

История государства и права

УДК 340.15

JEL: K10

РОЖНОВ Артемий Анатольевич

Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Ленинградский просп., 49, Москва, 125993, Россия.

<http://orcid.org/0000-0002-6038-8129>

Рожнов Артемий Анатольевич, доктор юридических наук, доцент, профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, Москва, Россия. E-mail: roartan@mail.ru

РУССКОЕ ИМПЕРСКОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX В. (НА ПРИМЕРЕ ОТДЕЛЬНЫХ ОКРАИН ИМПЕРИИ)

Аннотация

Предмет / тема. В статье представлена характеристика имперского (национально-государственного) строительства в Российской Империи в первой половине XIX в.

Цели / задачи. Целью работы является раскрытие важнейших особенностей правового положения инонациональных окраин Российской Империи, вошедших в состав России в первой половине XIX в., и общего направления государственной политики в сфере национально-государственного строительства. Статья базируется на изучении соответствующих нормативных правовых источников, актового материала и научной литературы по данной теме. Внимание в работе уделяется анализу правового статуса Финляндии, Польши, Бессарабии, Кавказа, Казахстана.

Методология. Методологическую основу исследования составляют всеобщие методы познания; общенаучные методы, а также анализ, синтез и др.

Вывод. В результате изучения особенностей национальной и конфессиональной политики русской власти и системы управления инонациональными территориями делается вывод о том, что по сравнению с предыдущим периодом она отличалась более ярко выраженным стремлением к ограничению национальных автономий (кроме Финляндии) и сближению окраин Российской Империи с ее центром.

Ключевые слова: *Российская Империя, имперское строительство, колонизация, инородцы.*

History of state and law

Artemiy A. Rozhnov, Professor of the Department of legal regulation of economic operations of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Doctor of Law, Assistant Professor, Moscow, Russia.

RUSSIAN IMPERIAL CONSTRUCTION IN THE FIRST HALF OF THE XIX CENTURY (ON THE EXAMPLE OF THE INDIVIDUAL

NON-RUSSIAN TERRITORIES OF THE EMPIRE)

Abstract

Subject / Topic. The article represents a description of the imperial construction in the Russian Empire in the first half of the 19th century.

Goals / Objectives. The aim of the work is to reveal the most important features of the legal status of the non-Russian territories of the Russian Empire which became part of Russia in the first half of the 19th century and the general direction of state policy in the field of national-state construction. The article is based on the study of the relevant normative legal sources, act material and scientific literature on this topic. The author analyses the legal status of Finland, Poland, Bessarabia, the Caucasus, Kazakhstan.

Methodology. The methodological basis of the article includes the universal methods of cognition; general scientific methods, as well as analysis, synthesis, etc.

Conclusion and Relevance. As a result of studying the features of national and confessional policy of the Russian government and the system of management of the non-Russian territories the author comes to the conclusion that in comparison with the previous period it was characterized by a more obvious desire to limit national autonomies (except for Finland) and bring the non-Russian territories of the Russian Empire closer to its center.

Keywords: *the Russian Empire, the imperial construction, colonization, «inorodtsy» (allogeneous people).*

В первой половине XIX в. продолжилось имперское расширение России и усложнение ее национального и религиозного состава за счет вхождения в «Русский дом» новых народов. Русская имперская политика в рассматриваемый период строилась на традиционных для нее принципах, хотя личностные особенности Александра I и Николая I, несомненно, оказывали непосредственное влияние на характер ее осуществления. Если космополит и прожектёр Александр рассматривал подвластную ему Империю главным образом как полигон для апробации своих реформаторских мечтаний и практической реализации близких ему политико-правовых концепций, то Николай был совершенно прагматичным и национально ориентированным Государем. Его имперская политика была явно нацелена на постепенную перестройку системы управления в инациональных регионах на общеимперских началах и более активное сближение жителей окраин Империи с государствообразующим русским народом, но без их насильственной русификации.

Правовое положение различных регионов Российской Империи в первой половине XIX в. характеризовалось следующими основными чертами.

В результате последней в истории русско-шведской войны 1808–1809 гг. в состав Российской Империи вошла Финляндия, ставшая в ее составе Великим княжеством Финляндским. Будучи частью Швеции, Финляндия являлась ее рядовой окраиной, которая не имела никаких принципиальных отличий от остальных шведских провинций и тем более

не обладала элементами государственности. После присоединения же к России ее положение принципиально изменилось. Александр I не только гарантировал финнам сохранение за ними «коренных законов и конституции», прав и преимуществ, которыми они пользовались ранее, но и предоставил Финляндии настолько широкую автономию, что она, по сути, обрела характер «государства в государстве». Финляндия имела собственные административно-территориальное устройство, органы управления и суда, правовую систему, базировавшуюся на Шведском уложении 1734 г.; делопроизводство в крае велось на шведском языке; в Финляндии также имелись свои банковская и налоговая системы, почта, таможенная граница с Россией; финляндская армия была распущена, а финские рекруты в российскую армию не набирались.

При этом характер юридической связи Финляндии с Россией ни в правовых актах, закреплявших ее присоединение к Империи, ни в других источниках не был четко определен, поскольку в них встречались указания как на политико-правовую самостоятельность Финляндии, так и на ее «состояние в собственности и державном обладании Империи Российской». В силу двусмысленности формулировок актов 1808–1809 гг. и в первой половине XIX в., и особенно впоследствии, когда вопрос о взаимоотношениях между имперским центром и финляндской окраиной обострился, правовой статус Финляндии оценивался исследователями по-разному: если одни видели в ней особое государство, соединенное с Россией реальной унией или на иных основаниях, то по мнению других, Финляндия являлась не чем иным, как автономной провинцией в составе Империи. В любом случае, бесспорно то, что установив над Финляндией власть русского Императора, Александр I, фигурально выражаясь, поднял эту бывшую шведскую провинцию «из грязи в князи» и впервые обеспечил ей возможность фактически обрести полноценную государственность.

Еще одной монаршей милостью в потоке щедрот, которыми Император Александр Павлович благодетельствовал свою новую вотчину, стало заметное расширение территории Финляндии за счет присоединения к ней отвоеванной у шведов еще при Петре I и Елизавете Петровне Выборгской (бывшей Финляндской) губернии. Данная прихоть Александра породила целый ряд административных и прочих проблем, а самое главное, привела к тому, что из-за распространения на Выборгскую губернию порядков, действовавших в остальной Финляндии, русское население было вынуждено массово покидать ее и переселяться вглубь России. При Николае I поднимался вопрос об исправлении допущенной Александром I ошибки, но Николай Павлович посчитал, что менять сложившееся положение было уже поздно.

Ключевая особенность управления Финляндией заключалась в том, что в отличие от других имперских окраин, которые управлялись посредством общеимперских государственных органов, она находилась в

прямом подчинении Императору, носившему титул Великого князя Финляндского. В качестве конституционного монарха он руководил внешней политикой и обороной Финляндии, являлся главой исполнительной власти, обладал правом созыва финляндского парламента и утверждения законов, имел судебные прерогативы. Особу монарха представлял в крае генерал-губернатор, наделенный гражданскими и военными полномочиями и по должности возглавлявший правительство Финляндии. Связующим звеном между генерал-губернатором и Императором, через которое проходили все вопросы, касавшиеся внутреннего управления Финляндией, в царствование Александра I являлась состоявшая из финнов Комиссия финляндских дел во главе со статс-секретарем. При Николае I комиссия была упразднена, а сохранившаяся должность статс-секретаря была переименована в министра статс-секретаря, при котором действовала Его Императорского Величества канцелярия финляндских дел.

Если генерал-губернатор, статс-секретарь и канцелярия олицетворяли собой имперскую власть в крае, то высшими финляндскими органами являлись Сейм (парламент) и Сенат (правительство). Сейм состоял из представителей от четырех финляндских сословий, созывался Государем, вместе с ним участвовал в законодательной деятельности. Без согласия Сейма не допускались отмена, изменение или принятие новых основных законов. Впрочем, в первой половине XIX в. все эти положения были неактуальны, поскольку после выступления Александра I перед Сеймом в 1809 г. и вплоть до 1863 г. он ни разу не собирался. Правительством Финляндии являлся Правительственный совет, вскоре преобразованный в Императорский финляндский сенат. Члены правительства (финны) назначались Императором, а само оно состояло из двух департаментов: хозяйственного и судебного. Территория Финляндии делилась на губернии, возглавлявшиеся губернаторами, которые в основном подчинялись Сенату, а генерал-губернатору только в вопросах, связанных с обеспечением общественного порядка.

Если Финляндия не доставляла русским властям в рассматриваемый период никаких серьезных хлопот, то Польша, включенная Александром I в состав Российской Империи на основании постановлений Венского конгресса 1815 г., напротив, и в первой половине XIX в., и в дальнейшем являлась для России источником бесконечной головной боли. Присоединение Польши стало грубейшим стратегическим просчетом Александра Павловича, поскольку в лице Польши Россия не получила ни одной сколько-нибудь значимой выгоды, но зато приобрела множество острейших проблем. Именно Польша оказалась, пожалуй, единственной территорией, которую Россия за всю свою многовековую успешную имперскую историю так и не смогла, как ни старалась, сделать своей органичной частью, встроить в Русский мир.

В отличие от Финляндии правовое положение Польши и ее

взаимоотношения с Россией изначально были определены предельно четко и базировались на подписанной Александром I Конституционной хартии Царства Польского 1815 г. Хотя польская конституция и провозглашала присоединение Польши (Царства Польского) к Российской Империи, по существу, она закрепляла статус Польши как самостоятельного государства, которое связывала с Россией лишь фигура русского Императора, одновременно являвшегося польским Царем. Внешняя политика Польши, ее участие в войнах, торговых и прочих отношениях с другими государствами определялись исключительно Государем. Конституция гарантировала польским жителям целый ряд прав и свобод: равенство всех перед законом, личную неприкосновенность, свободу совести (при особом покровительстве Католической Церкви), передвижения, печати, защиту права собственности и т. д. Все государственные и военные должности замещались только поляками, а делопроизводство велось на польском языке.

Короновавшийся в Варшаве польский Царь (Король) являлся наследственным конституционным монархом и главой исполнительной власти, чьи указы и распоряжения подлежали контрасигнатуре соответствующих министров. Представителем Царя в крае выступал его наместник, каковым мог быть только член Императорской семьи или польский уроженец. Наместник вместе с польским Государственным советом в составе министров и назначенных Царем лиц управляли делами Царства. Предусматривалась должность министра статс-секретаря, который находился при особе Царя. Органом народного представительства являлся двухпалатный Сейм, созывавшийся на очередные сессии каждые два года, а на местном уровне действовали органы шляхетского и городского самоуправления. Территория страны состояла из воеводств, которые делились на «обводы» (округа) и «поветы» (уезды). У Царства Польского имелись собственные судебная, правоохранительная, финансовая и правовая системы (в основе последней лежали французские гражданский и торговый кодексы), а также своя армия, которая не могла быть использована в сражениях за пределами Европы. Положения конституции конкретизировались в «органических статутах», которые могли изменяться и заменяться только Царем и обеими палатами Сейма. Прочие вопросы, кроме подлежавших рассмотрению Сейма, регулировались царскими указами и распоряжениями правительства.

Основанный исключительно на прекраснорудных политических иллюзиях Александра I расчет на то, что обласканные им поляки забудут свои былые обиды и комплексы, связанные с Россией, и будут счастливы находиться с ней в братском союзе под скипетром русского Государя, естественно, разбился о суровую реальность. Для польской элиты, мечтавшей о восстановлении независимой Польши «от моря до моря», то

есть с белорусскими и украинскими землями в ее составе, даже сугубо формальная принадлежность к России была нестерпимой, не говоря уже о более тесном сближении с ней. Поэтому вскоре после смерти Александра Павловича заложенная им под российскую государственность польская бомба взорвалась, вылившись в крупномасштабное польское восстание 1830–1831 гг., и Николаю I пришлось искать выход из созданного его братом польского тупика. Попыткой решения «польского вопроса» стала замена не оправдавшей себя Конституционной хартии 1815 г. Органическим статутом 1832 г., который установил «новый порядок управления и образования Царства Польского».

Николаевский закон упразднил прежнюю реальную унию Польши с Россией и провозгласив Царство Польское «нераздельной частью Державы Российской», начал процесс его инкорпорации в состав Империи. Отдельное коронование польского Царя отменялось и впредь становилось частью единого обряда коронации Императора Всероссийского, которая совершалась в Москве в присутствии польских депутатов. Сейм был ликвидирован, а вместо национальной польской армии создавались единые вооруженные силы без различия в них польских и русских войск. Законодательные и другие особо важные вопросы, касавшиеся Польши, в том числе ее годовая смета доходов и расходов, подлежали рассмотрению российским Государственным советом, в структуре которого был образован специальный департамент дел Царства Польского. Русские подданные, проживавшие в Польше и владевшие там недвижимостью, приравнивались в правовом статусе к ее коренным жителям, а следовательно, были вправе поступать на польскую государственную службу. Впоследствии происходило дальнейшее урезание польской автономии, выражавшееся в замене Государственного совета Царства Польского и Высшей палаты суда дополнительными структурными подразделениями Сената в Польше (двумя департаментами и Общим собранием), введении губерний и губернских учреждений, согласовании польской финансовой политики с общероссийской, ликвидации таможенной границы между Царством Польским и остальной Россией и т. д. Впрочем, несмотря на все ограничения, автономия Польши в составе Империи по-прежнему продолжала оставаться очень широкой.

В правовом положении Бессарабии, ставшей частью России в 1812 г. после очередной войны с Турцией, выделялись два периода: период широкой автономии (1812–1828 гг.) и период введения в Бессарабии административных порядков, сближавших ее с остальной Россией.

Согласно уставу 1818 г. во главе Бессарабской области стоял военный генерал-губернатор, управлявший ею совместно с Верховным советом области, в который входили назначаемые чиновники и дворянские депутаты. Решения Верховного совета, в том числе по уголовным и гражданским делам, носили окончательный характер.

Административными вопросами заведовало областное правительство, первенствующим членом которого являлся гражданский губернатор, а судебные дела рассматривались областными уголовным и гражданским судами на основании, соответственно, российских законов и местного молдавского и реципированного византийского права. Делопроизводство и судебное разбирательство велись на молдавском и русском языках с явным преобладанием первого. Бессарабская область подразделялась на уезды («щынуты») со своими присутственными местами, а в городах создавались городские думы и цеховые управы аналогичные российским. Привилегированные молдавские сословия сохранили свои прежние права и преимущества, а дворяне, кроме того, были приравнены в статусе к русским дворянам.

Учредительным законом 1828 г. и последующими его дополнениями прежняя автономия Бессарабии была значительно сокращена. С этого времени на территории Молдавии установился общий порядок местного управления, за исключением тех случаев, когда прямо предусматривались те или иные изъятия из него. В частности, главное управление Бессарабией находилось в руках Новороссийского и Бессарабского генерал-губернатора, а прежний Верховный совет был заменен Областным, который в отличие от своего предшественника уже не включал выборных членов, не имел судебных полномочий, а на принятые им решения могло быть наложено вето генерал-губернатором. Все дела в присутственных местах производились на русском языке и лишь при необходимости они могли переводиться на молдавский. Гражданские дела разрешались на основании местных законов, хотя не исключалось применение и общероссийских, а в двух уездах действовало только русское право. Молдавские жители, принадлежавшие к сословиям «бояринашей», «мазылов» и «рупташей», были переименованы в личных дворян (бояринаши) и однодворцев. В целом же правовое положение жителей Бессарабской области определялось Сводом законов о состояниях.

Следствием неуклонного и успешного продвижения России на Кавказ стало то, что в первой половине XIX в. в состав Империи были включены Грузия, Северный Азербайджан, Абхазия, Дагестан, Армения и другие кавказские земли. Россия прочно и окончательно утвердилась на Кавказе и уже в царствование Александра II с завершением многолетней и изнурительной Кавказской войны поставила точку в процессе его присоединения к Империи. Наиболее примечательными особенностями государственной политики в отношении кавказских подданных русского Государя являлись следующие. Во-первых, она являлась достаточно изменчивой, подвижной на протяжении всего указанного периода. Русская власть находилась в постоянном поиске оптимальной модели управления столь сложным и пестрым краем, например, только в 1840-х гг. проведя две масштабные административные реформы. Лишь к

середине XIX в. система управления кавказскими и закавказскими владениями России более или менее стабилизировалась. Во-вторых, из-за войн с Турцией и Персией и перманентной войны с горцами, а также в связи с общей напряженной обстановкой в регионе управление Кавказом с самого начала носило ярко выраженный военизированный характер и сосредотачивалось преимущественно в руках военных. В частности, в Азербайджане до 1840 г. действовала так называемая комендантская форма правления, при которой во главе азербайджанских провинций, округов и дистанций, образованных на месте прежних ханств, стояли полновластные русские офицеры-коменданты. Самой надежной опорой имперской администрации в крае являлся размещенный там мощный воинский контингент. В-третьих, из-за политической неустойчивости местных правителей и элит, приравненных в правах к русскому дворянству, имперская власть в большинстве случаев достаточно быстро отменяла изначально предоставленную тем или иным кавказским землям автономию и вводила в них общеимперскую административную систему, ведущую роль в которой играло русское чиновничество. И, в-четвертых, несмотря на то, что на представителей народов Кавказа не была распространена рекрутская повинность, многие из них несли воинскую службу во благо России в составе добровольно создававшихся национальных воинских формирований. Наконец, важным направлением сближения Кавказа с остальной Империей также являлось его активное заселение русскими колонистами, в том числе направление на Кавказ, главным образом в Азербайджан, большого числа сектантов.

В 1844 г. на Кавказе было учреждено наместничество, включавшее в себя губернии Северного Кавказа и Закавказья, подразделявшиеся на уезды, и один военный округ, состоявший из участков. В лица кавказского наместника, подчинявшегося непосредственно Императору, сосредотачивалось управление всеми гражданскими, военными и пограничными делами края; через него передавались на рассмотрение вышестоящих инстанций вопросы, которые он не мог разрешить в рамках своих полномочий; только он один был вправе объявлять повеления Верховной власти, а все подчиненные ему органы и лица, как гражданские, так и военные, были обязаны в точности исполнять его предписания и приказы. Кавказский наместник также являлся главнокомандующим Отдельным Кавказским корпусом. Вместе с наместником главное управление Закавказским краем осуществляли начальник главного управления, который являлся помощником наместника по гражданской части, и Совет главного управления, в который входили назначавшиеся Государем члены, военные губернаторы и некоторые другие лица. Следующими после наместнического уровня управления Кавказом являлись губернский и окружной; уездный, участковый и городской; волостной, сельский и инородческий. В центре делами Кавказа занимались образованный в 1840 г. Кавказский комитет и

VI Отделение Собственной Его Императорского Величества Канцелярии (1842–1845 гг.). Кавказский комитет являлся весьма влиятельным органом, который «должен был компенсировать широкую самостоятельность кавказской администрации, участие местного дворянства в управлении и не допустить отрыва Кавказа от контроля из центра» [1, с. 186].

Если в XVIII в. принадлежность Казахстана к России была исключительно формальной, то при Александре I и Николае I русская власть перешла к политике превращения казахских жузов из фактически полунезависимых государственных образований в имперские административно-территориальные единицы. Начало данному процессу положила проведенная в 1822 г. реформа системы управления в Среднем жузе, главными результатами которой стали, во-первых, упразднение ханской власти, ставшее закономерным итогом ее планомерного ограничения и ослабления в предшествующие годы; во-вторых, признание «страны сибирских киргизов», как в то время называли казахов, «внешними округами» Омской области, то есть неотъемлемой частью Империи; в-третьих, прямое подчинение казахских правителей русским пограничным властям – генерал-губернатору Западной Сибири и непосредственно областному начальнику; и, в-четвертых, включение представителей правящей элиты Казахстана в российскую чиновную иерархию с возможностью получения ими дворянского достоинства. Практически одновременно с реформой управления в Среднем жузе происходили аналогичные преобразования и в Младшем жузе, подведомственном оренбургской администрации. В дальнейшем полномочия имперских властей на территории Казахстана расширялись, а исконные права и привилегии казахских султанов сокращались. В итоге благодаря реформам 1820–1840-х гг. «цель имперских властей, поставленная при их проведении – усиление контроля российской администрации за казахскими правителями, внедрение в Казахстане имперских властных институтов, – была достигнута» [4, с. 464–470]. Другими направлениями интеграции Казахстана в имперское пространство являлись частичное внедрение в казахское право русских юридических норм, что выражалось, в частности, в предписании рассматривать уголовные дела о некоторых наиболее опасных преступлениях на основании общегосударственных законов, а также постепенная замена натурального ясака денежными сборами («кибиточным» и др.).

Особый статус среди казахских владений имело возникшее в 1801 г. Букеевское ханство (Внутренняя киргизская орда). Располагавшееся с момента своего образования внутри российской территории (в Южном Приуралье), оно с самого начала находилось под полным контролем русских властей – сперва одновременно астраханской и оренбургской администраций, а затем оренбургской. Для Букеевского ханства было

характерно сочетание, с одной стороны, широких властных полномочий хана и сохранение ряда традиционных восточных политико-правовых институтов, а с другой, активное восприятие русских обычаев и порядков. В конце 1840-х гг. ханская власть во Внутренней орде была упразднена и она перешла под управление смешанного русско-казахского Временного совета и русских властей.

В целом характеризую имперскую политику России в первой половине XIX в., можно утверждать, что по сравнению с предыдущим периодом она отличалась более ярко выраженным стремлением к ограничению национальных автономий (кроме Финляндии) и сближению окраин Российской Империи с ее центром.

Список источников:

1. Бахтурина (2003) – Бахтурина А. Ю. Институты и структуры управления национальными окраинами в России XIX – начала XX века // Административно-территориальное устройство: история и современность. М., 2003.
2. Исаев (2012) – Исаев М. А. История российского государства и права. М., 2012.
3. Мاستюгина, Перепелкин, Стельмах (2013) – Мастюгина Т. М., Перепелкин Л. С., Стельмах В. Г. Национальная политика в России XVI – начало XXI века. М., 2013.
4. Почекаев (2017) – Почекаев Р. Ю. Правовое регулирование статуса Казахстана в составе Российской империи первой половины XIX века // Памятники российского права: в 35 т / под ред. Р. Л. Хачатурова. Т. 9. М.: Юрлитинформ, 2017.
5. Рожнов (2018) – Рожнов А. А. История государства и права России XVIII века. М., 2018.

References:

- Bakhturina (2012) – Bakhturina A.Yu. Institutions and management structures of national suburbs in Russia of the 19th - early 20th centuries [Instituty i struktury upravleniya nacional'nymi okrainami v Rossii XIX – nachala ХХХ века] // Administrative-territorial structure: history and modernity. М., 2003
- Isaev (2012) – Isaev M.A. History of the Russian state and law [Istoriya rossijskogo gosudarstva i prava] М., 2012
- Mastyugina (2013) – Mastyugina T.M., Perepelkin L. S., Stelmakh V. G. National policy in Russia of the XVI – beginning of the XXI century [Nacional'naya politika v Rossii XVI – nachalo XXI veka]. М., 2013.
- Pochekaev (2017) – Pochekaev R.Yu. Legal regulation of the status of Kazakhstan as part of the Russian Empire in the first half of the 19th century // Monuments of Russian law: in 35 t [Pravovoe regulirovanie statusa Kazahstana v sostave Rossijskoj imperii pervoj poloviny XIX veka // Pamyatniki rossijskogo prava: v 35 t] / ed. R. L. Khachaturova. Т. 9. М.: Yurлитinform, 2017.
- Rozhnov (2018) – Rozhnov A.A. History of the state and law of Russia of the 18th century [Istoriya gosudarstva i prava Rossii XVIII veka] М., 2018