

УДК: 911.375.67 (470)

Малиновский Ю.В., к.и.н., профессор, БГПУ;

Кушнарев Е.Н., к.и.н., доцент, ДальГАУ

**АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ
УСТРОЙСТВО НАЦИОНАЛЬНЫХ ОБЛАСТЕЙ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ
(XIX – начало XX вв.)**

Настоящая статья посвящена вопросам формирования и эволюции различных форм административно-территориального устройства национальных районов российского государства, вошедших в его состав в XIX столетии.

Malinovskij U.V., Cand.Hist.Sci., professor, BSPU;

Kushnarev E.N., Cand.Hist.Sci., senior lecturer, FESAU

**THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL ORGANIZATION OF NATIONAL REGIONS
OF THE RUSSIAN EMPIRE (XIX – the beginning of XX centuries)**

The present article is devoted to the questions of formation and evolution of various forms of administrative-territorial organization of national regions of the Russian State which have entered into its structure in XIX century.

На протяжении многих десятилетий с момента образования Русского единого государства и существования Российской империи в стране шло накопление опыта управления ее национально-окраинными областями, их административно-территориальным устройством. В целом, система политического руководства окраинами имела свои особенности и требовала иных, чем в центральных (так называемых «великорусских») губерниях, методов управления. С одной стороны, традиционными чертами политики государства в отношении инородцев справедливо считалось слабое вмешательство верховных властей в их внутреннюю жизнь, в процессы этнической ассимиляции или сугубо местных традиций самоуправления. Не практиковались в данных районах и методы беспощадного разорения и ограбления, превращавших их в экономический придаток метрополии [1, С.378]. С другой стороны, Россия уже имела почти двухсотлетний опыт более или менее унифицированного, централизованного государственного управления и представляла собой вполне сложившееся унитарное государство с абсолютной монархической властью. XIX в. ознаменовался преобладанием данных акцентов в ее внутренней национальной политике, что было вызвано различными факторами и, в частности, обширностью территории страны, ее евразийской расположенностью в географическом понимании. В указанный период она расширилась на 20%, а население увеличилось в 2 раза. Разрастание территориальных границ государства за счет окраинных, главным образом азиатских регионов, не могло не сказаться на формах управления. В данный период монархическое самовластие в сущности представляло собой господство полицейского режима, что отражалось в той или иной степени на процессе

управления инородцами [2, С.144]. Не случайно, поэтому, что со второй половины XIX в. наблюдается тенденция к постепенному втягиванию окраин в общерусскую систему управления. Задача укрепления единого административно-правового пространства империи становилась для властей одной из основных.

Вошедшая в состав России в 1809 г. после войны со Швецией Финляндия получила статус «Великого княжества Финляндского» и довольно широкую автономию с выборным сеймом, собственной конституцией, правительством, денежной и таможенной системой. (Позднее ей было разрешено иметь и собственную армию.) Русский император принимал титул Великого князя Финляндского, фактически обладая в Финляндии лишь правами конституционного монарха, и назначал генерал-губернатора в качестве наместника. При этом российская администрация в Финляндии обладала довольно ограниченными возможностями для действенного руководства делами княжества. Внутреннее управление осуществлялось финскими властями. В результате Финляндия стала представлять собой скорее особое государство, соединенное с Россией унией, нежели русскую провинцию. В середине XIX в. земли Финляндии делились на восемь губерний: Або-Бьернеборгскую, Вазаскую, Выборгскую, Куопиоскую, Тавастгусскую, Улеборгскую, Нюландскую, Санк-Михельскую. (В 1907 г. Выборгская губерния была выделена из состава Великого княжества Финляндского и переведена на правах отдельной губернии в состав Российской империи.) С конца столетия царские власти пытались сузить финскую автономию, но на системе политических учреждений это не отразилось.

По Бухарестскому миру 1812 г. к России присоединяется Бессарабия (территория со-

временной Молдавии). Задачи организации управления данным регионом были разрешены русским правительством на основе союза с молдавским боярством. К 1818 г. было выработано «Положение о Бессарабской области», по которому первоначально сохранялся прежний феодально-аристократический характер политического устройства региона, получившего привилегию управляться «по обычаям земли молдавской». Её управление было поручено Верховному совету из 10 членов под председательством полномочного наместника. Позднее, в 1828 г., издается «Учреждение для управления Бессарабской областью», значительно сократившее автономию края. Урезанный в правах Верховный совет был переименован в областной и получил значение совещательного органа. Должность полномочного наместника заменялась должностью генерал-губернатора. Однако и после 1828 г. основные начала устройства Бессарабской области все еще не вполне приблизились к общеимперскому образцу. Только в 1873 г. область была преобразована в губернию.

В 1815 г. в состав Российской империи вошла большая часть Варшавского герцогства, которое стало называться Королевством (Царством) Польским. Русский император объявлялся царем польским. Он же назначал для управления краем своего наместника из лиц царского дома. Одновременно была утверждена польская конституция, законодательную власть осуществлял польский сейм, состоящий из двух палат: Сената и Польской избы. Члены Сената назначались царем, а члены Польской избы избирались шляхтой и городскими общинами. Провозглашалась свобода печати и личности, создавался польский корпус в составе российских вооруженных сил. Царство подразделялось на восемь воеводств, а воеводства на поветы. Низшей территориальной единицей была гмина – всеословная волость.

Однако попытка предоставления Царству Польскому широких прав в области местного законодательства оказалась неудачной. В отличие от Финляндии, где население активно пользовалось возможностями автономного статуса, в Польше зрело недовольство утратой государственной самостоятельности, закончившееся восстанием 1830-1831 гг. После его подавления автономия Польши была отменена. Царство Польское объявлялось «неотъемлемой частью» Российской империи, а польская корона – наследственной в русском императорском доме; отдельной коронации императора отныне не требовалось. В 1832 г. в Польше проводится реформа управления, по которой сейм упразднялся, а польская армия распускалась. Управление Царством возлагалось на административный совет с наместником императора во главе. Воеводства преобразовывались

в губернии, а поветы – в уезды. В начале 50-х гг. здесь имелось пять губерний: Августовская, Варшавская, Плоцкая, Люблинская, Радомская. После подавления нового польского восстания 1863-1864 гг. процесс введения общерусских учреждений ускорился. Наместничество, в известной мере подчеркивавшее особое положение Польши в составе Российской империи, в 1874 г. было заменено Варшавским генерал-губернаторством, а само название «Королевство Польское» в официальном делопроизводстве получало название «Привисленского края». Предпринимались активные шаги по культурно-языковому сближению польских губерний с российскими (распространение в крае русского языка и православия, расселение русских людей и др.). Однако искоренить стремление коренного населения к восстановлению политической независимости и национальной государственности не удавалось. В годы Первой мировой войны и в преддверии февральской революции русское правительство стало склоняться к мысли о том, что наиболее целесообразным для польских губерний является создание там самостоятельного государства, которое, находясь под влиянием России, будет служить своеобразным буфером между Россией и Германией.

На территории Прибалтики, включенной в состав России в XVIII в., располагались Виленская, Ковенская, Курляндская, Лифляндская и Эстляндская губернии.

В XIX в. территориально в основном завершилось присоединение к Российской империи Северного Кавказа и Закавказья. Они представляли собой довольно пеструю картину отличающихся друг от друга в социально-экономическом и культурном отношении областей. Время и форма присоединения этих областей к России были различны, что определяло многообразие форм управления, сложившихся в регионе.

После присоединения в 1801 г. к России Грузии не получила автономного устройства, однако существовавшие здесь социальные порядки фактически не затрагивались. Верховная власть на этой территории поначалу сосредоточивалась в руках главнокомандующего (являвшегося одновременно командиром отдельного грузинского корпуса), который вскоре в результате проведенной административной реформы становится председателем Верховного грузинского правительства. Это правительство и его экспедиции (отделы) заменяли общепринятое в России губернское правление и его палаты (казенную, уголовную, гражданского суда и т.д.). Территория Грузии также делилась на уезды. В городах разрешалось утверждать магистраты. Их комендантами, как правило, являлись русские офицеры. Частым явлением было привлечение к управленческим

функциям представителей грузинского дворянства.

Значительная часть современного Азербайджана вошла в состав России в первое десятилетие XIX столетия. По договорам, заключенным царскими властями с ханами карабахским, щекинским, ширванским и талышским, за ними номинально оставалась их прежняя власть и русское управление непосредственно не вводилось. После ликвидации этих ханств в 1819-1826 гг. их основные территории (земли) разделялись на провинции, где вводилось комендантское правление. Комендантами являлись русские офицеры, которые пользовались теми же правами (административно-полицейскими, судебными и т.д.), что и прежние ханы. Провинции, в свою очередь, подразделялись на магалы, во главе которых стояли магальные наибы из местных феодалов, принявших российское подданство.

Из присоединенных к России в 1828 г. Эриванского и Нахичеванского ханств была образована Армянская область. Управляющие ею областной начальник и областное правление имели широкие административные, финансовые и судебные функции. Область подразделялась на округа, а округа, как и в соседнем Азербайджане, – на магалы. В округа назначались окружные начальники, а в магалы – наибы (последние из местных армянских дворян). Позднее все Закавказье было подвергнуто губернскому делению. В 50-е гг. оно состояло из Дербентской, Кутаисской, Тифлисской, Шемахинской (впоследствии Бакинской) и Эриванской губерний. В 1860 г. Дербентская губерния преобразуется в Дагестанскую область. В 1868 г. из восточных частей Тифлисской и западных частей Бакинской губерний была сформирована новая Елисаветпольская губерния. В 1878 г. на присоединенных по итогам русско-турецкой войны 1877-1878 гг. землях Закавказья создаются Батумская и Карсская области.

Стремление царских властей распространить свое влияние на остальные территории Кавказа встретило упорное сопротивление местных народов, в первую очередь в горных районах Дагестана и Чечни. В 1817 г. началась длившаяся долгие годы Кавказская война, стоившая России многих сил и жертв. В связи с этим с целью более оперативного и действенного управления военно-политической, административной, финансовой и иными сферами обширного региона по решению царского правительства на Кавказе в 1844 г. утверждается институт наместничества. Каждую губернию возглавил военный губернатор, который также одновременно управлял военными и гражданскими учреждениями. Концентрация крупных вооруженных сил и укрепление военного и административного аппарата позволили сло-

жить сопротивление горцев и завершить завоевание Северного Кавказа к началу 60-х гг. С этого времени самостоятельность кавказской администрации стала постепенно ограничиваться, а сам наместник превращался в обыкновенного командующего войсками в Кавказском военном округе. В 1883 г. кавказское наместничество было упразднено. Главой всей администрации данной территории становится главноначальствующий гражданской частью на Кавказе. Угроза революционного взрыва на Кавказе в начале XX в. вынудила вернуться к старой организационной форме управления и восстановить в 1905 г. в данном регионе наместничество.

В XIX в. территорию Средней Азии населяли различные народы, одни из которых по преимуществу вели кочевую жизнь скотоводов, другие в значительной части издавна были оседлыми земледельцами. Самостоятельных и устойчивых государственных объединений кочевые среднеазиатские народы (казахи, киргизы, туркмены) к середине столетия не имели. Отдельные их орды (жузы у казахов), племена, роды включались на время в состав среднеазиатских ханств, порою подпадали под власть соседних государств. Оседлые же народы переживали к этому времени стадию более развитого феодализма, создав три государственных объединения Средней Азии – Бухарский эмират, Хивинское и Кокандское ханства.

Административно-территориальное устройство этих территорий после включения их в состав Российской империи, так же как и на Кавказе, имело определенное своеобразие. Уже в процессе присоединения Казахстана (Средний и Малый жузы еще в начале XIX в. признали власть России и всецело находились под русским экономическим влиянием) происходили серьезные изменения его административного деления. После ликвидации ханской власти в Среднем жузе (1819 г.) были созданы 8 округов во главе с окружными приказами. Округа делились на волости во главе с волостными управителями. Низшей административной единицей был аул, в который входили от 50 до 70 кибиток. Младший жуз в 1824 г. был разделен на 3 части во главе с султанами-правителями. Кроме того, вводились так называемые дистанчные управления. Впоследствии территория Казахстана состояла из Уральской и Тургайской областей, входивших в Оренбургское генерал-губернаторство, Акмолинской, Семипалатинской и Семиреченской областей в составе Степного генерал-губернаторства. В них учреждалось уездное деление. Территория Букеевской Орды (запад Казахстана) включалась в состав Астраханской губернии.

Постепенно султаны и другая наследственная знать несколько утрачивает свое при-

вилегированное положение. Администрация и суд в областях были предоставлены русским чиновникам. Однако низшая администрация (волостные управления и аульные старосты) по-прежнему выбиралась из казахов, но выборы эти происходили под контролем царских властей и направлялись ими. В результате, во главе управления почти всегда оказывалась старая феодально-родовая казахская верхушка.

В 60-80-е гг. в состав Российской империи входит все бывшее Кокандское ханство, а также значительная часть земель Бухарского эмирата и Хивинского ханства. Присоединенные территории в 1867 г. составили Туркестанское генерал-губернаторство с центром в Ташкенте. Первоначально в него вошли Сыр-Дарьинская и Семиреченская области (с 1882 г. по 1899 г. входила в Степное генерал-губернаторство), позднее Ферганская (1876 г.), Самаркандская (1887 г.) и, наконец, Закаспийская (1899 г.). В 1886 г. генерал-губернаторство преобразуется в Туркестанский край с сохранением прежней системы управления в подчинении военному ведомству. Во главе областей стояли военные губернаторы, имевшие почти неограниченные полномочия в отношении коренного населения. Его представители выполняли некоторые административные функции на уровне местного управления (аксакалы, сельские старшины, мирабы и др.), но фактически все должностные лица, выбранные из феодальных и буржуазных верхов населения, утверждались губернаторами.

В процессе присоединения Средней Азии царское правительство сочло удобным сохранить определенную «автономию» Бухарского эмирата и Хивинского ханства, оставив там феодальных владетелей и некоторые прежние порядки. Однако эта «независимость» носила во многом формальный характер. Россия имела решающее влияние на политику этих феодальных владений.

Таким образом, мы видим, что в XIX в. в плане административно-территориального устройства политика российских властей, хотя и строилась на попытках использования специфики и разнообразия элементов местных

учреждений, все же постепенно сводилась к утверждению в сущности общероссийской системы управления. Она основывалась главным образом на административных, военно-политических методах, стремлении всячески унифицировать систему управления на территории всего государства. Территориальное размежевание «единой и неделимой» России осуществлялось таким образом, чтобы области компактного национального расселения были раздроблены. Так, территории Мордовии и Грузии были разделены между четырьмя губерниями, Белоруссии и Татарии – между пятью; эстонцы проживали в Эстляндской, Лифляндской и Санкт-Петербургской губерниях; латыши – в Лифляндской, Курляндской и Витебской; литовцы – в Виленской, Ковенской и Сувалкской [3, С.146]. Подобные примеры могут быть продолжены. Фактически в этом плане административная система царской России выполняла «противоавтономные» функции, противодействуя сепаратистским и национальным движениям. Но, как свидетельствовали события, по мере роста национального самосознания, образования и политической активности практически любые шаги со стороны властей по пути унификации системы регионального управления усиливали на окраинах движение к национальному самоопределению, стремление к созданию единой территории проживания народа, а в отдельных случаях и движение за выход из состава империи. Национальный фактор наряду с другими политическими и экономическими аспектами стал заметным явлением в углубляющемся революционном кризисе, приведшем к распаду Российской империи.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1.Цечоев В.К., Власов В.И., Степанов О.В. История отечественного государства и права. – М.: 2003. – 480 с.
- 2.История государственного управления в России. – М.: 2002. – 414 с.
- 3.Административно-территориальное устройство России. – М.: 2003. – 320 с.