского ханств было осуществлено еще в XVI веке. При Иване Грозном состоялось и вхождение Башкирии в состав Российского государства. И несмотря на разность условий вхождения данных территорий в российское административно-правовое пространство, в первом случае расширение территориальных границ осуществлялось военным путем, в другом – имел место договорной характер вхождения в состав государства, что изначально обусловило и разность демонстрируемой царской властью политики в отношении новых земель. По прошествии нескольких столетий их население в равной степени было достаточно интегрировано в социокультурное пространство России. Однако даже в пореформенный период в регионах с преобладающим мусульманским населением политика отличалась от той, что государство реализовывало в центральных губерниях. Значительное влияние сохраняло местное духовенство, а быт во многом определялся нормами шариата, что проецировалось в административно-судебное и правовое пространство, характеризуемое сочетанием общегосударственных и региональных политико-правовых институтов, основанных на национальных традициях и верованиях. В частности, кроме общеимперской системы судебных учреждений, в регионах с преобладающим мусульманским населением сохранялось ограниченное действие исламского права и шариатского суда.

К концу XIX века российские мусульмане, численность которых приблизилась к 14 млн, стали второй после православных вероисповедной группой населения империи. Их этноконфессиональная активность вызывала определенную тревогу среди правительственных верхов, усматривавших в

том угрозу и попытку обособления от общегосударственных задач [3, с. 132–136]. Принимая это во внимание, правительство продолжало проводить сознательную политику русификации и христианизации населения национальных регионов. Увеличивалось количество церковных приходов. Власть поощряла активную миссионерскую просветительскую деятельность православной церкви. Одним из наиболее значимых образовательно-миссионерских центров Российской империи стала Казанская духовная академия, где осуществлялась подготовка квалифицированных специалистов для проведения миссионерской деятельности среди иноверцев Поволжья, Приуралья и Сибири.

В этой связи следует отметить, что конфессионально-этнический аспект являлся одним из определяющих факторов в проведении царским правительством национальной политики. В отношении русских поданных неславянского происхождения, не исповадовавших православную христианскую веру, прочно утвердилось определение «инородцев», что подразумевало их социокультурную и административно-правовую обособленность. В то время как на украинцев смотрели как на часть русского народа, имеющих общую историю и культуру, а с присоединением Восточной Украины в 1654 году ее территории были подвержены значительно более форсированной интеграции.

В отличие от восточных земель, западные были значительно менее интегрированы в административно-правовое общероссийское пространство. Так, Царству Польскому и Великому княжеству Финляндскому была предоставлена весьма широкая автономия.

Прежде всего особое и даже привилегированное положение занимала Финляндия, территории которой вошли в состав Российской империи по итогам русско-шведской войны 1808–1809 гг. на правах «Великого княжества». Прерогативы созданной в том же 1809 году для управления Великим княжеством Финляндским Комиссии финляндских дел при статс-секретаре по финляндским делам, подчиненным непосредственно императору, минуя соответствующие обще-

российские административные учреждения, изначально обособили Финляндию от общей системы управления. В ведении Комиссии финляндских дел находились все вопросы внутреннего управления вплоть до ее упразднения в 1826 году, когда ее полномочия были переданы статс-секретарю. Таким образом, Великое княжество фактически «выпало» из юрисдикции российской администрации на территории.

Изначально предоставление столь широкой автономии Финляндии было продиктовано прежде всего стремлением заручиться если не поддержкой, то по меньшей мере проявлением лояльности населения столь важных со стратегической точки зрения завоеванных территорий и принятием им новой власти как легитимной. И в этом контексте система, действовавшая в отношении Финляндии, не была совершенно 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 имели статс-секретарей, наделенных правом прямого представления дел императору [1, с. 30].

Начатая Александром I либеральная политика в отношении данного региона российской империи была продолжена в правление Александра II. Несмотря на то, что Александр II стремился унифицировать систему управления западными окраинами империи, на практике принятые в годы его правления решения скорее способствовали усилению автономных начал Финляндии. Так, в 1863 году впервые после 1809 года был создан финский ландтаг, а в 1869 году утвержден Сеймовый устав, закрепивший возможность ландтага осуществлять законотворческую деятельность. Как заметил немецкий исследователь Роберт Швейцер, каждым законом, который император позволял сейму издать, Россия по существу делала одностороннюю и бесповоротную уступку Финляндии в пользу ее особого положения [1, с. 61]. И таким правом сейм не преминул воспользоваться в полном объеме.

Был издан целый ряд правовых актов, среди которых новый Церковный устав, Уголовное уложение и др. Это при том, что подобного рода уступки в отношении Финляндии создавали весьма проблематичный для верховной власти прецедент в контексте нарастающих в российском обществе настроений, связанных с созывом представительного учреждения в самой России. Но столь либеральный шаг в отношении финнов был во многом вынужденной мерой и продиктован необходимостью учитывать нарастание тревожных для власти настроений финской общественности на фоне январского восстания в Польше 1863–1864 гг. Оставаясь достаточно стабильным и лояльным в отношении власти регионом, Финляндия могла рассчитывать и на последующие уступки. В 1877 г. Финляндия получила собственную валюту, а в 1878 г. – свою достаточно самостоятельную армию. Таким образом, к концу XIX столетия Финляндия обладала почти всеми атрибутами собственной государственности.

В отличие от финнов, поляки неоднократно открыто демонстрировали свое неповиновение российским властям. И во второй половине XIX века отношения центральной власти и региона оставались достаточно напряженными. По вступлении на престол Александр II предпринял целый ряд шагов, направленных на ослабление гнета и укрепление отношений сотрудничества с лояльной польской элитой. В частности, были амнистированы участники ноябрьского восстания, отменено чрезвычайное положение, предоставлена возможность замещения должности архиепископа варшавского и пр. Однако должного эффекта данные мероприятия не возымели. Напротив, в польском обществе нарастало национально-освободительное движение, что в конечном итоге вылилось в январское восстание 1863 года. Ответные репрессивные меры со стороны правительства последовали незамедлительно. Остатки особого положения Царства Польского были постепенно ликвидированы, даже само наименование Польши было уничтожено, и регион впредь должен был называться «Привислинским краем» [4, с. 187].

Польская администрация была упразднена и заменена назначенцами из числа русских чиновников, соответственно и делопроизводство было переведено на русский язык. Притеснению подверглась и католическая церковь, что в еще большей степени способствовало нарастанию антироссийских настроений в польском обществе.

Следуя консервативному политическому курсу, направленному на укрепление самодержавия, правительство Александра III подавляло проявление любых оппозиционных настроений, но не оставляло надежды наладить конструктивный диалог с национальной элитой. Репрессивные меры чередовались некоторыми послаблениями по отдельным вопросам.

Изменения коснулись и прибалтийских провинций. Уже при вступлении на престол в 1881 году император впервые не подтвердил балтийские привилегии. В прибалтийских губерниях начала активно проводиться политика русификации как в сфере управления, так и в сфере судопроизводства. Усилилось давление и на лютеранскую церковь.

Политика, направленная на унификацию системы управления западными территориями, продолжилась и в правление последнего российского императора. Февральским манифестом 1899 года Николай II отменил все законы Финляндии, затрагивающие интересы России, включая компетенцию ландтага, что поставило под сомнение автономию Финляндии. Армия Финляндии была распущена, русский язык стал обязательным в управлении и сенате. Значительно расширились и полномочия генерал-губернатора. И вместе с тем особый государственно-правовой статус Финляндии сохранился вплоть до конца существования империи, найдя свое подтверждение в тексте Основных законов Российской империи 1906 года: «Великое княжество Финляндское, составляя нераздельную часть государства Российского, во внутренних своих делах управляется особыми установлениями на основании особого законодательства» (ст. 2) [4, с. 187].

Таким образом, конец XIX – начало XX столетия демонстрирует нам предпринятую

правительством попытку форсированной интеграции западных территорий, являвших собой опасный пример относительной автономии в условиях подъема национальных настроений в различных регионах России.

Другим важнейшим направлением внутренней политики Российской империи в XIX веке было укрепление политического и административного контроля над новыми территориями Средней Азии. От решения задач по присоединению территорий казахских жузов к Российскому государству и удержанию их в лояльности власть постепенно переходила в русло государственно-правовых взаимоотношений и распространения институтов государственной власти в казахском обществе, что должно было ускорить интеграцию Казахстана в административно-территориальную структуру Российской империи. Можно отметить, что XIX век характеризуется непрерывными попытками оптимизации модели управления казахскими жузами.

В силу вполне объективных причин, связанных как с внутривнутриполитическими процессами, имевшими место в казахских жузах, так и с растянутостью во времени их включения в состав российского государства (ранее других подданство Российской империи принял Младший жуз в 1731 году, затем в 1732 году – хан Среднего жуза и в 1740 году присягнул на верность Старший жуз), процесс установления фактической власти на территории казахских земель растянулся почти на столетие. В 1822–1824 гг. вся территория Казахстана была поделена на четыре части: западную, среднюю, восточную и внутреннюю во главе с султанами, что подразумевало сохранение за данными территориями некоторой административно-судебной и правовой автономии.

В начале 1864 года российское правительство приступило к разработке проектов административных преобразований в казахских землях. В 1865 году была создана «Киргизская степная комиссия» по инициативе Военного министра и Министра внутренних дел. В результате более чем двухлетней деятельности «Степной комиссии» в конце 1867

года был завершен проект «Положения об управлении в Семиреченской и Сырдарьинской областях Туркестанского генерал-губернаторства», утвержденного указом императора 11 июля 1867 г. Весной 1868 г. был завершен проект положения об управлении в Приуральской, Тургайской, Акмолинской, Семипалатинской областях, утвержденный 21 октября 1868 г. «Положение» вводилось сроком на два года. Сроки, определенные в этих документах, указывали на то, что российское правительство было не уверено в положительном эффекте новой системы управления в Степных областях. В связи с этим положения назывались «временными» [6, с. 27]. Как показала дальнейшая практика, данные опасения не были необоснованными, и вскоре нормативная правовая основа управления казахскими землями была обновлена. Но при этом государство вновь пошло по пути сохранения различий в правовой регламентации данного вопроса, и к концу XIX столетия на территории Туркестанского края действовало сразу три нормативно-правовых акта. Сырдарьинская, Ферганская, Самаркандская области управлялись «Положением об управлении Туркестанского края 1886 г.», Семиреченская область – на основе «Положения об управлении Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской и Тургайской областей» 1891 г., Закаспийская область – «Временным Положением об управлении Закаспийской областью» 1890 г.

«Положение об управлении Туркестанским краем» от 2 июня 1886 г. и до февраля 1917 года являлось основным правовым актом для подданных империи, населявших регион. Генерал-губернатор в силу особого положения Туркестанского края был одновременно как военным руководителем, так и высшим гражданским чиновником. Генерал-губернатор имел право передавать особо важные уголовные дела военным судам, ссылать политически неблагонадежных на срок более пяти лет. При генерал-губернаторе действовал совет из военных и статских (гражданских) чиновников.

К началу XX века социальные, экономические и политические изменения, произо-

шедшие в Российской империи, требовали большей социально-экономической и административно-правовой интеграции данного региона в общероссийское пространство, что повлекло за собой проработку новой системы управления Туркестанским краем.

Разработка «Общего положения об управлении объединенными областями Туркестанского генерал-губернаторства» была поручена непосредственно местной администрации в лице генерал-губернатора. В 1900 году на должность генерал-губернатора Туркестанского края назначается генерал-лейтенант Н. А. Иванов, за подписью которого в Ташкенте была создана Особая комиссия под руководством К. А. Несторовского для выработки «Общего положения». Однако ситуация усугублялась и тем, что в начале XX века генерал-губернаторы Туркестанского края часто сменяли друг друга и работа по выработке нового положения постоянно затягивалась.

Уже на этапе подготовки проекта стало очевидно, что полная унификация правовых основ управления столь обширными и самобытными территориями крайне затруднительна в виду культурно-исторических особенностей и даже недостаточной освоенности отдельных областей. Прежде всего речь шла о территории Закаспийской области. В 1901 году военный министр генерал-адъютант А. Н. Куропаткин обратился к императору за разрешением оставить без изменений «Временное положение об управлении Закаспийской областью» на пять лет, сохраняя ее особый статус. Предполагалось, что ко времени истечения этого срока Ташкентская комиссия представит дополнительные материалы, касающиеся распространения на Закаспийскую область проектируемого «Положения об управлении Туркестанским краем». Но проект об управлении краем не дошел до одобрения Совета при генерал-губернаторе.

Свои коррективы в разработку проекта внесла и первая русская революция. В 1905 году Совет министров Российской империи озаботился вопросом о ведомственной принадлежности Туркестанского края. Пред-

полагалось передать управление края из Военного ведомства в Министерство внутренних дел. В 1906 году Николаем II была утверждена мемория Совета Министров, в которой поручалось Министру внутренних дел и военному министру передать Туркестанский край из Военного министерства в Министерство внутренних дел, причем устройство и управление Туркестанским краем согласовать «с общим основанием», то есть по образцу управления на остальной территории России.

Более интегрированными в административно-правовом аспекте в начале XX века были северные территории современного Казахстана, которые входили в состав Степного генерал-губернаторства (Степной край) с центром в городе Омске. Степной край состоял из двух областей: Акмолинской и Семипалатинской. Так, центральная власть отмечала, что ситуация в крае стабильная. Области, в частности, Акмолинская и даже вошедшая в конце XIX века в состав Туркестанского генерал-губернаторства Семиреченская практически были идентичны внутренним областям Российской империи. Это дало основание министру внутренних дел Д. С. Сипягину в 1901 году обратиться с предложением в Комитет министров с циркуляром об отмене Особого положения и упразднении Степного генерал-губернаторства. Однако в Комитете министров упразднение поддержано не было. Вновь данный вопрос будет уже инициирован депутатами III Государственной Думы, но тоже безрезультатно. Дискуссии и попытки упразднения особого управления продолжались вплоть до 1917 года.

Поводя итоги, отметим, что, несмотря на стремление российской власти к усилению интеграционных начал в контексте буржуазных реформ второй половины XIX века, внутренняя политика в отношении регионов, проводимая царским правительством, как и ранее, отличалась от общероссийской, не была достаточно последовательной и решительной, что не способствовало преодолению неоднородности в развитии различных регионов. Реформы

1860-70-х годов задали импульс модернизации России в самых различных областях социально-экономической жизни. Но вместе с тем характерными чертами стра-

ны по-прежнему оставались консервативность, многоукладность, сочетавшаяся с диспропорциями в развитии центральных районов и окраин Российской империи.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Юссила О., Хентила С., Невакиви Ю. Политическая история Финляндии 1809–1995. М. : Издательство весь мир, 1998. 384 с.
2. Большакова О. В. Российская империя: система управления (современная зарубежная историография) : аналитический обзор / РАН ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. Отд. отеч. и зарубеж. истории; отв. ред. В. М. Швырин. М., 2003. 92 с.
3. Арапов Д. Ю. Мусульманский мир в восприятии верхов Российской империи // Вопросы истории. 2005. № 4. С. 132–137.
4. Каппелер А. Россия – многонациональная империя. М. : «Традиция» – «Прогресс-Традиция», 2000. 344 с.
5. Российское законодательство X–XX веков. В 9 т. / под общ. ред. О. И. Чистякова. М. : Юридическая литература, 1984–1994. Т. 9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. 1999. 351 с.
6. История государственно-правовых взаимоотношений России и Казахстана в XIX и начале XX века : учебное пособие / Р. Г. Буканова [и др.]. Уфа : Уфимский ЮИ МВД России, 2021. 64 с.

REFERENCES

1. Jussila O., Hentilä S., Nevakivi J. Political history of Finland 1809–1995. M. : Publishing house whole world, 1998. 384 p. (In Russ.)
2. Bolshakova O. V. Russian Empire: Control system (modern foreign historiography). Analytical review / RAS INION. Social Center scientific information research Dept. father and abroad Stories; resp. Ed. V. M. Shvyrin. M., 2003. 92 p. (In Russ.)
3. Arapov D. Yu. The Muslim world as perceived by the top of the Russian Empire // Questions of history. 2005. No. 4. P. 132–137. (In Russ.)
4. Kappeler A. Russia is a multinational empire. M. : “Tradition” – “Progress-Tradition”, 2000. 344 p. (In Russ.)
5. Russian legislation of the 10th–20th centuries. In 9 volumes. / under general. ed. O. I. Chistyakova. M. : Legal literature, 1984–1994. Vol. 9. Legislation of the era of bourgeois-democratic revolutions. 1999. 351 p. (In Russ.)
6. History of state-legal relations between Russia and Kazakhstan in the 19th and early 20th centuries: textbook / R. G. Bukanova [et al.]. Ufa : Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2021. 64 p. (In Russ.)

Информация об авторе:

Ю. В. Бондаренко – кандидат юридических наук, доцент.

Information about the author:

Yu. V. Bondarenko – Candidate of Law, Associate Professor.

Статья поступила в редакцию 13.10.2023; одобрена после рецензирования 20.10.2023; принята к публикации 17.11.2023.

The article was submitted 13.10.2023; approved after reviewing 20.10.2023; accepted for publication 17.11.2023.