

ИНСТИТУТ РОССИЙСКОЙ ИСТОРИИ РАН

**НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОКРАИНЫ
РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ
СТАНОВЛЕНИЕ И
РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ**

Москва
«Славянский диалог»
1997

Авторский коллектив

Предисловие, гл. 8 - [С.Г. Агаджанов]; гл. 1 — Ш.Ф. Мухамедьяров; гл. 2 — В.В. Трепавлов; гл. 3 — М.Б. Булгаков, В.Я. Гросул, Э.Г. Истомина; гл. 4 - Э.П. Федосова; гл. 5 — Ш.Ф. Мухамедьяров, Э.П. Федосова; гл. 6 — Л.С. Гатагова, Д.И. Исмаил-Заде; гл. 7 — Н.Е. Бекмаханова

Авторский коллектив выражает признательность Фонду национально-культурного возрождения народов России за участие в финансировании книги

Национальные окраины Российской империи: становление и развитие системы управления. // Ответственные редакторы [С.Г. Агаджанов], В.В. Трепавлов. — М.: Славянский диалог, 1998. — 416 с.

ISBN 5—85468—091—2

Эта книга относится к числу тех редких исторических изданий, которые реально способны обогатить практику строительства новой российской государственности. Ее авторам впервые удалось обобщить трехвековой опыт управления национальными окраинами империи, показать, насколько эффективно решались в ряде случаев обострившиеся сегодня проблемы административно-территориального устройства, как функционировали механизмы взаимодействия центральных и местных органов власти с учетом особенностей и традиции того или иного народа.

Данное исследование адресовано широкому кругу читателей, но представляет особую ценность для специалистов и государственных служащих, студентов исторических и юридических факультетов.

ББК 63.3(2)

ISBN 5 –85468-091-2

© Славянский диалог, 1998

СОДЕРЖАНИЕ

[К читателям книги](#)

[Предисловие](#)

[Глава I. ПОВОЛЖЬЕ И ЮЖНЫЙ УРАЛ](#)

[Административная деятельность Приказа Казанского дворца](#)

[Административное устройство Поволжья и Южного Урала в XIX в.](#)

[Образование Уфимской губернии](#)

[Калмыцкое ханство в составе России](#)

[Калмыцкое наместничество](#)

Калмыкия в составе Астраханской и Ставропольской губерний

Глава II. СИБИРЬ

Региональные факторы формирования особенностей управления Сибирью

Особенности центрального и местного управления

Сибирь при воеводском управлении (конец XVI — начало XVIII в.)

Административные реформы Петра I и Сибирь

Управление Сибирью во второй четверти XVIII--первой четверти XIX в.

Административные реформы М. М. Сперанского

Управление Сибирью со второй четверти XIX в. по 1917 г.

Области особого управления

Пограничные и приморские управления

Казачество

Русская Америка

Урянхайский край (Тува)

Народы Сибири и государственная администрация

Глава III. УКРАИНА. МОЛДАВИЯ

Органы управления Украины после присоединения к России

Системы управления Запорожской Сечью

Гетманщина Украины и ее взаимоотношения с Россией

Политико-административное и территориальное устройство Украины в первой половине XIX в.

Реформы, контрреформы и административное устройство на Украине во второй половине XIX — начале XX в.

Система управления Молдавии в составе России (XVIII — начало XX в.)

Административно-территориальная система Молдавии в XVIII в.

Система управления Молдавии в первой половине XIX в.

Административное устройство Молдавии во второй половине XIX — начале XX

в.

Глава IV. ПРИБАЛТИКА. БЕЛОРУССИЯ

Система управления Прибалтикой

Система управления в Литве и Белоруссии

Управление Прибалтикой, Литвой и Белоруссией в начале XIX в.

Реформы 60--70-х гг. XIX в. в Прибалтике, Литве и Белоруссии

Глава V. ВЕЛИКОЕ КНЯЖЕСТВО ФИНЛЯНДСКОЕ И ЦАРСТВО ПОЛЬСКОЕ В СОСТАВЕ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Государственное управление и административное устройство Великого княжества Финляндского

Царство Польское

Управление Царства Польского в 30-х гг. XIX в.

Управление Царства Польского в 50 — первой половине 60-х гг. XIX в.

Административные преобразования в Царстве Польском в середине 60-х гг. XIX

в.

Глава VI. КАВКАЗ

Становление и развитие системы управления в Закавказье и на Северном Кавказе (XVIII -- начало XX в.)

Административное устройство Кавказа в начале XIX в.

Управление ханствами и военно-народная система в Закавказье

Административные реформы середины XIX в.

Система управления в Закавказье в пореформенный период

Административная система в 80-х гг. XIX — начале XX в.

Начало административно-территориального устройства Северного Кавказа

Система административно-судебного управления горскими народами Северного Кавказа

[Северный Кавказ в составе Кавказской области и Кавказского наместничества](#)
[Административное устройство Северного Кавказа в конце XIX — начале XX в.](#)

Глава VII. КАЗАХСТАН И СРЕДНЯЯ АЗИЯ

[Уральское, Сибирское и Семиреченское казачьи войска](#)

[Западный Казахстан в составе Области оренбургских казахов](#)

[Букеевская орда](#)

[Область сибирских казахов. Приставство Большой орды](#)

["Временное положение" 1868 г. Введение единой системы административного управления в Казахстане и Средней Азии](#)

[Система административного управления Семиреченской, Сырдарьинской и Туркестанской областями](#)

[Бухарское и Хивинское ханства](#)

Глава VIII. ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ОКРАИН РОССИИ (Опыт сравнительно-исторического анализа)

[Вехи развития политико-административной системы России](#)

[Опыт типологической характеристики российской государственно-административной системы](#)

[Формы автономии \(Опыт внутривидовой характеристики\)](#)

[Административные автономии](#)

[Политические автономии](#)

[Протектораты \(Опыт предварительной систематизации\)](#)

[Административное устройство окраин \(Опыт типологического и сравнительного подхода\)](#)

[Факторы образования и развития административной системы](#)

[Формы административно-территориального управления](#)

[Провинциальные воеводства](#)

[Военно-народное управление](#)

[Губернии и генерал-губернаторства](#)

[Наместничества окраинных территорий](#)

К ЧИТАТЕЛЯМ КНИГИ

На исходе XX века Россия переживает очередной переломный момент — один из многих в своей тысячелетней истории. Строительство демократического правового государства ведется в сложных условиях экономического реформирования и периодически возникающих политических кризисов. Это требует использования богатейшего опыта не только других стран, но прежде всего самой России.

Отличительная особенность нашего государства — его многонациональность. Расширяя границы на запад, юг и восток, оно включало в свой состав различные территории и народы. Процесс "собирания земель" носил мирные и военные формы, происходил в виде прямого присоединения или протектората, но результатом всегда было включение их в общую систему российской государственности. В ходе административного обустройства новых земель правительство и российские власти на местах стремились сохранить исторически сложившиеся управленческие структуры, что позволяло менее болезненно адаптировать очередных подданных к новым условиям жизни в пределах империи. Таким образом, полиэтническая держава складывалась постепенно, с сохранением в отдельных ее частях своего устройства, статуса и модели отношений с Центром. Управление Кавказом, например, отличалось от сибирских административных установлений, а устройство прибалтийских территорий не походило на внутреннюю организацию Казахстана и т. д. При всех этих контрастах Российская держава была весьма прочной и устойчивой, что объяснялось, кроме использования традиционных национальных институтов, рядом причин:

монолитностью чиновничьего сословия и дворянства, общепризнанным главенством правящей династии, широким расселением и цементирующим воздействием русского народа.

К сожалению, при создании РСФСР и Союза ССР не были в должной мере учтены национальные особенности в организации управления. СССР представлял собой унифицированную структуру с иерархической пирамидой национально-государственных образований, которые во многом стали походить на бюрократическое детище партийной номенклатуры.

В конце 1980-х гг. в России начались процессы суверенизации, резко усилившиеся после распада СССР. Лишь с огромным трудом федеральному Центру и национальным элитам на местах удалось остановить опасное развитие сепаратизма в бывших автономных республиках и областях. В результате этих усилий субъектами Российской Федерации был подписан Федеративный договор о разграничении полномочий и предметов ведения, сыгравший в тот сложный период большую роль.

Проблема совершенствования отношений Центра и национальных окраин до сих пор не утратила своей актуальности. Ее решение требует в новых условиях более глубокого и всестороннего, чем в прошлом, учета особенностей различных территорий и традиций народов. Сегодня мы с удовлетворением отмечаем главенство именно такого взвешенного, дифференцированного подхода.

Установившаяся в последние годы практика отношений центрального правительства с властями Татарстана, Башкортостана и Саха-Якутии позволяет смотреть на будущее нашего государства с определенным оптимизмом.

Представленная вам, уважаемые читатели, книга содержит ценнейший материал по истории управления национальными окраинами России. Разумеется, не весь опыт прошлого пригоден в наши дни, но многое может быть переосмыслено и применено с пользой для важнейшего дела — строительства нового Российского государства.

Любопытно отметить такую деталь: историю управления национальными окраинами Российской империи написал авторский коллектив, который своим многонациональным составом как бы иллюстрирует полиэтничность нашего государства: наряду с русскими здесь армянин и татарин, молдаванин и казашка, азербайджанка и осетинка. И это не случайное совпадение, а проявление закономерности, поскольку в создании многовековой истории и богатейшей культуры Российского государства участвовали различные народы и их достойные представители.

Сейчас на огромном евразийском пространстве возводится новая, демократическая Россия, которая объединяет более ста народов, считающих ее своим домом. Этот дом открыт для всех, кто вместе с россиянами хотел бы войти в храм новой государственности, на чьих знаменах начертаны лозунги: свобода, равенство, братство!

Хочется выразить уверенность, что уникальное исследование, посвященное административному наследию России XVI—XIX вв., станет для многих специалистов и государственных служащих своего рода настольной книгой в их научной и практической деятельности. Неоспорима ценность этой работы, в частности, в том, что здесь даются ответы на один из самых сложных и актуальных вопросов нашего времени: как сделать Россию поистине великой без великих потрясений.

В.А. МИХАЙЛОВ, Министр Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям

ПРЕДИСЛОВИЕ

Эта книга представляет собой первое в исторической науке специальное исследование системы управления окраин многонациональной Российской державы.

Главная ее цель — выявить особенности и закономерности генезиса, инфраструктуры и механизма взаимодействия центральных и местных органов власти. Архитектоника работы базируется на историко-региональном принципе отбора и анализа фактического материала, что дает возможность для более оптимального освещения различных аспектов избранной темы. Региональный подход диктовался в целом ее фактической неразработанностью в современной историографии.

Общая структура монографии опирается на объективные исторические факторы, связанные с вхождением различных народов в состав России. Присоединение тех или иных национальных территорий не было одноактным действием, причем временной разрыв составлял подчас два-три столетия. В соответствии с этим публикуемые главы расположены в хронологическом порядке вхождения в состав Российского государства, однако это было сопряжено с определенными неудобствами, главным образом из-за длительности процесса включения ряда территорий в общую структуру империи.

Поэтому принцип строго хронологического распределения разделов не удался в полной мере. Тем не менее архитектура книги опирается на историко-хронологический подход к формированию административно-территориальной структуры многонациональной России.

В монографии исследуется основной круг проблем, связанных с генезисом и эволюцией политико-административной системы Поволжья, Южного Урала, Сибири, Украины, Молдавии, Прибалтики, Белоруссии, Кавказа, Средней Азии и Казахстана. Вместе с тем рассматриваются и вопросы управления Великого княжества Финляндского и Царства Польского. Освещается также внутреннее устройство Хивинского, Бухарского ханств и Тувы, имевших статус протекторатов России. Посвященные им разделы не относятся к основным, они призваны дать более цельное представление о характере и специфике общеполитической структуры империи.

Главы и разделы не имеют единых начальных хронологических рамок, поскольку в них рассматриваются не совпадающие по времени процессы вхождения различных территорий в состав России. В определенной мере это относится и к конечной грани отдельных глав книги, содержание которых во многом зависело от местной специфики. Главным образом это касается освещения исторического отрезка между тремя революциями начала XX в. в России. В этот кратковременный период, в особенности после февраля 1917 г., происходят существенные изменения в политико-административном строе всей страны, в ее национальных перифериях. Однако характер этих процессов, их основная направленность и степень интенсивности требуют специального глубокого анализа, что станет задачей ближайшего будущего.

В этом научном труде исследуются пути становления и развития системы управления, формы и методы адаптации, трансформации и синтеза маргинальных структур в составе единого государства. Значительное внимание уделяется субординации высших и низших звеньев чиновничье-бюрократического аппарата страны.

Разработка проблематики была сопряжена с немалыми трудностями как практического, так и общетеоретического плана. Главным образом это объясняется слабой изученностью государственно-административных и историко-правовых традиций и путей формирования системы управления в национальных регионах страны. Фактически за рамками исследования до сих пор остаются вопросы типологии автономных образований в составе России. Эпизодический, локальный характер носит освещение истории образования чиновничества из коренных народов окраины^{1*}.

Серьезным препятствием было отсутствие специальных трудов сравнительно-исторического характера. Компаративного анализа такого плана, по существу, нет в нашей литературе, которая охватывает к тому же только часть окраин и освещает далеко не весь дооктябрьский период.

Большие сложности возникали и в связи с отсутствием зачастую единого понятийного научного аппарата. В первую очередь следует отметить недостаточно четкую в отечественной науке² детерминацию самой административной системы.

При рассмотрении этого спорного вопроса авторы исходили из понимания административного строя как системы взаимодействия и субординации между высшими и низшими уровнями власти, что в конечном итоге направлено на управление обществом и государством. Административная деятельность вытекает из распорядительно-исполнительной функции государства и преследует своей целью проведение в жизнь действующих и принимаемых законов³. Характер и специфика административной системы определяются целым комплексом факторов, из которых наиболее важную роль играет сам тип государственности. Применительно к российским условиям это выражалось в самодержавном абсолютизме, когда воля императора служила источником легитимности и олицетворяла собой высшую государственную власть⁴.

Детерминация сущности административного строя включает в себя и учет концептуальных основ управления и важнейших государственных институтов. При этом необходимо различать деятельность законодательных, исполнительных и судебных инстанций, в рамках которых осуществляется функционирование управленческого аппарата⁵.

- В этой книге сноски приведены в конце каждой главы

На практике административная деятельность выражается в проведении в жизнь правительственных указов, постановлений и распоряжений. Административные меры и акты исполняются согласно письменным и вербальным директивам и с помощью органов государственного контроля. Механизм деятельности чиновничьего аппарата обеспечивается непрерывностью и обязательностью выполнения законодательных постановлений и указаний высшего начальства. Через административно-бюрократический аппарат осуществляется управление и регулируются отношения с соответствующими ведомствами, общественными и другими самостоятельными организациями в Центре и на местах.

Основные функции, структура и характер административной деятельности определяются в конечном итоге общегосударственными целями и задачами и главными региональными особенностями (историческими, геополитическими, этническими, социально-экономическими и др.).

Российский государственный аппарат представлял собой иерархию учреждений и базировался на субординации правительственных инстанций и регламентации взаимодействия различных ведомств и уровней власти. Государственная машина действовала как единая система высших и низших звеньев чиновничьего аппарата⁶.

Административная деятельность ставит своей целью и оптимальный контроль за органами управления, законностью применения ими государственных и общественных мер. Надзор осуществляется как центральными, так и местными властями в результате периодических инспекций, ревизий и с помощью юридических и судебных инстанций.

Российская административная система имела свои особенности: в частности, в отличие от Англии, здесь существовала ярко выраженная административная иерархия и более жесткая субординация между столичными и местными органами власти. Политико-административный строй России в XIX — начале XX в. имел вместе с тем некоторые черты сходства с централизованным провинциальным устройством во Франции⁷.

Российская политико-административная система как органическая часть государственной структуры прошла сложный и длительный путь исторического развития. Образовавшаяся в XIV—XV вв. централизованная Русская держава стала со временем обширным многонациональным государством. В процессе завоевания и

мирного присоединения соседних регионов в ее состав вошли многие народы Восточной Европы, Кавказа, Средней и Центральной Азии.

После взятия Казани в 1552 г. войска Ивана Грозного, как известно, овладели в 1556 г. и Астраханью. В пределы владений России была включена основная территория Поволжья и Приуралья. В XVI в. под покровительство России перешли Кабарда и некоторые другие области Северного Кавказа. Знаменитый военный поход Ермака в 1588 г. стал отправной точкой затянувшегося до начала XX в. процесса освоения и присоединения Сибири и Дальнего Востока.

В середине XVII в. произошло воссоединение Украины и части Белоруссии с Россией. Северная война 1700—1721 гг. за выход к Балтийскому морю завершилась присоединением Латвии и Эстонии. В 1795 г. в результате третьего раздела Польши в состав России была включена Литва.

В процессе развития капитализма произошло дальнейшее расширение границ Российской империи. Начиная с 30-х гг. XVIII в. в ее состав вошла преимущественно мирным путем территория Казахстана, а в XIX в. была завоевана и присоединена Средняя Азия. В этот же период в пределы Российской империи включены земли Крыма, Северного Кавказа и Закавказья. В 1808—1809 гг. к России отошла Финляндия, в 1815 г. — Польша, а в 1914 г. — Тува (Урянхайский край).

Образование многонационального обширного Российского государства сопровождалось усилением самодержавия и переходом от сословно-представительной к абсолютистской модели государства. Этот процесс получил свое окончательное оформление в XVIII в., когда сложилась "чиновничье-дворянская" монархия.

В XV—XVI вв. на смену боярско-дворянским органам власти приходят новые государственные учреждения. Возникают особые ведомственные "столы", во главе которых стояли дьяки. Постепенно они трансформировались в приказы, состоявшие из боярина-столоначальника и постоянного штата — дьяков и подьячих. В основе приказной системы лежал принцип неразделенности административной и судебной властей.

Приказы делились на несколько категорий: общегосударственные, дворцовые, функциональные (отраслевые) и территориальные. Однако межведомственные грани и служебные полномочия чиновников этих учреждений были часто размытыми, недостаточно определенными. Важную роль в государственном управлении играли приказы Большого дворца, Казенный, Большого прихода и другие. Расширение территории Российского государства привело к образованию региональных приказов. После завоевания Поволжья и Западной Сибири возникли приказы Сибирский и Казанского дворца⁸.

В России относительно долгое время не было унифицированной системы административно-территориального управления. Одни провинции и области делились на уезды, станы и волости, а другие — на земли, трети, части и т. д. В некоторых регионах, кроме наместников из бояр, назначались волостители и приставы, выполнявшие судебные функции⁹.

В середине и второй половине XVI в. в России были проведены важные преобразования в системе административно-территориального управления. Главным содержанием этих реформ стала дальнейшая централизация государственной власти. Отмена кормлений, назначение воевод в пограничных областях, введение института земских старост упрочили основы российской государственности¹⁰.

В XVII в., после бурных событий Смутного времени и крупных народных восстаний, начинается постепенная стабилизация и укрепление центрального государственного аппарата. Происходят определенные преобразования столичных и провинциальных учреждений. Структурно-организационные изменения претерпевает устаревшая приказная система. Происходит слияние и реорганизация приказов, подчинение некоторых из них одному лицу или ведомству. В середине XVII в. создается Приказ великого государя тайных дел, призванный усилить

правительственный контроль над коррумпированной бюрократией. Определенные изменения претерпевает местное управление, которое постепенно оказывается в руках воевод. Создаются так называемые разряды из объединенных под их властью уездов — прообразов будущих губерний¹¹.

В конце XVII в. с упразднением местничества происходит вытеснение старой боярской знати и выдвижение на первый план служилого дворянства. Длительный процесс государственной централизации сопровождается переходом к абсолютистской форме верховной власти¹².

В первой четверти XVIII в. в России были осуществлены важные изменения в центральном и местном управлении. Начинается перестройка государственного аппарата, возникают новые институты и органы власти. В царствование Петра Великого проводится коренная реформа административно-территориального устройства страны. Начиная с 1708 г. предпринимаются важные меры для преобразования старых приказных учреждений и замены их новыми органами управления. В 1711 г. был создан Сенат — высший орган исполнительной и судебной власти, пришедший исторически на смену Боярской думе. Сенат издавал также указы, имевшие законодательную силу, но их принятие осуществлялось с ведома и одобрения Петра I. Сенаторы выбирались и назначались пожизненно по личному усмотрению царя. Главой Сената являлся генерал-прокурор, надзиравший за деятельностью правительственных учреждений. В его подчинении находились обер-прокуроры и фискалы, которые должны были доносить о всех злоупотреблениях должностных лиц¹³.

В 1717—1718 гг. взамен архаической системы приказов создается 12 коллегий, подчиняющихся Сенату. Коллегии ведали соответствующими отраслями государственного управления. Главными из них являлись Иностранная, Военная коллегии и Адмиралтейство. Коллегии имели право издавать указы, касавшиеся подведомственных им административных, военных и прочих дел. Помимо того, были учреждены особые канцелярии, департаменты, конторы, отраслевые приказы¹⁴.

Крупным событием в жизни Российского государства стала реформа 1708—1709 гг., касавшаяся административно-территориального строя империи. Согласно указам Петра I, вся страна была разделена на 8 губерний, различавшихся между собой размерами территории и количеством проживающих. Кроме центральных возникли и окраинные губернии: Киевская, Казанская, Азовская, Сибирская. Исполнительная и судебная власть в провинциях была передана губернаторам, при которых учреждались особые канцелярии. Губернаторы официально подчинялись императору, но оставались подконтрольны Сенату и соответствующим коллегиям¹⁵.

В 1719 г. губернии были разделены на провинции во главе с воеводами, имевшими свои канцелярии. Провинции делились, в свою очередь, на дистрикты (уезды) и земские управы, возглавлявшиеся комиссарами из местных дворян. Провинциальное дворянство имело право выбирать особых советников (ландратов), призванных оказывать помощь губернаторам. В 1727 г. в России насчитывалось 14 губерний, 47 провинций и более 25 уездов. Количество губерний увеличилось к 1745 г. до 16, а число уездов достигло 69.

В конце XVIII в. происходит дальнейшая перестройка системы управления и органов государственной власти. Екатерина II издает в 1775 г. важный законодательный акт — "Учреждения для управления губерний", основные положения которого сохраняли определенную силу до середины XIX и даже в начале XX в. Согласно этому указу, вся страна разделялась на 50 губерний с населением в 200—300 тыс. душ. Губернии делились на 10—12 уездов — по 20—30 тыс. душ. Право назначения губернаторов являлось исключительной прерогативой царской власти. В губерниях создавались особые учреждения, получившие административные, финансовые и судебные функции.

В 1789 г. Российская империя состояла из 40 губерний, именовавшихся также наместничествами, однако последние были отменены в период правления Павла I.

Губернское правление играло основную роль в провинциальном устройстве. Губернатор олицетворял всю полноту исполнительной власти, осуществлял контроль за местными учреждениями и должностными лицами. В его функции входило также проведение в жизнь правительственных указов, распоряжений и обеспечение законности и порядка в губернии.

В российских окраинах кроме губернских правлений действовали и другие органы административного управления. Среди них следует в первую очередь назвать Казенную палату, во главе которой стоял вице-губернатор. Казенная палата ведала налогами, различными платежами, всеми финансовыми сборами. Значительную роль в провинциальной жизни играл Приказ общественного призрения, существовавший на доходы от штрафов и добровольные пожертвования. В его ведении находились школы, приюты, тюрьмы и другие учреждения¹⁶.

Разложение основ крепостничества и промышленный переворот в России в XIX в. положили начало серии важных государственных реформ. В 1802 г., в период правления Александра I, вместо коллегий было образовано 8 министерств. В компетенцию новых органов власти входило заведование иностранными делами, армией и флотом, юстицией, финансами, коммерцией, народным просвещением, внутренней безопасностью. В 1811 г. список министерств пополнился еще двумя — полицией и путей сообщения, был введен государственный контроль над деятельностью министерств и уточнены функции министров. Кроме министерств был создан Комитет министров (в последующем Совет министров), являвшийся высшим административным учреждением России. В него входили все министры, заседавшие под председательством царя¹⁷.

Если в начале XIX столетия в России насчитывалось 48 губерний, то к середине века число их достигло 52, а к концу века — увеличилось до 97. В 1850 г. в стране было 3 генерал-губернаторства и 8 губерний, а в начале XX в. империя делилась на 10 генерал-губернаторств, 78 губерний, 18 областей.

В XIX — начале XX в. происходит дальнейшая централизация и бюрократизация государственной системы России. После разгрома восстания декабристов Николай I устанавливает жесткий контроль над всеми сферами жизни страны. Оттесняется на задний план Государственный совет, учрежденный при Александре I, усиливается значение императорской Канцелярии. Самые важные административные и государственные должности замещаются по указанию царя представителями военного сословия. Главную роль в правительственном аппарате начинает играть так называемое Третье отделение, выполнявшее функции политического сыска. Россия была разделена на жандармские округа, в каждой губернии назначался жандармский штаб-офицер, имевший воинскую команду¹⁸.

Отмена крепостного права в России положила начало дальнейшим преобразованиям в ее политико-административном строе. В январе 1864 г. публикуется закон о создании земских внесословных органов самоуправления в губернских и уездных городах, в компетенцию которых входили главным образом дела местного хозяйственного управления, просвещения и здравоохранения. Однако земские учреждения в основном были внедрены в центральных, западных и некоторых южных областях. В Сибири, Казахстане, Средней Азии и других регионах местное самоуправление не получило своего развития¹⁹.

В 70-х гг. XIX в. в Российской империи проводится реформа городского общественного управления. Путем выборов по трем сословно-имущественным куриям были избраны городские думы, численность которых варьировалась от 30 до 70 и более депутатов. Они, как и земства, ведали хозяйственными и общественными делами под строгим надзором губернаторов и Министерства внутренних дел. Органы городского самоуправления были введены во всех губерниях Европейской России, за исключением Польши и Финляндии. В азиатской части страны их насчитывалось буквально единицы, как это имело место в Средней Азии и Закавказье.

В конце XIX в., после убийства Александра I, наступила полоса политической реакции. Согласно изданному в 1881 г. "Положению о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия", исполнительная власть получила исключительные административные права. Каждая губерния могла быть объявленной на положении усиленной или чрезвычайной охраны. Местные органы власти имели право арестовать любого жителя без решения суда на 3 месяца или подвергнуть его штрафу. Статьи этого положения с теми или иными ограничениями, дополнениями и поправками действовали до октября 1917 г.

Бурные революционные события начала XX в. сопровождалась демократическими преобразованиями в России. Создается первая в истории страны Государственная дума, расширяются права сословий и граждан. Прогрессивно настроенные общественные деятели и политики выдвигают идею национально-культурной автономии для населения периферийных территорий империи. Российское государство представляется им "в чарующем образе феодализма", основанном на разделении функций управления между Центром и окраинами²⁰.

Однако в годы первой мировой войны усиливается военно-полицейский режим в Российской империи. Значительно возрастает роль Совета министров и так называемых Особых совещаний.

Февральская революция приводит к ликвидации верховных органов самодержавной власти и созданию Государственного совета. В несколько измененном виде сохраняется Государственная дума, а Совет министров преобразовывается во Временное правительство. Производится реорганизация местного управления, отменяется должность генерал-губернатора, упраздняются высшие полицейские инстанции, важную роль в управлении окраинами начинают играть губернские, уездные, городские комиссары. Создаются выборные комитеты, объединяющие земские и другие органы самоуправления. В Прибалтике, Закавказье, Поволжье, Туркестане, на Украине, в Белоруссии и других окраинах возникают национальные советы.

Такой была в самых общих чертах внутривнутриполитическая ситуация в Центре и на периферии Российской империи в канун Октябрьской революции²¹.

Проблемы становления и развития административно-территориального строя в национальных регионах Российского государства давно привлекали внимание историков и правоведов. Но специальное историографическое исследование этих сложных вопросов носило эпизодический, несистематичный характер и касалось лишь отдельных территорий и областей.

В немногочисленных трудах дореволюционного периода освещалось преимущественно административное устройство Кавказа и лишь отчасти Украины, Поволжья, Сибири²². Среди подобных работ, опубликованных в XIX — начале XX в., можно назвать книги В.И. Иваненко, С.С. Эсадзе и ряда других авторов. В них дается обзор русско-кавказских отношений, рассматриваются некоторые местные традиционные институты власти, изменения, происшедшие в управлении краем после его вхождения в состав России²³.

В советское время появляется ряд новых специальных трудов по административному строю и политике царизма в отдельных регионах бывшей Российской империи: Поволжья, Украины, Сибири, Приуралья (Л.Н. Гончаренко, И.Б. Макаровой, Ф.А. Шакуровой, Н.Г. Крикун). Однако большинство из них — это неопубликованные диссертационные исследования, причем в основном они посвящены Закавказью и Северному Кавказу. Речь идет об исследованиях Р.А. Ломинадзе, В.Г. Туняна, Ш.А. Калмыкова, З.М. Блиевой — Восточной Грузии, Восточной Армении, Кабардино-Балкарии, Осетии и сопредельным областям Северного Кавказа²⁴. В этой связи необходимо также отметить выход в свет первой коллективной монографии о политическом строе и государственных учреждениях дореволюционного Дагестана²⁵.

Приведенный обзор показывает, что избранная тема не была еще предметом обобщающего специального исследования. В ее освещении обнаруживаются крупные лакуны, связанные с пониманием генезиса и многообразия путей развития политико-административного устройства национальных окраин России. Серьезным недостатком является фактическое отсутствие посвященных этому теоретических разработок.

В последние годы сделаны важные шаги по сравнительно-историческому изучению российских государственных реформ XIX — начала XX в. Значительный интерес в этом плане представляют работы А.Н. Медушевского и В.И. Буганова²⁶. Проведенный ими сопоставительно-историографический анализ позволил выявить следующие перспективные направления в изучении данной проблемы: 1) история перестройки системы политических институтов и государственных учреждений; 2) реорганизация управленческих служб и чиновничье-бюрократического аппарата; 3) характер взаимодействия между административной системой и входящими в нее социальными группами.

Однако работы подобного рода, к сожалению, не стали детонатором для аналогичных научных изысканий по истории национальных окраин империи. Поэтому в заключительной главе настоящей книги сделана попытка дать сравнительно-историческую характеристику системы их управления.

Примечания к предисловию

1= См., напр.: *Гаврилова Н.М.* Чиновничество и духовенство Чувашии в XIX — начале XX в. // Вопросы истории Чувашии в XIX — начале XX в. Чебоксары, 1989; *Ермолаев И.П.* Территориально-административная сфера действия Приказа Казанского Дворца // Классы и сословия в период абсолютизма. Куйбышев, 1989.

² Хотя попытки определения терминологии, связанной с административным управлением, были сделаны уже дореволюционными историками русской государственности и права. См.: *Чичерин Б.* О народном представительстве. М., 1886; *Чичерин Б.* Курс государственной науки. Ч. I. М., 1894; *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. Т. I. СПб., 1901; Т. II. СПб., 1903; *Лазаревский Н.И.* Лекции по русскому государственному праву. Т. II. СПб., 1910; *Градовский А.Д.* История местного управления в России. СПб., 1868.

³= *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968. С. 5.

⁴ Там же. Начало русского государственного права. Органы управления // Собр. соч. Т. VIII, ч. II. СПб., 1903. С. 1 21.

⁵ *Лазаревский Н.И.* Лекции по русскому государственному праву. С. 1—6.

⁶ Там же.

⁷ *Лазаревский Н.И.* Собр. соч. Т. VIII.

⁸= *Гессен В.М.* Вопросы местного управления. СПб., 1904; *Леонтьев А.К.* Образование приказной системы управления в Русском государстве. М., 1961; *Вепрев И.И.* О времени и причинах образований Московских приказов. М., 1907.

⁹= *Андреевский И.* О наместничествах, воеводствах и губерниях. СПб., 1864.

¹⁰= *Альшиц Д.Н.* Первый опыт перестройки государственного аппарата в России // Общественное сознание, книжность, литература периода феодализма. Новосибирск, 1990. С. 243—273.

¹¹= История государственных учреждений России в XVI—XVIII вв. М., 1993.

¹²= Реформы второй половины XVII—XX в. М., 1989.

¹³ *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968; *Градовский А.Д.* Начала русского государственного права. Ч. II. С. 21.

¹⁴= *Готье Ю.* История областного управления в России от Петра I до Екатерины II, М., 1913; *Баггер Х.* Реформы Петра Великого. Обзор исследований. М., 1985.

¹⁵= *Блинов А.* Губернаторы. Историко-юридический очерк. СПб., 1905.

- 16= Григорьев В. Реформа местного управления при Екатерине II. СПб., 1910.
- 17= Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Ч. II. С. 393.
- 18 Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России. М., 1978.
- 19 Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968.
- 20= См.: Конституционное государство. Сб. статей. СПб., 1905. С. 357—385; Гессен В.М. Основы конституционного права. Пг., 1917.
- 21 Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968; Сенцов А.А. Национально-государственное устройство России накануне Октября 1917 г. // Советское государство и право. 1990. № 11. С. 118—125.
- 22= См., напр., авторефераты кандидатских и докторских диссертаций: Гончаренко Л.Н. Административный аппарат самодержавия в национальных районах Среднего Поволжья (1875—1904 гг.). Куйбышев, 1984; Макаров И.В. Управление Сибирью в 20-х и 60-х гг. XIX в. Новосибирск, 1985; Вершинин Е.В. Воеводское управление Сибири в конце XVI—XVII в. М., 1989; Шакурова Ф.А. Башкирская волость в середине XVII — первой половине XIX в. Уфа, 1992; Крикун Н.Г. Административно-территориальное устройство Правобережной Украины в XV—XVIII вв. Киев, 1992.
- 23 Иваненков В.И. Гражданское управление Закавказьем от присоединения Грузии до наместничества великого князя Михаила Николаевича. Тифлис, 1901; Егизаров С.А. Исследование по истории учреждений в Закавказье. Казань, 1889; Эсадзе С. Историческая записка об управлении Кавказа. Т. I—II. Тифлис, 1907.
- 24 Ломинадзе Р. А. Административное устройство Восточной Грузии в первой половине XIX в. Тбилиси, 1980; Тунян В.Г. Административная и экономическая политика самодержавия в Восточной Армении от Туркманчайского мира до Крымской войны. М., 1982; Калмыков Ш.А. Система административно-политического управления в Кабарде и Балкарии во второй половине XIX — начале XX в. Нальчик, 1975; Блиева З.М. Административное и судебное управление на Северном Кавказе в конце XVIII — первой трети XIX в. Л., 1984 (текст диссертации опубликован в 1993 г.).
- 25 Государства и государственные учреждения дореволюционного Дагестана. Махачкала, 1989.
- 26 Медушевский А.Н. Административные реформы в России в XVIII—XX вв. в сравнительно-исторической перспективе. Научно-аналитический обзор. М., 1990; Медушевский А.Н. Реформы Петра Великого в сравнительно-исторической перспективе // Вестник высшей школы. М., 1990. № 3. С.65—72; Буганов В.И., Медушевский А.Н. Административные реформы в России и проблема их изучения в современной западной историографии // Отечественная история. 1992. № 1. С. 203-210.

Глава 1 ПОВОЛЖЬЕ И ЮЖНЫЙ УРАЛ

Присоединение в XV —XVI вв. к Московской Руси обширного Волго-Уральского региона (площадью около 1 млн км²) стало важным этапом в процессе образования многонационального Российского государства. В его составе с присоединением Казанского и Астраханского ханств оказался полиэтничный край, населенный тюркоязычным и финно-угорским населением.

Включение такой огромной территории с различными по уровню социально-экономического развития народами оказалось для российской администрации длительным процессом. Начавшись еще в конце XV в., он завершился лишь в начале XVII в. после вхождения в состав России зауральских башкир. Присоединение Волго-Уральского региона осуществлялось в различных формах: от завоевания до мирного и добровольного признания зависимости от Московской Руси.

Среднее Поволжье. Правобережная сторона Волги (Горная сторона Казанского ханства) была присоединена к Российскому государству летом 1551 г. мирным путем,

"по челобитью" ее населения. Левобережье Волги (Луговая сторона ханства) оказалось под властью России в результате похода русских войск под главенством Ивана Грозного, когда 2 октября 1552 г. пала Казань¹. Царское правительство проявило неоднозначный подход к управлению вновь присоединенными землями Поволжья и Приуралья. После завоевания Казани территория ханства была разделена на две области: Горную и Луговую. Первая управлялась из Свияжска, а вторая — из Казани. "Горним людем, — говорится в летописях, — всякую управу велел (царь) чинити в Свиязском городе, а луговым и арским велел управу в Казани чинити"².

В 1552 г. главным ("большим") воеводой Луговой стороны был назначен боярин князь А.Б. Горбатый, которому приказано "в цареве место управляти" в Казани. В помощники (товарищи) к нему назначили князя В.С. Серебряного. Горная сторона была поручена боярину и воеводе князю П.И. Шуйскому, а его товарищем стал воевода Б.И. Салтыков. Предусматривалась субординация действий казанской и свияжской администраций, "а о смесных делах горнех с казанскими (луговыми), — отмечает летопись, — государь велел ссылаться воеводам казанским с свиязьскими и свиязьским с казаньскими"³. В Поволжье было оставлено "на годованье" (годовой срок службы) большое количество дворян, детей боярских, стрельцов и казаков. Назначенным в Казань и Свияжск воеводам предстояло создать новый аппарат управления на территории бывшего Казанского ханства. Но этому в определенной мере помешало восстание ("Казанская война"), начавшееся в 1552 г. и продолжавшееся до 1557 г. Политическая обстановка в крае не стала спокойной после его окончания. Вслед за этим началось новое восстание в 70—80-х годах XVI в., получившее название "Черемисской войны". Все это затрудняло процесс становления органов местного управления и создания четкой административной структуры. Однако по мере основания в крае русских городов и крепостей постепенно детализировалось и совершенствовалось его территориальное деление. Вскоре к Казанскому и Свияжскому уездам добавился и третий — Чебоксарский (после официального провозглашения Чебоксар русским городом летом 1555 г.). В него вошла западная часть Горной стороны, тогда как восточная часть осталась в Свияжском уезде. Постепенно на протяжении второй половины XVI в. центрами новых уездов, на которые уже не распространялась власть казанских и свияжских воевод, становятся такие города-крепости, как Алатырь, Кокшайск, Козьмодемьянск, Царевококшайск, Санчурск, Цивильск, Ядрин, Яранск, Тетюши, Лаишев и другие⁴. Границы создаваемых уездов долгое время не только в XVI, но и в XVII в. уже были весьма неопределенны, не сразу возникла и их внутренняя структура. Наряду с привычными для русских уездов низшими административными единицами — "волостями" и "станами" — в центральных районах бывшего Казанского ханства были так называемые "дороги" — административные единицы, еще со времен ханства известные местному населению. Административное деление на пять "дорог" (правильнее "даруг" — округов) — Галицкую, Алатскую, Арскую, Зюрейскую и Ногайскую — сохранялось вплоть до 70-х гг. XVIII в. для обозначения территории, охватывающей почти всю нынешнюю республику Татарстан⁵. Хотя город с уездом составлял в России самую крупную основную административную единицу, восходящую к удельному периоду, и уезды по своей величине были не одинаковы, включали иногда части и даже целые княжества, которые были объединены вокруг Москвы⁶. Административное деление слагалось исторически, по мере присоединения новых территорий (уделов, земель и царств) к Московскому великому княжеству, а затем к Российскому государству; оно не имело вначале стройной системы и единообразия, и поэтому наряду с уездами довольно долго существовало и деление на земли (Вятская земля, Пермская земля, Двинская земля и т. д.) с подразделением на "трети" и "четверти". Однако со временем уезд приобретал все более общее административное значение, когда другие деления постепенно приравнивались к уезду. Что касается внутреннего деления уездов на волости (волостей на станы, станов на околицы), то наблюдавшееся в отдельных местностях различие в их

терминологии в определенной степени отражало национальный состав населения и его сословно-феодалную принадлежность⁷. Так, в Вятской земле удмуртскими долями назывались волости в бассейне реки Чепцы, населенные удмуртами, каринскими татарами и русскими крестьянами. Вначале было 5 долей: Первая Карийская, Вторая Карийская, Верхочепецкая нижняя, Верхочепецкая верхняя и Игринская, позднее была выделена из Игринской шестая доля — Пургинская.

Таким образом, административное деление вновь присоединенного обширного региона строилось по уездам. Название это означало совокупность земель, относившихся к какому-нибудь административному центру и подчинявшихся ему в судебном и налоговом отношении. По образному выражению С.М. Соловьева, "все, что было приписано, примежевано к известному месту, было к нему уехано или захехано, составляло его уезд"⁸.

Административное управление строилось по воеводскому принципу — во главе с воеводами и дьяками. В крупных уездных городах типа Казани и Свияжска обычно было не менее двух воевод и двух дьяков. При них, как представителях верховной власти в городах и крепостях, имелись съезжие (дьячие) приказные избы (палаты). Избы имели свой аппарат подьячих и ряд других должностных лиц (таможенники, приказчики, толмачи, стрелецкие головы и др.). В структуре администрации, создававшейся на землях бывшего ханства по образцу центральных районов страны, отсутствовали наместнические органы управления, основанные на принципе кормления. Практически здесь не получили распространения органы дворянского самоуправления, развитие которых наблюдалось с середины XVI в. в центре России. Обстоятельное исследование источников, проведенное В.Д. Дмитриевым, И.П. Ермолаевым, С.Х. Алишевым и другими учеными, не позволяет говорить даже предположительно о наличии, вернее, о появлении здесь органов губного, земского управления⁹. Все это дает право утверждать, что после включения в состав Российского государства в Поволжье и на Южном Урале происходило становление своеобразной системы административных органов, во главе которых в каждом уезде находились воеводы и дьяки с функциями как общегражданского, так и военно-полицейского характера. Другими словами, на протяжении XVI в. сложилась новая форма местного управления — воеводская, которая в то время вообще не существовала в России. Тот факт, что такая форма появилась впервые в Поволжье и Приуралье, делает историю этого региона чрезвычайно значимой в политическом развитии Российского многонационального государства. Сложившаяся здесь структура местного воеводского управления в дальнейшем (с 10-х гг. XVII в.) была распространена на всю территорию Российской державы; она не претерпела в XVII в. больших изменений, повторяя и развивая в основном формы, найденные и оправдавшие себя на практике в Волго-Уральском регионе.

Весьма специфические условия края с его относительно высоким экономическим развитием, большим политическим значением в судьбах Евразии, полиэтничный состав населения с богатыми этнокультурными традициями заставили царское правительство создать специальный орган центрального управления в Москве. Правительству приходилось не просто формировать систему управления в регионе, но и искать формы, которые были бы пригодны для разноплеменного населения при отсутствии значительной русской прослойки. Кроме того, нужно было учитывать и пограничное положение вновь присоединенной и осваиваемого путем колонизации Поволжья и Приуралья.

В 1553 г. контроль за управлением недавно завоеванного края был поручен Даниле Романовичу Юрьеву, получившему титул "дворецкого московского и дворецкого казанского"¹⁰. "Дворецкий Казанского дворца Д.Р. Юрьев, — пишет И.И. Смирнов, — руководил всем делом создания аппарата управления в Казанском крае. Этим следует объяснить и непосредственное, личное участие Д.Р. Юрьева в походе на Казань зимой 1554—1555 гг."¹¹. В 1558—1562 гг. "дворецким казанским и

нижегородским и мещерским" был назначен боярин Михаил Иванович Вороной-Волынский. Хотя четко оформленного центрального органа по управлению Поволжьем в 50 — начале 60-х гг. XVI в. в Москве, по-видимому, еще не было, но уже с середины 60-х гг. встречаются бесспорные свидетельства существования "Казанской избы" как прообраза будущего Приказа Казанского дворца. Во всяком случае, в книге посольских отношений с Литвой и Польшей отмечено, что 16 августа 1565 г. князь И.Д. Бельской "велел приставу Казарину Трегубову итти з гонцом (Ленартом) в Казанскую избу, дожидатися стола"¹². Надо полагать, что "Казанская изба" была создана после окончания серии восстаний в Среднем Поволжье в 50-х гг. XVI в. (не позднее февраля 1561 г., как считает С.О. Шмидт)¹³. Упоминания об этом центральном органе в источниках с начала 70-х гг. становятся постоянными, и за ним закрепляется наименование Казанский дворец или Приказ Казанского дворца. "Рядом с Казанским дворцом некоторое время действовал Мещерский дворец. Кажется, они составляли одно управление. В дворцовых разрядах находится и перечисление Мещерских городов, например, Касимов, Кадом и Темников", — указывал А.Д. Градовский¹⁴

Административная деятельность Приказа Казанского дворца

Приказ Казанского дворца первоначально ведал всеми вновь завоеванными землями на восточных границах России. Земли, первоначально отнесенные к компетенции приказа, были настолько обширны, что нередко он вынужденно разделял свою власть с Посольским приказом. Покоренные земли поступали сначала в заведование Посольского приказа, а потом уже передавались в Казанский дворец. Следует отметить, что так же поступало царское правительство и с землями Сибири. Во всяком случае, по мере создания новых крепостей в Поволжье в каждую из них назначался воевода, и она включалась в состав "Казанского" или "Астраханского царства", как условно и по традиции продолжали называть этот край во второй половине XVI — начале XVII в.¹⁵ В записках Д. Флетчера, посетившего Россию в 1588—1589 гг., Казанский дворец описывается как постоянно функционирующее центральное государственное учреждение, в ведении которого "находятся царства Казанское и Астраханское с другими городами, лежащими по реке Волге"¹⁶. Все эти города по Волге и ее притокам, расположенные к югу и востоку от Нижнего Новгорода, стали называться "понизовыми", в то время как за всем регионом Среднего и Нижнего Поволжья тогда закрепилось название "Низ". По разъяснению С.Ф. Платонова, под именем "Низа" или "понизовых городов" подразумевались все города покоренного в 1552 г. Казанского ханства на обоих берегах среднего течения Волги и на правом берегу нижнего течения рек Камы и Вятки. В это понятие входили также города, основанные после утверждения русской администрации по Волге, начиная от реки Самары и до Каспийского побережья.

В состав понизовых городов со второй половины XVI в. и на протяжении всего XVII в. включались следующие города: Свияжск и Казань с пригородами (Тетюши, Лаишев, Арск, Алаты, Малмыж, Оса), Васильгород, Чебоксары, Алатырь, Курмыш, Козьмодемьянск, Ядрин, Цивильск, Симбирск, Пенза, Кокшайск, Царевококшайск, Царевосанчурск, Яранск, Уфа, Бирск, Астрахань, Терки, Царицын, Саратов, Черный Яр, Дмитровск, Шацк, Темников, Касимов, Кадом, Елатьма, Мокшанск¹⁷. Понизовые города с прилегающими к ним территориями (уездами) располагались в Среднем и Нижнем Поволжье и простирались до "мещерских городов" по реке Оке (Шацк, Темников, Касимов, Кадом, Елатьма, Мокшанск). По мере завоевания и присоединения к России новых земель в Сибири территория, подведомственная Приказу Казанского дворца, постоянно расширялась. В 1637 г. был создан специальный Сибирский приказ, куда административно переводились все земли этого края. Хотя в дальнейшем некоторые города прежнего Астраханского ханства были переданы Посольскому

приказу, в ведении Приказа Казанского дворца остались Среднее и Нижнее Поволжье и Приуралье (Башкирия).

Приказ Казанского дворца по сравнению с другими центральными учреждениями обладал всей полнотой власти на подведомственной ему территории по всем вопросам управления. Уникальной особенностью этого приказа было то, что он ведал территорией со значительным полиэтничным населением. Основной задачей царского правительства было не только русифицировать и христианизировать местных жителей, но и сформировать на примере управления первыми "инородцами" свою региональную политику¹⁸. "Приказ Казанского дворца осуществлял административное, финансовое и судебное управление подведомственной ему территории, ведал натуральными сборами с нерусского населения, контролировал составление ясачных книг"¹⁹. Приказ занимался также разрядными военно-организационными вопросами и обладал некоторыми внешнеполитическими функциями. Как свидетельствует Г. Котошихин, приказ ведал "войским делом и спасением от турецкой и персической границы и от калмыков и башкирцев"²⁰.

Архив Приказа Казанского дворца, к большому огорчению, погиб из-за многочисленных пожаров, а во время пожара в 1701 г, полностью сгорело здание приказа. Однако некоторые документы, оказавшиеся в фондах других государственных ведомств того времени, дают возможность сделать вывод о существовании в системе Казанского дворца учреждения, специально предназначенного для управления нерусским населением. Правда, при этом нельзя не согласиться с Н.П. Мрочек-Дроздовским, заметившим, что "остатком прежнего порядка должно признать бывшее, вероятно, до последних судебных реформ Петра Великого, в Казанской губернии особое судебное учреждение для разбирательства гражданских тяжб между инородцами; это учреждение носило название Татарской избы. К сожалению, о нем имеются весьма скудные сведения, так что нельзя судить ни о составе и содержании чиновников, ни о делопроизводстве этого учреждения"²¹. Большой интерес в этом отношении представляет найденная В.Д. Дмитриевым уставная грамота, данная в феврале 1574 г. на имя казанского воеводы П.А. Булгакова, — о принципах управления коренным ясачным населением²². В документе говорится, что царь "всею Казанскую землю пожаловал.., грамоты свои царские жалованные уставные велел подавать всем волостям...". Для управления местным населением назначались специальные "татарские головы" из русских дворян и детей боярских. Как указано в грамоте, они вершили суд среди местного населения, "докладывая бояр и воевод, приговаривая с их лутчими людьми, которые будут выбраны землею вправду бес поноровки". Голове "татарской", по мнению И.П. Ермолаева, подчинялись все нерусские народы²³. Как сказано в тексте наказа 1649 г. казанскому воеводе: "Головы татарской у татар и чувашей, и черемисы, и вотяков". Сохранился ряд других известий о татарских головах — о них упоминается в "Описании документов и бумаг, хранящихся в Московском архиве Министерства юстиции". Так, под одним из относящихся к 1623—1624 гг., рассказывается о татарском голове ("голова" у татар, чуваша, черемисы и вотяков") Сунгуре Соковнине, который отказался ведать делами с товарищем воеводы П. Сикериным и т. д.

В источниках рассматриваемого времени упоминаются также "лутчие люди", под которыми подразумеваются представители местной феодальной прослойки: татарские мурзы, чувашские, марийские, удмуртские сотные и десятные князьки. Существование татарской судной избы в городах Поволжья справедливо признается в литературе одной из особенностей местного управления в регионе. Хотя все более или менее важные должности среднего и высшего звена в системе управления Казанского дворца замещались представителями русского дворянства и служилыми людьми, но в низших звеньях управления (на уровне волостей и сельских общин) имелись "выборные" сотники и старосты из коренного населения, из их числа назначались также толмачи. В результате политики, проводившейся царским правительством во второй половине XVI—XVII в., сложилось сословие служивых татар.

Кроме чисто административного деления всей подведомственной Приказу Казанского дворца территории на уезды, все понизовые города со своими уездами составляли один разряд — Казанский, всецело подчинявшийся Приказу Казанского дворца. В руках приказа была сконцентрирована вся полнота как гражданской, так и военной власти; по требованию Разрядного приказа оттуда поступали сведения о численности местных вооруженных сил.

Опыт его деятельности в дальнейшем в значительной мере был использован в организации не только "областных" (территориальных приказов, наподобие Сибирского, Малороссийского, Смоленского), но и при введении системы губернских учреждений. Правда, что касается Смоленского приказа, созданного вскоре после присоединения Украины, он не получил все-таки самостоятельного статуса и находился то в Устюжской чети, то относился к Посольскому приказу, который независимо от присоединения к нему Смоленского приказа весьма устойчиво получал доходы с тех мест, где были в свое время расселены татарские мурзы (с Романова, Вязьмы, Касимова, Елатьмы и Ерахтура — на юго-западе от Касимова).

Указом от 12 ноября 1680 г. все служилое население России было распределено между восемью разрядами, кроме "московских чинов людей — разных городов помещиков", служивших в Большом полку. Каждый из разрядов делился, в свою очередь, на два округа, ратные люди которых имели сборные пункты и находились в составе особой военной команды. Провинциальное дворянство всех чинов распределялось между командирами по месту их жительства. Указ исключал только города, расположенные на юг и юго-восток от Самары — до реки Терек на Северном Кавказе и Уфы — Башкирии; эти города с прилегающими к ним уездами оставались в ведомстве Казанского дворца и составляли особый военный округ. Были установлены следующие разряды, между которыми распределялись соответствующие города: 1. Северный разряд (сборные пункты — Мценск и Курск); 2. Владимирский разряд (сборные пункты — Ярославль и Костромы); 3. Новгородский разряд (сборные пункты в Новгороде и Торопце); 4. Казанский разряд (сборные пункты в Симбирске и Керенске); 5. Смоленский разряд (сборные пункты в Смоленске и Калуге); 6. Рязанский разряд (сборные пункты в Переяславле Рязанском и в Ряжске); 7. Белгородский разряд (сборные пункты в Белгороде, на Усерде, Валуе, в Чугуеве и Харькове); 8. Тамбовский разряд (сборные пункты в Козлове и на Усмани).

Вышеперечисленные разряды, заключавшие в себе определенные территории сложившимися, главным образом в ходе русской колонизации региона, городами, составляли военные округа. Чтобы стать отдельной административной единицей, такому округу нужно было, во-первых, иметь финансовый орган, а во-вторых, правительственное учреждение, соответствующее по своим функциям приказу. Все это необходимо было прежде всего для содержания и управления местным служилым сословием и расквартированными армейскими частями.

Воевода как глава местной администрации, а воеводское управление как основа местной администрации играли на протяжении XVII в. большую роль в развитии государственных институтов Российского многонационального государства. Однако по мере создания в стране основ абсолютной монархии система местного управления, базировавшаяся на принципах воеводской власти, не могла обеспечить должной централизации и концентрации власти всех органов царской администрации. Обнаружившиеся недостатки воеводского управления на местах привели к попыткам центральной власти в конце XVII — начале XVIII в. найти выход из создавшегося положения. Как справедливо отметил в свое время П. Милуков, «областной единицы, подобной губернии XVIII века, в XVII веке, конечно, не существовало. Но обычная областная единица XVII века — уезд — была, однако же, слишком дробна, и правительство группировало уезды в более крупные округа для тех или иных целей. Соответственно главным правительственным целям наиболее важною была группировка для целей финансовых и военных»²⁴. С этой точки зрения ведомство

Казанского дворца и выделившееся из него ведомство Сибирского приказа находились в особом положении — как учреждения, в которых финансовые прерогативы сочетались с военными функциями; они имели непосредственную власть над служилыми людьми, в то время как власть разряда (этого, по образному выражению П. Милюкова, "военного министерства России XVII века") на них не распространялась. Разряду были подведомственны служилые люди во всей стране, но только из Казанского дворца и Сибирского приказа доставлялись данные о числе служилых людей и персонале воевод для составления годовой сметы. Во всей остальной России мы не найдем других случаев такого полного совпадения целей и интересов военных ведомств с финансовыми. Следует учесть, что военной и финансовой деятельностью почти исчерпывались тогда административные задачи государства, а судебная функция была по большей части простым придатком административной. Отсюда становится ясным стремление царских властей в конце XVII в. "территориализации" военной службы и финансовой централизации на местах. Старая приказная система, как известно, ведала доходами в масштабах всей страны, в то время как практика, складывавшаяся в территориальных ведомствах, сводилась прежде всего к тому, что доходы употреблялись полностью или частично на содержание местных войск при большем или меньшем вмешательстве центрального приказа. Такая практика существовала в Сибирском, Новгородском, а из новообразованных — в Смоленском и Малороссийском приказах. Хотя начальники Казанского и Сибирского приказов сидели в Москве, а смоленский воевода — в Смоленске, это не мешало им быть самостоятельными начальниками.

В конце XVII в., когда приказная и воеводская система управления в значительной степени исчерпала свои возможности и не могла удовлетворить полностью нужды создающейся абсолютной монархии, начинается поиск новых форм местного и центрального управления, приведших к учреждению при Петре I губернской системы. Складывающийся на протяжении XVII в. новый тип военно-финансовой администрации на окраинах страны потребовал упорядочения системы комплектования армейских контингентов. Регулярная армия стала усиливаться корпусами, собиравшимися из всех местностей России²⁵

В системе местного управления на рубеже XVII—XVIII вв. повышается роль центральных органов власти, в Казани, Астрахани, Азове, Новгороде, Тобольске приказные избы были возведены в ранг "приказных палат". Котошихин сравнивал положение местного управления с положением московского приказа. Повышение провинциальных учреждений подготавливало эти города к роли губернских центров. Одновременно с активизацией деятельности приказных палат в крупных региональных городах постепенно ослабевала роль московских областных приказов. Окончательный переезд их начальников в местные центры был лишь вопросом времени. Казанский приказ при самовластном управлении князя Б.А. Голицына (он упоминается в документах как начальник Казанского дворца уже в 1690 г.) фактически стал превращаться в подобие губернского учреждения. А когда в 1701 г. в Москве сгорело здание приказа Казанского дворца, то управление низовыми городами, по крайней мере по поместным и вотчинным делам, на некоторое время было вообще перенесено в Казань. В рассматриваемый период города не выделялись из уездов края в качестве особых административных единиц; не существовало здесь и органов городского самоуправления, подобно тому как это было в подвластных Литве городах с самоуправлением по Магдебургскому праву. Местные воеводы действовали в уездах под контролем главных воевод, подчиненных разрядам. Наряду с Казанским разрядом для централизации власти в окраинных областях, где существовала внешняя угроза, были учреждены подобные же разряды в Смоленске и Сибири (Тобольский, Томский, Енисейский, Ленский).

Все это дало П. Милюкову основание заметить, что "разряд XVII столетия в несколько лет превращается в Петровскую губернию... Когда Петр в 1708 г. учредил

первые губернии, эти губернии, в сущности, были уже готовы; они были созданы из подготовленного XVII веком материала рядом частных распоряжений, каждое из которых имело ближайшую практическую цель"²⁶.

Переходя к рассмотрению губернской реформы Петра I, ее проведению в условиях Поволжья и Южного Урала, надо сказать, что сам термин "губернатор" появился в России раньше, чем было введено разделение страны на губернии в 1708 г. В первый раз это слово встречается в переписке Петра I с воеводой Архангельска Ф.А. Апраксиным в 1694 г. Скорее всего данный термин обозначал часть территории, в пределах которой существуют власти, непосредственно подчиненные центральному правительству. Очевидно, в этом смысле Петр I называет губернатором Ф.А. Апраксина, который стал воеводой Архангельска во время его поездки в 1693 г. в единственный тогда морской порт России. Ф.А. Апраксин был направлен туда для выполнения личного поручения царя по наблюдению за ходом кораблестроительных работ²⁷. Понятие "губернатор" в данном контексте допустимо трактовать как нововведение петровского времени. Вместе с тем этот термин можно рассматривать и как перевод русского слова "воевода", употребляемый Петром I, вероятно, вслед за окружавшими его иностранцами.

В 1700 г. Петр I обратил все внимание на юг, на Азовское море и Дон, где строился российский флот. Архангельский "губернатор" Ф.А. Апраксин в это время получил новое назначение — заведовать Адмиралтейским приказом в Воронеже, после учреждения которого, согласно грамоте Петра I от 21 марта 1700 г., было создано Воронежское ведомство. Оказавшиеся в распоряжении Ф.А. Апраксина местные города были переданы в новый приказ "воеводскими отпусками и расправой ратных людей в тех городах". Таким образом, к новому территориальному ведомству отошли города из восточной части Белгородского разряда, которые были выделены в особый Тамбовский разряд. В него вошли Воронеж, Коротояк, Усмань, Костенек, Орлов, Землянк, Добрый, Демшинск, Сокольск, Белоколодск, а через три месяца и Елец. С передачей Воронежскому ведомству 13 марта 1705 г. пяти новых городов — Острогорска, Ольшанска, Урыва, Усера, Верхососенска — завершилось формирование нового территориального ведомства на юге России.

Вслед за этим 27 июня 1700 г. специальным царским указом учреждается ведомство Азовское ("города, приписанные к строению гавани на Таганроге"). К Азову, который до этого подчинялся Пушкарскому приказу, были приписаны города, которыми в финансовом отношении ведал приказ Большого дворца: Верхний и Нижний Ломовы Нижнеломовского уезда, Наровчат, Красная слобода и Троицкий острог Темниковского уезда и Арзамасский присудок (Залесский стан). Как сказано в царском указе, "и тех городов воевод и приказных людей и дворян и детей боярских и всяких чинов служилых людей и крестьян и мордву службою и всякими сборы и податями и землями ведать к Азову". В 1701 г. были произведены и некоторые другие административно-территориальные изменения в южных областях России. Города Симбирской черты были переданы из ведомства Казанского дворца в Азовское ведомство: "низовые города, которые по черте Саранск, Пенза, Инсара, Керенск велено ведать к Азову для строения в Таганроге города и иного строения". Одна лишь Пенза из числа этих городов в 1708 г. была передана во вновь учрежденную Казанскую губернию.

Воронежское и Азовское ведомства подчинялись Ф.А. Апраксину как главе Адмиралтейского приказа, хотя Азов уже с 1696 г имел своих воевод. Назначенный туда в 1702 г. воеводой И.А. Толстой получил от самого Петра I (16 апреля 1706 г.) звание губернатора. По остроумному замечанию П. Милюкова, таким образом, "мы видели "губернатора" без губернии в Архангельске и губернию без губернатора в Азове и Воронеже, теперь то и другое название впервые соединяются в ведомстве другого любимца Петра, его "герценкинда" А.Д. Меншикова"²⁹. Территориальное ведомство Меншикова росло по мере расширения русских завоеваний в Прибалтике: взяв

Нотенбург, Петр I назначил его "губернатором" этой шведской крепости. Уже в мае 1703 г. Меншиков подписывается как "Шлюссельбургский и Шлотбургский губернатор". С занятием устья реки Невы он становится губернатором Петербурга. В именном указе от 19 июля 1703 г. А.Д. Меншиков официально назван "губернатором"³⁰. С 1 сентября 1703 г. ему подчинены Пошехонье со "всякими доходами", Белоозеро, Каргополь. Вскоре ему даются и все отвоеванные у шведов в ходе Северной войны провинции — Ингрия, Карелия и Эстляндия. К 30 сентября 1703 г. относится первое известие об учреждении Ижерской канцелярии, получившей также официальное название Ингерманландской канцелярии. В 1704 г. А.Д. Меншиков, как говорится в царском указе, был "учинен" над приращенными нашими войною наследственными провинциями, Ингриею и Карелиею, купно с Эстляндиею и иными издревле нам принадлежащими, генеральным губернатором"³¹. Новая административная должность — губернатора — по своему рангу занимала место между должностью управителя уезда (воеводой) и центральной властью. Так постепенно в России складывалось понятие о губернии как области, подвластной губернатору и включающей в себя несколько уездов, в частности, об этом свидетельствуют факты из служебной карьеры Якова Римского-Корсакова, который в 1703 г. до официального введения в России губерний и должности губернатора Ингрии являлся воеводой города Копорье и, оставаясь воеводой, получил указание подчиняться губернатору Меншикову. 7 марта 1706 г. Петром I было дано об этом особое распоряжение, где применительно к Ингерманландии употреблен термин "губернация" или "губерния"³¹. Копорский комендант стал заведовать Ямбургским уездом как низшей инстанцией губернского управления; он ведал делами своего уезда, как обычно указывалось в воеводских наказах XVII в., "по Уложению, по Новоуказным статьям и применяясь к воеводским наказам"³².

Из других исторических свидетельств следует вполне определенный вывод, что, кроме Меншикова, губернаторами были назначены и некоторые другие лица. В частности, среди них в 1705 г. упоминается и казанский губернатор Б.А. Голицын, в руках которого было объединено управление Казанью и Астраханью³³. В связи с начавшимся осенью 1705 г. Астраханским восстанием по указу Петра I от 1 февраля 1706 г. "низовые города" (22 города с 36 755 дворами) велено ведать в Казани, а не в Москве в приказах тех низовых городов ни в чем ведать не велено". Так было завершено отделение Казанского ведомства от Казанского дворца, и в этом можно видеть прообраз будущей Казанской губернии.

В 1706 г. сфера управления ведомства Сибирского приказа увеличилась за счет Соли-Камской, Чердыни, Яргенска, Кайгородка (в прошлом эти города со своими уездами подчинялись старой Новгородской чети). Несмотря на относительно быстрый рост сибирского населения, к 1710 г. количество его во всей азиатской Сибири не успело еще сравняться с количеством населения приуральских уездов. Именно эти места истари помогали сибирской колонизации, добавляя своими хлебными запасами и денежным доходом то, чего недоставало на содержание сибирских гарнизонов.

Таким образом, организация и постепенное укрепление в Поволжье местных органов власти, имевших военно-финансовые прерогативы, по существу стало подготовительным этапом для проведения губернской реформы 1708-1711 гг., благодаря чему губернская форма управления пришла на смену приказной и воеводской системе в Воронежском, Азовском, Казанском, Ингерманландском, Сибирском и других ведомствах.

Первая серьезная мера для учреждения в России губерний была принята Петром I в конце 1707 г., когда в специальном распоряжении об учреждении губернии было предписано: "росписать города частями, кроме тех, которые в 100 верстах от Москвы, — к Киеву, Смоленску, Азову, Казани, Архангельскому"³⁴. Правда, в этом указе нет упоминания об Ингерманландской губернии, которая, по-видимому, уже существовала;

ничего не говорится и о Сибирской губернии, хотя в протоколе Ближней канцелярии записана резолюция, столь же лаконичная, как сам указ, но в более четкой редакции. В ней сказано: "роspисаны губернии к Москве, к С.-Петербургу, к Киеву — итого на 8 губерний". Первыми российскими губерниями стали Ингерманландская, Смоленская, Киевская, Азовская, Казанская, Архангелогородская, Сибирская и Московская; во главе каждой из них — губернатор, круг деятельности которого был весьма разнообразен. Как указывает Н.П. Ерошкин, "губернаторы получили чрезвычайные полномочия: каждый из них имел не только административные, полицейские, финансовые и судебные функции, но являлся и командующим всех войск, расположенных на территории подведомственной ему губернии. Губернатор управлял губернией с помощью канцелярии, где имелись дьяки и подьячие"³⁵ (последние вскоре стали называться секретарями).

Каждая губерния получила определенное количество специально оговоренных уездов. В состав Казанской губернии вошла полностью территория, подведомственная в XVII в. Приказу Казанского дворца, кроме трех вышеупомянутых городов с уездами — Керенска, Саранска и Инсара. Начиная с 1700 г. их подчинили г. Азову и включили (с 1708 г.) в состав Азовской губернии. Кроме того, к Казанской губернии при ее учреждении были присоединены три города с уездами, выделенные из старой Новгородской чети (Нижний Новгород, Арзамас и Гороховец), и три города Костромской чети (Муром, Елатьма и Кадом), один из Галицкой чети (Юрьевец Подольский), а от Большого дворца — Балахна и Вязники. Всего в состав Казанской губернии первоначально было включено 37 городов и 35 пригородов: Казань, Яик, Терек, Астрахань, Царицын, Дмитровск, Саратов, Уфа, Самара, Симбирск, Царевосанчурск, Кокшайск, Свияжск, Царевококшайск, Алатырь, Цивильск, Чебоксары, Кашпир, Ядрин, Козьмодемьянск, Яранск, Василь (Васильсурск), Курмыш, Темников, Нижний Новгород, Арзамас, Кадом, Елатьма, Касимов, Гороховец, Муром, Мокшанск, Уржум, Балахна, Вязники, Юрьевец Подольский, Пенза³⁶

Надо полагать, что именно удобством сношений по одному водному бассейну объясняется причисление указанных выше ближайших волжских и окских городов к Казанской губернии, юрисдикция которой с 1708 г. распространялась на всю территорию Среднего и Нижнего Поволжья. Казанская губерния соседствовала с Нижегородской губернией (с прилегающими к ней окраинами Костромской, Владимирской, Рязанской и Тамбовской губерний), а на юге ее границы достигали Астрахани и Терека. В ее состав входили Пенза и значительная часть образованных позднее губерний — Вятской, Пермской, Оренбургской и Уфимской, а также земли Южного Урала и Прикаспия.

Следует отметить, что только с 1711 г. в полной мере осознается областной характер губернаторской власти, и те губернаторы, которые до сих пор спокойно управляли из Москвы, едут в свои губернские центры; вместе с тем теряют свое значение и последние сохранившиеся областные приказы, в том числе Казанский.

В исторической литературе учреждение первых российских губерний принято датировать 18 декабря 1708 г. Этим числом помечен соответствующий указ Петра I, помещенный в "Первом полном собрании законов Российской империи", где содержится и роспись городов по губерниям³⁷. Различают обычно два этапа в проведении местных административных преобразований, связанных с губернской реформой при Петре I ("Первая областная реформа" 1708 г. и "Вторая областная реформа" 1719 г.)³⁸. Однако еще до реформы 1719 г. произошли некоторые изменения в административно-территориальном делении страны. Ингерманландская губерния переименована в Санктпетербургскую. Отобранная у шведов Эстляндия, образовавшая сначала провинцию в составе Ингерманландской (Санктпетербургской) губернии, превратилась затем в самостоятельную Ревельскую губернию. После взятия русскими войсками Риги княжество Лифляндское в 1712 г. было организовано в Рижскую губернию, которой на следующий год была подчинена учрежденная ранее Смоленская

губерния. Что касается территории Казанской губернии, то трудности управления такой обширной территорией привели к необходимости выделить из нее сначала Нижегородскую, а затем и Астраханскую губернии. 26 января 1714 г. Казанская губерния была разделена на две: Казанскую и Нижегородскую³⁹. Однако в указе царя от 22 ноября 1717 г. повелевалось: "Нижегородской губернии быть с Казанской по-прежнему, а Астраханской быть особо"⁴⁰. При этом к последней отошли следующие города: Астрахань с пригородами, Терск, Яик, Царицын, Дмитровск, Саратов, Самара и Симбирск с пригородами. Нижегородская губерния тоже была восстановлена в мае 1719 г. Однако часть городов из Казанской губернии были передана в Азовскую губернию (Темников, Кадом, Елатьма, Касимов) и в состав Московской губернии (Гороховец и Муром).

В связи с упорядочением распределения расходов на содержание армии в 1711 г. "было расписано по каждой губернии дворовое число по долям". За единицу измерения принималась "доля", состоявшая из 5536 дворов; таких "долей" оказалось по всей России $146 \frac{7}{10}$; при этом на Московскую губернию пришлось $44 \frac{1}{2}$ доли, на Санктпетербургскую — $32 \frac{1}{5}$, на Казанскую — 21, на Архангелогородскую — $18 \frac{1}{2}$, на Сибирскую — 9 и столько же на Смоленскую, на Азовскую $7 \frac{1}{4}$, на Киевскую 5⁴¹.

В 1713 г. в губернское управление вводится коллегиальное начало; при губернаторах учреждаются коллегии "ландратов" (от 8 до 12 человек на губернию), избираемых местным дворянством. По реформе 1719 г. было введено административно-территориальное деление на провинции и дистрикты. Однако провинция, устроенная по шведскому образцу и лишь отчасти связанная с "долями" (по 5536 дворов), не приобрела самостоятельного значения; она не заменила, как предполагалось, губернию, которая сохранилась надолго. Дистрикт должен был занять место потерявшего свое значение уезда, хотя на самом деле случилось несколько иначе. Хотя дистрикт, как низшее административное звено, введенное в 1719 г., занял ступень, соответствующую прежнему уезду, но фактически он не имел реального значения уезда. Дистрикт был по-прежнему округом, в котором собиралась подушная подать для содержания определенной воинской части. Число дистриктов соответствовало числу полков в русской армии. Созданы они были тоже по шведскому образцу, а их границы совершенно не совпадали с границами уездов. Таким образом, по реформе 1719 г. Россия оказалась, в сущности, разделенной на 11 губерний и 49 провинций, находившихся в несомненном, но не очерченном четко подчинении губерний.

Таким образом, указом Петра I от 29 мая 1719 г. вводились три степени областного деления: губернии, провинции и дистрикты⁴². Поскольку происхождение их было неодинаково, отношения между каждой из этих степеней оказались недостаточно ясными. Петр I замыслил перенести на русскую почву трехступенчатое государственное устройство Швеции в той форме, в какой оно сложилось к концу XVII в. при Карле XI: "волость" или "приход" (кирхшпиль), "герада" (сотня, дистрикт) и "земля" (ланд). В каждой из провинций предполагалось ввести и административные должности по шведскому образцу, а для суда — должность обер-ландрихтера. Провинция делилась на несколько частей — дистриктов, но эта административная единица носила "земское" название. Каждый дистрикт возглавлял земский комиссар, а во главе суда стоял унтер-ландрихтер; при каждом из земских комиссаров значились подьячий и три рассыльщика, то есть штат вчетверо меньший, чем в прежней ландратской "доле". Это соответствовало соотношению размеров "доли" и подчиненного земскому комиссару округа.

В среднем новая провинция состояла из нескольких старых "долей", и они должны были соответствовать дистриктам. На практике "доли" были крупнее дистриктов. Соотношение "долей" и провинций по губерниям выглядело следующим образом:

	Название губернии	Доли	Провинции
	С.-Петербургская	32 1/5	12
	Московская	44 1/2	9
	Киевская	5	4
	Азовская	7 1/2	5
	Рижская	9	2
	Архангелогородская	18 1/2	4
	Сибирская	9	5
	Казанская	21	4
	Нижегородская	15 13/16	3
	Астраханская	—	1

По точному смыслу указа от 29 мая 1719 г. провинции должны были стать высшими административно-территориальными единицами, и тем самым ликвидировалось разделение России на губернии. Однако в жизни старые губернии продолжали сохранять значение высших областных центров управления на местах, а провинциальные воеводы по-прежнему подчинялись местному губернатору. Таким образом, высшее звено шведской системы государственного устройства — провинция, "ланд" (земля) — на русской почве превратилось сначала фактически, а затем и юридически в подразделение губернии, только гораздо более крупное, чем установленная в 1711—1715 гг. "доля". В среднем новая "провинция" по указу 1719 г. состояла из нескольких старых "долей", которые должны были как бы соответствовать новому подразделению провинции — дистрикту. Однако "доли" были все-таки крупнее дистриктов, и в прежней системе губернского управления они подчинялись губернии; начальники "долей" (ландраты) по своему положению соответствовали провинциальным начальникам. При введении новой системы учреждений иметь дело с ними приходилось провинциальным воеводам: они принимали дела у ландратов и во многих случаях превращались в провинциальных чиновников. Итак, дистрикт и его начальник (земский комиссар) стали в России совершенно новой областной инстанцией, тогда как в Швеции дистрикт был средней инстанцией, второй после "прихода" (кирхшпиля). К допетровскому уезду он стоял ближе, чем к "доле". Что касается высшей шведской инстанции (ландсгевдинства), то она оказалась в условиях России средней, хотя и несколько крупнее, чем прежняя средняя единица. Заменяя "доли", новая "провинция" не затронула структуру высшего деления на местах — губернии, хотя по смыслу реформы она имела значение самостоятельной инстанции.

Принимая решение о заимствовании шведской административно-финансовой модели (за исключением низшей инстанции — кирхшпиля), Петр I распорядился снабдить чиновников вновь создаваемых дистриктов соответствующими инструкциями; последние были переведены со шведских инструкций 1687—1688 гг. и с незначительными изменениями опубликованы в начале 1719 г. Однако на практике деятельность этих учреждений встретила серьезные затруднения, хотя новая административная единица — провинция (ландсгевдинство) — функционировала с полным штатом чиновников (ландсгевдингом — воеводой, ландбухгалтером — камериром, рентмейстером — казначеем, провиантмейстером и др.). Существование провинций параллельно с губерниями не могло продолжаться долго (хотя юридически они были равноправны).

При Петре I никакого уточнения об отношении губерний к провинциям выработано не было. Что касается дистрикта, характер деятельности его финансового представителя — ландфогта (земского комиссара) изменился довольно существенно. Как известно, шведская система, предусматривающая расквартирование армии по уездам, была основана на действительном содержании армии самим населением. В России же между армией и населением стояло правительство, определявшее налоговые обязанности населения и их размеры. В Швеции все уездные сборы проводились

земским комиссаром (ландфогтом) и направлялись в провинцию, в ведомство камерных чиновников, подчиненных центральным финансовым учреждениям. Земский комиссар становился сборщиком подушной подати, передаваемой в распоряжение местного полка. Таким образом, он перешел из ведомства камер- и штабе-коллегии в военное ведомство. Вследствие этого центральные финансовые учреждения в России лишались заведования главной из государственных податей, а в иерархии только что введенных местных учреждений фактически исчезла еще одна инстанция шведской камерной иерархии — дистрикт. Распределение армии по уездам было величайшей ошибкой, подвергнувшей страну всем неприятностям солдатского постоя и сделавшей и без того тяжелую подушную подать совершенно невыносимой. Вслед за приходом (кирхшпилем) был ликвидирован при реформе 1719 г. и дистрикт (герад); шведские областные порядки потеряли всякое реальное значение, сохранив чисто внешний формальный характер. В частности, податная реформа 1723 г. радикально изменила характер должности земского комиссара. Хотя избираемый из среды местного дворянства земский комиссар и сохранился в последующую эпоху, но административная система местного управления была значительно упрощена.

Указами Екатерины I и Петра II губерниям было возвращено их первенствующее значение в системе органов местного управления. Учрежденная Петром I провинция из самостоятельной административной единицы превратилась в промежуточную — между губернией и уездом — инстанцию. Восстановлена уездная власть, существовавшая в прежнее время.

Губернатор имел в своем распоряжении губернскую канцелярию, помощника (товарища) и секретаря. В административном отношении губерния подразделялась на несколько провинций, управляющихся провинциальными воеводами. В состав провинции, в свою очередь, входило несколько самостоятельных уездов с границами, сложившимися в допетровское время. Во главе уезда был поставлен городской воевода (без товарища); правитель уездной канцелярии назывался подьячим, ему подчинялись пригородки, число которых было невелико. Воевода пригородка с его уездом, обычно небольшим, находился в тесной зависимости от властей того города, к которому пригородок был истари приписан.

Надворные суды и камерирские конторы были упразднены в начале 1727 г., а должность рентмейстера еще раньше — указом от 15 июля 1726 г. Правда, в реальной жизни упразднение камерирских контор затягивалось. Хотя сбор подушной подати был возложен на губернатора и провинциальных воевод, должность земского комиссара, непосредственно взимавшего подушную подать для содержания армии, была сохранена как промежуточное звено, чтобы объединить, с одной стороны, полковой дистрикт, а с другой — старый уезд, восстановленный в полной своей неприкосновенности. Несколько позднее для взимания подушной подати стал привлекаться состоявший при воеводах и губернаторах контингент офицеров с солдатскими командами.

Уезды как низшие административные единицы в соответствии с реформой 1727 г. были восстановлены; в целом насчитывалось 166 уездов, в том числе в уездных центрах допетровского времени — 146 и 20 — в пригородках. Воеводы пригородков назначались воеводами больших городов, к которым они были приписаны. С 1728 г. к ним было присоединено еще 3 пригородка. Хотя сам термин "уезд", как таковой, и прежде, и в XVIII в. обычно заменялся термином "город", но под словом "город" подразумевался как сам городской центр, так и тяготевавшая к нему уездная территория. При определении состава учрежденных при Петре I губерний и провинций также принимались во внимание отдельные города с сопредельной территорией. Если говорилось, что в состав Казанской провинции входят Казань и Уржум, это значило, что она состоит из двух старинных уездов — Казанского и Уржумского.

Однако восстановлением уездов, как таковых, не ограничились изменения, внесенные в административно-территориальное деление страны на рубеже 20—30-х гг. XVIII в. Азовская губерния 25 апреля 1725 г. была переименована в Воронежскую,

Смоленская провинция Рижской губернии в 1726 г. была вновь преобразована в самостоятельную Смоленскую губернию. Коренным изменениям подверглось административное устройство северо-западной части страны, когда 29 апреля 1727 г. была учреждена самостоятельная Новгородская губерния, в состав которой вошло пять провинций прежней Санктпетербургской губернии (Новгородская, Псковская, Великолуцкая, Тверская и Белозерская). Не менее серьезные перемены произошли и на южной окраине, где из состава Киевской губернии выделились Белгородская, Орловская и Севская провинции, составившие самостоятельную Белгородскую губернию. Тогда же в состав Казанской губернии были переданы из Сибирской губернии Вятская и Соликамская провинции. Главная причина, побудившая к этим переменам, — это озабоченность администрации правильным и своевременным поступлением подушной подати. "Есть многие города, — отмечал Ю. Готье, — ближе и способнее к Москве и Санкт-Петербургу, нежели к своим губерниям; Вятская и Соликамская провинции приписаны к губернии Сибирской, а оные два места от Тобольска более 1000 верст, а к Казани гораздо ближе"⁴³.

В административном отношении Россия в 1727 г. подразделялась на 14 губерний, включавших 47 провинций (две провинции — Нарвская и Пошехонская — упразднены в том же году). При этом центрами 14 провинций стали губернские города. Всего по стране насчитывалось более 250 уездов. Вне этого административного деления стояла территория пяти автономных Слободских казачьих полков, расположенных чересполосно с Белгородской и Воронежской губерниями, и территория Украинской военной линии, состоявшая из нескольких ландмилицких полков.

Официальная роспись губерний и провинций⁴⁴ дает возможность подробно охарактеризовать административно-территориальное деление Волго-Уральского региона в первой половине XVIII в. В 1708 г. весь этот регион входил в состав одной громадной по территории Казанской губернии, а в 1727 г. здесь уже располагались три крупные губернии: Казанская, Нижегородская и Астраханская.

Казанская губерния состояла из шести провинций, а в Казанскую провинцию входили города с уездами — Казань и Уржум. Вятская провинция охватывала города с уездами Вятским, Кайгородским, Кунгурским; Соликамская — города с уездами Соль-Камская, Пермь Великая, Чердынь. Свияжская провинция состояла из городов с Свияжским, Кокшайским, Царевококшайским, Цивильским, Чебоксарским, Яранским, Царевосанчурским, Васильским, Козьмодемьянским уездами. В Пензенскую провинцию входили города с уездами — Пенза, Мокшанск, Саранск и пригородок Рамзаевский. Уфимская провинция представляла собой город Уфа с уездом, Нижегородская провинция состояла из городов с уездами — Нижний Новгород, Балахна, Юрьевец Подольский. В Арзамасскую провинцию входили город Арзамас с уездом, в Алатырскую — город с уездом Алатырь, Курмыш, Ядрин. В Астраханскую губернию входила лишь одна провинция. Астрахань, Красный Яр, Черный Яр, Яик, Гурьев, Терск, Саратов, Царицын, Сызрань, Петровск, Самара, Дмитровск являлись городами, имевшими свои уезды, а Симбирск имел свои пригородки.

В целом по России административное деление 1727 г. оказалось сравнительно устойчивым (вплоть до 1763—1764 гг.). Однако в Волго-Уральском регионе оно претерпевало значительные изменения, связанные с миграцией русского населения на юг и юго-восток. Поволжье и Заволжье стали местом оживленной колонизации, самого быстрого и поступательного движения на не покоренное до конца Южное Приуралье. По справедливому замечанию Ю. Готье, "этим объясняются колебания и изменения в составе и границах Казанской и Астраханской губерний, несомненно, самые значительные в Европейской России"⁴⁵.

Симбирск, приписанный к Астраханской губернии и не составлявший особой провинции, с 1729 г. был отнесен к Казанской губернии в качестве Симбирской провинции. В его составе находились Симбирск, Корсунь и Петровск с примыкавшими к ним уездами. Тем самым была ликвидирована "чересполосность" Казанской

губернии, в которой Пензенская провинция была отделена от остальной губернии отдельными территориями, составляющими Симбирскую провинцию.

В 1739 г. Саратов был временно присоединен к Симбирской провинции Казанской губернии, так как остался вне карантинного оцепления после того, как в Астраханской губернии распространилась опасная болезнь.

В 1728 г. Уфимская провинция была выведена из подчинения Казанской губернии и оказалась "в особливом ведомстве Сената"⁴⁶, будучи вверена особому вице-губернатору. Такое выделение было сделано по просьбе (челобитью) башкирского населения. Провинциальный воевода из Соли-Камской был переведен в г. Кунгур. Одновременно с этим были учреждены воеводские управления в Осе и Красноуфимске.

Энергичная военно-колониционная деятельность царского правительства на территории Башкирии и Южного Урала потребовала концентрации управления этими землями в руках созданной в 1734 г. Оренбургской экспедиции (позднее — Оренбургской комиссии). В 1737 г. в ее ведение перешла из Сибирской губернии Исетская провинция, образованная "из Исецкого, Окуневского и Шадринского уездов и всех зауральских башкирцев"; ее провинциальным центром был сначала Чебаркуль, а затем Челябинская крепость (позднее г. Челябинск)⁴⁷. В 1744 г. учреждается самостоятельная Оренбургская губерния в составе трех провинций: Уфимской, Оренбургской и Исетской⁴⁸.

Постепенное заселение Казанской и Оренбургской губерний приводило к появлению новых уездов и городских воевод. После 1727 г. появились воеводы в Бирске, Мензелинске, Бугульме, Ишиме и других городах по обе стороны Уральских гор. В 1738 г., когда крещеные калмыки были поставлены под защиту русской власти, для управления ими был создан г. Ставрополь. Вместе с прилегающей округой он составил Ставропольский уезд, включенный в 1745 г. в состав Оренбургской губернии.

Указ Екатерины II от 11 октября 1764 г., не затрагивая губернского и провинциального деления, вводил некоторые изменения в составе имевших воеводское правление городов Волго-Уральского региона. В Казанской губернии были объединены Сызрань и Самара, Царевосанчурск и Яранск; Царевококшайск и Кокшайск, Корсунь и Петровск отнесены к Симбирску; Мокшанск присоединялся к Пензе; Кайгородок — к Слободскому, а в Нижегородской губернии Ядрин приписывался к Курмышу.

В 70-х гг. XVIII в. в Оренбургской губернии произошли и другие крупные изменения. В 1773 г. город Самара "купно с его жителями и питейными и соляными сборами" был передан из Казанской губернии в Оренбургскую. Однако Самарский уезд по-прежнему оставался в составе Казанской губернии и был приписан к Сызрани⁴⁹.

На территории соседней Астраханской губернии со временем стали учреждаться воеводские канцелярии в таких местах, где ранее существовали только военные власти. Так, в 1773 г. воеводские канцелярии были учреждены в Царицыне и Кизляре⁵⁰.

К моменту издания Екатериной II "Учреждения о губерниях" от 7 ноября 1775 г. Россия разделялась на 20 губерний и 66 провинций (в том числе 22 провинции, центрами которых были губернские города) и на 180 самостоятельных уездов, не считая уездов с центрами в губернских и провинциальных городах.

Административное деление Волго-Уральского региона к этому моменту предстает в следующем виде: Казанская губерния — 6 провинций, а в Казанскую провинцию входили города с уездами — Казань и Уржум; пригородки — Тиинск, Малмык, Тетюши, Арск, Лаишев, Заинск, Мензелинск, Маинск, Старый и Новый Шешминск, Билярск, Оса. Вятская провинция состояла из городов с уездами — Вятка, Слободская, Котельнич, Орлов, Кай; Пермская — из городов с уездами — Соль-Камская, Кунгур; Свияжская — из городов с уездами — Свияжск, Царевококшайск, Цивильск, Чебоксары, Козьмодемьянск, Яранск. Пензенская провинция имела города с уездами — Пенза, Саранск.

Симбирская провинция вбирала города с уездами — Симбирск, Сызрань, Петровск. Нижегородская губерния делилась на три провинции. Нижегородская и

Арзамасская провинция с 1727 г. оставались без изменений, Алатырская состояла из городов с уездами — Алатырь и Курмыш.

В Астраханскую губернию входила лишь Астрахань; Саратов, Царицын, Кизляр имели свои уезды.

Оренбургская губерния насчитывала три провинции, а Оренбургская провинция включала в себя Оренбург с окружающими крепостями и г. Гурьев; Уфимская — состояла из г. Уфы с уездом. В Исецкую провинцию входили уезды — Исецкий, Шадринский и Окуневский.

Основой административных преобразований в России второй половины XVIII в. стали "Учреждения для управления губерний Всероссийской империи", изданные в 1775 г. и окончательно определившие основные принципы территориального деления и структуру органов управления на местах. Если при вступлении на престол Екатерины II в 1762 г. Россия делилась на 16 губерний (Санктпетербургская, Выборгская, Новгородская, Московская, Ревельская, Рижская, Белгородская, Воронежская, Смоленская, Архангелогородская, Казанская, Нижегородская, Астраханская, Оренбургская, Сибирская, Киевская), то в первые годы ее правления было учреждено семь губерний: Малороссийская, Новороссийская, Слободско-Украинская (1764 г.), Иркутская (1764 г.), Могилевская и Псковская (1772 г.) и Азовская (1775 г.). Вместе с тем указом от 20 октября 1775 г. губернские учреждения в Киеве были ликвидированы и он был присоединен к Малороссии.

Главными недостатками сложившейся в России системы местного управления в манифесте от 7 ноября 1775 г. были признаны следующие:

1) по своим размерам существующие губернии слишком крупны; 2) в губерниях нет достаточного количества учреждений и чиновников; 3) в этих учреждениях смешаны различные ведомства, когда одно и то же место ведало и администрацией, и полицией, и судом, и финансами. Основным критерием нового административного деления страны становилось количество населения, причем в каждой губернии полагалось иметь 300—400 тыс. душ.

Деление на провинции отменялось, а уезд должен был иметь 20—30 тыс. жителей. Каждая губерния получала единообразное устройство, в котором ведомства были строго разделены по принципу административного, судебного и финансового управления. Несмотря на региональные, этнические и религиозные особенности, унифицированная система управления по реформе 1775 г. была введена достаточно быстро и безболезненно в результате четкого взаимодействия и согласованности действий представителей центральной и местной администрации.

Новое административно-территориальное деление России было завершено к середине 1785 г. К этому времени была создана 41 губерния (или, как их тогда называли, наместничеств), одна область — Таврическая; к ним надо добавить еще земли Донского войска, существовавшие в качестве самостоятельных административных единиц.

В соответствии с реформой 1775 г. административно-территориальное устройство в Волго-Камском регионе (в Казанской, Нижегородской, Астраханской и Оренбургской губерниях) было проведено в промежуток времени с 1779 по 1785 г. в такой последовательности: Нижегородское наместничество — 5 сентября 1779 г.; Симбирское наместничество — 15 сентября 1780 г.; Саратовское наместничество — 7 сентября 1780 г.; Вятское наместничество — 11 сентября 1780 г.; Пензенское наместничество — 15 сентября 1780 г.; Пермское наместничество — 27 января 1781 г. в составе двух областей — Пермской и Екатеринбургской; Казанское наместничество — 28 сентября 1781 г.; Уфимское наместничество — 28 декабря 1781 г. в составе двух областей — Уфимской и Оренбургской; Кавказское наместничество — 5 мая 1785 г. в составе двух областей — Астраханской и Кавказской.

Со вступлением на престол Павла I были приняты новые указы относительно местного управления в России, которые существенно видоизменили введенное

реформой 1775 г. административное устройство страны: во-первых, на местах были ликвидированы наместничества и упразднен институт генерал-губернаторства; во-вторых, был издан ряд постановлений, которыми устанавливались разделение отдельных губерний на уезды, ликвидация одних уездов и учреждение других. В частности, по указам 1796 г. для ряда губерний общее количество уездов должно было составлять 10.

В 1779 г. Нижегородское наместничество было учреждено в составе 19 уездов: Нижегородский, Ардатовский, Арзамасский, Балахнинский, Васильский, Горбатовский, Княгининский, Лукояновский, Макарьевский, Перевозский, Починковский, Семеновский, Сергачевский. Отходящие от бывшей Нижегородской губернии города Алатырь, Курмыш и Ядрин с их уездами, находившиеся в ведении Алатырской провинциальной канцелярии, передавались под управление Казанской губернии. По указу 31 декабря 1796 г. Нижегородская губерния была разделена на 10 уездов (без Починковского, Княгининского и Сергачевского уездов).

Вятское наместничество, учрежденное в 1780 г., с центром в г. Хлынове, переименованном в г. Вятку, состояло из 13 уездов: Вятского, Глазовского, Елабужского, Кайгородского, Котельничского, Малмыжского, Нолинского, Орловского, на реке Вятке, Сарапульского, Слободского, Уржумского, Царевосанчурского, Яранского. В 1796 г. за Вятской губернией было оставлено 10 уездов, а Кайгородский, Малмыжский, Царевосанчурский ликвидированы. Вятское наместничество вместе с Нижегородским и Костромским составляло одну административную область — государево наместничество, или генерал-губернаторство, с центром в Нижнем Новгороде. В начале 1783 г. Вятское наместничество перешло в ведение Казанского генерал-губернаторства.

Симбирское наместничество учреждено в 1780 г. в составе 13 уездов: Симбирского, Алатырского, Ардатовского на реке Алатыре, Буинского, Канадейского, Корсунского, Костяковского, Курмышского, Самарского, Сингилеевского, Ставропольского, Сызранского, Тагайского. В 1796 г. из них осталось 10 уездов после ликвидации Канадейского, Костяковского и Тагайского уездов.

Пензенское наместничество в 1780 г. было разделено также на 13 уездов: Пензенский, Верхнеломовский, Городатский, Инсарский, Керенский, Краснослободский, Мокшанский, Наровчатский, Нижнеломовский, Саранский, Троицкий, Чембарский, Шекшеевский.

Царским указом от 12 декабря 1796 г. предписывалось упразднить Саратовскую губернию и распределить ее территории "по способности" между Пензенской и Астраханской губерниями. В связи с этим в укрупненной Пензенской губернии было определено 10 уездов. Указ от 5 марта 1797 г. предписывал превратить уездный город Саратов в губернский и перевести в него все губернские присутственные места из Пензы. Укрупненную губернию впредь надлежало называть Саратовской. Однако это предписание вскоре было видоизменено, и бывшую Пензенскую губернию предписывалось разделить "со всевозможным соблюдением удобства в местном положении между четырьмя окружающими оную губерниями: Тамбовскою, Нижегородскою, Симбирскою и Саратовскою". Астраханскую губернию было предписано оставить в прежних ее территориальных пределах.

Спустя пять лет указом от 9 сентября 1801 г. Пензенская губерния была восстановлена в границах, существовавших до указа от 11 октября 1797 г. Пензенская губерния была разделена между четырьмя соседними губерниями, и в нее опять вошли все 13 уездов, которые были приписаны к Пензе при учреждении наместничества. По указу от 24 мая 1803 г. вновь восстановленная губерния была разделена на 10 уездов (упраздненные уезды Верхнеломовский, Троицкий и Шешкеевский).

Саратовское наместничество возникло в 1780 г. из девяти уездов: Саратовского, Аткарского, Балашовского, Вольского, Камышинского, Кузнецкого, Петровского, Сердобского, Хвалынского. В 1782 г. к нему присоединяются из Астраханского наместничества Царицын с Ахтубинским шелковым заводом и Черный Яр с

соответствующими уездами. Указ Павла I от 12 декабря 1796 г. предусматривал разделить Саратовскую губернию между Астраханской и Пензенской губерниями.

Однако такое разделение оказалось чересчур неудобным, и вскоре после этого особым указом была восстановлена Астраханская губерния в прежних ее пределах, а Пензенская губерния разделена между Тамбовской, Симбирской, Саратовской и Нижегородской губерниями. 9 сентября 1801 г. последовал указ о восстановлении Пензенской губернии в границах до октября 1797 г.; для Саратовской губернии 24 мая 1803 г. были установлены новые штаты, по которым она включала 10 уездов: Саратовский, Аткарский, Балашовский, Вольский, Камышинский, Кузнецкий, Петровский, Сердобский, Хвалынский, Царицынский.

Пермское наместничество было учреждено указом от 27 января 1781 г. с разделением его на две области и 16 уездов. Пермская область состояла из Пермского, Красноуфимского, Кунгурского, Обвинского, Осинского, Оханского, Соликамского, Чердынского уездов. Екатеринбургская — из Екатеринбургского, Алапаевского, Верхотурского, Даматовского, Ирбитского, Камышловского, Челябинского, Шадринского уездов. Указом предписывалось "в тех местах, по коим названы уезды, учредить города". Последовало также распоряжение взять Ягожихинский завод в казну, а Пермь сделать губернским городом учреждаемого Пермского наместничества. В связи с образованием Уфимского наместничества (по указу от 23 декабря 1781 г.) ему был передан от Пермского наместничества Челябинский уезд. После упразднения трех уездов — Алапаевского, Далматовского и Обвинского (по "штату" 31 декабря 1796 г.) в Пермском наместничестве осталось 12 уездов.

Казанское наместничество появилось в сентябре 1781 г. в составе 13 уездов: Казанского, Арского, Козьмодемьянского, Лаишевского, Мамадышского, Свияжского, Спасского, Тетюшского, Царевококшайского, Цивильского, Чистопольского, Ядринского, Чебоксарского. Указом предписывалось, чтобы "пригороды и другие селения, по коим названы уезды, были переименованы городами".

По новому положению 31 декабря 1796 г. с ликвидацией наместничества Казанская губерния была разделена на 10 уездов: Арский, Спасский и Тетюшский уезды ликвидировались, а их земли распределялись между уездами соседних губерний. После того как Спасск и Тетюши стали уездными городами, число уездов возросло до 12, и почти все они сохранили прежние границы.

Уфимское наместничество было создано по указу от 23 декабря 1781 г., причем города Уральск и Гурьев с прилегающими селениями и устье реки Эмбы присоединены к Астраханской губернии. Уфимское наместничество было разделено на две области и 12 уездов: Уфимская область с Уфимским, Белебеевским, Бирским, Бугульминским, Бугурусланским, Мензелинским, Стерлитамакским, Челябинским уездами; Оренбургская область с Оренбургским, Бузулуцким, Верхнеуральским, Сергиевским уездами. Новыми уездными городами в Уфимском наместничестве были Белебей (село крещеных чувашей), Бугульминская и Бугурусланская слободы, Бузулуцкая крепость, Верхнеуральская и Стерлитамакская крепости. Указом от 2 мая 1784 г. в уездный город была преобразована Троицкая крепость. Однако по положению от 31 декабря 1796 г. Белебеевский, Бугурусланский и Сергиевский уезды упразднялись, а с ликвидацией наместничества Уфимская губерния переименовывалась в Оренбургскую. По указу от 23 марта 1797 г. областной город Оренбург стал губернским, но спустя некоторое время губернское управление по гражданской части из Оренбурга было перенесено опять в Уфу. В 1802 г. также были восстановлены в качестве уездных заштатные города Бугуруслан и Белебей, но ведомство военного губернатора по-прежнему оставалось в Оренбурге.

Астраханская область появилась в мае 1785 г. в качестве одной из двух составных частей Кавказского наместничества (другой была Кавказская область) в составе четырех уездов: Астраханского, Енотаевского, Красноярского и Чернойарского. Для Кавказской области было учреждено 6 уездов: Екатеринодарский, Георгиевский,

Кизлярский, Моздокский, Ставропольский. Главным городом наместничества был Екатеринодар, а Астрахань получила статус областного города. Однако в 1790 г. присутственные места из Екатеринодара как главного города наместничества были перенесены в Астрахань, Екатеринодарский уезд упразднен, а Кавказское наместничество переименовано в Астраханское.

Указом от 15 сентября 1802 г. Астраханская область была переименована в Астраханскую губернию, бывшая Кавказская область также была преобразована в губернию. К вновь учрежденной Астраханской губернии относились следующие уезды: Астраханский, Енотаевский, Красноярский и Чернойарский. Главным военным и гражданским начальником обеих губерний был назначен инспектор Кавказской линии и управляющий в Грузии, астраханский военный губернатор генерал-лейтенант князь Цицианов. Кавказская губерния (область) законом от 2 мая 1847 г. была переименована в Ставропольскую губернию.

Административное устройство Поволжья и Южного Урала в XIX в.

Границы уездов и губерний Волго-Уральского региона претерпевали изменения и в XIX в. в связи с образованием новых губерний (Самарской в 1850 г. и Уфимской в 1865 г.) и учреждением ряда новых уездов в составе ранее созданных губерний. Так, вследствие быстрого роста населения в Заволжской части Саратовской губернии по указу от 18 декабря 1835 г. было создано 3 новых уезда: Николаевский, Новоузенский и Царевский. Однако границы губернии не претерпели при этом изменений. Наибольшие изменения границ Симбирской, Саратовской, Оренбургской и Астраханской губерний были связаны в основном с образованием из их частей новой Самарской губернии, учрежденной указом от 6 декабря 1850 г. Она была составлена из отдельных частей Оренбургской губернии, откуда к ней отошли 3 уезда — Бугульминский, Бугурусланский и Бузулукский и еще два уезда (Новоузенский и Николаевский) из Саратовской губернии. В новую губернию из Симбирской губернии перешли Ставропольский уезд и заволжские части Самарского и Сызранского уездов; из этих же двух уездов должны были сформироваться одноименные уезды в составе прежней Симбирской губернии. Во время этих преобразований Царевский уезд из Саратовской губернии был передан Астраханской губернии. В 1860 г. была утверждена новая пограничная черта между Астраханской и Ставропольской губерниями. В административном и военном отношении вновь образованная Саратовская губерния подчинялась вплоть до 1865 г. оренбургскому генерал-губернатору.

Оренбургская губерния в 1865 г. была разделена на две губернии: Оренбургскую и Уфимскую. Первая была образована из зауральских уездов старой Оренбургской губернии и земель Оренбургского казачьего войска и насчитывала 5 уездов: Оренбургский, Верхнеуральский, Орский (с переименованием Орской станицы в уездный город Орск), Троицкий и Челябинский (в своих прежних границах). Вновь учрежденная Уфимская губерния была составлена из бывших уездов Уфимского, Белебеевского, Бирского, Мензелинского, Стерлитамакского и части Верхнеуральского и Троицкого уездов и включала 6 уездов: Уфимский, Белебеевский, Бирский, Златоустовский (в связи с этим Златоустовский завод был переименован в уездный город Златоуст), Мензелинский и Стерлитамакский. Оренбургское казачье войско, вошедшее в состав Оренбургской губернии, должно было по-прежнему состоять под управлением наказного атамана, который одновременно являлся оренбургским губернатором.

Основные перемены, состоявшиеся до 1865 г. и повлиявшие на административно-территориальное устройство Оренбургской губернии, заключаются в последовательном расширении подведомственных ей земель. Так, в 1811 г. была присоединена территория в междуречье Урала, Бердянки и Илека в связи с учреждением Илецкого соляного промысла и образован Ново-Илецкий район. В 1822 г. из Оренбургского

ведомства к Западно-Сибирскому генерал-губернаторству отошли земли Среднего Казахского жуза.

Указом от 2 февраля 1870 г. Внутренняя Орда передается из Оренбургского генерал-губернаторства в ведение начальника Астраханской губернии, а в 1881 г. упраздняется сам пост оренбургского генерал-губернатора.

Сложившаяся ко второй половине XIX в. в Волго-Уральском регионе административно-территориальная система просуществовала до 1917 г., когда после Февральской революции власть местных губернаторов была заменена комиссарами Временного правительства. Однако провинциальный аппарат в основном сохранился. В Волго-Уральском регионе в этот период насчитывалось 11 губерний: Казанская, Нижегородская, Астраханская, Оренбургская, Симбирская, Саратовская, Вятская, Пензенская, Пермская, Уфимская, Самарская.

Южный Урал. С падением Казанского, Астраханского и Сибирского ханств в составе Российского государства оказался регион Южного Урала. В северном направлении он простирался до берегов Камы и Сылвы, на западе — до Волги, на востоке достигал Тобола, на юге — Каспийского моря. Обширная территория Южного Урала оказалась первой в составе России окраиной с преобладающим кочевым населением, принявшим русское подданство. Обитавшие здесь башкирские племена отличались от остальных финно-угорских (мордва, мари, удмурты) и тюркских (казанские татары, мишари, чувашаи) народов только что присоединенного Волго-Уралья. Различия прежде всего заключались в скотоводческом хозяйственно-культурном типе и быте башкир Зауралья. Населенные башкирами земли, будучи присоединены к России, долгое время сохраняли особую систему управления и ряд привилегий. "Московское правительство, — отмечал Н.В. Устюгов, — не разрушало тех общественных отношений, которые заставало у народностей, вошедших в состав Русского государства, а использовало их в своих целях"⁵¹. Суть этой системы заключалась в том, что, широко используя местные социально-политические структуры, по существу, опираясь на них, центральные власти не вмешивались активно в традиционную организацию жизни и быта. Такой курс, называемый в историко-этнографической литературе "политикой функционализма", проводился в Башкирии с середины XVI в. до начала XVIII в.⁵² Подобная система объясняется прежде всего разным уровнем социально-экономического развития в пределах вновь присоединенных башкирских земель и центральных районов Российского государства. "Это несовпадение, — пишет Н.Ф. Демидова, — служило препятствием для полного включения Башкирии в состав Русского государства и распространения на нее русской системы управления, как это имело место в ряде других национальных районов"⁵³.

Родоплеменные волости и местное управление. Среди традиционных социальных институтов, сохранившихся у башкир после их включения в состав России, выделяются структуры, которые принято называть родоплеменными организациями. Они не были упразднены русской администрацией и стали использоваться в качестве основных звеньев местного управления. Изучение судьбы башкирских родоплеменных организаций и их трансформации в новых условиях дает возможность показать основную направленность политики царизма и ее специфики.

Роды и племена башкир задолго до присоединения их к России уже не были кровнородственными объединениями, несмотря на сохранявшееся родоплеменное деление, родовые знаки — тамги и прочие атрибуты общинно-родовой жизни⁵⁴. Процесс постоянной перегруппировки родоплеменного состава в башкирском обществе шел издавна. После присоединения к Российскому государству земли, населенные башкирами, вошли в состав Казанского уезда и в административном отношении были подчинены Приказу Казанского дворца. В 80-х гг. XVI в. крепость Уфа, основанная в 1574 г., при слиянии рек Белой и Уфы, была преобразована в город и стала центром одноименного уезда, населенного башкирскими племенами. Административно-территориальное деление Уфимского уезда имело свои особенности, не встречавшиеся

в русских уездах. Башкирские земли подразделялись на четыре "дороги", что являлось следствием былой политической раздробленности края. После распада Золотой Орды башкирские земли были расчленены и оказались в сфере влияния Казанского ханства, Ногайской Орды и Сибирского ханства.

Башкирия делилась на Казанскую "дорогу", которая подчинялась до этого Казанскому ханству; Ногайскую "дорогу" (Центральная и Южная Башкирия), находившуюся некогда под властью Ногайской Орды; Сибирскую "дорогу" (Зауральская Башкирия), относившуюся к Сибирскому ханству; Осинскую "дорогу", которая тянулась узкой полосой к северу от Уфы.

"Дороги" распадалась на родоплеменные волости, которые, в свою очередь, подразделялись на роды. В юго-восточной и южной Башкирии они обозначались термином "тюба", а в северо-восточной назывались "аймаками". В западной Башкирии были известны оба эти термина. Волости обычно создавались по родо-племенному принципу и были у башкир низовой административной единицей. Во главе их стояли наследственные старшины-бии, которые сосредоточивали в своих руках власть и имели огромные стада скота. Количество волостей непрерывно увеличивалось за счет распада племенных волостей на родовые, появления новых волостей, образованных не только из башкир, но и за счет включения пришельцев. Однако количество волостей по "дорогам" было различное. Больше всего волостей зафиксировано источниками в Ногайской "дороге", меньше — в Осинской. В 1755—1759 гг. башкиры подразделялись на 42 родоплеменные волости и 131 тюбу; из них в Зауральскую Башкирию входили 2 волости Ногайской "дороги" и 11 волостей Сибирской "дороги"⁵⁵. Волости нередко дробились на ряд более мелких территориальных образований или, наоборот, поглощались соседними более крупными волостями. По своему происхождению башкирские волости представляли этнические общности на уровне субэтноса. В большинстве случаев они возникали на основе распадающихся политических структур и в начальный период своей истории могли осуществлять административно-фискальные функции. После вхождения в состав России они выполняли роль низшего звена местной административно-территориальной системы. Однако, когда, по меткому замечанию начальника Оренбургского края В.Н. Татищева, в 30-х гг. XVIII в. оказалось, что "одной волости люди живут по всей Башкирии и в одной деревне люди разных волостей", стало трудно управлять таким разбросанным территориально населением⁵⁶. Поэтому во второй половине XVIII в. в Башкирии появилось немало административных волостей, имеющих идентичные названия (три Кара-Табынских волости, две Сарали-Минские, две Бушмас-Кип-чакские, несколько Айлинских и т. д.). В 70-х гг. число административных волостей равнялось уже 72; из них 55 приходилось на Уфимскую провинцию (в том числе 18 волостей Казанской "дороги"), 25 — Ногайской "дороги", 10 — по Сибирской и 3 — по Осинской. В Исетской провинции было 12 административных волостей, в Оренбургской провинции — 5 волостей, в том числе и самая крупная в Башкирии — Усерганская, состоявшая из 1298 дворов⁵⁷.

Русская администрация проводила все мероприятия, связанные с управлением, через башкирских старшин. Однако при рассмотрении более важных вопросов, касавшихся населения "дороги" или волости в целом, собирались волостные сходы — йыйыны, созывались и всебашкирские йыйыны⁵⁸. Они собирались в определенные сроки и в одних и тех же местах, обычно в центре башкирских земель, в 12 километрах к югу от Уфы, у реки Чесноковки. Однако со временем возможности для использования волости в качестве управленческой единицы значительно сузились. Фактически волостные функции примерно с 40-х гг. XVIII в. стали выполнять особые команды. Общее их число, по подсчетам Ф.А. Шакуровой, к 70-м гг. XVIII в. составляло 110, а после 1782 г. оно увеличилось до 163. В команде, как низшем административном звене, сохранялся однородный состав населения. Так, команду старшины Таиша Ченикаева в Сибирской "дороге" составляли башкиры Айлинской волости, а в команду Кидряса Муллакаева входили кара-табынские башкиры.

Конечно, в условиях широко распространенных у кочевников миграций в составе населения отдельной команды оказывались представители самых разных волостей. Однако различия между местным и пришлым населением принято было учитывать только во внутренней жизни данной волости — команды, то есть в сношениях с внешним миром; за пределами волости-команды ее население имело как бы форму единого по составу коллектива (субэтнического или волостного). Административная детерминация конкретного лица или коллектива складывалась из двух компонентов: принадлежности к этнической общности и имени старшины команды.

Особенность командно-волостной системы во второй половине XVIII в. заключалась в том, что она носила подвижный характер. Постепенно шел распад волостей на тюбы и аймаки, которые, выступая первоначально в роли субобщины, со временем превращались в самостоятельные административно-политические единицы. Так, из общего числа функционировавших в 70-х гг. XVIII в. 48 имели волостную основу, а 62 — тюбную и аймачную. Конечно, процесс разложения старых структур шел неравномерно, и не всякая тюба или аймак становились административной единицей. Но в командно-волостной системе отражались все изменения, происходившие в родоплеменной структуре башкирского общества. Постепенно административные функции на низшем уровне стали принадлежать самым разным по происхождению объединениям — волостям, тюбам или аймакам и общинам, образованным из "припущенников" Царизм был заинтересован в быстрейшем распаде родоплеменных организаций башкир и стремился заменить их территориальными организациями. Вплоть до конца первой трети XVIII в. кроме Уфимского уезда Башкирия не имела других административных делений. Уфимская уездная власть подчинялась казанскому воеводскому правлению. По мнению У.Х. Рахматуллина, именно этим обстоятельством объясняются частые ссылки башкирского населения при земельных спорах в XVII—XVIII вв. на решения органов управления г. Казани=59.

В 80—90-х гг. XVI в. на территории Башкирии возникли, наряду с Уфой, и некоторые другие административные центры. В 1591 г. была основана Ново-Никольская слобода, получившая позднее статус города под названием Оса. В 1586 г. возник острог Мензелинск, появились селения — Архангельское (с 1662 г. — г. Бирск), Каракулино, Солеварный городок (с 1663 г. — г. Табынск). Однако эти поселения не имели прямого отношения к управлению собственно башкирским населением. Во многих из них находились ведомства дворцового управления. По мере появления в уездах небашкирского населения воеводская власть распространялась и на него. Учрежденная в Башкирии воеводская система не отличалась от управления другими уездами государства. Как справедливо отмечают исследователи, отличалась от общероссийской не система управления, а социальный статус башкирского населения. Причем оно имело форму особого башкирского сословия вплоть до XIX в. Некоторое исключение составляло то, что примерно до 60-х гг. XVII в. северо-восточные башкиры управлялись вначале администрацией г. Чердыня, а позднее — г. Верхотурья. Что касается уфимской заводской канцелярии, то она сочетала в своей деятельности административные, судебные, полицейские и вотчинно-управленческие функции. Зауральские волости находились в ведомстве тобольского воеводы.

В целом в установившейся практике управления, которую можно охарактеризовать как своеобразный политический функционализм, нашла отражение не столько ясно сформулированная концепция управления новыми территориями, сколько вынужденный прагматизм.

Особенно отчетливо это проявилось в отношении башкир, присоединение которых к России произошло на условиях специальных договоров и соглашений. В жалованных грамотах башкирским племенам признавались их вотчинные права на земли, право "жить по обычаям и религии" предков в обмен на военную службу и уплату ясака. По старым степным традициям такое "добровольное присоединение" башкиры рассматривали как "свободный вассалитет", свободный выбор сюзерена, то

есть присоединение к России ими не воспринималось как подданство. Именно при такой трактовке идеи присоединения открываются определенные возможности для понимания политики социальных верхов башкирского общества по отношению к России во второй половине XVI—XVIII в. Только при опоре на принцип "свободного вассалитета" можно объяснить специфический сословный статус башкирского общества в системе феодальной России и упорную борьбу башкир за его сохранение. Однако в самой России с конца XV в. вассальные отношения все более и более вытеснялись отношениями подданства, которые во второй половине XVI в., вероятно, и господствовали в общественном сознании. Поэтому многочисленные нарушения условий "договоров" и "соглашений" со стороны местной русской администрации являются одной из главных причин восстаний. Отстаивание своих прав на традиционный уклад жизни также играло важную роль, переплетаясь с протестами против злоупотреблений царских властей⁶⁰.

В начале XVIII в., в Петровскую эпоху, а также позднее политика России в Волго-Уральском регионе круто меняется в сторону административной интеграции. Царские власти стремятся превратить огромный богатый ресурсами край от Оки до Западной Сибири в органическую часть России, интегрировать этот регион в составе Российского государства в политическом, экономическом и культурно-идеологическом отношениях. Правительство приступает к реформированию административного устройства в крае, стремясь приблизить власть на местах введением более мелких административно-территориальных единиц. Вносятся соответствующие изменения и в систему управления Башкирией. Обширность этой территории, ее пограничное положение, продолжающиеся волнения среди коренного населения требовали укрепления органов местной власти и расширения их полномочий. Это было связано также с переменами в составе и размещении всего населения в данном регионе. Реализуется и замысел о строительстве укрепленных линий (Самарской, Оренбургской, Уральской и др.), происходит концентрация военных сил, формируется и усиливается Уральское, Самарское, Оренбургское, Западно-Сибирское казачество, охранявшее южные и восточные границы Волге-Уральского региона, особенно Башкирии.

Образование Уфимской губернии

В 1700 г. по указу Петра I города Уфа, Мензелинск, Бирск, Заинск, солеваренный городок Табынск были обособлены от уездного управления, составив самостоятельные административные единицы типа городского самоуправления с подчинением уездной воеводской власти в Уфе⁶¹. В 1706 г. Уфимский уезд был реорганизован и создана Уфимская провинция⁶². По мнению же А.Н. Усманова, учреждение Уфимской провинции произошло в 1700 г. в связи с упомянутым петровским указом⁶³. Точка зрения Ю.М. Тарасова аргументирована соответствующим актом, помещенным в "Полном собрании законов Российской империи". В связи с введением в России губернской системы управления по высочайшему указу от 18 декабря 1708 г. Уфимская провинция была причислена к Казанской губернии. В тот момент в ее состав наряду с г. Уфой входили пригороды — Бирск, Мензелинск, Самара, Заинек, Оса, Билярск, Табынск и село Каракулино, отошедшее впоследствии к Вятской губернии. В Уфе была учреждена Провинциальная канцелярия, во главе которой стоял воевода, подчинявшийся казанскому губернатору. В 1728 г. Уфимская провинция, за исключением г. Мензелинска, была изъята из состава Казанской губернии. В Уфе было установлено "Особенное ведомство" во главе с воеводой, который по некоторым своим правам был даже приравнен к губернатору и непосредственно подчинялся Сенату. В 1728—1733 гг. Уфа, Бирск, Мензелинск, Самара составили первую линию русских укреплений в Башкирии, усиленный рядом новых укреплений на реке Черемшан в виде так называемой Закамской черты. С 1733 г. Уфимская провинция переподчиняется Казанской губернии, а власть уфимского воеводы несколько ограничивается. Однако

уже со следующего года, когда в Уфу прибыла Оренбургская экспедиция, фактически все управление краем сосредоточилось в ее руках. Деятельность экспедиции также распространялась на вновь принявшие российское подданство казахские земли Младшего и части Среднего жузов. В инструкции, которой был снабжен в 1734—1737 гг. основатель Оренбургской экспедиции и ее первый начальник И.К. Кириллов, не содержались пункты о наделении нового учреждения края какими-либо административно-управленческими функциями. Однако на практике по объему реальных полномочий власть Оренбургской экспедиции (переименованной в 1737 г. в Оренбургскую Комиссию) превосходила управленческий уровень всех остальных губернских учреждений Российской империи.

Ее деятельность была направлена на реализацию планов, связанных с изъятием башкирских земель, строительством медеплавильных заводов, постройкой города-крепости в устье реки Ори и других крепостей Яицкой и Оренбургской линий. Такая политика явилась непосредственным поводом для крупных восстаний в Башкирии в 1735—1740 гг. Окружение территории Башкирии означало превращение ее во внутреннюю провинцию Российской империи, открывало широкие возможности для правительственной колонизации этого края⁶⁴. Для быстрой ликвидации башкирского восстания царское правительство создало в том же 1735 г. специальную "Комиссию башкирских дел"⁶⁵ — первое со времени присоединения края к России особое государственное учреждение для управления башкирским населением. Комиссия располагалась в Мензелинске, а к ее начальнику генерал-лейтенанту А.И. Румянцеву перешло главное командование всеми вооруженными силами края. Во время подавления башкирского восстания она действовала параллельно с Оренбургской Комиссией и уфимской властью. Подобные учреждения уже были известны, и Комиссия башкирских дел просуществовала сравнительно недолго.

Уфимская провинция с 9 июля 1741 г. вновь переходит под "Особенное ведомство" Сената, а вместо прежних воевод в 1740—1744 гг. она управлялась особым вице-губернатором с резиденцией в Уфе. Административное переустройство основной части Башкирии на территории провинции в рамках деятельности Оренбургской Комиссии сопровождалось ее дальнейшим обособлением от Казанской губернии. В июле 1737 г. состоялось объединенное совещание местных администраторов в Мензелинске, где "не только к прекращению башкирских завещаний представлен к поискам надлежащий план, но и содержание башкирского народа в надлежащем страхе и в подданническом послушании довольные учреждения учинены"⁶⁶. В соответствии с рекомендациями совещания были приняты конкретные меры по реорганизации управления башкирским населением. Как известно, меньшая часть башкир, живущих за Уралом, с момента распространения на них российского подданства находилась в ведении администрации городов Верхотурья и Тобольска. После введения в России губернского правления зауральские башкиры вошли в состав Сибирской губернии. Царское правительство стремилось к более стабильному управлению этой части Башкирии, известной под названием Сибирской Башкирии (или Южного Зауралья), к построению на этой территории крепости Исетской линии. В 1737 г. здесь была создана особая Исетская провинция, разделенная на дистрикты — Исетский, **Окуневский** и **Шадринский**⁶⁷, которая на следующий год была причислена к ведению Оренбургской Комиссии. Позднее, в 1756 г., появляются еще два дистрикта — Куртамышский и Увельский. Административный центр Исетской провинции сначала был размещен в Теченской слободе Окуневского дистрикта, в 1739 г. перенесен в Чебаркульскую крепость, а в 1743 г. — в Челябинскую крепость. В 1781 г. Шадринский дистрикт отошел к Пермскому наместничеству.

Создание Оренбургской линии крепостей и Оренбургского казачьего войска обеспечило успех Оренбургской Комиссии. Деятельность ее завершилась образованием новой самостоятельной губернии с центром в г. Оренбурге. 15 марта, по указу Елизаветы I, первым оренбургским губернатором стал начальник Оренбургской

Комиссии И.И. Неплюев⁶⁸. В его руках сосредоточивалось управление всеми башкирскими землями Уфимской и Исетской провинций. И хотя губерния была огромной даже по масштабам того времени, территория ее продолжала расширяться. Кроме Уфимской и Исетской провинций в ее составе была учреждена Оренбургская провинция, включившая крепости и селения, прилегающие к Оренбургу. В нее вошла и так называемая Ново-Московская "дорога", а с 1745 г. — Ставропольская провинция (с г. Ставрополем) и вся Закамская линия. В 1752 г. от Астраханской губернии был присоединен Гурьев-городок в устье Урала, в 1773 г. в подчинение Оренбургской губернии отошла Самара, но сам Самарский уезд остался в Казанской губернии.

Указом от 23 декабря 1741 г. вместо прежней Оренбургской губернии учреждается Уфимское наместничество в составе двух областей: Уфимской и Оренбургской. Наместничество существовало почти 15 лет. В период этой административной перестройки управление городами Уральск и Гурьев отошло в ведение Астраханской губернии, Шадрин и Оса — к Пермскому наместничеству, а Самара и Ставрополь — к Симбирскому наместничеству. В 1796 г. Уфимское наместничество было вновь реорганизовано в Оренбургскую губернию, и вся Башкирия с конца XVIII в. вплоть до административной реформы 1865 г. находилась в ее составе.

В 1798 и 1865 гг. при военно-территориальной кантонной системе управления башкирским, а позднее и мишарским населением башкиры стали превращаться в военно-служивое сословие. Следствием этого было развитие в башкирском обществе нового военно-феодально-бюрократического слоя, что привело к выдвижению на первый план кантонных начальников, юртовых старшин и сотников⁶⁹. Как правило, кантонными начальниками становились крупные феодалы из башкир. Башкиры и мишари несли кантонную (военную) службу на пограничных линиях в крепостях, а также снаряжали полки для участия в войнах, которые вела Россия. Башкиры были разделены на 13 кантонов, расположенных преимущественно в Оренбургской губернии и частично в Пермской и Вятской губерниях. Мишари входили сначала в состав 5 кантонов, а с 1847 г. в 4 кантона. По имеющимся данным, в 1851 г. в 13 башкирских кантонах насчитывалось 508 209 человек. Исследователь Ф.А. Фиельструп отмечает, что из 100 тыс. мишарей в четырех мишарских кантонах было 86 800 человек, а в 1851 г. они вошли в состав башкирско-мещеряцкого войска⁷⁰. В 1855 г. кантонная система была реорганизована и в нее включены тептяри (в 1850 г. их насчитывалось 262 тыс.). Вместо 13 башкирских кантонов было создано 28 башкирских и тептярских кантонов. В 1865 г. кантонная система управления в Башкирии была отменена. Кантонная реформа привела к существенному снижению роли традиционных социальных структур у башкир. Волости и тюбы потеряли некогда принадлежавшие им административные функции.

Отрыв в кантонный период административной структуры от этнической привел к тому, что был нарушен существовавший ранее принцип родоплеменного единства местного населения. Вместе с тем кантонная реформа создала необходимые предпосылки для последующей унификации административной системы Башкирии и ее слияния с общероссийской⁷¹.

Калмыцкое ханство в составе России

Продвижение калмыков из Южной и Западной Сибири, где они первоначально обосновывались, в глубь Восточной Европы продолжалось вплоть до середины XVII в. Немногим более чем за столетие они прошли путь от верховьев Иртыша до бассейна Эмбы, Яика (Урала) и Волги. К началу 1660-х гг. калмыки окончательно обосновались на Нижней Волге и прилегающих к ней на западе обширных степях. Главным образом это было связано с закреплением за ними кочевий на условиях несения военной службы в пользу России.

Официальной датой добровольного присоединения калмыков к России считается 20 августа 1609 г., когда были сформулированы условия их подданства в грамоте русского правительства на имя воеводы г. Тары И.В. Мосальского. Однако процесс их включения в состав Российского государства был далеко не единовременным актом. Сложение Калмыцкого ханства в Нижнем Поволжье сопровождалось тесными контактами с Российским государством. В 1655—1656 гг. практический глава калмыцких улусов Дайчин изъявил готовность принять русское подданство. В его послании говорилось, что подвластные ему тайши "учинят, чего искони веку от них николи не бывало — оне ево Мончак и внук его родной Манжик тайши, сами... великим государем шартовать станут"⁷²

В 1664 г. Калмыцкое ханство было официально признано Россией, а верховный правитель волжских калмыков Мончак удостоен символов государственной власти — "серебряной с позолотой, украшенной яшмами булавой и белым с красной каймой царским знаменем". В ту пору булава, как известно, давалась и правителям других народов как знак власти; ее имели гетман войска Запорожского и атаман Донского войска. Калмыки заняли пустующие степные пространства юго-восточной части евразийской России, куда лишь изредка наведывались некоторые тюркские этнические группы (ногайцы, крымские татары и др.). Пришельцы нашли здесь во многом привычные природно-климатические условия, что в немалой степени обеспечило сохранение их прежних хозяйственных занятий, основанных на кочевом скотоводстве. Обретение новой территории, закрепление на ней, продолжительное обживание и освоение приволжских степей положительно сказалось на формировании калмыцкого этноса.

Как полагают исследователи, в начале XVIII в. к границам России прикочевало около 280 тыс. калмыков из Джунгарии⁷³. При этом они не порывали связей со своими бывшими соплеменниками, которые окончательно прервались лишь с разгромом Цинской империей Джунгарии в середине XVIII в. Однако есть и данные о том, что число переселившихся достигало полумиллиона человек⁷⁴

Социально-экономическое устройство калмыков к моменту их откочевки из Джунгарии принято называть "кочевым феодализмом", хотя толкование этого понятия остается до сих пор во многом дискуссионным⁷⁵.

Прикочевавшие в Россию калмыки имели определенные свойственные им общественные черты, обычаи и традиции кочевого уклада ойратов. Все население делилось на большие группы, входивших в разные удельные владения — улусы. Во главе улусов стояли наиболее знатные и влиятельные нойоны. Улусы, в свою очередь, подразделялись на аймаки, предводителями которых являлись зайсанги. Аймаки состояли из хотонов, а хотоны — из кибиток отдельных семей кочевников.

Распределение калмыков по улусам уходит своими корнями в далекое прошлое и сопряжено с родоплеменным делением и улусной системой ранних монголов. При улусно-аймачной системе все калмыцкие улусы и аймаки имели свои этнонимические наименования. Это порою вводило в заблуждение исследователей, полагавших, что улус — это племя, а аймак — это род. Таким образом, калмыцкое общество представлялось им как бы все еще пребывающим в родовом состоянии⁷⁶. Но сохранение этнонимов ойратского, и порою даже более древнего происхождения логичнее объяснить тем, что "для всех калмыцких улусов и аймаков характерен перенос старых этнических наименований на новые социальные и другие группы, возникшие уже при феодальном строе"⁷⁷. Вот почему понятие "родовое общество" к калмыцкому обществу в составе России никак неприемлемо⁷⁸.

Улусно-аймачная система организации калмыков получила свое дальнейшее развитие во второй половине XVII в. с образованием Калмыцкого ханства. Территория ханства включала кочевья по обеим сторонам Волги от Астрахани до Царицына и Самары, включая степи Придонья, Урала. В рамках ханства, просуществовавшего до 1771 г., происходило формирование калмыцкого этноса. При этом существовало

субэтническое деление на дербетов, торгутов, хошутов и донских калмыков (бузавов). Появление их связано с различными этапами этнической истории калмыцкого народа. Торгуты, хошуты и дербеты — это компоненты ойратского происхождения, из которых затем, собственно говоря, и сложились калмыки — монголоязычный новый этнос в России. Донские калмыки (бузавы) являлись продуктом этнического смешения и ассимиляции, причем в их формировании участвовали группы дербетов, торгутов и хошутов. В настоящее время дербеты, торгуты и донские калмыки представляют собой главные внутриэтнические подразделения калмыцкого народа. Немногочисленные хошуты все в большей степени ассимилируются этнически близкими им торгутами, хотя и сохраняют свое субэтническое самосознание.

Сложившаяся улусно-аймачная административная система в дальнейшем претерпела значительную эволюцию.

Калмыцкое ханство состояло из Торгоутовского, Дербетовского и Хошоутовского улусов, из состава которых затем выделялись новые торгутские и дербетские улусы. Хошоутовский улус по причине почти полного ухода хошутов в 1771 г. из России обратно в Джунгарию остался неразделенным и впоследствии в значительной мере был заселен торгутами. Однако затем усиливается роль дербетов, поскольку большинство торгутов уже ушло в Китай.

Вслед за упразднением Калмыцкого ханства в 1771 г. его территория была включена в Астраханскую губернию в качестве отдельной административной единицы под названием Калмыцкая степь. Традиционное устройство калмыцкого общества с делением на улусы, аймаки и хотоны сохранялось. Управление калмыцким народом стало осуществляться через должностных лиц из русских чиновников. Постепенно собственное самоуправление было заменено системой попечительства, и тем самым завершилось включение калмыков в систему российской государственности⁷⁹.

Уход подавляющей части волжских калмыков обратно в Джунгарию был вызван политикой российских властей по ограничению автономии Калмыцкого ханства. Значительную роль сыграли здесь и христианизация калмыков и расширение хозяйственной колонизации занимаемых ими земель.

Большинство калмыков, покинувших Россию, погибли в пути, а достигшие своей прародины были рассредоточены в границах искусственно созданного цинскими властями Китая административного района — Синьцзяна. Предполагают, что откочевало из России более 30 тыс. калмыцких семей — кибиток⁸⁰. По другим сведениям, с Убуши-ханом ушло гораздо большее количество калмыков⁸¹.

Оставшаяся в России незначительная часть калмыков (13—15 тыс. кибиток) лишилась возможности пользоваться территорией ликвидированного ханства. Основным местопребыванием калмыков после 1771 г. стала правая (нагорная) сторона реки Волги — Калмыцкая степь. Это название прочно утвердилось за образовавшимся территориально-административным районом расселения калмыков после 1771 г. и сохраняется до настоящего времени как этногеографическое понятие.

Часть калмыков оказалась за пределами Калмыцкой степи: на Урале, на Дону, по течению реки Терек на Кавказе, в Оренбургском крае и на других территориях. В новом иноэтническом окружении некоторые группы калмыков ассимилировались (как, например, это произошло с чугуевскими калмыками), а другие со временем превратились в отдельные субэтнические образования, получившие свое название по территории нового расселения. К ним относятся донские (бузавы), уральские, оренбургские и терские (кумские) калмыки-казаки.

Установившееся в Калмыкии к началу XIX в. деление на 9 улусов просуществовало с некоторыми изменениями до 1917 г. Исторически калмыцкие улусы на Волге формировались как феодальные владения отдельных нойонских династий, причем некоторые из них были еще в Джунгарии, а другие возвысились в Калмыцком ханстве. Наиболее значительная часть улусов возникла постепенно в качестве улусов наиболее многочисленных торгутских нойонов, потомков хана Аюки. Так, основным

феодалным доменом калмыцкого хана Дондук-Омбо и его брата Бокширги в 30—40-х гг. являлся Цохуровский улус. Наименование улуса произошло от этнонима "цоохор-торгут" (буквально — "пестрые торгуты"), который широко распространен в Синьцзяне и Тибете.

Цохуровский улус был затем разделен на Багацохуровский и Икицохуровский улусы; это было связано с тем, что хан Дондук-Омбо стал управлять Багацохуровским улусом (от калмыцкого "баг-цоохор-торгут", что означает "малые цоохор-торгуты"). Икицохуровский улус (от "ик-цоохор-торгут" — "большие цоохор-торгуты") отошел к Бокширге, сыну Гунджепа — младшему сыну Аюки-хана. Существовал также Эркетеневский улус, население которого называлось "эркетен-торгут", или "онч-эркетен-торгут". Наименование этого улуса, возможно, имеет отношение к реальному историческому лицу Онч-хану, который, по преданию, ведал Эркетеневским улусом на рубеже XVIII—XIX вв. Само слово "эркетен" обычно переводят как "отличившиеся", или заслужившие привилегию у тайшей, либо как "наделенный властью распоряжаться". Что касается Дербетовского улуса, населенного калмыками-дербетами, то после смерти в 1784 г. его владельца Цендан Дроджи произошли раздоры между его сыновьями за право владения улусом. Тогда русские приняли решение: для прекращения раздоров разделить улус на две части — Малодербетовский и Большедербетовский. Жителям было предоставлено право свободно выбрать себе владельцем одного из двух сыновей Цендан Дорджи и стать подданным того или иного улуса, границей между которыми стала река Маныч. В начале XX в. из Малодербетовского выделился отдельный Манычский улус.

Разделение калмыцкого народа на улусы было декларировано "Высочайше утвержденными Правилами для управления Калмыцкого народа" от 10 марта 1825 г.⁸² Согласно этому указу, Калмыкия делилась на шесть улусов: Большой и Малый Дербетев, Торгоутовский, Хошоутовский, Багацохуровский и Эркетеневский. 24 ноября 1835 г. последовал другой указ, по которому калмыцкий народ был поделен вместо 6 на 7 улусов: из Торгоутовского улуса было образовано два новых улуса: Яндыковский и Хорахусовский⁸³.

По "Высочайше утвержденному Положению об управлении Калмыцким народом" 23 апреля 1847 г.⁸⁴ калмыки делились на кочующих в Астраханской губернии и Кавказской области; они по-прежнему составляли 7 улусов, но их наименования по сравнению с положением 1835 г. были несколько видоизменены. Калмыкия была разделена на три казенных (Багацохуровский, Эркетеневский, Яндыко-Икицохуровский) и четыре владельческих улуса (Большедербетевский, Малодербетевский, Хошоутовский, Харахусо-Эрдениевский). Положение 1847 г. предусматривало, что пастбища и другие земли должны быть разделены по улусам, исключая мочаги и Калмыцкий базар, которые предоставлялись в распоряжение жителей всех улусов.

В 1861 г. общее количество калмыцких улусов составило девять, как это видно из "Списка населенных пунктов Астраханской губернии"; из них 6 были казенными и 3 владельческими, причем в списке вместо Яндыко-Икицохуровского улуса было названо два улуса: Яндыковский и Икицохуровский. Часть Малодербетевского и весь Большедербетевский улус в административном отношении уже входили в Ставропольскую губернию. В 1864 г. Багацохуровский улус Енотаевского уезда стал именоваться Багацохур-Муравьевский — в память министра государственных имуществ генерала М.Н. Муравьева. В 1878 г. Хошоутовский улус, расположенный на луговой стороне Енотаевского уезда и нагорной части Астраханского уезда, переименовали в Александровский.

Управление калмыками в составе России первоначально сосредоточивалось в Посольском приказе, упраздненном в 1720 г. в связи с преобразованием в Коллегию иностранных дел. Несколько раньше, в 1715 г., царское правительство назначило в калмыцкие кочевья особого полномочного представителя, который находился в подчинении астраханского губернатора. Связи с Калмыцким ханством осуществляли астраханский обер-комендант; последний до 1719 г. исполнял свои функции под надзором казанского губернатора, а затем — с ведома астраханского губернатора. Состоящий при калмыцких делах военачальник пребывал в ставке хана, затем в Саратове (1717—1727 гг.). Царицыне (1727—1742 гг.) и, наконец, в Енотаевской крепости (1742—1771 гг.).

В начале XVIII в. в Астрахани была открыта Контора калмыцких и татарских дел. В ее состав входили: один русский чиновник от правительства, два назначаемых ханом калмыцких зайсанга и несколько татарских мурз. Контора занималась рассмотрением спорных вопросов, возникавших между местными жителями⁸⁵.

При утверждении хана Убуши на должность наместника Калмыцкого ханства Екатерина II 12 августа 1762 г. одобрила решение о создании ханского совета (зарго), призванного играть роль высшего судебного органа для калмыков. Каждому избранному в состав совета полагалось жалованье от казны.

Калмыцкое ханство представляло собой своеобразную форму автономии в составе России. Однако в связи с уходом основной массы калмыцкого населения в Джунгарию указом императрицы от 19 октября 1771 г. были упразднены звания хана и наместника Калмыцкого ханства. Отныне за действиями каждого калмыцкого владельца должен был наблюдать астраханский губернатор. В этих целях в г. Астрахани при губернской канцелярии была учреждена специальная Экспедиция калмыцких дел, а при ней в качестве судебного учреждения состоял совет (Зарго).

Калмыкия в составе Астраханской и Ставропольской губерний

Учреждение Кавказского наместничества и включение его в состав Астраханской губернии на правах области привело к изменениям в управлении кочующими здесь калмыками. Во-первых, в 1786 г. Зарго и Экспедиция калмыцких дел были упразднены в Астрахани, а вместо них открыта Калмыцкая канцелярия в Енотаевске, которая стала именоваться в 1786—1790 гг. войсковой. В 1790 г. канцелярия была переведена в г. Астрахань и преобразована в 1797 г. в Калмыцкое правление, которое просуществовало до 18 июня 1801 г.

Основной причиной реорганизации, вернее, ликвидации Калмыцкого правления явилось восстановление зарго в качестве высшей судебной инстанции для калмыков и назначение наместником калмыцкого народа тайши Чучея Тундутова 14 октября 1800 г.⁸⁶ Наблюдение за восстанавливавшимся в Калмыкии наместничеством было поручено специально назначенному 29 августа 1800 г. коллежскому советнику Макарову. Он осуществлял также функцию наблюдения над кабардинцами, туркменами, ногайцами и другими народами в "пределах Астраханской губернии и в близости к ней кочующих". 26 октября 1801 г. надзор за наместничеством был поручен главному приставу, должность которого была специально утверждена и замещена коллежским советником Н.И. Страховым. Коллежский советник Макаров стал главным приставом всех прочих вверенных ему народов⁸⁷.

Однако смерть 3 мая 1803 г. калмыцкого наместника Чучея Тундутова послужила поводом для дальнейших изменений в системе управления калмыцким народом. Ханская власть была окончательно упразднена, и все калмыки подчинены общему управлению главного пристава, который, оставаясь в ведении Коллегии иностранных дел, подчинялся астраханскому военному губернатору и Главноуправляющему в Грузии и на Кавказской линии⁸⁸. Введение приставства справедливо рассматривается как один из важных моментов в распространении на Калмыкию общероссийского

государственного устройства. 10 марта 1825 г. принимаются "Высочайше утвержденные Правила для управления Калмыцкого народа". Главное управление калмыцким народом, ведавшее управлением калмыками Астраханской губернии и Кавказской области, было подчинено Министерству внутренних дел. В Астрахани утверждалась Комиссия калмыцких дел под председательством гражданского губернатора, а совет (Зарго), в состав которого входило по одному члену от каждого из шести улусов, продолжал выполнять свои прежние функции. При каждом калмыцком улусе состоял частный либо улусный пристав. В царском указе от 1 марта 1827 г. отмечалось, что многие бедные калмыки обитают в лючагах — неприступных местах при впадении Волги в Каспийское море; эти земли простирались от Седлистого Карантина почти до Кизляра. В соответствии с указом 1827 г. калмыкам этих мест был назначен особый частный пристав⁸⁹.

Институт приставства в Калмыкии был преобразован в систему попечительства в соответствии с новым "Высочайше утвержденным Положением об управлении Калмыцким народом" от 24 ноября 1835 г.⁹⁰ Для калмыцкого народа, кочующего в Астраханской губернии и Кавказской области, было учреждено особое, отдельное от губернского управление; оно было передано в ведение Министерства внутренних дел. По указу 1835 г. местное управление обеспечивали следующие органы в г. Астрахани: 1) Астраханский Военный Губернатор; 2) Главный Попечитель калмыцкого народа; 3) Совет управления калмыцким народом под председательством Главного Попечителя; 4) Суд Зарго; 5) Ламайтское Духовное Правление.

С учреждением 26 декабря 1837 г. Министерства государственных имуществ ему передается в ведение главное управление Калмыкией. Дальнейшие изменения были произведены в связи с принятием "Высочайше утвержденного Положения об управлении Калмыцким народом" от 23 апреля 1847 г.⁹¹ Совет управления калмыцким народом, существовавший с 1836 до 1848 г., был заменен Особым отделением при Астраханской палате государственных имуществ, получившим название Отделения ордынских народов (1848—1866 гг.). Главный Попечитель калмыцкого народа стал именоваться Управляющим Астраханской палатой государственных имуществ. В 1848 г., с распространением на Калмыкию общегубернского управления, был ликвидирован калмыцкий суд (Зарго), а его функции переданы Астраханской палате уголовного и гражданского суда, а с 1902 г. — окружному суду. В Калмыкии была введена российская общегосударственная система судопроизводства. Ламайтское Духовное Правление как высшая инстанция по религиозным делам для калмыков (1836—1848 гг.) передало свои полномочия Ламе калмыцкого народа и его канцелярии.

В 60-х гг. XIX в. проводится преобразование в губерниях палат государственных имуществ при Управлении государственными имуществами. Согласно постановлению от 24 февраля 1867 г., Астраханскому управлению государственными имуществами вменялось в обязанность управление калмыцким народом на тех же основаниях, что и попечительство над государственными крестьянами. Однако при этом необходимо было учитывать местные особенности. В соответствии с этим Отделение ордынских народов было преобразовано в Управление калмыцким народом Астраханского управления государственных имуществ. Центральное и местное управление Калмыкией не подвергалось реорганизации вплоть до 1892 г., когда в связи с отменой обязательных отношений между отдельными сословиями калмыцкого народа улусовладельцы и правители были отстранены от участия в местном управлении.

В 1903 г. центральное управление Калмыкии из ведения Министерства земледелия и государственных имуществ было передано в Министерство внутренних дел. Управление калмыцким народом в Астрахани перешло к Астраханскому губернскому правлению. Функции главного попечителя оказались в руках астраханского губернатора. Таким образом завершилась полная интеграция калмыцкого народа в систему общеимперского управления России.

В 1917 г. при Временном правительстве на территории Калмыкии функционировали Центральный исполнительный комитет по управлению калмыцким народом и подчиненные ему на местах временные улусные исполкомы.

Примечания к главе I

1= Полное собрание русских летописей (далее — ПСРЛ). М., 1965. Т. XIII. С. 164, 165, 199 215.

2= ПСРЛ. Т. XX. С. 533.

3= Там же. Т. XIII. С. 222, 516—517.

⁴ См.: *Дмитриев В.Д.* Чувашия в эпоху феодализма (XVI — начало XIX вв.). Чебоксары, 1986. С. 76—123.

⁵ См.: Сборник материалов по истории Казанского края в XVIII в., изданный под редакцией профессора Д.А. Корсокова. Казань, 1908. С. 38—56.

⁶ См.: *Градовский А.Д.* Собр. соч. Т. 2. СПб., 1899; *Юшков С.В.* История государства и права СССР. Ч. 1. М., 1947. С. 188, 304.

⁷ См.: *Эммаусский А.В.* Исторический очерк Вятского края XVII—XVIII вв. Киров, 1956. С. 173; *Спицын А.* Местное и областное управление на Вятке до XVIII в. Вятка. 1888.

8= См.: *Градовский А.Д.* Собрание сочинений. М., 1899. Т. 2. С. 360. (Здесь дана ссылка на С.М. Соловьева "История России с древнейших времен". Т. IV. С. 234.)

⁹ См.: *Дмитриев В.Д.* Чувашия в эпоху феодализма (XVI — начало XIX в.). Чебоксары, 1986; *Ермолаев И.П.* Среднее Поволжье во второй половине XVI—XVII в. Казань, 1982; *Ермолаев И.П.* Казанский край во второй половине XVI—XVII вв. (хронологический перечень документов). Казань, 1980; Россия на путях централизации. Сборник статей. М., 1982; *Алишев С.Х.* Исторические судьбы народов Среднего Поволжья. XVI — начало XIX в. М., 1990; Страницы истории Марийского края. Йошкар-Ола, 1970.

¹⁰ Сборник Русского исторического общества. СПб., 1887. Т. 59. С. 379, 374.

¹¹ *Смирнов И.И.* Очерки политической истории Русского государства 30—50-х гг. XVI в. М.; Л., 1958. С. 205, 207.

12= См.: *Лихачев Н.П.* Разрядные дьяки XVI века. СПб., 1888. С. 76.

13= См.: *Шмидт С.О.* Царский архив середины XVI в. и архивы правительственных учреждений // Труды Московского государственного историко-архивного института. 1957. Т. 8. С. 265—266.

14= *Градовский А.Д.* Собрание сочинений. Т. 2. С. 324—325.

15= *Тихомиров М.Н.* Россия в XV столетии. М., 1962. С. 486, 510.

16= *Флетчер Д.* О государстве Русском. Изд. 3-е. СПб., 1906. С. 36.

¹⁷ См.: *Платонов С.Ф.* Очерки по истории смуты в Московском государстве XVI—XVII вв. Изд. 3-е. М., 1937. С. 73; *Градовский А.Д.* Собрание сочинений. СПб., 1899. Т. 2. С. 478; *Ермолаев И.П.* Указ. соч. С. 57.

¹⁸ См.: *Кузеев Р.Г., Мухамедьяров Ш.Ф.* О национальной политике России в Волго-Уральском регионе во второй половине XVI — начале XIX в. // Россия и Восток: проблемы взаимодействия. Уфа, 1993. С. 18—24.

19= Советская историческая энциклопедия. М., 1963. Т. II. Стлб. 560.

20= *Котошихин Г.* О России в царствование Алексея Михайловича. Изд. 4-е. СПб., 1906. С. 92.

²¹ *Мрочек-Дроздовский П.Н.* Областное управление России XVIII века. М., 1876. С. 80.

²² *Дмитриев В.Д.* Чувашия в эпоху феодализма. С. 65—75.

23= См.: *Ермолаев И.П.* Среднее Поволжье во второй половине XVI—XVII в. С. 137; История и культура Чувашской АССР. Сборник статей. Вып. 3. Чебоксары, 1974. С. 296.

- ²⁴ *Милюков П.* Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. Изд. 2-е. СПб., 1905. С. 221.
- ²⁵ Там же. С. 243—246.
- ²⁶ Там же. С. 255.
- ²⁷ Письма и бумаги Петра Великого. Т. I. С. 26, 28.
- ²⁸ *Милюков П.* Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. С. 258.
- ²⁹ Полное собрание законов Российской империи. 1-е собрание (далее ПСЗ-1). СПб., 1830. Т. 4. № 1937. С. 223.
- ³⁰ ПСЗ-1. Т. 4. № 1954. С. 230—231.
- ³¹ Там же. № 2097. С. 344.
- ³² Там же. С. 343—344.
- ³³ См. *Голиков И.И.* Деяния Петра Великого. Изд. 2-е. М., 1877. Т. 2. С. 143.
- ³⁴ ПСЗ-1. Т. 4. № 2176.
- ³⁵ = *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968. С. 96.
- ³⁶ ПСЗ-1. № 2218. С. 437.
- ³⁷ См.: ПСЗ-1. Т. 4. № 2218. С. 436—438.
- ³⁸ См.: *Милюков П.* Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого; *Готье Ю.* История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. Т. I // Чтения в Императорском обществе истории и древностей Российских при Московском университете. М., 1913. Кн. I-II.
- ³⁹ = *Милюков П.* Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. С. 330.
- ⁴⁰ = ПСЗ-1. Т. 5. № 3380. С. 701-710.
- ⁴¹ = *Милюков П.* Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. С. 228. См. также: ПСЗ-1. Т. 4. № 2305.
- ⁴² ПСЗ-1. Т. 5. № 330. от 29 мая 1719 г. С. 701—710.
- ⁴³ *Готье Ю.* История областного управления в России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. С. 106—107.
- ⁴⁴ См.: Центральный Государственный архив древних актов СССР. Путеводитель. М, 1991. Т. I. С. 358.
- ⁴⁵ = *Готье Ю.* История областного управления в России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. С. 112.
- ⁴⁶ ПСЗ-1. Т. 10. № 7347.
- ⁴⁷ = Там же. № 8783.
- ⁴⁸ ПСЗ-1. Т. 12. № 8901.
- ⁴⁹ ПСЗ-1. Т. 19. № 14029.
- ⁵⁰ ПСЗ-1. Т. 19. № 14085.
- ⁵¹ = См.: *Устюгов Н.В.* Башкирское восстание 1662—1664 гг. // Исторические записки. М., 1947. Т. 24. С. 36.
- ⁵² = *Демидова Н.Ф.* Управление Башкирией и повинности населения Уфимской провинции в первой трети XVIII в. // Исторические записки. 1967. Т. 68. С. 211; *Кузеев Р.Г.* Этнические процессы и ступени консолидации тюркских и финно-угорских народов Волго-Уральского региона (эпохи феодализма и капитализма). Уфа, 1987.
- ⁵³ *Демидова Н.Ф.* Управление Башкирией и повинности населения Уфимской провинции в первой трети XVIII в. С. 211.
- ⁵⁴ *Кузеев Р.Г.* Очерки исторической этнографии башкир. Уфа, 1957. Т. I. С. 124.
- ⁵⁵ = Очерки по истории Башкирской АССР. Т. I. Кн. 1. Уфа, 1956. С. 150.
- ⁵⁶ = Материалы по истории Башкирской АССР. М.;Л., 1936. Ч. I. С. 362.
- ⁵⁷ = *Шакурова Ф.А.* Башкирская волость в середине XVII — первой половине XIX века. Уфа, 1992. С. 54.

58= *Усманов А.Н.* Добровольное присоединение Башкирии к Русскому государству. Уфа, 1832. С. 232.

⁵⁹ *Рахматуллин У.Х.* Население Башкирии в XVII—XVIII вв. М., 1988. С.43.

⁶⁰ См.: *Кузеев Р.Г., Мухамедьяров Ш.Ф.* О национальной политике России в Волго-Уральском регионе во второй половине XVI — начале XIX в. // *Россия и Восток: проблемы взаимодействия.* Уфа, 1993. С. 21—22. См. также: *Акманов И. Г.* Башкирские восстания. Уфа, 1993.

⁶¹ *Рахматуллин У.Х.* Население Башкирии в XVII—XVIII вв. М., 1988. С.23; *Игнатьев Р.Г.* Хроника достопамятных событий Уфимской губернии (1553—1870) // *Памятная книжка Уфимской губернии.* Уфа, 1873. Ч. 2. С. 5.

62= См.: *Тарасов Ю.М.* Русская крестьянская колонизация Южного Урала. Вторая половина XVIII — первая половина XIX в. М., 1984. С. 84 со ссылкой на ПСЗ-1. Т. 4. №2218.

63= См.: *Усманов А.Н.* Добровольное присоединение Башкирии к Русскому государству. С.233.

⁶⁴ *Очерки по истории Башкирской АССР.* Т. 1. Кн. 1. С. 144.

65= Там же. С. 175.

66= *Рычков П.И.* История Оренбургская. Оренбург, 1896. С. 30.

67= ПСЗ-1. Т. 10. №7347.

68= ПСЗ-1. Т. 12. № 8901.

⁶⁹ *Кузеев Р.Г.* Историческая этнография башкирского народа. Уфа, 1978. С. 227.

70= *Фиельструп Ф.А.* Этнический состав Приуралья. Л., 1926. С. 10—11.

⁷¹ См.: *Янгужин Р.З.* Хозяйство башкир дореволюционной России. Уфа, 1989; *Асфандияров А.З.* Введение кантонной системы управления в Башкирии // *Из истории Башкирии.* Уфа, 1968. С. 158—164; *Ведомости башкирских и мишарских кантонных начальников* // *Южноуральский археографический сборник.* Вып. 2. Уфа, 1976. С. 338—339; *Кузеев Р.Г.* Народы Среднего Поволжья и Южного Урала. М., 1992.

72= *Очерки истории Калмыцкой АССР. Дооктябрьский период.* М., 1967. С. 116; *Кичиков М.Л.* Исторические корни дружбы русского и калмыцкого народов. Элиста, 1966. С. 131—132.

⁷³ *Очерки истории Калмыцкой АССР. Дооктябрьский период.* С. 68.

⁷⁴ См.: *Материалы к серии "Народы и культуры".* Вып. XI. М., 1992. С. 34.

⁷⁵ См.: *Владимирцов Б.Я.* Общественный строй монголов. Монгольский кочевой феодализм. Л., 1934; *Андрянов Б.Б., Марков Г.Е.* Хозяйственно-культурные типы и способы производства // *Вопросы истории.* 1990. № 8. С. 3—15.

76= *Небольсин П.* Очерки быта калмыков Хошеутовского улуса. СПб., 1852; *Костенков К.И.* Статистические сведения о калмыках, кочующих в Астраханской губернии, в Трудах Астраханского статистического комитета. Вып. I. Астрахань, 1910.

⁷⁷ См.: *Авляев Г.О.* Опыт классификации калмыцких этнонимов (в порядке постановки проблемы) // *Этнографические вести.* № 3. Элиста, 1973. С. 135—144.

⁷⁸ См.: *Эрдниева У.Э.* О так называемых калмыцких "родах" // *Ученые записки Калмыцкого НИИЯЛИ.* Вып. 5. Элиста, 1967.

79= *Очерки истории Калмыцкой АССР.* С. 241—248.

⁸⁰ *Чимитдоржиев Ш.Д.* О перекочевках ойратов (калмыков) в XVII—XVIII вв. "Торгутский побег" 1771 г. // *Исследования по истории и культуре Монголии.* Новосибирск, 1989. С. 56.

81= *Бюлер Ф.А.* Кочующие в Астраханской губернии инородцы. Их история и настоящий быт // *Отечественные записки.* Т. 47. 1846. № 7. С. 26.

⁸² ПСЗ-1. №302290.

83= Полное собрание законов Российской империи. 2-е собрание. СПб., 1857 (далее ПСЗ-2). № 7560-а.

⁸⁴ Там же. №21144.

⁸⁵ *Авляев Г.О.* Этнический состав и расселение калмыков Икицохурского улуса Астраханской губернии в конце XIX и начале XX в. // *Этнографические вестн.* № 3. Элиста, 1973. С. 108—126; *Ташинов Н.Ш.* Большедербетовский улус в конце XVIII — начале XX в. // Там же. С. 144—172; Добровольное вхождение калмыцкого народа в состав России: исторические корни и значение. Элиста, 1985; *Бурчинова Л.С.* Источниковедческие вопросы изучения истории Калмыкии (вторая половина XIX в.). Элиста, 1980.

86= ПСЗ-I. 19599.

⁸⁷ Там же. №20037.

88= Там же. №21011.

⁸⁹ ПСЗ-2. №936.

⁹⁰ Там же. № 7560-а.

⁹¹ Там же. №21144.

Глава II СИБИРЬ

До начала XX в. под Сибирью понималось все пространство к востоку от Уральских гор до Тихого океана, то есть это понятие охватывало такие регионы, как Западная, Южная, Восточная Сибирь и Дальний Восток. В этой главе к Сибири также отнесена и зауральская территория империи.

Проблемы управления Сибирью изучаются уже давно и в целом исследованы довольно глубоко, основательными трудами нескольких поколений историков выявлена и проанализирована многоуровневая структура сибирской администрации до 1917 г. Это обстоятельство, а также колоссальный объем источников, введенных в оборот российскими учеными, избавляют от необходимости заново восстанавливать облик административных институтов и определять их функции. Видимо, историки ныне подошли к такому рубежу, когда накопление и обобщение информации должно смениться концептуальным осмыслением¹ Тем более что сейчас наука оперирует гораздо большим количеством источников, чем могли использовать авторы знаменитых сводов сибирской истории прошлого века.

В отличие от европейской части России, жестко подчиненной центральной администрации, Сибирь обладала известной административной автономией и более разветвленной системой управления. Различные уровни этой системы по некоторым своим частям формально соответствовали учреждениям, действовавшим на других территориях империи, но специфика края вносила в каждый из них необходимые изменения. Для того чтобы понять, в чем состояла особенность местного управления и какие факторы сказывались на нем, следует рассмотреть характерные черты Сибири как административно-территориальной единицы. Затем с учетом выявленных факторов необходимо обратиться непосредственно к организации управления, рассмотреть регионы, выделявшиеся в административном отношении, то есть области особого управления и районы расселения аборигенов.

Региональные факторы формирования особенностей управления Сибирью

Как и любая форма социальной организации, управление Сибирью базировалось на особенностях местной природы и общества. Естественные условия, в которых оказывалось русское население сибирской тайги, степи и тундры, заставляло модифицировать управленческие органы, успешно до того действовавшие в европейской части России, или создавать новые институты. Сочетание политических и природных данных породило ряд политико-географических факторов, определявших формы управления краем. Они влияли на функционирование центральной и местной администраций практически на протяжении всего рассматриваемого периода.

Особенности профессиональной и сословной принадлежности пришлых россиян придали характерный колорит многонациональному сообществу сибиряков — служилых людей, крестьян, купцов, промышленников и казаков. Конкретные исторические условия колонизации (освоения) края, социальный состав его жителей привели к возникновению важных социально-политических факторов управления. Наконец, сложная этническая структура, сосуществование пришельцев и туземцев вызвали к жизни этносоциальные факторы.

Важную роль в формировании административной системы Сибири сыграли политико-географические факторы. В основе многих особенностей управления Сибирью лежали обширность ее территории и удаленность от столиц государства. Россия с конца XVI в. начала быстро расширяться к востоку, присоединяя к себе все новые земли. Перед правительством встал вопрос, каким образом контролировать новоприобретенные владения и управлять ими. Стольная Москва, а тем более Петербург оказывались на западной периферии империи, границы которой достигли Тихого океана. Неотложного решения требовала задача элементарного правительственного надзора над зауральским пространством. В этой ситуации выход виделся в выделении Сибири в качестве административной единицы с особым режимом управления. Такой подход был оправдан и актуален как в XVII в., так и в начале XX в. Идеолог сибирского "областничества" Г.Н. Потанин в 1907 г. писал: "Обширная империя не может не расчленяться на отдельные области, хотя бы связь между ними и продолжала сохраняться". Обоснование этой мысли он давал с позиций экономического развития окраин России: "Это расчленение должно устанавливаться не на этнографических, а на экономических особенностях в силу того, что физические условия в разных областях империи различны"². Хотя экономические цели (прежде всего доходы от пушнины) действительно являлись одним из основных стимулов учреждения российских властей за Уральским хребтом, но все же непосредственно на организацию управления влияли в первую очередь не соболиные "сорока", а стремление не допустить сепаратизма и казнокрадства со стороны многочисленных казацких и служилых начальников.

Правительство приняло решение учредить в Сибири особый, параллельный столице государства, административный центр, которому подчинялись бы местные органы власти. Сначала таким центром хотели сделать отвоеванную у татар Тюмень, но затем резиденцией верховных сибирских воевод стал основанный в 1587 г. Тобольск³. Тобольский наместник возглавил так называемый "разряд" — крупный округ, состоявший из нескольких уездных воеводств. Судя по последним исследованиям, разряды в Сибири появились раньше, чем на других российских окраинах⁴. В дальнейшем (в XVIII — начале XX в.) управление краем было построено на принципе организации больших округов, наместничеств и генерал-губернаторств. Высший администратор Сибири получил гораздо больший объем власти по сравнению с его коллегами в других частях империи.

Суровые природные условия и удаленность от обжитой Европейской России побудили полицейское ведомство использовать Сибирь как место ссылки и каторги. При шахтах, рудниках и горных заводах образовались целые поселения уголовников; беглые каторжники сбивались в шайки и рыскали по тайге, терроризируя лесные поселки и туземные стойбища. Осужденные составляли значительную часть населения Сибири, поэтому, с одной стороны, от местных властей требовалась особая бдительность, а с другой — им были необходимы и особые правоохранные полномочия. Сосредоточение в Сибири пенитенциарных заведений служило причиной намеренного усиления власти местных административных органов.

Введение крупных округов в крае, как и более мелких территориальных подразделений, облегчалось отсутствием старого административного деления в масштабах всей Сибири. Огромная страна, мало изученная и слабо освоенная, не имела внутренних границ, унаследованных от дорусской эпохи. Отсюда частое перекраивание

административной карты Сибири основывалось только на пропорциональности народонаселения, взаимном расположении провинциальных городских центров или естественно-ландшафтных зонах (наиболее ярко это проявилось при проведении губернской реформы 1775 г.)⁵.

К политико-географическим факторам, несомненно, относилось соседство Сибири с центральноазиатскими и тихоокеанскими странами; большая власть глав сибирской администрации содействовала передаче им дипломатических и торговых связей с сопредельными государствами. Через Сибирь шли купеческие караваны из Китая и Монголии, поэтому организация таможенной службы стала одной из основных внешнеэкономических прерогатив сибирских правителей еще в XVII в. Кроме того, тобольский разрядный воевода получил право дипломатических сношений (отправки и приема посольств) с монголами и калмыками⁶.

Важнейшей предпосылкой формирования системы управления явились особенности заселения края русскими. Сибирь заселялась, с одной стороны, служилыми людьми, выполнявшими функции государственного управления, обороны и "объясачивания"; с другой стороны, за Урал переходили русские крестьяне, привлеченные местными просторами, богатыми угодьями и отсутствием здесь крепостного права. Сибирские власти не могли позволить себе превысить меру налогового и политического давления, поскольку у подданных всегда оставалась возможность перебраться подальше в глухомань и оказаться вне досягаемости казенного начальства. Переселенцы шли из разных мест России, поэтому, селясь вокруг городов и крепостей-острогов, они образовывали посадские и сельские сообщества, отличные от российских, так как в их основе уже не лежала традиционная община. Без опоры на нее в далекой и пока не освоенной стране россияне поневоле попадали в большую зависимость от местной государственной власти. Посадское самоуправление практически отсутствовало, а административные органы посада превратились по существу в низшие полицейские инстанции, тогда как в европейской части страны они стояли на страже мирских интересов и прав⁷. Вместе с тем исследователи отмечали сплоченность сибирского мира, что в целом отвечало и интересам администрации. Столичные приказные, чиновные органы видели в низовых социальных учреждениях средство дополнительного контроля над воеводами⁸.

Отсутствовало в Сибири и организованное дворянство. Представители же княжеских и боярских родов, присылавшиеся на воеводство, по отбытии службы возвращались "на Русь". Соответственно не сложились поэтому необходимые условия для формирования представительных дворянских органов, составлявших основу местного управления в Европейской России.

Во-первых, это стимулировало единоначалие сибирских администраторов, которые были вынуждены сосредоточивать в своих канцеляриях все отрасли управления, вплоть до хозяйственных⁹. Бывали ситуации, когда на верховного наместника Сибири возлагались обязанности центральных органов. Так, в 1697 г. тобольскому воеводе были разрешены разверстка и раздача поместий¹⁰, тогда как обычно этим безраздельно ведал Поместный приказ. А при Петре I не наборщики из того же Поместного приказа, а снова воеводские порученцы провели в Сибири три рекрутских набора¹¹.

Во-вторых, в условиях дефицита кадров местная власть была вынуждена пополнять свои ряды из нетрадиционных для России слоев — из купцов, промышленников, иногда и крестьян¹². Именно нехватка квалифицированного управленческого персонала из дворян, кроме прочих причин, вынудила правительство оставить часть административных полномочий за аборигенной знатью, а М.М. Сперанского побудило начать в 1820-х гг. радикальное реформирование управления Сибирью¹³.

Власть должна была изобретать замену привычным российским институтам. В XVII в. появились специфические сибирские должности¹⁴ — письменные головы

(доверенные лица воевод), слободские приказчики, слободчики и острожные приказчики, заправлявшие делами пашенных крестьян вновь основывавшихся слобод и острогов. Большинство обязанностей, исполнявшихся этими лицами, в европейских районах России возлагалось на местных помещиков. Поскольку в Сибири не было, как такового, крепостного права и все ее население являлось "казенным", центральное правительство, опираясь на региональные органы, имело возможность проводить там любые реформы и менять административное деление края — ведь высшей и единственной инстанцией для всех сибиряков были государственные учреждения.

Наконец, среди характерных проявлений русского заселения Сибири следует назвать ее малолюдность. Социально-политическое влияние этого заключалось в том, что, во-первых, в населенных пунктах не находилось достаточного количества жителей для образования каких-либо сословных, представительных, земских органов. Поэтому вместо выборов чаще практиковались назначения на должности (особенно в XVII — первой половине XIX в.)¹⁵.

Во-вторых, Сибирь как часть единого государства управлялась в общем теми же органами власти на местах, что и все государство. Однако малая населенность и нехватка квалифицированных кадров приводили к тому, что эти органы принимали зачастую упрощенный облик по сравнению с Европейской Россией¹⁶, имели более компактное организационное устройство.

Наконец, важным социально-политическим фактором стали каторга и ссылка, требовавшие от местного начальства особого внимания, основные зоны каторжных работ выделялись в горнозаводские округа, формально подчиненные губернской администрации, но имевшие собственные порядок управления и связь с правительственным аппаратом.

Определенную роль в формировании административной системы в Сибири сыграли этносоциальные факторы. Контакты государственной власти с сибирскими коренными народами также послужили причиной возникновения особенностей в управлении Сибирью. Задача обращения в подданство все новых племен и территорий, а затем удержания их в подчинении побуждала центральное правительство предоставлять сибирским наместникам не только гражданскую, но и военную власть. Кроме того, в числе обязанностей сибирских воевод появились такие функции, как сбор ясака, защита добытчиков пушнины ("ясачных людей") от набегов южных кочевников и пресечение распри между сибирскими племенами.

Необходимо было соблюдать меру в отношениях с населением и не ожесточать до бесконечности податной, ясачный гнет. При понимании, что сибирские аборигены могли откочевать от государственных сборщиков в глубь тайги, а то и перебить острожные гарнизоны, приходилось постоянно демонстрировать лояльность по отношению к туземцам. Как только род или племя соглашались выплачивать ясачные оклады, правительство очень неохотно санкционировало насильственные меры, даже если они почему-либо прекращали поставлять меха или поставляли их не сполна¹⁷. Главным же средством привлечения "ясачных" людей на свою сторону было сохранение за родовыми старейшинами, племенными вождями, улусными князьями, их традиционных прерогатив взамен признания ими верховенства российской администрации. Внутри же родоплеменных общностей продолжало действовать обычное право. Так как знать соглашалась и подтверждала присягой согласие на выплату ясака в казну, то российская администрация оставляла за знатью ее власть над сородичами. Таким образом, родовая и племенная верхушка народов Сибири оказалась вовлеченной в организацию общей структуры управления, хотя и на самом низком уровне.

Итак, основными факторами, повлиявшими на специфику управления Сибирью, были следующие: **политико-географические** — обширность территории, отсутствие старого административного деления, соседство с азиатскими странами; **социально-политические** — отсутствие корпоративных сословных организаций дворянства и

посада, дефицит управленческих кадров, отсутствие частновладельческих земель, военно-административный характер организации населенных пунктов, стихийное переселение крестьянства и малочисленность населения; этносоциальные — необходимость привлечения к управлению туземной знати.

Все это повлияло на формирование нескольких устойчивых традиций в Сибири. Заложенные в XVII в., они продолжали действовать вплоть до падения империи в 1917 г. Одна из таких традиций — административное деление Сибири на крупные округа. В XVIII в. это были разряды, во второй половине XVIII в. — наместничества, в XIX — начале XX в. — генерал-губернаторства. Каждое из этих подразделений могло делиться на губернии и уезды по общероссийскому образцу, но именно особенности Сибири породили необходимость в организации дополнительной территориальной единицы, промежуточного звена между центральным правительством и непосредственно властями на местах (в уездах, губерниях, городах).

Другая сложившаяся традиция — сильная административная прерогатива сибирских властей. Как разрядные воеводы времен царя Алексея Михайловича, так и генерал-губернаторы начала XX в. сочетали обязанности и по гражданскому, и по военному управлению Сибирью. Прерогативы и разрядных, и генерал-губернаторских канцелярий были во многом аналогичны тем, которыми обладали центральные ведомства (приказы, коллегии, министерства) на территории к западу от Урала.

В качестве местной традиции управления можно рассматривать и внешнеполитические полномочия высших сибирских сановников, которые проистекали из географического положения края и его Удаленности от Москвы и Петербурга. С расширением границ России на восток многие территории в конце концов оказались в ее составе и соответственно под управлением сибирского наместника. Внешнеполитические отношения тем самым превращались во внутригосударственные — вся история объяснения являла собой именно такую картину. После того как Россия вышла к Тихому океану и завершила присоединение сибирских и дальневосточных земель, этот фактор не утратил своего значения. В качестве примеров можно указать на то, что Русская Америка в административном отношении номинально подчинялась главному правлению Восточной Сибири, а в 1914 г. в Иркутское генерал-губернаторство был включен автономный протекторат — Урянхайский край.

Сочетание многих факторов породило явление "особенного управления" Сибирью. Сам этот термин имел хождение в первой половине XIX в., но фактически управление этой восточной частью Российской державы было "особенным" с конца XVI в. вплоть до революции.

Особенности центрального и местного управления

В истории Сибири было два заметных рубежа, когда административная система края принципиально модифицировалась. Это две эпохи реформ — петровских в 1700—1720 гг. и М.М. Сперанского в 1820-х гг. Если принять данные периоды за хронологические вехи то периодизация истории управления Сибирью будет выглядеть следующим образом.

1. Конец XVI — начало XVIII в.
2. Первая четверть XVIII в.
3. Вторая четверть XVIII — первая четверть XIX в
4. 1820-е годы.
5. Вторая половина XIX в. — 1917г.

Анализ административных систем внутри каждого периода тоже необходимо подчинить определенной логике. Наиболее компактной и обоснованной представляется схема управления, предложенная известным исследователем М. Ривкиным. Основные уровни административного управления выглядят следующим образом: 1. Высший государственный орган, которому подчинялись чиновные инстанции в столице

империи. Такими органами являлись Боярская Дума, затем Сенат и Государственный совет. 2. Центральная территориальная администрация: Сибирский приказ, Сибирский комитет, ясачные комиссии. 3. Провинциальная администрация во главе с воеводой, наместником, генерал-губернатором, губернатором, подотчетная центральной территориальной администрации. 4. Городская и сельская администрации, подотчетные "третьему уровню". 5. Аборигенное самоуправление на уровне общин¹⁸.

С данной схемой можно согласиться и принять ее за основу для анализа управления, если учесть, что еще одним "уровнем" были органы областей особого управления — казачьих войск, горных округов, заморских владений и протектората. Кроме того, высшая государственная власть первого уровня, по М. Ривкину, законодательно оформляла все крупные административные нововведения, но не осуществляла прямого управления Сибирью.

За триста лет пребывания Сибири в составе Российского государства ее административное деление, устройство, субординация инстанций, иерархия начальства менялись многократно. Некоторые из причин этого исторического явления отмечены выше. Но существовало еще одно обстоятельство, вынуждавшее правительство периодически перекраивать систему управления: "каждая власть, какая только ни являлась в Сибири, немедленно же... преобразовалась, усваивала самовластие и предавалась наживе... Причины этого крылись не в отдельных личностях, но в том положении, какое предоставлялось правителям в этой отдаленной стране. Они немедленно приобретали привычки самовластия, вдали от контроля, при неограниченных уполномочиях..."¹⁹

Повальная коррупция сибирских чиновников и массовые злоупотребления властью сопровождали всю историю Сибири. Столичные ревизионные комиссии, случалось, жестоко наказывали особо зарвавшихся администраторов, но положение радикальным образом не улучшалось. В силу ограниченности объема главы нет возможности проиллюстрировать эту сторону действительности даже отдельными примерами. Тем не менее при разборе общей схемы управления следует учитывать этот момент, чтобы понять как рвение реформаторов, так и внимание правительства к административным делам далеких восточных окраин.

Сибирь при воеводском управлении (конец XVI — начало XVIII в.)

Определяющие признаки административной структуры России в целом и Сибири в частности выступали неразрывно с процессами, сопровождавшими переход от сословно-представительной монархии к абсолютизму. Происходило усиление царской власти и расцвет приказной системы в центре и формирование воеводского правления на местах. Между приказами и воеводами разных рангов устанавливались отношения субординации. Общие особенности управления Сибирью в данную эпоху сформулированы А.Н. Копыловым: исключительная подчиненность края Сибирскому приказу; большие полномочия воевод по сравнению с Европейской Россией; наличие областных разрядов; очень слабое развитие органов самоуправления у русского населения; сохранение внутренней "дорусской" организации управления у "ясачных людей"²⁰. Почти все эти параметры сохранялись в XVIII—XIX вв., но именно в допетровской Сибири центральный правительственный орган региона (Сибирский приказ) имел исключительное значение.

Поскольку на территории Западной Сибири до 1580-х гг. находилось независимое Сибирское ханство, то отношения России с ним регулировались московским Посольским приказом. Этот орган продолжал по традиции заниматься делами управления Западной Сибири и после разгрома ханства и присоединения края к Российскому государству. В 1596 г. дьяку Посольского приказа И. Вахрамееву поручили контролировать сибирские дела, которые в приказном делопроизводстве были объединены в "Новгородские чети (четверти)". С 1597 г. Сибирь отошла в

ведомство верховного контрольного учреждения для восточных окраин — Приказа Казанского дворца. Территориальный рост подведомственных ему владений вскоре потребовал дальнейшей специализации, и в Казанском дворце выделился особый департамент, который в разных документах именовался по-разному: "Сибирский приказ", "Сибирские дела", "Сибирская четверть", "Сибирский стол"²¹. Во время Смуты в начале XVII в. дела центрального управления Сибирью пришли в упадок, поэтому указы из Казанского дворца скреплял подписью не судья (глава приказа), а князь Дм. Пожарский или князь Дм. Трубецкой²².

Усложнение административных задач потребовало, наконец создания специализированного ведомства. В 1637 г. в Москве был официально открыт Сибирский приказ во главе с князем В. Лыковым, приказным судьей. В новоучрежденном органе состояли также дьяки — заведующие отделами — "столами", два заместителя (товарища) судьи и канцеляристы — подьячие. "Столы" действовали по территориальному принципу: их распоряжения, как зафиксировано документами, распространялись на Томский, Ленский, Мангазейский департаменты. Задача "столов" заключалась в контроле и сборе отчетности по соответствующим регионам. Приказ имел финансовые функции, в нем числились палаты: расценная, купецкая и казенная (Соболиная казна), занимавшиеся учетом поступающей пушнины и надзором над торговлей казенными товарами в Сибири.

Приказ стал высшей правительственной инстанцией для сибиряков, без его подтверждения распоряжения других приказов не имели обязательной силы за Уралом²³. Как известно, приказы XVII в. делились на две категории — территориальные и функциональные. Сибирский приказ сочетал (и в этом проявлялась его особенность) оба направления административной деятельности, что заметно уже из его внутренней организации. Через дьяков-столоначальников и глав палат проходили документы, связанные и с назначениями местных властей, и с обороной окраин от "немирных иноземцев", и со снабжением населения продовольствием и вооружением, а также судебные, таможенные, податные, дипломатические и прочие дела²⁴.

Объектом управления приказа были и разрядно-уездные деления подведомственной территории. До присоединения Западной Сибири крайние восточные российские рубежи проходили по вотчинным владениям купцов и промышленников Строгановых в Приуралье. Строгановские земли разделялись на округа с центрами в городках. По мере продвижения России дальше на восток, в конце XVI в., в Зауралье образовались также уезды Верхотурский, Лозьвинский и Пелымский, подчиненные непосредственно Сибирскому приказу²⁵. К началу XVII в. сложилось Тобольское разрядное воеводство, включавшее уезды Березовский, Верхотурский, Мангазейский, Пелымский, Тарский, Тобольский, Туринский, Тюменский, Енисейский, Кетский, Кузнецкий, Нарымский, Сургутский, Томский. Последние шесть из них вместе со вновь образованным в 1629 г. Красноярским уездом составили особый Томский разряд. В его пределах в 1630-х гг. стал формироваться разряд Ленский с центром в Якутске, разделенный в 1648 г. на Якутский и Илимский уезды. Таким же образом из Ленского разряда с середины XVII в. стал выделяться, а в 1677 г. был официально учрежден Енисейский разряд (уезды Енисейский, Мангазейский и Нерчинский, позже Иркутский и Албазинский)²⁶.

Итак, к концу XVII в. в Сибири образовалось четыре разрядных воеводства с двадцатью уездами, в свою очередь, делившимися на русские присудки, которые включали слободы и остроги с прилегающими деревнями и починками, и на ясачные слободы²⁷. Помимо разрядно-уездного деления в Сибири появились и церковные округа. В 1621 г. в Тобольске обосновалась резиденция вновь учрежденной Сибирской архиепископии, а в 1667 г. собор архиепископов в Москве произвел иерархическое ранжирование всех восточных территорий. Тобольскую кафедру повысили в статусе до митрополичьей, архиепископию основали в Томске, над православными Ленского разряда поставили епископа²⁸.

Критерии сибирского административного деления не были однозначными. При чрезвычайно слабой освоенности огромных пространств и их минимальной топографической изученности появление новых разрядов и уездов диктовалось прежде всего целями более мобильного управления и желанием охватить непосредственным правительственным контролем как можно больше местных органов. При этом точное определение уездных границ не имело решающего значения. Например, крупнейший в России Якутский уезд был образован в недрах Томского разрядного воеводства, но подчинен, минуя томского и тобольского правителей, напрямую Сибирскому приказу. В данном случае основное внимание обращалось на порядок субординации, поэтому и границы уезда устанавливались предельно обобщенно: они должны охватить бассейны всех притоков Лены.

Одной из причин введения новых воеводств и уездов была удаленность от разрядных центров; такой довод приводился, в частности, при устройении полусамостоятельных неразрядных Иркутского и Нерчинского воеводств, а также всех разрядов, кроме самого первого — Тобольского. Наряду с этим были и другие причины. В 1687 г. Верхотурье вместе с Пелымом и Туринском отделили от Тобольского разряда и объявили отдельным округом. Объяснялось это наличием в Верхотурье таможни, где, кроме прочих операций, досматривались и воеводские пожитки при въезде нового назначенца в край или при возвращении отслужившего наместника²⁰. Естественно, всемогущий тобольский правитель мог игнорировать таможенные проверки, пока Верхотурье было подведомственно ему.

В соответствии с делением Сибири на разряды и уезды из высшей боярско-княжеской аристократии и служилых дворян назначались разрядные и уездные воеводы. Между ними не проводилось четкого разделения по компетенции. Они получали указы (инструкции по управлению) из Москвы и отчитывались после своей смены в Сибирском приказе. Именно с появлением этого приказа воеводское управление Сибирью приобрело более системный характер.

В основе сибирской административной регламентации лежала общероссийская тенденция к усилению централизованного контроля над разветвившимся бюрократическим аппаратом³⁰. В Сибирском приказе новому воеводе вручались указ и печать которая должна была находиться в приказной избе — воеводской канцелярии — во избежание злоупотреблений. Сначала в разрядные города назначалось по двое воевод и по одному-два дьяка, в уездные — по одному воеводе и одному дьяку-заместителю на срок от одного до шести лет. С 1621 г. длительность воеводского служения стала фиксированной — два года, с 1635 г. — 4 года, а с 1695 г. — в самых дальних городах шесть лет. Функции обоих одновременно назначенных воевод не разграничивались. Данный порядок был установлен для взаимного контроля, но цели он не достиг и в конце XVII в. был окончательно отменен.

Воевода управлял с помощью приказной избы в разряде или съезжей избы в уезде. В штат избы входили канцеляристы-подьячие, переводчики-толмачи. В некоторых пограничных городах под началом воевод состояли и служители таможен. Как правило, в XVII в. весь этот персонал набирался из выходцев из Европейской России; привлекать местные кадры правительство еще не решалось³¹.

Функции и обязанности воевод перечислялись в указах и сводились к контролю над крестьянским населением и принуждению его к несению государственной барщины, контролю над служилыми военными отрядами и гарнизонами, к поиску и объясачиванию новых земель, обеспечению сбора и транспортировки ясака и других казенных доходов. Одной из важнейших обязанностей воевод было регулирование торговли и организация таможен. Однако из-за вопиющих поборов с купцов 1646 г. во всех сибирских городах, кроме Тобольска, досмотр за проездом торговых людей был изъят из ведения местной администрации. С тех пор сбором пошлин и выдачей проезжих грамот занимались специально назначенные Москвой таможенные "головы" и "целовальники". Убедившись в эффективности такого нововведения, правительство

через двадцать лет распространило его на всю страну³². Сибирь в данном случае выступила в качестве испытательного полигона для будущего Новоторгового устава (1667 г.).

Разрядный воевода был обязан оборонять подведомственную территорию и распространять российский суверенитет на все новые сибирские регионы. От него требовались регулярные отчеты о делах разряда; в разрядную же приказную избу стекались отчеты из уездов. После выделения других разрядов тобольский воевода распространял свою власть только на уезды, оставшиеся в Тобольском разряде. Тем не менее он стоял во главе всех сибирских войск, заведовал их вооружением, отвечал за оборону государства на востоке, имел старшинство перед своими томским, ленским и енисейским коллегами в решении вопросов внешней политики и торговли с соседними странами. В 1660 г. Тобольск был объявлен главным городом Сибири с правом отправлять и принимать посольства; одновременно другим воеводам разряда запрещалось организовывать самостоятельные военные походы³³. Впрочем, о важнейших делах младшим воеводам предписывалось докладывать в столицу, минуя Тобольск. В 1696 г. тобольскому воеводе взамен прежней канцелярской была вручена печать Сибирского царства для маркировки товаров, проходящих через таможенные посты; она считалась равносильной печати Сибирского приказа³⁴.

К концу XVII в. стала складываться прослойка местной администрации, происходящей из сибиряков³⁵. Речь прежде всего идет о начальниках острогов — укрепленных поселений, сеть которых понемногу охватывала край. Остроги являлись административно-хозяйственными и военными центрами крупных городов, поэтому острожные приказчики сосредоточивали в своих руках большие полномочия, в том числе и право командования военными отрядами.

Кроме власти воевод в Сибири существовало управление крестьянских общин и посада. Выборные старосты, десятские, пятидесятские, наделенные полицейскими функциями, целовальники — приемщики и хранители хлебных запасов — представляли собой, по мнению одних исследователей, органы самоуправления, а с точки зрения других — скорее дополнительный бесплатный аппарат правительственной администрации³⁶. Над этими низшими инстанциями стояли назначаемые воеводами слободские приказчики. И все же масса рядовых сибиряков через свои низовые органы власти могла оказывать некоторое воздействие на дела воеводского управления. Сословные группы населения могли обращаться к воеводе не только с прошениями, но и с предложениями по вопросам управления; иногда и сами воеводы проводили опросы населения для выяснения целесообразности некоторых мероприятий. Кроме того, крестьяне, посадские и служилые люди имели право обращаться напрямую в Москву по делам воеводства — оставить воеводу на новый срок или, наоборот, сместить его раньше времени. Обычно Сибирский приказ внимательно рассматривал такие обращения и иногда реагировал на них положительно³⁷.

Характерные черты системы воеводского управления Сибирью в конце XVI — начале XVIII в. перечислены Е.В. Вершининым: 1) отсутствие регламентированного чиновничества и строгой иерархической подчиненности начальствующих лиц; 2) не осуществленный до конца принцип содержания госаппарата на средства казны; 3) отсутствие государственных контрольных органов над воеводами; 4) отсутствие у воевод специальных военно-полицейских формирований³⁸. Все это свидетельствовало о слабом развитии бюрократического начала в местном управлении Сибирью XVII в., объясняло размах казнокрадства и хищений в воеводствах и в целом демонстрировало начальный этап становления государственного управления на восточных окраинах России.

Административные реформы Петра I и Сибирь

В первой четверти XVIII в. значение Сибирского приказа сошло на нет. Его управленческие функции перешли к сибирским властям на места, а аппарат приказа, будучи преобразован в Московскую канцелярию Сибирской губернии, занялся только учетом мехов и товаров. В 1710 г. Сибирский приказ официально был закрыт и общее управление Сибирью, как и всей страной, перешло к Сенату.

Первую попытку административных преобразований в восточных окраинах Петр I предпринял в 1703 г., когда к Верхотурскому уезду был приписан город Кунгур, чтобы силами обширного уезда обеспечивать доставку в Москву новых пушек, отливаемых в Чусовской слободе³⁹.

Однако радикальные изменения начались в 1708 г., в ходе первой областной реформы. По указу от 18 декабря Российское государство делилось на восемь губерний⁴⁰. Крупнейшая из них, Сибирская, включала всю присоединенную к тому времени территорию Сибири (до Якутской области включительно), Урал и Приуралье. Такое объединение было чрезвычайно громоздким для управления, но внимание Петра было приковано в то время главным образом к событиям на западных рубежах державы. В 1719 г. императорский указ детализировал административное деление Сибири: губерния делилась на Вятскую, Соликамскую и Тобольскую провинции⁴¹. Громадная площадь Тобольской провинции тоже не могла удовлетворить правительство, отчего охватываемая ею собственно Сибирь в 1724 г. была расчленена на провинции Тобольскую, Енисейскую и Иркутскую⁴².

В итоге "второй областной реформы" Сибирь оказалась поделенной на 5 провинций и 8 дистриктов. Дистрикт должен был заменить уезд и представлял собой округ, с которого собиралась подушная подать на определенную воинскую часть. Особенно это было важно во время Северной войны. К Сибирской губернии были приписаны 2 кавалерийских и 5 пехотных полков, и такую же повинность исполняла Смоленская губерния, несопоставимая по площади с Сибирской⁴³. Столь малые обязанности Сибири рассматривались как льготы, предоставленные из-за огромной площади, обеспечения торговли с Китаем и взимания ясака. В отличие от дистрикта, промежуточное (провинциальное) звено имело неопределенный статус, лишь неявно очерченную подчиненность губернскому руководству.

Первым губернатором в Тобольск Петр I назначил московского коменданта князя М. Гагарина. Однако во время пребывания в Сибири (1711—1717 гг.) тот показал себя таким взяточником и казнокрадом, что подвергся "экземплю" (смертной казни). В 1719 г. сибирским губернатором стал князь А. Черкасский. Так как теперь Сибирского приказа или другого аналогичного органа не существовало, то губернатор приобрел гораздо большие полномочия и ответственность по сравнению с прежним разрядным воеводой. В частности, он назначал комендантов дистриктов и таможенных надзирателей; ему подчинялись также главы провинций — обер-комендант в Тобольске и вице-губернаторы Вятки, Соли-Камской, Енисейска и Иркутска. В 1713 г. была предпринята попытка ограничить единоличную власть губернаторов. Предписывалось создать коллективные органы, губернские советы, избираемые из дворян, под председательством губернаторов. Но из-за редкой населенности и отсутствия здесь дворянства идея выборности не могла привиться. Правительству пришлось заняться назначениями, и в следующем году губернский совет составили восемь поставленных сверху советников-ландратов⁴⁴.

По числу своих городов сибирские провинции стали еще делиться и на комиссарства (в Сибири их было восемнадцать), возглавлявшиеся комиссарами или ландратами. На местах вводились новые должности — новые как по названиям, так и по функциям: камериры, рентмейстеры и прочие. Они подчинялись центральным ведомствам — коллегиям, поскольку контролировали финансы и сбор податей. Кроме того, в результате судебной реформы Петра I в каждой провинции появился надворный суд с ландрихтером (судьей), не подчинявшимся вице-губернатору, а также провинциал-фискалы (прокуроры).

Административные изменения требовали квалифицированных кадров чиновников, которых не хватало в Сибири. Продолжали службу управленцы старомосковской выучки, и губернатор просил царя подыскать и прислать обер-коменданта, камеринов, воевод⁴⁵. Но в общем управление Сибирью при Петре I удалось организовать по общероссийскому канону на среднем уровне (губернско-провинциальном) во многом стихийно сложившаяся система XVII в. уступила место европеизированной шведско-германской структуре, введенной во всем государстве. Что же касается посадского, острожного и сельского уровней, то изменения здесь произошли чисто терминологические. Абсолютно не задетыми петровскими реформами оказались коренные народы Сибири.

Управление Сибирью во второй четверти XVIII — первой четверти XIX в.

Реформирование управления краем и особое внимание к нему со стороны Петра I и его преемников объяснялось новыми задачами Российского государства. Содержание современной армии, флота, строительство казенных мануфактур и заводов, приглашение иностранных специалистов требовали притока денежных средств, в том числе поступления налогов и пушнины из Сибири.

Именно финансовые соображения побудили правительство в 1730 г. восстановить Сибирский приказ⁴⁶. К тому же эта мера отражала тенденцию к идеализации и попытке частичного восстановления допетровских порядков⁴⁷. Но на первом месте стояли, конечно, практические соображения: Сенат и Верховный Тайный совет были слишком заняты, чтобы скрупулезно разбираться в сибирских вопросах, а "дело Гагарина" и перенесение столицы еще дальше на запад, в Петербург, потребовали более тщательного контроля над восточной периферией. Поэтому возрождение Сибирского приказа можно еще трактовать и как восстановление утраченного звена в управлении⁴⁸ — утраченного преждевременно, ведь аппарат абсолютной монархии не достиг пока достаточной гибкости и эффективности. Непосредственными же побудительными причинами были падение доходов от торговли с Китаем и ясачные недоимки. Сначала во главе Сибирского приказа стал генерал-прокурор Сената П. Ягужинский. В 1734 г. был введен пост прокурора Сибирского приказа, подчиненного генерал-прокурору Сената.

Правительство стремилось передоверить специализированному ведомству важнейшие на тот момент сибирские дела, в том числе назначение администраторов на места и их отчетность, контроль над казенными сборами и пушным промыслом, караванной торговлей. Вместе с тем многие вопросы оставались вне ведения Сибирского приказа⁴⁹: во-первых, о всех финансовых поступлениях и товарах он должен был информировать Штатс-контру, а счета посылать в Ревизион-коллегию; во-вторых, ему были абсолютно неподконтрольны военные вопросы, ими занималась Военная коллегия. То же относилось и к полицейскому надзору, ямской гоньбе, горным заводам, дипломатическим сношениям. Таким образом, деятельность рассматриваемого учреждения ограничивалась кадровыми и контрольно-финансовыми правами; при этом в отличие от Сибирского приказа XVII в. оно выступало как посредническая инстанция между центральными правительственными органами и местными властями.

Более трех десятилетий функционирования показали, что деятельность Сибирского приказа не внесла принципиальных улучшений в связи правительства с краем. В 1763 г. он был ликвидирован, а все находившиеся в его ведении вопросы, в том числе ясак, перепоручены соответствующим ведомствам и особому Кабинету⁵⁰, ставшим верховными органами власти для сибирской администрации.

До екатерининских реформ административное деление края менялось неоднократно⁵¹ и к 1775 г. представляло собой такую картину: Тобольская губерния, включавшая провинции Тобольскую (уезды Верхотурский, Ирбитский, Кузнецкий, Тарский, Тобольский, Томский, Тюменский) и Енисейскую (уезды Енисейский и

Красноярский); Иркутская губерния с провинциями Иркутской (уезды Балаганский, Иркутский, Киренский), Удинской (уезды Баргузинский, Нерчинский, Селенгинский, Удинский) и Якутской (уезды Алданский, Илимский, Олекминский, Якутский). Основанием для разграничения территории было по-прежнему приближение уездных центров к провинциальным, появление новых городов. Определение границ между губерниями и распределение городов по уездам возлагалось на губернаторов.

В период подготовки губернской реформы стали вырабатываться более рациональные критерии административного деления. Предлагалось, например, учитывать равную численность населения, и было, наконец, признано оптимальным иметь в губернии 300—400 тыс. душ⁵².

Принятие в ноябре 1775 г. "Учреждения для управления губерний Всероссийской империи" имело значение и для Сибири. Особую важность имело положение о том, что в отдельных случаях две-три губернии могут объединяться под управлением наместника или генерал-губернатора. При необходимости губерния или наместничество могли делиться на области либо провинции, а те, в свою очередь, на округа — по 20—30 тыс. душ населения⁵³.

Фактически объявленная реформа начала проводиться в Сибири только в 1782—1783 гг. Учреждалось три наместничества — Тобольское, Колыванское, Иркутское, которые делились на области, а области — на уезды. Тобольское наместничество состояло из Тобольской и Томской областей; Иркутское — из Иркутской, Якутской, Охотской, Нерчинской; Колыванское наместничество (иногда называвшееся губернией) делилось только на уезды. Все это вместе составляло Сибирскую губернию.

Павел I, как известно, стремился изменить внутреннюю и внешнюю политику, проводившуюся при Екатерине II. Это относилось и к территориальному размежеванию. Уже одно из первых распоряжений нового царя в 1796 г. предписывало отмену института генерал-губернаторов якобы из-за медленного делопроизводства и злоупотреблений на местах⁵⁴. В Сибири вновь вводились две губернии — Тобольская и Иркутская⁵⁵, наместничества упразднялись. А вся империя опять расчленилась по единому губернско-уездному принципу.

При следующем императоре, Александре I, в начале XIX в. обеими сибирскими губерниями управлял один генерал-губернатор, количество уездов в них было уменьшено, а оставшиеся разделены на комиссарства. Причина, вызвавшая эту акцию, была простой: огромная площадь и малонаселенность административных единиц Сибири. Так, колоссальный Якутский уезд Иркутской губернии включал в себя семь комиссарств⁵⁶ во главе с земскими частными комиссарами. В 1804 г. из Тобольской губернии была выделена Томская; по мере административных преобразований формировались Якутская и Камчатская области.

Бесконечные административные перестройки, преследовавшие цель облегчить управление огромной Сибирью и увеличить доходы от нее, были в общем безуспешны. Четкой и однозначной структуры административного деления во второй четверти XVIII — первой четверти XIX в. образовать так и не удалось. Многие правительственные распоряжения к тому же не могли быстро воплощаться в жизнь в специфических сибирских условиях и нередко отменялись последующими приказами.

В центре управления Сибирью в XVIII в. стояла фигура губернатора, наместника, генерал-губернатора. До 1736 г. из Тобольской губернской канцелярии рассылались указы-инструкции всем местным администрациям — в Енисейск, Якутск, Иркутск, Нерчинск, на Камчатку; затем образовалась Иркутская провинция с независимым от Тобольска вице-губернатором, подчинявшимся Сибирскому приказу и Сенату.

При Петре III впервые вводится пост генерал-губернатора Сибири, на который был назначен генерал-фельдмаршал Миних. Однако при этом не было дано никаких разъяснений насчет полномочий и оставлении в должности с прежней полнотой власти сибирского губернатора и иркутского вице-губернатора⁵⁷. При губернской реформе екатерининской поры в Тобольск и Иркутск были назначены генерал-губернаторами

Кашкин и Якоби, теперь уже с оговоренными обязанностями; Тобольское и Иркутское генерал-губернаторства просуществовали до 1797 г. Все сибирские генерал-губернаторы до М.М. Сперанского жили в Петербурге, а в места назначения наведывались наездами.

В руках губернатора в 30—60-х гг. XVIII в. сосредоточивались административные, полицейские, финансовые, хозяйственные и военные функции. Губернатор и вице-губернатор назначались по представлению Сената Верховным Тайным советом, затем — Кабинетом, а с 1741 г. подбор и утверждение их кандидатур производился Сенатом⁵⁸. Губернатор действовал через губернскую канцелярию во главе с ее секретарем; канцелярские отделы занимались казначейскими, судебнополицейскими и хозяйственными делами, перешедшими к ней после ликвидации петровских местных учреждений (в 1726—1727 гг.); канцелярия присматривала также за провинциальными и уездными властями. Персонально на губернатора возлагалась ответственность за полноту сбора подушной подати, за денежные расходы местных властей; он выступал в качестве высшей судебной инстанции по отношению к провинциальным и городским судам (выше губернатора в этом смысле была Юстиц-коллегия). С 1727 г. губернатору подчинялись военные силы, расквартированные на подведомственной территории. Его полномочия регулировались "Наказом губернаторам и воеводам" 1728 г. В дополнение к этому в 1764 г. появилось "Наставление губернаторам", еще более усилившее статус губернаторов, в том числе правителя Сибири; отныне он был подсуден только императрице и Сенату (раньше губернаторов могли штрафовать коллегии).

Распространение при Екатерине II концепции "просвещенного абсолютизма" причудливым образом отразилось на системе управления Сибирью: Тобольская и Иркутская губернии (бывшие провинции) были романтически объявлены Сибирским царством⁵⁹. В резиденции тобольского губернатора водрузили трон, на котором тот принимал клятву о подданстве России от казахской и остяцкой знати. Сибири были дарованы герб и право чеканить собственную монету. Учреждение "царства" сопровождалось декларациями о стремлении к благоденствию всех жителей империи независимо от языков и конфессий. Такая автономия, конечно, еще больше увеличила полномочия сибирского правителя.

Сибирский приказ практически не вмешивался в деятельность губернских властей. Более того, ему было запрещено напрямую обращаться с указаниями к военным, даже ямщикам и другим сибирским жителям; общение допускалось только через столичные коллегии и канцелярии⁶⁰. Совершенно самостоятельно действовало Сибирское соляное комиссарство, ведавшее добычей и перевозкой соли⁶¹.

В соответствии с актом "Учреждения для управления губерний..." (1775 г.) сибирские губернаторы возглавили губернские правления; в каждой губернии были заведены казначейство, казенная и судебная палаты, приказ общественного призрения. Казенные палаты отчитывались не перед губернатором, а перед центральными органами — Камер-коллегией и Ревизией-коллегией, являясь их представителями на местах. Но поскольку по должности председательствовал в этих палатах вице-губернатор, то и финансовые вопросы оказывались в поле зрения губернской администрации.

Павел I, как говорилось выше, ликвидировал наместничество и звание генерал-губернатора. Трон "Сибирского царства" увезли в столицу, а Тобольская и Иркутская губернии со всей организацией управления обрели тот вид, который они имели в начале 70-х гг.⁶² Преемник Павла, только вступив на трон после убийства отца, обратил внимание на положение в сибирских окраинах. Едва ли можно согласиться с утверждением, будто Александр I и его либеральное окружение вознамерились управлять зауральским пространством на общероссийских основаниях, поскольку посчитали его завоеванным окончательно⁶³. Вспомним, что уже Екатерина Великая пыталась унифицировать управление всей державой.

Гораздо более убедительным основанием для преобразований начала XIX в. можно считать необходимость учета географических и социальных особенностей Сибири. Из-за удаленности края, больших расстояний между административными центрами, этнической разнородности и прочих факторов правительству Александра I было затруднительно контролировать губернии по общегосударственной модели. Поэтому возобладала идея введения в Сибири "особенного правления". В ходе нововведений 1803—1806 гг. вновь учреждается должность генерала-губернатора с подчинением ему всей Сибири⁶⁴, с правом независимо от центральных властей решать вопросы охраны порядка и снабжения в крае. В 1805 г. местному генерал-губернатору Селифонтову, а не губернскому правлению, как раньше, было доверено право назначения и отстранения чиновников, а затем переданы и все контрольно-ревизорские функции. Губернское правление ("губернское правительство"), состоявшее теперь из исполнительной и казенной экспедиций, превратилось фактически в орган по претворению в жизнь решений генерал-губернатора. К тому же, несмотря на намерения правительства, специального наставления по работе "правительства" губернии так и не было написано.

Местное управление в Сибири в послепетровскую эпоху осуществлялось на провинциальном, уездном, городском и волостном уровнях. Провинциальные и городские (уездные) воеводы, опиравшиеся на свои канцелярии и ратуши, обладали примерно теми же полномочиями, что и генерал-губернатор, но в пределах подведомственных местностей. На низшем уровне административные функции исполнялись приказчиками и волостными приказными избами. В деревнях выбирались сотские и старосты для распоряжения хозяйственными делами, раскладки податей и суда по малозначительным поводам. Органы самоуправления (магистраты) появились также в городах и порой довольно успешно занимались полицейским надзором, сбором налогов, организацией торгово-промышленных заведений, градостроительством и т. д. Однако серьезным тормозом в их деятельности было постоянное вмешательство губернской и провинциальной администрации, а также нечеткая разграниченность функций между городским, провинциальным и губернским звеньями управления⁶⁵.

Губернская реформа 70—80-х гг. XVIII в. на уездном, городском и сельском уровнях придала административным органам стереотипное устройство⁶⁶. На организации некоторых учреждений сказались специфика Сибири. Поскольку, как уже говорилось, дворянства в Сибири не было, невозможно было и внедрение выборных дворянских органов — предводителей дворянства, сословных судов. Для контроля за исполнением чиновниками своих обязанностей в крайних восточных областях (Нерчинской, Якутской, Охотской) устанавливались комендантские должности. В помощь правителям уездов повсеместно назначались заседатели⁶⁷. Все эти модификации в российском законодательстве объяснялись невозможностью стандартного управления огромными территориальными подразделениями Сибири.

Административные преобразования Павла I на местах затронули более всего государственных крестьян. "Учреждения" 1775 г. лишь констатировали существование крестьянского самоуправления, не задевая его сущности. В 1784 г. были созданы особые "Правила" по раскладке и выполнению крестьянских налоговых платежей и повинностей; хозяйственные и мелкие судебные вопросы возлагались на мирскую избу, в которой состояли выбранные на сходах старосты, старшины, сотские и сборщики податей. В 1797 г. сначала среди удельных, а затем и государственных крестьян вводилось официально волостное правление⁶⁸. Волость (до 3 тыс. ревизских душ) составлялась из "пятисотных" участков (по 500 душ) и управлялась волостным правлением. "Общество сельских обывателей" расценивалось как самостоятельная административная единица. Такой порядок просуществовал до 1822 г.

Наиболее заметным нововведением начала XIX в. оказалось очередное учреждение комиссарств и территориальных подразделений уездов⁶⁹. В Европейской России правительство решало вопросы земского управления, опираясь на помещиков, а

в Сибири за отсутствием таковых пришлось вводить институт земских частных комиссаров, обязанных вершить суд в малонаселенных местностях и периодически осматривать, объезжать подведомственный округ.

Заключая обзор управления Сибирью во второй четверти XVIII — первой четверти XIX в., можно сделать вывод о том, что сибирская администрация, с одной стороны, шла в русле общероссийского управления. Увеличивался штат чиновников, и все более изощренно регламентировалась его деятельность, все глубже в сферу управления городом и деревней проникал государственный контроль. Бюрократизация управления Сибирью имела для правительства особое значение из-за ее отдаленности, широких возможностей для злоупотреблений, укрывательства незаконных доходов тамошним чиновничеством. Однако разрастание чиновного персонала и подчинение ему все новых сфер жизни и деятельности сибиряков, напротив, увеличивали базу коррупции.

Особенности управления в крае, с другой стороны, вызывали необходимость автономности. Пройдя через период ведомственной децентрализации, Сибирь вновь обрела единоличных правителей в лице генерал-губернаторов, а в первые годы царствования Александра I власть главы сибирской администрации расширилась настолько, что сравнялась по полномочиям со статусом допетровского разрядного воеводы. "По сравнению с собственно Россией, — пишет М. Рэфф, — огромный сибирский субконтинент... жил еще в "московских" временах. Российские правители Сибири... более походили на старых воевод, чем на своих коллег в Санкт-Петербурге"⁷⁰.

Административные реформы М. М. Сперанского

В конце 1810-х гг. невиданные финансовые махинации и хищения сибирских управленцев всех рангов вызвали организацию очередной ревизии из столицы. Такие проверки, обычно направляемые Сенатом, случались и раньше, на этот же раз император поставил во главе комиссии бывшего пензенского генерал-губернатора М.М. Сперанского, назначенного в марте 1819 г. генерал-губернатором Сибири. Результаты проверки шокировали правительство: все три губернатора — сибирский (Пестель), томский (Илличевский) и иркутский (Траскин) — вместе с полусотней чиновников отправились под суд, около семисот чиновников было смещено. Итоги ревизии явились непосредственным толчком к новой административной реформе, хотя ее необходимость возникла и осознавалась гораздо раньше. Еще в 1801 г. в указе сенатору, присланному с ревизией в Сибирь, говорилось: "Сибирский край по пространству своему, по разностям собственного его положения, по состоянию народов, его населяющих... требует как в разделении, так и в самом образе управления особенного постановления"⁷¹.

М.М. Сперанский и его единомышленники видели явные недостатки административной системы и осознавали необходимость их законодательного устранения. Многие проблемы вытекали, как уже отмечалось, из специфики местных условий: огромных расстояний, большой удаленности друг от друга городских центров края. В ходе присоединения сибирских территорий сложилось чересполосное административное деление уездов и пограничных линий военного подчинения; при утверждении штата городов таковыми записывались малые поселки в пять-шесть строений (чтобы завести там чиновный персонал); в канцеляриях всех уровней сидела многочисленная и алчная бюрократическая номенклатура и т. д.⁷² Цели реформ виделись в ограничении особым "установлением" единоличной власти высшего сибирского начальства, в приближении его к реальным потребностям хозяйственного управления, сведении воедино надзорных органов, четком разграничении функций многочисленных инстанций управления, приспособлении их к местным условиям.

Принципиальная концепция реформы при этом базировалась на учете региональной географии, истории, бытовых и нравственных традиций населения.

По возвращении из сибирской поездки М.М. Сперанский вошел в состав специально учрежденного Сибирского комитета (под председательством графа Кочубея), который занялся рассмотрением проектов административных преобразований в регионе. В результате напряженной работы был составлен и в феврале 1822 г. "высочайше одобрен" пакет нормативных документов по управлению Сибирью: "Общее учреждение для местного управления Сибири" и частные правила об управлении некоторых областей; "Общий устав об управлении сибирских инородцев"; "Особенный устав об управлении сибирских киргизов"; "Устав о ссыльных"; "Устав о городских казаках" и некоторые другие. Осуществление норм, заложенных в этих документах, регулировал Сибирский комитет — теперь уже во главе с самим М.М. Сперанским, а позднее — графом А. Аракчеевым⁷³.

Сибирь разделили на две части (генерал-губернаторства) — Западносибирское с центром в Тобольске (с 1839 г. в Омске) и Восточносибирское с центром в Иркутске. Граница между ними проходила по Енисею, причем при разграничении учитывались самые различные факторы. Во-первых, великая река Енисей являлась естественным географическим рубежом. Во-вторых, по мысли реформатора, в каждой из двух частей оказывалось более или менее гармоничное сочетание собственной аграрной базы и неземледельческих районов. В-третьих, исторически сложившиеся внутриторговые маршруты сходились к Иркутску и Кяхте на востоке и к Ирбиту на западе края. В-четвертых, южная граница империи в Сибири четко делилась на восточную зону, оформленную договорами с Китаем, и западную, сложившуюся в результате исторических взаимоотношений с казахами. Генерал-губернаторства подразделялись на губернии, а они, в свою очередь, — на округа, волости и инородные управы. В результате административное устройство Сибири приобрело следующий вид: Западносибирское генерал-губернаторство включало Тобольскую и Томскую губернии и Омскую область, Восточносибирское — Иркутскую и вновь созданную Енисейскую губернию, Якутскую область и три особых управления — Троицкосавское пограничное, Охотское и Камчатское приморское⁷⁴.

Административное управление строилось по степеням: главное (на уровне генерал-губернаторства), губернское (губернии и области), окружное, волостное и инородное⁷⁵.

При генерал-губернаторе Сибири действовал Совет из назначаемых царем сановников, а также из высших должностных лиц генерал-губернаторства. Наблюдение за состоянием экономики, финансов и внутреннего порядка являлось его официальной задачей, негласной же функцией было предотвращение возможных злоупотреблений представителями власти.

Администрацию губернии возглавлял гражданский губернатор, входивший в губернский совет, который дублировал на более низком уровне Совет при генерал-губернаторе и имел к тому же полицейские полномочия. В областях действовали такие же советы, а так как все области находились в пограничных районах и там размещались войска, то областные начальники (губернаторы), в отличие от гражданских губернаторов, обладали полномочиями военного командования.

Округа различались по населению: в многолюдных учреждались общие окружные управления (окружной начальник и председатели окружных инстанций) и частные управления (суды, казначейство, медицинские заведения); в средненаселенных округах создавались только частные управления во главе с начальником округа; в редконаселенных — действовали только исправник и лекарь. У окружных начальников были в основном те же обязанности, что и у вышестоящих лиц губернского управления, но на них возлагались еще ежемесячный осмотр и ревизия острогов и раскладка повинностей среди населения области⁷⁶. В многолюдных городах административная власть принадлежала городничему вместе с сословной думой, а в

малолюдных — старосте, избиравшемуся из горожан. В целом бюрократический штат приводился в систему и значительно сокращался. Во множестве сибирских "медвежьих углов" теперь не предусматривалось насаждения присутственных мест, создания начальственных должностей.

Волостное правление было таким же, как в Европейской России. Администрацию составляли волостной голова, староста и писарь, ежегодно избиравшиеся "поверенными" от каждого селения. В деревнях действовали старшины и десятские. Крестьянские начальники должны были следить за выплатой податей, составлять бумаги — рапорты исправнику и разбирать мелкие правонарушения⁷⁷.

Нетрудно убедиться, что М.М. Сперанскому удалось построить по одной схеме план управления на всех административных уровнях. Ответственность за подведомственную территорию возлагалась на главу администрации, который действовал совместно с совещательным органом. Структура таких органов тоже была идентичной, но на низших уровнях управления они были выборными (на низших, за исключением дворянства, выборность не допускалась). Более того, удалось разграничить компетенцию разных чиновных учреждений, жестко отделить судебную сферу от финансовой, а их вместе — от непосредственно управленческой (по крайней мере, формально). Таким образом, один из основных источников чиновного произвола и взяточничества (а именно путаница и дублирование функций разных ведомств) был ликвидирован.

Однако многие либеральные намерения М.М. Сперанского так и остались на бумаге, его реформа не во всем достигла своих целей. Так, в частности, советы не превратились в противовес власти генерал-губернаторов и губернаторов, которые в общем-то остались такими же полновластными владыками, какими были смещенные и отправленные в тюрьму М.М. Сперанским в 1819—1821 гг. чиновники. Идея бюрократического контроля над "номенклатурной машиной" не оправдала себя. Несмотря на детальное перечисление в законе их прав и обязанностей, местные органы не получили реальной самостоятельности и оказывались, как и прежде, жестко встроенными в традиционный механизм управления империей. Любая инициатива снизу обычно наталкивалась на инертность вышестоящих органов, либо не понимавших существа дела, либо вымогавших взятки. Серьезно мешало и отсутствие гласности в действиях административных структур. Выходящие из недр канцелярий документы спускались вниз по инстанциям уже в виде готовых указаний и требований, ни о каком обсуждении их населением не могло быть и речи. Собственно, и вся реформа М.М. Сперанского представляла собой такой же "высочайший рескрипт", который начал выполняться местным чиновничеством не из солидарности с планами реформатора, а по привычке исполнять приказы начальства.

На судьбе реформы и ее отдельных положений неизбежно сказались и краткость пребывания М.М. Сперанского в Сибири, недостаточное знакомство с ее жизнью, и неспособность провинциального чиновничества воспринять его идеи⁷⁸. Тем не менее замыслы Сперанского в целом соответствовали вызову времени, так как установленная по его проектам структура территориально-административного деления продержалась несколько десятилетий. Это подчеркивает разумность предложенных им мер, поскольку в предыдущую эпоху, в XVIII в., нескончаемые преобразования в Сибири лишь усугубляли накопившиеся проблемы и не приводили к стабильному управлению.

Управление Сибирью со второй четверти XIX в. по 1917 г.

Разделение Сибири на два генерал-губернаторства сохранялось более полувека. Изменения в административном районировании в дальнейшем касались главным образом Восточной Сибири, что было связано с освоением Дальнего Востока. На западе же самые большие изменения выразились в преобразовании в 1838 г. Омской области в пограничное управление, что было связано с введением новой

административной структуры на территории Казахстана, а также с ликвидацией Западносибирского генерал-губернаторства: существование подобного института управления на этой территории перестало соответствовать своему назначению. Губернии Западной Сибири по экономическому потенциалу и населенности начинали приближаться к европейским регионам, да и сам статус генерал-губернаторства более подходил для новых присоединенных регионов — Туркестана и Дальнего Востока, а не для Западной Сибири, уже триста лет входившей в состав России. Поэтому в 1882 г. по результатам специальной комиссии Министерства внутренних дел это генерал-губернаторство было отменено, а Тобольская и Томская губернии переведены на общероссийское положение.

Крупные перемены происходили в Восточносибирском (с 1887 г. — Иркутском) генерал-губернаторстве. В 1851 г. образовалась Забайкальская область с центром в Чите, составленная из двух округов Иркутской губернии. Тогда же Якутскую область выделили из Иркутской губернии, поставили там гражданского губернатора (в Забайкалье, как в других пограничных владениях, был назначен военный губернатор) и подчинили его напрямую генерал-губернатору.

Освоение Россией Приамурья вызвало необходимость проведения внутреннего разграничения. Тем более что после заключения Айгунского договора с Китаем в 1858 г. у империи в этом направлении оказались развязаны руки. Еще в 1856 г. была создана Приморская область, включавшая бывший Охотский округ, бывшую Камчатскую область, Чукотку и острова⁷⁹. Центр области располагался в г. Николаевске, резиденции военного губернатора. В 1858 г. область разделили на две части: за одной осталось название Приморской области, другая получила наименование Амурской (с центром в Благовещенске).

Военная активность России на Тихом океане, соседство с Китаем и Японией требовали усиления местной административной власти. Снова с подачи комиссии Министерства внутренних дел был принят план передела азиатской части России⁸⁰. Правда, касался он в основном Дальнего Востока и сводился к идее об учреждении там нового генерал-губернаторства, что и было осуществлено в 1884 г. Приамурское генерал-губернаторство с центром в Хабаровске состояло из Амурской, Забайкальской и Приморской областей во главе с военными губернаторами.

На территориальной структуре Сибири отражались и политические события. Так, в преддверии войны с Японией на Дальний Восток был назначен наместник с чрезвычайными полномочиями, но после подписания мира наместничество было отменено. Или другого рода пример, когда для ослабления революционного движения Забайкальскую область в 1906 г. передали в Иркутское генерал-губернаторство.

В 1909 г. Приморскую область поделили на три — Приморскую, Сахалинскую и Камчатскую.

Таким образом, к 1917 г. на территории Сибири располагались: Тобольская и Томская губернии; Иркутское генерал-губернаторство, состоящее из областей Забайкальской и Якутской, губерний Енисейской и Иркутской; Приамурское генерал-губернаторство с областями Амурской, Камчатской, Приморской и Сахалинской. Кроме того, на территории Восточной Сибири находились земли казачьих войск и горных округов; формально в ведении иркутского генерал-губернатора пребывал Урянхайский протекторат.

В организации управления Сибирью в середине XIX — начале XX в. просматривалась тенденция к увеличению объема полномочий исполнительной власти, что сопровождалось ростом количества уездов и соответственно администрации. Передача высшему звену управленцев большей власти компенсировалась личной ответственностью их перед монархом⁸¹. В организации же управления на уровне генерал-губернаторства предпринятые М.М. Сперанским меры в основном привели к сохранению статуса администрации.

Будучи гражданскими и воинскими начальниками, сибирские генерал-губернаторы, как это ни странно, не имели детальной нормативной базы для своей деятельности. основополагающие принципы их должностного ранга, заложенные еще в екатерининских "Учреждениях для управления губерний", сохранились и в XIX в. Уставы М.М. Сперанского и позднейшие инструкции не внесли радикальной новизны. Незначительные уточнения 1870-х гг. касались контроля над горнодобывающей промышленностью и учебными заведениями. Все большее внимание уделялось наблюдению за "состоянием умов" населения, что было связано с постепенным распространением либеральных и леворадикальных идей во второй половине XIX в. Пожалуй, единственным крупным нововведением оказалось то, что генерал-губернаторам поручалось командовать казачьими войсками на востоке страны. Генерал-губернаторы назначались императором, но входили в административную номенклатуру Министерства внутренних дел. Соответственно все обязанности по обеспечению правопорядка возлагались на главные управления Западной и Восточной Сибири. Кроме того, вся Сибирь составляла единый жандармский округ (один из пяти, по закону 1827 г., или из семи — по закону 1836 г.) с центром в Тобольске⁸².

Подчиненные генерал-губернаторам полиция и жандармские силы III Отделения образовывали мощный механизм сохранения внутригосударственной стабильности. За генерал-губернаторами сохранялись также прежние, идущие от допетровских воевод функции дипломатических сношений с южными соседями, и именно это способствовало присоединению Тувы к России в 1914 г. Переписка и переговоры между Петербургом и тувинской знатью шли исключительно при посредничестве иркутской канцелярии.

Сильная власть на местах не спасла население от чиновного произвола. Ревизии 1846—1847 и 1851 гг. показали, что надежды М.М. Сперанского на повышение цивилизованности провинциальной администрации потерпели крах: взятки и поборы продолжали процветать. Изрядно подорвали престиж верховной местной власти и неудачные попытки устройства аракатеевских военных поселений в Сибири. К 1870—1880-м гг. окрепло общественное мнение об архаичности института генерал-губернаторства и главных управлений. Как писало "Восточное обозрение" в апреле 1882 г., "они не выполнили ни одной из своих задач... Бюрократические советы оказались слабыми, вялыми, заражались канцелярской рутинной и явились вполне бессильными"⁸³. Наконец, и правительство убедилось в анахронизме управления всей Сибирью "по Сперанскому". В 1882 г. одновременно с учреждением Степного генерал-губернаторства было расформировано генерал-губернаторство в Западной Сибири. Соответственно распускалось и главное его управление. Как уже говорилось. Тобольская и Томская губернии стали отныне подчиняться непосредственно столице, а их административная структура была аналогичной губерниям Центральной России.

Генерал-губернаторство Восточной Сибири решили все-таки сохранить, изъяв из его юрисдикции несколько областей для формирования еще одного генерал-губернаторства в Приморье. В 1887 г. главное управление Восточной Сибири было заменено Канцелярией иркутского генерал-губернатора, разделенной на отраслевые делопроизводства: финансовое, медицинское, тюремное, полицейское и прочие.

Губернские и областные управления сохранялись и выполняли приблизительно те же функции на своих территориях. На Дальнем Востоке, в созданных вновь областях, основывались также канцелярии военных губернаторов.

Такая довольно унифицированная система продержалась до падения монархии в России. Весной — летом 1917 г. обязанности губернаторов перешли к председателям губернских земских управ — комиссарам Временного правительства. Возникавшие на местах комитеты общественной безопасности (или общественных организаций) тоже иногда признавались правительством в качестве местной власти.

В сибирских округах во второй половине XIX в. по-прежнему сохранялись исправники. Участки в округах управлялись земскими заседателями, которые являлись

судебной и полицейской инстанцией и наблюдали за волостными и сельскими органами власти. В северо-восточных районах края, где преобладало коренное население, округа делились на улусы, а улусы — на наслеги.

Городская власть в Сибири была реформирована так называемым городским положением 1870 г.: городские думы избирались на четыре года по имущественному цензу, а не по сословному принципу. Обладая правом издания постановлений по вопросам городского благоустройства и торговли, они не располагали механизмом реализации своих решений и были в сущности хозяйственными филиалами губернских органов.

Общероссийская земская реформа не распространялась на Сибирь, поскольку здесь отсутствовало сословие дворянства. Будь земские органы введены в крае, большинство их членов ("гласных") оказались бы крестьянами, а это противоречило социальной политике правительства⁸⁴. Среди дополнительных трудностей внедрения земства в Сибири следует отметить довольно большой процент населения с особым статусом (коренных народов и казачества) и обширные, редко населенные пространства, почти недоступные для организации⁸⁵. Однако с распространением либеральных идей среди местной интеллигенции вопрос о введении земства в Сибири стал обсуждаться на страницах печати и в публичных дискуссиях. Реальные шансы на успешное решение этой проблемы появились после начала работы сибирских делегаций в Государственных думах. Однако подготовленный депутатами-сибиряками проект распространения на Сибирь земского положения 1890 г. был отклонен Государственным советом, несмотря на поддержку Думы⁸⁶.

Принятое в 1879 г. "Положение о преобразовании общественного управления крестьян Западной Сибири" в 1882 г. было распространено и на сельское население восточных генерал-губернаторств. Должностные лица волостных и сельских управлений — волостные старшины, старосты, сборщики податей и др. — избирались на сельских сходах. За сельскими делами продолжали следить исправники, а на уровне округа устанавливалось "окружное по крестьянским делам присутствие".

Всеобщая бюрократизация уже докатилась и до низших звеньев администрации: волостные правления превратились в небольшие присутственные места⁸⁷, которые "производили" справки для вышестоящего начальства и циркуляры для подчиненных. На волостном уровне особенности Сибири отразились следующим образом. Если в европейской части России население волости ограничивалось цифрами 300—2000 душ, то на сибирских просторах допускалась намного меньшая численность обитателей волости. Ведь чтобы добиться требуемого "Положением" количества, понадобилось бы объединять в одну волость громадную территорию, недоступную для контроля со стороны местных властей. В самых малонаселенных местах, по закавказскому примеру⁸⁸, разрешено было организовывать сельские общества.

Специфика проявилась также и в предоставлении экстраординарных полномочий крестьянским начальникам. Эта должность пришла на смену должностям бывших окружных начальников — земского заседателя (1822—1890 гг.) и пристава (1890—1897 гг.). По "Временному положению о крестьянских начальниках и губерниях Тобольской, Томской, Енисейской и Иркутской" (1897 г.)⁸⁹ пост крестьянского начальника вводился в русских волостях; ему предоставлялось право отмены решений сходов, наложения арестов и штрафов, рассмотрения дел о земельной аренде, в общем, вмешательства во все дела волости. Следует заметить, что судебные функции совпадали в данном случае с прерогативами мирового судьи, и именно для Сибири правительство пошло на такое дублирование, ведь из иного места до ближайшего мирового судьи требовался месяц пути по болотам и лесам!

После Февральской революции власть в сибирских городах перешла к главам городских дум, а в сельской местности — к волостным и сельским комитетам. Предполагалось в дальнейшем создать на их основе органы земского самоуправления. Кое-где даже образовались комиссии по выборам земских гласных, но подобные

инициативы не встретили широкой поддержки крестьянства: организацией земства занялись прежние бюрократы, не пользовавшиеся доверием в народе, да и какой-то пользы для себя от земства крестьяне не ждали.

Области особого управления

Несмотря на то что управление Сибирью в целом отличалось от общеимперского нормативного стандарта, на сибирских просторах выделялись регионы с еще большими административными особенностями. Существование таких регионов обычно объяснялось их пограничным положением, социальной и сословной спецификой населения (области расселения казачества), а также экономическими соображениями (места добычи полезных ископаемых).

В рассматриваемый период в Сибири существовали кабинетские земли и горные округа. Владения Кабинета его императорского величества в Сибири представляли собой горные округа, то есть территории шахт, металлургических заводов, поселений приписанных к ним удельных крестьян, а также земли коренных жителей — алтайцев и бурят. Сформированные еще в XVIII в. Алтайский и Нерчинский округа не имели четко очерченных границ, и лишь в 1915 г. началось такое размежевание на Алтае⁹⁰. Центрами округов были соответственно Барнаул и Нерчинский завод (не путать с г. Нерчинском), с 1902 г. "столица" Нерчинского, или Забайкальского, округа переместилась в Читу. Округа делились на уезды и номинально входили в соответствующие губернии и генерал-губернаторства, но фактически в них действовала собственная администрация. Правда, поначалу, в XVIII в., Алтайская область, где непосредственно располагались Колывано-Воскресенские заводы, образовывала отдельное подразделение, поскольку находилась к югу от освоенной и разбитой на уезды территории⁹¹.

М.М. Сперанский, ратовавший за административное единообразие Сибири, настоял было на передаче управления (но не собственности) заводов и всех их владений в ведомство Министерства финансов. Однако в 1855 г. горные округа вновь были переданы Кабинету.

Алтайский округ в 1747—1779 гг. и в 1797—1861 гг.⁹² управлялся Канцелярией горного начальства. Горные власти были абсолютно независимы от губернских. Хотя уездное деление не имело практического значения, воеводские канцелярии все же были образованы, но с обязательным подчинением во всем администрации горного ведомства. Приказчики — низшее слободское звено управления — сначала входили в систему горнозаводской и общегосударственной власти одновременно, затем их полностью подчинили начальству заводов⁹³. Губернские инстанции принимали участие в делах округа только в тех случаях, когда необходимо было разбираться в уголовных преступлениях.

Округ возглавляли главный командир заводов и орган, в разное время именовавшийся по-разному: Канцелярия горного начальства, Горная экспедиция, Горное правление, Главное управление округа и др. Главный командир являлся представителем кабинетского ведомства, но непосредственно подчинялся руководящей инстанции горных заводов империи — Берг-коллегии, Сибирскому обер-бергамту, Горному управлению. В период подчинения округов Министерству финансов в первой половине XIX в. "главным начальником Алтайского округа" был томский губернатор, хотя Главное управление округа продолжало находиться в Барнауле⁹⁴.

Крестьянская жизнь регулировалась удельными конторами — органами Министерства двора и уделов, в ведении которого находилось все управление кабинетскими землями.

В марте 1917 г. постановлением Временного правительства земли Кабинета отошли в казну, но административные горные округа остались. Помимо Алтайского (Колывано-Воскресенского) и Нерчинского (Забайкальского) округов на территории

Сибири в начале XIX в. существовали другие "горные" административные подразделения, созданные в недавно присоединенных районах: округа Джалиндинский, Буреинский, Зейский в Амурской области, Приморский и Уссурийский в Приморской области, Олексинско-Витимский приисковый — в Якутской области (затем он был передан в Иркутскую губернию). Сравнительно небольшие новые округа единолично управлялись горными исправниками или окружными горными инженерами.

Пограничные и приморские управления

Установление особого режима пограничных управлений диктовалось спецификой раннего этапа освоения дальних восточных пределов континента, когда небольшие военные отряды оказывались подчас единственными представителями русского населения и российской государственности в присоединенных районах. Отдаленность и малонаселенность этих мест заставляла правительство передоверять управление ими местным воинским начальникам.

В 1731 г. из Якутского уезда Иркутской провинции было выделено Охотское приморское управление, которое распространялось на Охотское и Берингоморское побережья, Анадырский край, Камчатку и российские острова в Тихом океане. Оно подчинялось иркутской провинциальной канцелярии, и начальником его стал не уездный воевода, а администратор с придуманным в Сенате званием главного командира и с собственной канцелярией.

В результате нововведений в начале XIX в. статус охотского правителя был уточнен: он стал называться морским начальником, числился по морскому департаменту и управлял портом и округом по инструкциям от иркутского губернатора⁹⁵. Таким образом были слиты гражданское и военное (в данном случае портовое, военно-морское) административные начала. Явное отличие от общероссийских порядков объяснялось временным характером этих мер, что официально обозначалось как "предварительное правление"⁹⁶. Основательные же нормативные документы были выработаны только в 1812 г. "Положение" для Камчатки и Охотского порта, подчиненных Якутскому областному правлению, рассматривало местного администратора в качестве заведующего "морской частью" как морского чиновника, "земскую" — как исправника, "судную" — как уездного судью⁹⁷.

По предложению М.М. Сперанского в 1822 г. Охотское управление было переименовано в Приморское и получило руководящий штат из начальника, заместителя и канцеляристов. Кроме обычных административных функций начальник командовал портом, подчиняясь при этом Иркутскому губернскому правлению⁹⁸.

С основанием Петропавловска-Камчатского значение Охотского порта резко уменьшается, основные заботы, связанные с тихоокеанским флотом, оказываются сконцентрированными на Камчатке, и в 1849 г. Приморское управление закрывается. Его территория вливается в Якутскую область на правах округа и попадает под обычный надзор исправника.

Камчатка до 1731 г. подчинялась Якутску, откуда приезжал приказчик (комиссар). По приезде он рассылал по острогам казаков во главе с управителями — местной властью. С 1731 г. то Сенатом, то иркутским провинциальным воеводой, а иногда и главным командиром Охотского порта стали назначаться командиры Камчатки, резиденцией которых был поселок Большерецк, а затем — Нижнекамчатск. Удаленность камчатской администрации породила бесконтрольность и злоупотребления, поэтому в 1783 г. начальство подчинило Камчатку сравнительно близкой Охотской области.

В ходе реализации реформы Камчатка была преобразована в отдельную область с центром в Верхнекамчатске, во главе с комендантом ("правителем области Камчатской") и областным правлением. Оказалось, однако, что ресурсов края недостаточно для поддержания областного статуса, и в 1812 г. областное правление

было ликвидировано. За управляющих остались начальник Камчатки, его помощник, секретарь и объездной комиссар, находившиеся в подчинении сибирского генерал-губернатора⁹⁹. В 1822 г. начальник Камчатки получил права, аналогичные портовому начальнику Охотска.

По мере освоения Дальнего Востока возрастала стратегическая роль полуострова. Петропавловск, по предложению генерал-губернатора Восточной Сибири Н. Муравьева, сделали главным портом России на Тихом океане. Поэтому в 1849 г., одновременно с упразднением Охотского приморского управления, Камчатка вновь стала самостоятельной областью, фактически губернией¹⁰⁰, во главе с военным губернатором из морского ведомства. Областные штаты определялись специальным "Положением" 1852 г. Область делилась на Петропавловский и Гижигинский округа, возглавлявшиеся исправниками. В сферу компетенции камчатского военного губернатора в то время было передано и Нижнее Приамурье. Позднее Нижнее Приамурье подверглось территориальному районированию и получило собственную администрацию. В 1889 г. Камчатская область была включена в Приамурское генерал-губернаторство, в составе которого пребывала до 1917 г.

В 1803 г. в Забайкалье, на границе с нынешней Монголией, в г. Троицкосавске, была учреждена пограничная канцелярия, которая в 1822 г. преобразовалась в пограничное управление (по "Учреждениям" М.М. Сперанского)¹⁰¹. Пограничный начальник и пограничное правление контролировали три территориальных участка, каждый из которых находился в ведении дистанционного начальника (пристава), назначаемого из казаков иркутским гражданским губернатором. Функции пограничной службы были обычными для местной администрации, но к ним добавлялась забота о вооруженной охране границы и обеспечении безопасности торговли. В 1851 г. Троицкосавск с близлежащими слободами объединились в особое градоначальство, подчиненное напрямую генерал-губернатору, а в 1863 г. вошли в состав области Забайкальского казачьего войска.

Среди сибирских областей особое положение занимала и Омская область в степной полосе Сибири. Согласно "Учреждениям" 1822 г.¹⁰², она была расчленена на четыре внутренних и три внешних округа и имела три степени управления — областное, окружное и волостное (станичное). На вершине иерархии стояли областной начальник и областное правление, администратором низшего уровня был командир эскадрона (эскадрон соответствовал станице). В 1830 г. внутренние округа области были переданы в ведение Тобольской губернии, а внешние в 1838 г., по представлению главного управления Западной Сибири, преобразованы в Омское пограничное управление, влившееся в 60-х гг. в Акмолинскую область.

Почти на всем своем протяжении южные границы Сибири охранялись казаками, административно-войсковая организация которых заслуживает особого рассмотрения.

Казачество

После покорения Сибирского ханства казаки-пришельцы стали обосновываться в городках и острогах края. Правительство поддерживало казачью организацию в Сибири, в отличие от буйных донцов и волжан. Причины нам уже известны: это удаленность от центра, слабость административного аппарата, отсутствие частного землевладения и, следовательно, поместного дворянства — социальной опоры правительства. В XVII в. на территории края сформировалось войско, организованное по станичному принципу, во главе с выборными атаманами и сословными советами (аналогами южных казачьих кругов)¹⁰³. Отношения с воеводами складывались непросто: казачество оберегало свое автономное устройство, а разрядные и уездные власти пытались рассматривать подведомственные территории как сферу своего безраздельного господства.

В 1701 г. указом Петра I казаки малолюдной еще Восточной Сибири объединяются в Якутский полк, но в 1760-х гг. его расформируют — теперь по уездным командам. Особо были выделены казаки пограничной службы, они распределялись по восьми дистанциям под командованием приставов и троицко-савского коменданта. Необходимость обороны государственных рубежей вынуждала принимать в казачье сословие и нерусское население. Еще в XVII в. отдельные подразделения войска набирались из украинцев и ссыльных поляков. В 1764 г. Атагановский, Ашебагатский, Цонгольский и Сатраловский роды селенгинских бурят образовали четыре полка шестисотенного состава; незадолго до этого из прибайкальских тунгусов (эвенков) набрали пятисотенный конный полк¹⁰⁴. Ставшие казаками аборигены освобождались от ясака и получали денежное жалованье, но обязывались служить в полках, пока позволяли возраст и здоровье.

В начале XIX в. регулярная армия была отведена от южносибирских пограничных линий, и их охрана целиком легла на казаков. Главный начальник сибирских пограничных линий Глазенап занялся созданием боеспособных частей, в чем нашел "августейшую" поддержку. В 1808 г. Александр I утвердил разработанное Глазенапом Положение о Сибирском линейном войске, где оговаривались условия службы, а в следующем году прислал десять полковых знамен. Войско строилось по образцу уланских армейских подразделений и возглавлялось атаманом¹⁰⁵. Основными задачами линейных полков стало укрепление российской власти на Востоке, сопровождение торговых караванов из Сибири в Среднюю Азию и Сынцзян; позднее к этому добавилась еще и помощь западносибирской администрации в строительстве военных поселений.

Упорядочение статуса казачества, расселенного по разрозненным таежным острогам Восточной Сибири, произошло по инициативе М.М. Сперанского. "Устав о городских казаках" объявлял о создании Тобольского городского и Сибирского Татарского казачьего полков в Тобольской губернии, Иркутского и Забайкальского казачьих полков в Иркутской губернии, Енисейского, Томского и Якутского в соответствующих губерниях и Якутской области. Полки состояли из сотен. Военно-административными отделениями полков являлись команды, дислоцированные в отдельных населенных пунктах (Томская, Кузнецкая и Нарымская команды Томского полка, Охотская, Якутская и Гижигинская команды Якутского полка и т. д.)¹⁰⁶. Было также учреждено Троицко-савское пограничное управление, о чем сказано выше.

"Устав о городских казаках" действовал почти без изменений до 1870-х гг., но количество управлявшихся по уставу казаков постоянно уменьшалось. С 1851 г. начался перевод их из гражданского (полицейского) ведомства в военное. Иркутский и Енисейский полки в 1867 г. были расформированы, Тобольский, Сибирский Татарский и Томский полки включались в состав Сибирского линейного войска, командование которого находилось в Омске. Забайкальский полк (уже как конный казачий, а не городской) вместе с полками бурят и эвенков составил Забайкальское казачье войско, куда также вошли Верхнеудинские станичные округа (они появились в начале XIX в.) и все пограничные казаки окрестных земель. Все вместе они выставляли шесть конных шестисотенных полков (четыре русских и два "инородческих")¹⁰⁷, объединенных в две конные бригады, которые рассредоточивались по всей монгольской границе. Войско не занимало сплошной территории: селения казаков перемежались с обычными крестьянскими деревнями. Сначала оно делилось на три отдела (округа), в 1895 г. прибавился четвертый. Отделы включали станицы и поселки, жители которых также служили в войске.

Военное управление в иерархическом отношении делилось на главную и местную ступени¹⁰⁸. К первой относился генерал-губернатор Восточной Сибири, ко второй — войсковой наказной атаман, бригадные и сотенные управления. Атаман распоряжался в военных делах через особый орган, называемый дежурством, в гражданских вопросах — через войсковое правление (на правах гражданского губернатора). Бригадные и

сотенные управления во главе со своими командирами тоже соединяли военную и гражданскую власть. В ходе общероссийской военной реформы в устройстве войска произошли значительные изменения: контроль над финансами возлагался на Читинское областное казначейство; дела о правонарушениях, не связанных со службой, передавались общегражданским судам; школы переводились в компетенцию Министерства просвещения. Урезание автономии сопровождалось также изменениями в порядке призыва и комплектования частей. Звание наказного атамана соединялось с должностью военного губернатора Забайкальской области. Атаманская канцелярия и все прежние войсковые административные учреждения упразднились, их место занимали соответствующие областные организации (областное правление и войсковое хозяйственное правление). Командование войском состояло теперь из штаба и управлений отделов.

В конце 1880-х гг. во главе всех казачьих войск империи был поставлен наследник престола цесаревич Николай. Непосредственно же забайкальские казаки подчинялись наказному атаману Приморских казачьих (Амурского и Забайкальского) войск, который являлся одновременно приамурским генерал-губернатором и командующим войсками Приамурского военного округа. Перед ним отчитывались областное и хозяйственное правления и штаб. Областное правление действовало посредством окружных исправников, а те — через земских заседателей. Штаб имел своими представителями на местах атаманов отделов и начальников частей. На низовом уровне управляли станичные и поселковые атаманы и правления вместе со станичными судами и поселковыми сходами. В бурятских полках были сотенные правления во главе с председателями.

В 1856 г. переселенный на Амур казачий полк взял под охрану береговую линию. По проекту генерал-губернатора Н. Муравьева в 1860 г. эти казаки составили отдельное Амурское войско¹⁰⁹. В начале XX в. здесь насчитывалось 11 станичных округов, которые были разбиты на участки во главе с участковыми из войсковых офицеров, подчиненными войсковому правлению. Административная структура в основном соответствовала принятой в Забайкальском войске.

Обострение политической ситуации на Дальнем Востоке в 1880-х гг. потребовало усиления военного присутствия России в Приморье. Уссурийский полубатальон Амурского войска в 1889 г. был преобразован в Уссурийское казачье войско. Его область делилась на 3 участка и 6 станичных округов, а управление осуществлялось по изложенной выше схеме. Административным центром войска считался Владивосток, резиденция уссурийского наказного атамана — военного губернатора Приморской области¹¹⁰.

Все казачьи войска Сибири подчинялись высшей гражданской власти в губерниях. Следовательно, несмотря на автономию, они представляли собой один из элементов административной структуры империи.

Русская Америка

В течение XVIII в. в результате морских экспедиций российские торговцы и промышленники начали закрепляться на островах северной части Тихого океана и северо-западном побережье Американского континента. После походов и открытий А. Чирикова в 1728—1741 гг. Россия объявила территорию Северной Америки севернее 55° с. ш., включая Алеутские и более северные острова, своей собственностью. Во второй половине 1780-х гг. на берегах полуострова Аляска устанавливаются металлические доски с декларациями о принадлежности этих земель империи¹¹¹.

Впервые Русская Америка оказалась выделенной в самостоятельную единицу при изменении в 1796 г. системы сибирских наместничеств. Побережье Аляски с островами объявлялось особой частью Иркутской губернии¹¹². Однако восточносибирские власти не обрели реальной возможности осуществить свои полномочия, так как все вопросы,

связанные с освоением американских владений, их управлением, находились в компетенции торгово-промышленной Российско-Американской компании.

Основатель ее Г. Шелихов составил план утверждения компании на новоприобретенных территориях — в "Славороссии" После одобрения в иркутской и столичной канцеляриях проектов началось административное обустройство. Частная по форме компания всегда контролировалась правительством и приравнивалась к государственному ведомству. Для контроля над ней в 1799 г. учреждается пост корреспондента (или протектора), а в следующем году создается правление компании в Петербурге. Императорский манифест по этому поводу гласил, что компании разрешалось "пользоваться всеми промыслами и заведениями по берегу Америки, тако ж на островах Курильских, Алеутских и других по Северо-восточному океану лежащих"¹¹³ Для более жесткого правительственного контроля в 1804 г. был создан временный комитет (с 1813 г. — постоянный совет) из трех акционеров, один из которых назначался царем. В компетенции данного органа находились политические вопросы; коммерческими же делами всецело распоряжалось главное правление. Главным правителем с 1818 г. всегда становился морской офицер¹¹⁴, что позволило, как об этом уже говорилось, военному ведомству прибрать к рукам управление в российских колониях. Таким образом, в конце XVIII и в первые десятилетия XIX в. Российско-Американская компания превратилась по существу из торгово-промышленной организации в государственное учреждение по освоению американских владений России.

За годы существования Русской Америки здесь возникло почти 60 русских поселений. Наиболее населенными оказались острова Алеутского архипелага — Кадьяк и Уналашка, остров Ситха, а также форт Росс в Калифорнии¹¹⁵. Главный правитель, обладавший неограниченной властью, сначала жил в поселке Ситха, считавшемся "столицей" Русской Америки. Американские владения делились на отделы под управлением контор во главе с приказчиками. При образовании Российско-Американской компании отделов и контор было по четыре, а ко времени продажи Русской Америки стало шесть: Атхинский, Кадьякский, Курильский, Михайловский (Северный), Ситхинский, Уналашкинский.

Аборигенное население Аляски и островов обычно подразделялось в документах компании на "действительно зависимых" (островные и береговые алеуты), "полузависимых" (индейцы внутренней Аляски и эскимосы южного и северного ее побережья) и "совершенно независимых" (тлинкиты)¹¹⁶ Если "полузависимость" атапаскских племен сводилась лишь к меновой торговле с русскими поселенцами, то алеуты испытали на себе всю тяжесть непосредственного правления компании. Туземцы привлекались конторами для морского промысла и строительства русских поселков ("оседлостей"). Это право компания получила в 1821 г. Несмотря на то что указом Павла I (1799 г.) запрещалось брать ясак и прочие подати с коренных американцев, повинности в пользу компании оказывались довольно значительными. Алеутских предводителей (русские называли их тойонами — по аналогии с якутской племенной знатю) избирали по российской инструкции на неопределенный срок из знатных и удачливых на охоте островитян. Тойоны подчинялись начальникам отделов; из ведомства главного правителя им шло жалованье (250 рублей в год), подарки и иногда медали за усердие. Чтобы облегчить наблюдение над этой группой подданных, руководство компании решило учредить пост главного тойона. С 1842 г. его стал утверждать в должности сам император. Тойоны должны были назначать алеутов на промыслы, следить, чтобы они ловили рыбу только ради пропитания, а не обмена. Помимо тойонов, фактически превратившихся в приказчиков компании, главное правление подбирало также низший слой алеутского руководства — управляющих и байдарочников. Использование аборигенов облегчалось практикой насильственной концентрации жителей разрозненных островов в крупных поселках. Оторванные от родных мест, под гнетом тяжелых работ, алеуты в этих сборных пунктах страдали от

голода и болезней. Отлучаться из поселков без дозволения начальства (тойонов) им не разрешалось.

С деятельностью Российско-Американской компании связана авантюрная попытка установления российского владычества на Сандвичевых (Гавайских) островах. Сотрудник компании доктор Г. Шеффер втерся в доверие к одному из местных правителей, которому требовалась вооруженная помощь в междоусобной борьбе, и в 1817 г. уговорил того подписать на имя Александра I прошение о принятии его владений под покровительство России. Шеффер успел обратиться "короля" в российское подданство и получить от него в подарок "половину острова Вагу с жителями"¹¹⁷. При этом компании были гарантированы удобные портовые гавани, право строительства факторий и монополия на торговлю сандаловым деревом. Царь и Министерство иностранных дел, оценив политические последствия протектората над Гавайями, наотрез отказались вступать в какие-либо отношения с "его величеством Тамари Таевичем". В 1819 г. последние русские поселенцы оставили Гавайские острова.

Урянхайский край (Тува)

До 1911 г. Тува входила в состав Цинской империи. После падения Цинской династии в результате народно-освободительной революции в Китае Тува обрела независимость. Ее территория делилась на 9 округов-хошунов во главе с князьями-нойонами. Верховным правителем являлся князь крупнейшего хошуна с титулом амбын-нойон. В 1911—1913 гг. тувинская знать и духовенство неоднократно обращались к российскому правительству с просьбами принять страну под покровительство. Приводились такие доводы в пользу этой меры: экономическая мощь России, особенно в сравнении с соседней Монголией, тоже претендовавшей на овладение Тувой; военная мощь России, необходимая для защиты от монгольских вторжений и волнений подданных; тесные исторические связи местного тувинского населения и пришлых русских крестьян, во множестве переселявшихся в Туву (главным образом в период столыпинских реформ). При этом оговаривались два условия: нойоны и ламы просили, во-первых, сохранить в неприкосновенности традиционный порядок управления; во-вторых, не препятствовать функционированию и распространению ламаистского буддизма — религии тувинцев¹¹⁸.

Во избежание осложнений с союзниками по Антанте правительство первоначально не торопилось с решением тувинского вопроса. Однако по настоянию Николая II в апреле 1914 г. оно объявило Туву находящейся под российским протекторатом и включило ее под именем Урянхайского края в состав Енисейской губернии Иркутского генерал-губернаторства. Государственная дума учредила пост комиссара по делам Урянхайского края (то есть наместника), который состоял в номенклатуре Министерства иностранных дел, но подчинялся иркутскому генерал-губернатору.

Условия протектората были следующие: отказ Тувы от самостоятельных сношений с иностранными государствами; решение всех внутренних конфликтов через российского представителя-комиссара; верховным правителем края номинально оставался амбын-нойон, сохранялось деление на хошуны и власть в них хошунных князей; традиционные верования, как и традиционное хозяйство (кочевое скотоводство), находились вне ведения российских властей¹²⁰. Тувинская знать была приведена к присяге, заверила подписями свое согласие с этими принципами протектората и сдала хошунные печати (символы суверенной власти) в канцелярию комиссара.

На практике же нойоны поддерживали сепаратные связи с Монголией. Российская администрация по своему усмотрению смещала амбын-нойонов и правителей хошунов, ввела общеимперскую систему судопроизводства, поставила во главе хошунов полицейских приставов, чем свела на нет княжеские полномочия.

Комиссар по делам Урянхайского края имел дело в основном с аборигенным населением. Другой высший российский чиновник в крае — представитель переселенческого ведомства, ведавший устройством русских поселений (служил в штате МВД), — решал вопросы, связанные с переселенцами из России. Если МИД и состоявший в нем комиссар выступали за политику постепенного вовлечения тувинцев в административную систему и рынок империи, то переселенческое ведомство видело свою задачу в максимально быстром заселении Тувы русскими. Ее "колониционная емкость" оценивалась в 400 тыс. переселенцев.

В апреле 1917 г. Временное правительство подтвердило незыблемость российского протектората над Тувой. Однако в крае усиливалось движение тувинцев за независимость. В июне 1918 г. съезд представителей тувинского и русского населения объявил о праве тувинского народа на самоопределение, о возвращении местной аристократии хошунных печатей и о выходе Тувы из-под протектората России.

Протекторат представлял собой форму межгосударственных договорных отношений. Управление Урянхаем базировалось на сочетании местных и российских институтов власти. Сходное сочетание имело место при регулировании отношений российской администрации с традиционными органами управления и других народов Сибири.

Народы Сибири и государственная администрация

Сложный и интересный вопрос о взаимоотношении сибирских коренных народов с государственной администрацией России изучен довольно подробно, но лишь немногие авторы пытались дать периодизацию этого процесса. Наиболее удачной представляется нам схема М.М. Федорова, предложившего в качестве основного критерия изменение правового статуса народов Восточной Сибири. По мнению ученого¹²¹, их статус изменялся в три этапа: 1. XVII — начало XVIII в., когда были полностью сохранены старые формы общественного устройства. Правительство как собственник земли довольствовалось сбором пушных выплат. 2. 1720—1820 гг. Это период принятия первых актов, направленных на обеспечение взаимодействия коренных сибиряков с русскими администраторами, купцами и т. д. Происходило формирование своеобразного синтеза путей и способов управления. 3. 1820—1917 гг., когда целью правительства стало приведение образа жизни коренных народов края в соответствие с общероссийскими канонами. Данную схему можно было бы принять и для Западной Сибири, но лишь с оговоркой, что в результате завоевания Сибирского ханства основное население его — сибирские татары утратили старые формы управления и были вынуждены в большей степени приспособляться к административным требованиям русских воевод.

Контакты русского населения с местным в целом проходили довольно мирно, исключая разве что самый начальный период объясачивания — приведения в российское подданство и очень редкие выступления против засилья уездного мздоимствующего чиновничества. Совместную жизнь русских и сибиряков-аборигенов облегчали гибкость и многоукладность российской экономики, крестьянский характер колонизации, охранительная политика правительства по отношению к плательщикам ясака¹²². Опуская историю присоединения сибирских территорий и объясачивания коренных племен и народов, попытаемся осветить вопросы внутренней организации этих народов и административную политику Российского государства. При этом нам представляется целесообразным принять за основу хронологического деления схему М.М. Федорова, но с вычленением периода конца XIX в. — 1917 г., когда произошло радикальное изменение многих институтов местного управления.

После присяги сибирских аборигенов на подданство России и их согласия на выплату ясака правительство крайне неохотно санкционировало какие-либо насильственные меры. Императорскими указами создавался определенный правовой

режим для таежного охотника — поставщика драгоценных мехов в государственную казну¹²³. Пытки, а тем более смертную казнь по отношению к ясачному населению дозволялось применять только по специальному высочайшему разрешению¹²⁴. Безусловно запрещался "правеж" (битье палками) недоимщиков — в отличие от русских подданных. Озабоченное сохранением количества налогоплательщиков, правительство наложило запрет и на вывоз ясачных невольников из Сибири, даже в том случае, если туземец из-за разорения и безысходности сам шел в кабалу (тогда наказанию подвергались как добровольный невольник, так и его хозяин). Во избежание разорения ясачных в местах их проживания не должны были распространяться азартные игры, вино, табак¹²⁵, до выплаты пушной подати запрещалась частная торговля. Русский суд строго оберегал "вотчинные" угодья охотничьих племен, которыми те пользовались еще до похода Ермака. В некоторые районы Сибири вообще был закрыт доступ русским промышленникам. Ясачные освобождались от наиболее обременительных торговых пошлин. Там, где они могли подвергаться набегам враждебных народов (казахов, калмыков), воеводам вменялось в обязанность защищать их всеми силами.

Правовой основой ясачной политики российских властей являлись, с одной стороны, "Соборное Уложение" — общегосударственный кодекс 1649 г., а с другой — частные акты¹²⁶. По "Соборному Уложению" ясачные люди приводились к присяге (шерти) по обычаям их веры, а не по крестному целованию. Русским запрещалось покупать или брать в заклад у ясачных землю, нанимать их на работы. Нарушителям грозила царская опала¹²⁷.

Территория обитания коренных народов признавалась государственной (или частной царской) собственностью, а их обычаи были признаны законодательно, равно как и возможность применения этих обычаев в юридической практике. Законодательные основы устройства сибирских "инородцев" получали развитие в подзаконных актах — наказах и грамотах воеводам, "памятях" и описках воеводам и служилым людям. Поскольку "Соборное Уложение" трактовало рассматриваемые вопросы в самых общих чертах, то российские власти на местах руководствовались главным образом частными документами и прецедентами из административного опыта. Так, на протяжении многих десятилетий принципы управления бурятами основывались на статьях договора, заключенного стольником Ф. Головиным с монгольскими и бурятскими князьями в 1689г.¹²⁸

Все нормотворческие и политические мероприятия российской государственной власти по отношению к народам Сибири сводились к обеспечению бесперебойного и максимального поступления ясака. Это было основной обязанностью как для воевод, так и для служилых людей, регулярно объезжавших и собиравших меха по "землицам", волостям, улусам и юртам. Поездки зачастую бывали очень долгими и далекими, так как русские не имели права возводить остроги и основывать слободы в местностях, где водился соболь. Однако следует признать, что в действительности, не имея над собой полноценного государственного контроля, местные власти нередко преступали законы против дискриминации ясачных. Массовый характер приобрела практика "второго ясака" — сбора шкурок в пользу сибирской администрации и, разумеется, самих сборщиков. Случалось и обращение ясачного населения в холопы. Росту злоупотреблений способствовало и то обстоятельство, что аборигены часто привлекали приказчиков и иногда воевод к разрешению конфликтов в своей среде, не довольствуясь нормами своих обычаев. В 1670-х гг. правительство предоставило приказчикам право разбирать дела об имущественных спорах, если предмет иска не превышал десяти (с 1680-х гг. — пяти) рублей. Если же речь шла о большей сумме, то претензии должны были разбираться воеводой, если о меньшей — ясачным сборщиком вместе с представителями всех заинтересованных сторон¹²⁹. При сомнительных решениях судебное дело преправлялось в Москву.

Во многом особым статусом обладали сибирские бухарцы — торговцы и ремесленники, выходцы из Средней Азии, в том числе бежавшие или выкупленные из казахского и джунгарского плена¹³⁰. Учитывая их широкие торговые связи, русские власти усиленно привлекали бухарцев в Западную Сибирь, предоставили им право беспошлинной торговли, освободили от тягла, всех повинностей и служб (об этом были указы Алексея Михайловича в 1644, 1649, 1669 гг.); они пользовались также свободным проездом в торговые города Поволжья и Поморья. Правда, в начале XVIII в. на них и пошлины наложили, и денежный оброк ввели, но все это в гораздо меньших размерах, чем для русских налогоплательщиков. Сибирские бухарцы, абсолютно не связанные с таежной охотой, не поставляли ясака соболями.

В самом начале проникновения в Сибирь государственная администрация игнорировала традиционное деление местных народов, за исключением нескольких княжеств бассейна реки Оби. Вновь построенные городки, остроги и зимовья становились центрами уездов безотносительно к особенностям местной демографии. В одном уезде могло оказаться несколько родов, а один род мог быть расчленен между несколькими уездами. При этом "московская власть руководствовалась военно-хозяйственными соображениями": удобством административных связей с ясачными, контролем за ними, эффективностью сбора пушнины¹³¹. Вероятно, здесь сказалась своеобразная политическая инерция после завоевания Среднего Поволжья, освоения Приуралья и присоединения южных, собственно татарских, районов Сибирского ханства, когда дорусское административное или политико-этническое деление разрушалось в ходе войн или утрачивало практическое значение из-за введения общероссийской податной системы. Когда же власти вплотную столкнулись с проблемой рациональной организации управления поставщиками пушного ясака, было признано целесообразным оставлять в неприкосновенности их старые родоплеменные единицы, которые получили статус и название ясачных волостей, то есть чисто административных округов: их границы совпадали с расселением племен и родов. По мере приведения к шерти все новых аборигенных этносоциальных подразделений Сибирь покрывалась сетью таких волостей. Там, где население было очень редким и не имело более или менее постоянной оседлости, вместо волостей практиковалась его приписка к ближайшему русскому укрепленному пункту. Так, к началу XVIII в. в Якутском уезде насчитывалось 36 ясачных волостей и 29 острогов и зимовий — пунктов приписки кочевых якутов и эвенков¹³².

Что касалось достаточно прочных и лояльных к правительству групп коренного населения, то их считали необходимым сохранить¹³³. В Западной Сибири хантыйские владения и княжеские династии существовали долгое время после вхождения в состав России: у кодских хантов до 1640-х гг., у обдорских — до второй половины XIX в. Приалтайские тюрки-кочевники Томского и Кузнецкого уездов по-прежнему делились на улусы, а туринские манси — на традиционные сотни во главе с наследственными сотниками.

В своих отношениях с ясачным населением царские власти опирались на местную патриархальную знать. Родовые и племенные предводители были объявлены "князцами", "лучшими людьми" и наделены различными привилегиями и в качестве приманки, и для иллюстрации высокого ранга. Для упрощения ясачных расчетов воеводы и приказчики предпочитали иметь дело только с верхушкой аборигенов. Нередко целые этнические группы коренных сибиряков в официальных документах назывались по именам "князцов". Аборигенная знать была освобождена от ясака, а участие в его сборе резко усилило экономическую мощь и общественную роль родовых старейшин. Судебные прерогативы (решение споров с исками до двух рублей), формальное невмешательство государственных органов во внутреннюю жизнь волостей и опора воеводской администрации на местную знать позволили превратить последние в прочное звено управления народами Сибири. Об особом внимании правительства именно к этой категории подданных свидетельствовало предписание

губернаторам (в том числе сибирскому) от 1715 г.: разослать служилых людей для переписи "помещиков и вотчинников" из коренного населения "для подлинного известия тех народов"¹³⁴.

В XVIII в. от политики невмешательства во внутреннюю жизнь сибирских аборигенов правительство начало переходить к юридическому определению их правового положения, к дальнейшей разработке их прав и обязанностей, к узакониванию власти и должностей местной знати¹³⁵. Первым заметным государственным актом, касающимся народов Сибири, была "Инструкция", направленная в 1728 г. российским посланником в Пекине С. Владиславичем-Рагузинским "пограничным дозорщикам" — Фирсову и Михалеву. Хотя этот документ создавался для урегулирования отношений лишь с пограничными племенами, на него долгое время ссылались государственная администрация по всей Сибири как на законное основание для решения проблем управления¹³⁶. "Инструкция" вверяла местным родоначальникам и племенной знати обязанность сбора ясака и право управления своими сородичами и суда над ними по маловажным делам (драки, кражи и т. п.); уголовные дела передавались в ведение уездных земских комиссаров. Хотя практиковалось это с предыдущего столетия, но ясачные плательщики теперь "прикреплялись" к определенным родам, а переходы из одного рода в другой запрещались. Относительно классического родового строя данная норма представляется достаточно нелепой и бессмысленной: человек обычно был связан со своим родом всем образом жизни и уход в другой род мог быть следствием только каких-то исключительных обстоятельств. Но царские власти не особенно вникали в структуру родового деления туземцев, при этом родами нередко объявлялись не реальные кровнородственные кланы, а группы расположенных по соседству стойбищ и кочевий. Вот эти-то так называемые административные роды и получили законодательное закрепление в "Инструкции" Владиславича-Рагузинского. Основные ее положения были развиты в 1763 г. в указе лейб-гвардии Семеновского полка секунд-майору А. Щербачеву¹³⁷. Посланный в Сибирь для ревизии ясачных платежей и пресечения хищений А. Щербачев организовал перепись ясачного населения и внес некоторые изменения в сбор податей и управление. Так как места обитания ясачных располагались, как правило, на больших расстояниях друг от друга и от административных центров, то сборщики пушнины оказывались бесконтрольны в своем произволе, к тому же собранные шкурки трудно было вывозить. Поэтому он, в соответствии с выданной от высочайшего имени "Инструкцией", объявил об учреждении сугланов — пунктов, куда сибиряки-aborигены сами должны были свозить меха¹³⁸. Места сугланов определялись по согласованию с туземной знатью, несшей ответственность за полноту выплат. Таким образом, существовавший с XVI в. институт сборщиков ясака отмирал за ненадобностью. Вместо родовой разверстки ясачных норм (окладов) устанавливалась индивидуальная (подушная) разверстка, что было естественно для России, население которой с петровских времен платило подушную подать.

Последующие частные нормативные акты конца XVIII — начала XIX в. лишь уточняли сложившийся ранее порядок¹³⁹. Например, именной указ тобольскому и иркутскому генерал-губернатору Селифонтову (1803 г.) подтверждал, что ясачные могут руководствоваться "во всех делах тяжёбных и неважных уголовных" обычным правом; "Положение о выборе иноверческих начальников и правах их" за подписью иркутского губернатора Трескина (1812 г.) утверждало правила занятия "старшинских" должностей по выбору сородичей и после санкции губернской администрации. При этом сохранялся принцип наследования, и он считался даже предпочтительным из-за большего авторитета наследственной верхушки.

Политика "просвещенного абсолютизма" отзывалась и в отдаленных сибирских степях, тайге, тундре. Воспринимая Сибирь как "иностранческую" колонию, "русскую Индию"¹⁴⁰, Екатерина II стремилась цивилизовать ее по своему разумению.

Манифестом 1763 г. ясачные народы объявлялись находящимися под монаршим покровительством, за оседлыми аборигенами закреплялись их земельные владения, снижалась норма ясака. Некоторым татарским и остяцким (хантыйским) аристократам вручались патенты на дворянство, и представители их приглашались к работе в Уложенной комиссии. К разработке нового Уложения (кодекса законов империи) привлекались также бурятские князья-нойоны и якутские тойоны. Особенную активность проявляла якутская знать: тойоны добивались с прошениями до царского двора еще при Алексее Михайловиче; при Екатерине же они просили для себя поголовного дворянства и позволения организовать подобие дворянского самоуправления под началом "областного головы" (то есть якутского предводителя дворянства)¹⁴¹.

Российский нобилитет воздержался от допуска в свои ряды "инородческих" предводителей, но некоторое повышение статуса они все же получили¹⁴². Южносибирские родоначальники-зайсаны были приравнены к майорскому чину, освобождены от податей и телесных наказаний. Некоторые западносибирские "князцы", в отличие от "рядовых", становились "жалованными", то есть получившими императорскую грамоту с подтверждением их прерогатив. Выборы рядовых "князцов" проводились на сходах или сугланах во время своза ясака при формальном невмешательстве местной русской администрации, но с обязательным утверждением ею в должности избранных лиц.

Родоплеменная верхушка подчинялась губернатору, губернскому правлению и казенной палате, которые занимались общими вопросами "инородческого" управления; нижней инстанцией являлся уездный земский суд во главе с исправником или комиссаром. Власти должны были главным образом следить за уплатой ясачными податей и выполнением повинностей, к которым в XVIII в. добавились новые¹⁴³: охрана границ (несение службы в пограничных караулах), участие в строительстве укреплений, предоставление транспорта и проводников для казенных грузов, экспедиций, курьеров, почты, строительство и ремонт дорог, содержание на них ямских станций и прочее.

Административное деление по волостям в основном сохранялось, поскольку оно было удобно для ясачного сбора. Лишь в отдельных районах наблюдались отступления от этого принципа. Так, жители Красноярского уезда сохранили свои "землицы" — своего рода промежуточное звено между уездом и волостью (улусом). Волости обитателей Якутии в 1720-х гг. были искусственно объединены в пять больших улусов, делившихся на волости. Через полвека началась замена этих волостей на территориальные округа — наслеги, завершившаяся к 1830-м гг. Наслеги, в свою очередь, состояли из административных родов, в каждом из которых должно было насчитываться от 25 до 1 тыс. ревизских душ (в наслеге — от 500 до 6 тыс.)¹⁴⁴. Вообще-то для сбора ясака пропорциональность населения не имела существенного значения, поэтому правительство не стремилось к уравниванию численности обитателей "инородческих" административных единиц (в отличие от русских волостей). Там, где ясак пушниной не собирался, не было и четких установлений территориального деления и численности населения. Например, приписанным к Алтайскому горному округу алтайцам отвели в его пределах территорию неопределенных очертаний; считалось вполне достаточным указать, что "калмыцкие стойбища" имеют в качестве южного рубежа Бийскую пограничную линию¹⁴⁵.

Значительным изменениям подвергалось общественное устройство ясачного населения. Во главе искусственно образованных якутских улусов и наслегов встали "улусные головы" и "наслежные князцы", руководившие через старшин административных родов податным населением. Голова, двое выборных и письмоводитель составляли "инородную управу", ведущей функцией которой была раскладка платежей и повинностей. Голова избирался "князцами" из своей среды на два года и имел контору в специальной постройке, которую сооружали жители улуса для такой управы.

В бурятских землях с 1740-х гг. появились "конторы", аналогичные "инородным управам" якутов и с теми же обязанностями. Однако деление на роды бурятам не навязывалось сверху: ведь именно существовавший принцип социальной организации (по улусам и родам) лег в основу улусно-наследной реформы в Якутии. С бурятами связаны и первые попытки кодификации обычного права по инициативе администрации. Губернские и уездные власти были заинтересованы в ознакомлении с законами, по которым протекала внутренняя жизнь "иноземцев". Да и общественное развитие бурят само по себе требовало унифицированного законодательства. В 1763 и в 1781 гг. хоринские буряты на межродовых собраниях приняли своды обычных норм¹⁴⁶.

Особый статус сохранили сибирские бухарцы¹⁴⁷. В 1787 г. им позволили создавать свои органы самоуправления — ратуши по европейско-российскому образцу и вести судебные дела на родном языке. Волостные управления бухарцев состояли из главных старшин и их заместителей: свои внутренние вопросы бухарцы решали по шариату. Правительство не стремилось к вытеснению национальных общественных устоев, напротив, Екатерина II требовала, к примеру, от губернатора Кашкина способствовать укреплению местного управления и суда у сибирских бухарцев по их усмотрению.

Одно из наиболее радикальных реформаторских мероприятий М.М. Сперанского — это упорядочение системы управления у народов Сибири. Подготовленный в Сибирском комитете "Устав о управлении сибирских инородцев"¹⁴⁸ был утвержден императором в июне 1822 г. и, обретя таким образом силу закона, вступил в действие вместе с другими нормативными документами, созданными по проектам известного реформатора и его единомышленников.

Коренное население Сибири подразделялось на три разряда: оседлые, кочевые и бродячие¹⁴⁹. К категории оседлых были отнесены торговцы и земледельцы, "живущие в городах и селениях", а также постоянно работающие по найму в хозяйствах русских и проживающие смешанно с ними. В основном это были сибирские татары и бухарцы, а также некоторые тюркские этнические группы Бийского и Кузнецкого краев.

Кочевыми признавались "инородцы", "занимающие определенные места, с течением года перемещаемые". По классификации М.М. Сперанского, к таковым относились "кочующие земледельцы" (большинство забайкальских бурят), "южные скотоводы и промышленники" (большинство прибайкальских бурят и эвенков, приалтайских тюрков) и "северные скотоводы и промышленники" (ханты, манси, якуты).

Бродячими считались "охотники-ловцы, переходящие с одного места на другое по рекам и урочищам" (коряки, юкагиры, эвены и прочие народы Севера).

Кроме того, выделялись особые разряды, не охватываемые "Уставом о управлении сибирских инородцев": казахи ("киргиз-кайсаки", им был посвящен особый Устав); чукчи и "зюнгорские двоedanцы" (южные алтайцы), не рассматривавшиеся в то время однозначно как российские подданные, и, наконец, обитатели владений Российско-Американской компании в Америке и на островах.

По мере изменения условий жизни и хозяйствования местных племен допускался их переход из одного разряда в другой. Если предположить, что конечной целью Устава был перевод всех "инородцев" на оседлость, то можно согласиться с точкой зрения Л.М. Светличной, что главным критерием деления на разряды выступала степень развития земледелия — его полное или частичное отсутствие¹⁵⁰. Однако вся предыдущая практика отношений с коренным населением показывает, что они строились почти исключительно на принципах получения ясака и других выплат. Едва ли эта стойкая и старая традиция могла быть полностью проигнорирована таким реформатором, как М.М. Сперанский. Нам представляется, что принципиальным основанием для такой классификации являлась степень оседлости и, стало быть, доступности для взимания подати. Это веская причина для различий в налогообложении, и поэтому дозволение переходить из разряда в разряд нельзя

трактовать только как средство, облегчавшее переход аборигенов к земледелию¹⁵¹. Ведь теоретически возможно было и "бегство" от участи хлебопашца. Кстати, последующие события показали, что часто "оседлые инородцы" просили переписать их в кочевники; добровольные же переходы в обратном направлении нам, по крайней мере, неизвестны.

Оседлые аборигены были уравнены в статусе, правах и обязанностях с русским государственным крестьянством. При желании они могли организовывать собственное самоуправление, суды и ратуши, а сельская и волостная администрация устраивалась по общероссийским нормам. Земля, которой пользовалось местное оседлое население, закреплялась за ними, а при недостатке ее царские власти должны были произвести нарезку дополнительных участков в размере среднедушевого надела. Подати с оседлых теперь взимались такие же, как с государственных крестьян¹⁵².

Сибирские кочевники составили особое сословие, сходное с крестьянским, но имевшее некоторые льготы и отличия в управлении ("управляются по степным законам и обычаям, каждому племени свойственным"¹⁵³). Русские семьи могли селиться на племенных территориях только по договоренности с "инородческими" предводителями; кочевники освобождались от рекрутской повинности, получали право обучать детей в казенных учебных заведениях; губернское начальство должно было предоставлять кочевникам хлеб, порох и свинец.

Каждая община, состоявшая не менее чем из пятнадцати семейств, должна была образовать свое родовое управление во главе с выборным или наследственным старостой и одним-двумя помощниками "из почетных и знатных родовичей"¹⁵⁴. При этом оговаривалось, что "староста" — условное понятие для официальной переписки: в своей же среде он может именоваться традиционно — тойоном, зайсаном и т. п. Через старосту проходили полицейские и все прочие административные дела. Несколько родовых правлений подчинялись "инородной" управе с выборным "головой" (здесь уже не допускалось наследования), двумя выборными и писарем, "если возможно завести письмоводство"¹⁵⁵.

Для родов, имевших традиционную общность ("соединенных в одну общую зависимость"), предполагалось учредить степные думы из главного родоначальника, писаря и выборных знатных заседателей, число которых определялось местным обычаем — фактически числом родов, так как заседатели по должности являлись родовыми "головами". Обязанности думы сводились к "народосчислению" и финансовому учету, раскладке податей и представлению соплеменников в вышестоящих инстанциях.

Бродячие инородцы пользовались теми же правами, что и кочевые. Единственное крупное различие обнаруживалось в правилах пользования угодьями: за бродячими племенами для промысла закреплялись не фиксированные площади, а целые большие районы тайги и тундры. Губернские и уездные границы могли ими не соблюдаться. Родовое управление состояло из одного старосты и было наделено судебными правами. Конфликты же между управами разбирал земский исправник. Уголовные преступления по-прежнему входили в компетенцию русской администрации. Для облегчения взаимодействия местных властей и туземных органов перед губернскими правлениями ставилась задача подготовить своды обычного права по губерниям и отменить самые "жестокие и дикие обычаи"¹⁵⁶.

Все звания и ранги "инородческой" знати оставались в неприкосновенности, однако решительно декларировалось, что "почетные инородцы не имеют дворянских прав в империи"¹⁵⁷. Родовые должности расценивались как общественная служба и не оплачивались ни государством, ни самими сородичами; только письмоводитель мог рассчитывать на материальное содержание от населения управы. Вновь избранная аборигенная верхушка утверждалась гражданским губернатором или областным начальником, а главные родоначальники степных дум — самим генерал-губернатором. Эти же лица могли отстранить старосту, голову, родоначальника, если те окажутся

замешанными в уголовных преступлениях, злоупотреблениях властью, а также по просьбе большинства их подчиненных.

В подчинение уездного земского суда передавалась земская полиция — особое учреждение для административного надзора за инородными управами и родовыми управлениями (иногда ее функции исполнял сам земский суд уезда). Земской полиции вменялось в обязанность, в частности, не допускать вмешательства в дела управления той части знати, которая не занимала официальных постов.

Специальным пунктом Устава провозглашалась свобода вероисповедания для сибирских инородцев, а земским властям предписывалось "не допускать стеснения инородцев под предлогом обращения в христианскую веру"¹⁵⁸.

Внедрение новых форм управления по Уставу 1822 г. сразу попало в руки местной чиновной администрации. Ведь для того чтобы обеспечить выполнение правительственных циркуляров относительно инородцев, требовалось определить места для управ, составить карты или хотя бы перечни стойбищ и разверстать их по управам, наконец, убедить туземцев в целесообразности всех этих мероприятий. Дело продвигалось очень медленно как из-за обычной волокиты и неквалифицированности чиновников, так и из-за отказа инородцев строить и содержать на свои средства административные помещения и аппарат управ.

В Западной Сибири приступили к реализации Устава в 1824 г. К разновидности оседлых там отнесли местных татар и бухарцев, к кочевым — хантов, манси и селькупов, а к бродячим — большинство ненцев. Положения Устава вызвали массовое недовольство: из-за большой разницы в податных окладах оседлые стали просить зачислить их в разряд кочевых, кочевники желали числиться бродячими (которые, в отличие от кочевых, не несли обязанностей по исполнению тяжелых земских повинностей).

Многие общины вообще отказались платить налоги по новым правилам. Еще большие трудности возникли при учреждении инородных управ, которые стали появляться на территории генерал-губернаторства только во второй половине XIX в. Причина столь долгого процесса крылась, видимо, в однозначной ориентации Устава на родовые структуры¹⁵⁹, тогда как у народов Западной Сибири уже повсеместно господствовала территориальная община, а родовой строй сохранялся лишь на Крайнем Севере.

Органы управления местными татарами и бухарцами сформировались в Сибири в 1830-х гг.¹⁶⁰ Бухарские и, в меньшей степени, татарские волости представляли собой не территориальные, а административные единицы, поскольку эти этнические группы расселялись вперемежку, в том числе и с русским населением. Таким образом, татарин — житель русской или бухарской деревни считался подчиненным не сельскому правлению этой деревни, а "своей" инородной управе соответствующего уезда.

Возмущения против новых порядков не дали сколько-нибудь заметных результатов. Сибирский комитет в 1826 г. распорядился отменить для ставших оседлыми "инородцев" все дореформенные податные оклады и льготные грамоты, оставив единственную льготу — освобождение от рекрутчины¹⁶¹.

В 1825 г. началось осуществление реформы и в Восточносибирском генерал-губернаторстве¹⁶². Чиновники главного правления объявили об организации степных дум и выборах их членов из родоначальников — тойонов и нойонов. В 1827 г. состоялось торжественное открытие якутской думы; тогда же прошли выборы инородных управ и родовых управлений на улусных и наследных собраниях. Прежнее деление якутских земель на улусы, наслеги и административные роды сохранилось, но распространилось теперь на всю Якутию, а во главе их оказались инородные управы, знакомые якутам с XVIII в.

Семь степных дум было учреждено у прибайкальских и четыре у забайкальских бурят¹⁶³, здесь тоже вводились инородные управы (вместо "контор") и родовые

управления. Алтайцы продолжали объединяться в волости и дючины¹⁶⁴, но создавались и управы, которые подчинялись местному исправнику.

В целом к середине XIX в. почти вся "инородческая" территория Сибири, кроме крайнего Севере-Востока и Среднего Приобья, была охвачена системой управления по пунктам Устава 1822 г. В Забайкалье он формально действовал до 1903 г., в Иркутской губернии — до 1912 г., в Якутии — также до начала XX в.

Историческая оценка "Устава о управлении сибирских инородцев", как и любого основополагающего документа крупной реформы, не может быть однозначной. Либеральные взгляды М.М. Сперанского, несомненно, привнесли цивилизованность и гуманизм в концепцию управления сибиряками. Кроме того, Устав оказался своевременным актом, обобщившим и систематизировавшим административные порядки в отношении инородцев, сложившиеся в XVII—XVIII вв. Радикальные преобразования касались по большей части внутреннего устройства традиционных общностей¹⁶⁵. Вопросы же их связи с государственной администрацией и распределения компетенции между последней и "туземной" властью решались в уже устоявшихся формах, с признанием приоритета обычного права в гражданских делах и Уголовного уложения в "криминальных" делах, с прежней субординацией "инородческих", уездных и губернских органов. В Уставе 1822 г. следует видеть прежде всего не перечень нововведений, а кодификацию обширного опыта по управлению коренными народами Сибири в рамках российской государственности.

К безусловно прогрессивным чертам Устава можно отнести правовые аспекты: четкое официальное признание юридической силы обычая, перспективная задача кодификации обычного права, признание особого правового положения для различных сибирских народов, то есть отказ от навязывания кочевникам, бродячим охотникам и оленеводам общероссийских законодательных норм. При этом патриархальная знать как подданные цивилизованного государства уравнивалась перед законом со своими соплеменниками и прочим населением. Не протестуя против принципа наследования официальных постов аристократией, М.М. Сперанский где только возможно пытался провести принцип выборности управления. В целом кажется верным суждение о том, что реформаторы стремились вовлечь сибирских аборигенов в экономическую, политическую, социальную и культурную жизнь империи, причем не насильственно, а постепенно и добровольно¹⁶⁶.

Недостатки Устава проявились уже в самом начале его реализации. Руководствуясь лучшими побуждениями, М.М. Сперанский вместе с тем не имел достаточно четких и глубоких представлений о социальном устройстве и экономике коренных народов. Его система трех разрядов была хоть и логичной, но мало приспособленной к конкретным условиям Сибири. Равнодушные к идеям реформы местные администраторы огульно зачисляли в оседлые не подготовленные к этому племена¹⁶⁷, к тому же не все новообращенные оседлые наделялись землей в достаточной мере или вовсе не получали наделов. У "оседлых инородцев" начисто уничтожались традиционные институты. Хотя такая цель, разумеется, не ставилась напрямую, но зачисление в сословие государственных крестьян, полная подчиненность общеимперским законам и дисперсное расселение объективно способствовали русификации управления сибирских татар и бухарцев. В отношении же "кочевых инородцев" норма в пятнадцать семей для организации родового управления была искусственной. Несмотря на то что предписывалось причислять стойбища к соседним управлениям при меньшем числе семей, в реальной жизни происходило произвольное дробление или объединение общин и образование новых административных единиц¹⁶⁸.

Хотя инициаторы реформ заботились о сохранении "туземного" самоуправления, ее проведение взяли в свои руки местные чиновники, и подчиненные им племена соответственно оказались объектом административного давления. Поборы и злоупотребления в отношении "инородцев" нисколько не уменьшились. Огромную,

подтвержденную законом власть приобрела земская полиция, которая фактически распоряжалась всеми делами в инородных управах.

Общественная жизнь народов Сибири до конца XIX в. протекала в основном в рамках, предусмотренных "Уставом о управлении сибирских инородцев". Однако реальность входила иногда в противоречие с предписанными Уставом нормами, и на местах случались отступления от его положений. Безоглядное обогащение новоизбранных членов степной думы Якутской области привело к ее закрытию в 1830 г.¹⁶⁹ Правда, формальным поводом были объявлены нетрадиционность для якутов подчинения одному общему для всех родоначальнику и незаконность образования думы в густонаселенном городе (она располагалась в Якутске). Тем не менее без уставных общенародных полномочий тойоны поначалу больше выиграли от реформ, чем проиграли. Принятый в 1830-х гг. порядок землепользования в соотношении с суммой ясака (чем больше был ясак, тем больше надел)¹⁷⁰ привел к тому, что якутская племенная знать переводила на себя ясак неимущих сородичей и таким образом завладевала их землями. Социальное неравенство в якутском обществе усиливалось, нарастала зависимость общинников от тойонов, и разрушалось относительное единство и традиционная солидарность родоплеменных коллективов, исчезал и сам кровнородственный клан.

Официальные власти не упускали из виду "инородческие" проблемы, пытались проявлять заботу о них; в частности, в 1830 г. Сибирский комитет запретил ввозить на территорию управ не только вино, но и лекарства на спиртовой основе¹⁷¹. Но положения Устава все же воспринимались местной администрацией скорее как вынужденные неудобства, тем более что после реформы ясачные поступления не увеличились.

В 1860-х гг. из разных губернских канцелярий Сибири стали поступать предложения о переводе кочевников в разряд оседлых¹⁷². Тобольский губернатор обосновывал это заботой о благосостоянии "инородцев", томский — несправедливостью к русским крестьянам; многие, мол, аборигены уже осели и обрусели, но подати продолжают платить по категории кочевых, то есть гораздо меньшие, чем их русские соседи. Иркутский губернатор приводил довод о вредности особых законов (обычного права) для коренного населения и считал необходимым распространить на них российское законодательство; такого же мнения был и забайкальский военный губернатор.

Таким образом, в среде администрации крепло убеждение о необходимости изменения норм Устава, несмотря на то что правительство настаивало на неукоснительном его соблюдении. Впрочем, некоторые татарские волости под предлогом роста недоимок были в 1860 г. упразднены, но вскоре главное правление Западносибирского генерал-губернаторства распорядилось восстановить их.

Более серьезные проблемы появились в 1867 г. в связи с продажей Аляски и закрытием Российско-Американской компании. Возникла нужда в административном районировании Чукотки и объяснении коренных жителей. После нескольких неудачных попыток склонить чукотских родовых старейшин к подданству в 1860 г. было решено образовать Анадырскую округу, ее начальнику вменялось изучить быт и нравы чукчей, приучить их к мысли о "принадлежности" к России и постараться убедить выплачивать ясак¹⁷³. Позднее, в пределах Приамурского генерал-губернаторства, Анадырская округа была поделена на Анадырский и Чукотский уезды (1909 г.). Управление "по Сперанскому" у чукчей и юкагиров не вводилось, а для удобства надзора их условно распределили по "сельским обществам".

Период с конца XIX в. до октября 1917 г. отмечен правительственными актами, направленными на приведение системы управления коренными сибирскими народами в соответствие с общеимперской административной структурой¹⁷⁴. Государственный Совет решил распространить на них паспортный контроль, ввести "Положение о видах на жительство для инородцев" 1898 г.¹⁷⁵ В нем предписывалось "туземцам" определить

места своего постоянного проживания (общество или волость для оседлых, район перемещений — для прочих), отлучаясь — получать паспорт с годичным сроком действия. Эти меры ставили население в полную зависимость от местных властей.

Поскольку эти нововведения не имели большого эффекта, то в январе 1909 г. П.А. Столыпин распорядился, чтобы сибирские губернаторы немедленно перевели в разряд оседлых всех "инородцев", кто получил наделы по законам 1896 и 1899 гг. Губернские чиновники с 1914 г. начали осуществлять эти мероприятия без предварительного согласия коренных жителей.

Низшим административным подразделением у аборигенов Сибири в начале XX в. стало сельское общество (как и у русских крестьян); несколько обществ объединялись в волость. Сохранившиеся к тому времени степные думы и инородные управы были упразднены, во главе обществ стала не племенная знать, а национальная сельская и торговая буржуазия. Над сельскими обществами "инородцев" с 1898 г. появилась новая начальствующая полицейско-хозяйственная инстанция — крестьянские начальники.

Сибирским татарам и бухарцам в спорах с администрацией удалось отстоять свое прежнее административное районирование по волостям. Лишь в июне 1917 г., по правительственному распоряжению, в Западной Сибири повсеместно возникли земские управы¹⁷⁶, которые были упразднены большевиками в 1919 г.

В 1880-х гг. вместо наследственного замещения должности алтайских зайсанов было введено выборное (на три года). Но так как Кабинет — владелец земель — не видел пользы в этом институте (особенно после отмены пушного ясака), то в 1912 г. здесь появляется волостное управление, а дючины алтайцев переписываются в обычные территориальные волости. Новые административные порядки вызвали протест местного населения¹⁷⁷. Под влиянием революционных событий в Европейской России алтайцы начали создавать национальные земства явочным порядком (Временное правительство не предусматривало введения земских органов для кабинетских "инородцев"). Съезд представителей "инородческих" волостей Алтая (июль 1917 г.) постановил потребовать от правительства официального признания новой земской администрации, а до этого образовал Временную Алтайскую горную думу — для управления коренными жителями Бийского и Кузнецкого уездов — и просил права взимать сборы и отчислять часть доходов от бывших кабинетских земель на местные нужды. Дума объявила о поддержке программы партии эсеров. Однако все попытки формально узаконить этот высший выборный орган алтайцев закончились неудачей уже при переговорах с местным уездным начальством.

На рубеже веков в Якутии тоже изменялись административное деление и организация управления¹⁷⁸. Старые податные единицы — улусы и наслеги дробились и распадались на волости, последние в ряде случаев по традиции делились на административные роды, иногда насчитывавшие больше жителей, чем прежний наслег.

У северных якутов, обитателей лесотундры по верхней Яне, Колыме и Индигирке, формировались территориальные общины-тогой, сосуществовавшие с устаревшим наследно-родовым порядком. С отмиранием родоплеменных структур естественным образом сходила на нет и социальная роль якутского тойонства, его власть постепенно переходила к разбогатевшим незнатным соплеменникам.

Революционное движение в России пробуждало национальное самосознание якутов¹⁷⁹. В 1906 г. образовался "Союз якутов", имевший свой Центральный комитет, Устав. Эта организация объявляла ненасильственную борьбу за признание собственности якутского народа на все земли Якутии, введение земского самоуправления, за право делегировать своего представителя в Государственную Думу, за отмену жесткого полицейского контроля. До выполнения этих требований предлагалось бойкотировать местную администрацию и отказаться от выплаты налогов. "Союз" не успел ничего предпринять, так как его ЦК вскоре был арестован.

После Февральской революции 1917 г. возникли окружные, улусные и наслежные комитеты общественной безопасности, деятельность которых не внесла сколь-нибудь заметных изменений в процесс управления и сводилась в основном к внутренним интригам.

С 1886 г. по инициативе иркутского генерал-губернатора начался роспуск бурятских степных дум. Предлогом послужило то обстоятельство, что в нормативных документах обычно фигурировали только инородные управы и родовые управления. Поэтому в этот период на месте каждой думы администрация разместила по три-четыре управы и по несколько родовых управлений. Прежних думских тайшей ("родоначальников") заменили головы — предводители новообразованных единиц. Однако эта структура просуществовала недолго, управы и родовые управления уже тогда являлись анахронизмом.

Радикальные перемены принесла волостная реформа начала XX в., базировавшаяся на двух правительственных постановлениях — «Главных основаниях поземельного устройства крестьян и инородцев Забайкальской области» (1900 г.) и "Временном положении об устройстве общественного управления и суда кочевых инородцев Забайкальской области" (1901 г.). Всем бурятам выделялось по 15 десятин земли, что крайне затруднило кочевание из-за недостатка пастбищ. Там, где отвод земель заканчивался естественным образом, уничтожались инородные управы и вводились волостные правления (вместо прежних родовых тайшей и шуленг заправляли волостные старшины и сельские старосты). Таким образом, родовое деление и связанные с ним административные единицы утратили этнически-племенную основу в процессе национальной консолидации бурят, перемещения и миграций их родов.

Вместе с тем в 1902 г. император предписал приамурскому генерал-губернатору учреждать волостные органы постепенно, приравливаясь к традиционным управленческим структурам, Предусматривалась следующая система управления и суда: инородческие управления и суды в оседлых поселениях, булучные (сельские) управления и суды — вне стационарных пунктов. Но население не принимало этих новшеств, начались массовые волнения. Генерал-губернатор приостановил осуществление реформ и ввел в бурятских ведомствах Забайкальской области военное положение. После подавления народных выступлений административные изменения были в основном все же проведены. Забайкальские буряты стали жить в пятнадцати волостях, каждая из которых делилась на несколько булучных (сельских) обществ, подчинявшихся крестьянскому начальнику участка.

Бурятские национальные съезды и совещания, проведенные в 1905 г., придали необходимую организованность стихийному поначалу движению против волостной реформы¹⁸⁰ Принимались решения о возобновлении деятельности степных дум, ликвидации новых административных органов и должностей. Западные буряты в Иркутской губернии выступали за обретение земского самоуправления.

Новый подъем национального движения произошел весной—летом 1917 г. Главным вопросом стала борьба за автономию. Был разработан проект единого территориального образования бурят Иркутской губернии и Забайкальской области с делением на сомоны, хошуны и аймаки, с Верховной думой — Бурят Ологун Цохилган. Для претворения планов автономии был избран Временный национальный комитет. Против столь радикальных преобразований выступили как потомки княжеских родов — сторонники восстановления Устава 1822 г. ("стародумцы"), так и Временное правительство (оно соглашалось лишь на культурно-национальную автономию для бурят). Из-за начавшейся гражданской войны автономию бурятам установить не удалось.

Под влиянием российского революционного и бурятского национального движений хакасы ("минусинские татары") в 1905 г. выступили против волостной и административной реформы¹⁸¹. Приняв за образец резолюции бурятских съездов, они

сформулировали требования о национальном самоуправлении, отмене суда и полиции в "иностранческих" ведомствах. Как и вся Южная Сибирь в начале XX в., Хакасия претерпевала большие перемены в системе управления. Так же как и у многих других сибирских народов, эти изменения дали толчок развитию общественной и политической мысли. Хакасская общественность, местная демократическая интеллигенция встретили Октябрьскую революцию, уже имея программу развития своего народа в составе революционной России.

После гражданской войны, в 1920—1930-х гг., хакасы, якуты, буряты, алтайцы и некоторые другие народы Сибири получили свою автономию. Автономные республики, округа и области в составе Российской Федерации были включены в территориально-административную структуру Союза ССР.

Примечания к главе II

¹ См. например: *Александров В.А., Покровский Н.Н.* Власть и общество. Сибирь в XVII в. Новосибирск, 1991; *Rywkin M.* Russian Central Colonial Administration from the Prikaz of Kazan to the XIX century // *Russian Colonial Expansion to 1917.* L.; N.Y., 1988. P. 8—22.

² *Потанин Г.Н.* Областническая тенденция в Сибири. Томск, 1907. С. 2.

³ *Копылов А.Н.* Органы центрального и воеводского управления Сибири в конце XVI—XVII в. // *Известия Сибирского отделения АН СССР. Серия обществ. наук.* 1965. № 9. С. 83. Учреждение параллельной, "младшей" столицы практиковалось в раннесредневековых крупных империях именно в районах, сопредельных с Сибирью (см.: *Golden P.B.* Khazar Studies. Budapest, 1980. Vol. 1. P. 100, 101).

⁴ *Бахрушин С.В.* Воеводы Тобольского разряда в XVII в. // *Научные труды.* М., 1955. Т. 3, ч. 1. С. 253; *Вершинин Е.В.* Воеводское управление Сибири в конце XVI—XVII в. Автореф. канд. дисс. М., 1989. С. 12.

⁵ *Готье Ю.В.* История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. М.; Л., 1941. Т. 2. С. 225.

⁶ *Александров В.А., Покровский Н.Н.* Власть и общество. Сибирь в XVII в. С. 117.

⁷ *Копылов А.Н.* Органы центрального и воеводского управления Сибири в конце XVI—XVII в. // *Известия Сибирского отделения АН СССР. Серия обществ. наук.* 1965. № 9. С. 82.

⁸ *Александров В.А., Покровский Н.Н.* Власть и общество. Сибирь в XVII в. С. 127, 128, 140, 351, 352.

⁹ *Рабцевич В. В.* Развитие местного управления Западной Сибири в 80-х гг. XVIII и первых десятилетиях XIX века // *Из истории Западной Сибири.* Новосибирск, 1970. С. 53, 54.

¹⁰ Полное собрание законов Российской империи. 1-е собрание. СПб., 1830 (далее ПСЗ-1). Т. 3. № 594. С. 335; *Андреевский И.Е.* О наместниках, воеводах и губернаторах. СПб., 1864. С. 75. Впрочем, данное указание последствий не имело, так как частного землевладения в Сибири не существовало.

¹¹ *Мрочек-Дроздовский П.* Областное управление России XVIII века до Учреждения о губерниях 7 ноября 1775 г. Ч. 1. М., 1876. С. 149.

¹² История Сибири. Л., 1968. Т. 3. С. 71; *Троицкий С.М.* Сибирская администрация в середине XVIII в. // *Вопросы истории Сибири досоветского периода.* Новосибирск, 1973. С. 311. 312.

¹³ См.: *Голос.* 1872. 11 июля (№ 72).

¹⁴ *Чичерин Б.Н.* Областные учреждения России в XVII веке. М., 1856. С. 366, 367, 382—384.

¹⁵ *Мрочек-Дроздовский П.* Областное управление России XVIII века до Учреждения о губерниях 7 ноября 1775 г. Ч. 1.

¹⁶ *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 136.

- ¹⁷ Бахрушин С.В. Сибирские туземцы под русской властью до революции 1917 г. // Советский Север. Сб. 1. М., 1929. С. 80.
- ¹⁸ Rywkin M. Russian Central Colonial Administration from the Prikaz of Kazan to the XIX century. N.Y., 1988.
- ¹⁹ Ядринцев Н.М. Сибирь как колония в географическом, этнографическом и историческом, отношении. СПб., 1892. С. 475.
- ²⁰ Копылов А.Н. Органы центрального и воеводского управления Сибири в конце XVI—XVII в. // Известия Сибирского отделения АН СССР. Серия обществ, наук. 1965 № 9.
- ²¹ Неволин К.А. Образование управления в России от Иоанна III до Петра Великого // Полн. собр. соч. СПб., 1859. Т. 6. С. 144, 179; Оглоблин Н.Н. Обзорение столбцов и книг Сибирского приказа (1592 1768). Ч. 1. М., 1895. С. 7.
- ²² Турунов А. Система центрального управления старой Сибири // Сибирские заметки. 1919. № 4—5. С. 49, 50.
- ²³ Неволин К.А. Полное собрание сочинений. СПб., 1859. Т. 6. С. 182.
- ²⁴ Характеристику компетенции Сибирского приказа см.: История Сибири. Л., 1968. Т. 2. С. 124, 125; Lantzeff I.V. Siberia in the 17 century: A study of the colonial administration. Berkeley, 1943. P. 18.
- ²⁵ История Урала с древнейших времен до 1861 г. М., 1989. С. 174.
- ²⁶ Албазинский уезд в Восточном Приамурье был ликвидирован по Нерчинскому договору с Китаем в 1689 г.
- ²⁷ История Сибири. Л., 1968. Т. 2. С. 128.
- ²⁸ Андриевич В.К. История Сибири. Ч. 2. СПб., 1889. С. 323. "В соответствии с московитской административной практикой, светская и церковная администрации в Сибири были установлены на основе взаимного контроля и надзора. Эта своеобразная ситуация, вместе с нежеланием определять ясно сферу действия каждой из них (другая типичная черта московской администрации), вела к административной путанице и к жестоким конфликтам между церковными и местными гражданскими властями" (Lantzeff I.V. Siberia in the 17 century. Berkeley, 1993. P. 199).
- ²⁹ Чичерин Б.Н. Областные учреждения России в XVII в. М., 1856 С. 61.
- ³⁰ История Сибири. Л., 1968. Т. 2. С. 127.
- ³¹ Вершинин Е.В. Воеводское управление Сибири в конце XVI XVII в.
- ³² Чичерин Б.Н. Областные учреждения России в XVII в.
- ³³ Андриевич В.К. История Сибири. Ч. 2. С. 117.
- ³⁴ Словоцов П.А. Историческое обозрение Сибири. Кн. 2. СПб., 1886. С. 163.
- ³⁵ Александров В.А., Покровский Н.Н. Власть и общество. Сибирь в XVII в. С. 115.
- ³⁶ История Бурят-Монгольской АССР. Улан-Удэ, 1951. Т. 1. С. 165; История Сибири. Т. 2. С. 129.
- ³⁷ Александров В.А., Покровский Н.Н. Власть и общество. Сибирь в XVII в. С. 123, 124, 127.
- ³⁸ Вершинин Е.В. Воеводское управление Сибири в конце XVI XVII в. С. 21. Однако отсутствие специальных контрольных органов не означало бесконтрольности. Г.В. Ланцев обозначил несколько способов надзора над сибирской администрацией со стороны государства. Во-первых, еженедельные (с 1677 г.) отчеты Сибирского прихода Разрядной палате — постоянному "комитету" Боярской думы; во-вторых, обязанность новоназначенного воеводы ревизовать дела своего предшественника; в-третьих, использование сибирского архиепископа как "государева ока"; в-четвертых, частая посылка инспекций из Москвы; наконец, внимательное рассмотрение в столице петиций от русского населения и от аборигенов (Lantzeff G.V. Siberia in the 17 century. Berkeley, 1943. P. 15 17, 205).
- ³⁹ Андриевич В.К. История Сибири. Ч. 2. С. 55.
- ⁴⁰ ПСЗ-1. Т. 4. № 2218. С. 738.
- ⁴¹ Там же. Т. 5. № 3378. С. 700, 701.
- ⁴² Там же. Т. 6. № 4606. С. 380.

⁴³ *Лохвицкий А.В.* Губерния, ее земские и правительственные учреждения. СПб., 1864. С. 46; *Мрочек-Дроздовский Я.* Областное управление России XVIII в. до Учреждения о губерниях 7 ноября 1775 г. Ч. 1. С. 210.

⁴⁴ *Богословский М.М.* Исследования по истории местного управления при Петре Великом // Журнал Министерства народного просвещения. 1903. Ч. 349. С. 80.

⁴⁵ *Андреевич В.К.* Исторический очерк Сибири по данным, предоставляемым Полным собранием законов. Иркутск, 1886. Т. 2. С. 7.

Несмотря на введение дистриктов, традиционное и прочное деление на уезды сохранилось, как соответственно сохранился и пост уездного воеводы.

⁴⁶ ПСЗ-1. Т. 8. № 5659. С. 351; № 6165. С. 911, 912.

⁴⁷ *Готье Ю.В.* История областного управления. Т. 2. С. 48.

⁴⁸ *Рафиенко Л.С.* Политика российского абсолютизма по унификации управления Сибирью во второй половине XVII в. // Вопросы истории Сибири досоветского периода. Новосибирск, 1973. С. 220, 221.

⁴⁰ ПСЗ-1. Т. 9. № 6617. С. 401, 402.

41= Там же. Т. 16. № 11989. С. 466.

⁵¹ Перечень изменений со ссылками на нормативные акты см.: *Алексеев А.И.* Освоение русскими людьми Дальнего Востока и Русской Америки. До конца XIX века. М., 1982. С. 148, 149; История Сибири. Т. 2. С. 308, 309.

⁵² *Готье Ю.В.* Первый набросок екатерининской административной реформы (Проект князя Я.П.Шаховского) // Ученые записки Института истории. М., 1929. Т. 6. С. 175, 176.

53 ПСЗ-1. Т. 20. № 14392. С. 232.

⁵⁴ *Андреевич В.К.* Сибирь в XIX столетии. Ч. 1. СПб., 1889. С. 2.

⁵⁵ ПСЗ-1. Т. 24. № 17634. С. 229.

⁵⁶ *Сафронов Ф.Г.* Русские на северо-востоке Азии в XVII – середине XIX в. Управление, служилые люди, крестьяне, городское население. М., 1978. С. 36.

⁵⁷ *Андреевич В.К.* Исторический очерк Сибири... СПб., 1887. Т. 4. С. 2.

⁵⁸ ПСЗ-1. Т. 11. №8218. С. 229; №8480. С. 544 546.

⁵⁹ Там же. Т. 20. № 12269. С. 944; *Ядринцев Н.М.* Сперанский и его реформы в Сибири // Вестник Европы. 1876. Кн. 6. С. 479, 480.

⁶⁰ ПСЗ-1. Т. 12. № 9491. С. 853.

⁶¹ *Андреевич В.К.* Исторический очерк Сибири... Томск, 1887. Т. 3. С. 11, 22.

⁶² ПСЗ-1. Т. 24. № 17634. С. 229.

⁶³ *Илимский Д.И.* Национальная политика в Сибири // Северные записки. 1916. Февраль. С. 173.

⁶⁴ ПСЗ-1. Т. 27. №200771. С. 627—631.

⁶⁵ *Рабцевич В.В.* Сибирский город в дореформенной системе управления. Новосибирск, 1984. С. 40, 47, 59, 62, 63; *Рафиенко Л.С.* Функции и деятельность сибирских магистратов в 40—70-х гг. XVIII в. // Бахрушинские чтения 1966 г. Вып. 1. Новосибирск, 1968. С. 291—309.

⁶⁶ История Сибири. Т. 2. С. 308, 309.

⁶⁷ *Андреевич В.К.* Исторический очерк Сибири... Т. 4. С. 17.

⁶⁸ *Рабцевич В.В.* Развитие местного самоуправления Западной Сибири в 80-х гг. XVIII и первых десятилетиях XIX века // Из истории Западной Сибири. Новосибирск, 1970. С. 62-64.

69= ПСЗ-1. Т. 27. № 20890. С. 825, 826.

⁷⁰ *Raeff M.* Siberia and the Reforms of 1822. Seattle, 1956. P. 129.

С мнением М. Рэффа можно согласиться лишь отчасти, поскольку он считает, что система управления Сибирью в начале XVIII в. сохраняла в основном допетровские формы, несмотря на европейскую номенклатуру должностей и контор. Объективно сложившаяся аналогия между генерал-губернатором и разрядным воеводой происходила, по нашему мнению, из очередной и естественной концентрации

полномочий в руках тобольского резидента. Описанная нами история государственного строительства на протяжении XVIII в. все же не дает оснований расценивать организацию местной власти как неизменную с XVII в.

⁷¹ Цит по: *Вагин В.* Исторические сведения о деятельности графа М.М. Сперанского в Сибири с 1819 по 1822 год. СПб., 1872. Т. 2. С. 248.

⁷² Обзорение главных оснований местного управления Сибири. СПб., 1841 С. 5, 6, 8, 11; *Светличная ЛМ.* Преобразовательные планы и административная деятельность М.М. Сперанского в Сибири (1819—1822 гг.). Автореф. канд. дисс. М., 1952. С. 9.

⁷³ В 1838 г. комитет был закрыт, подведомственные ему дела переданы в общероссийские органы. Деятельность Сибирского комитета возобновлялась в 1852—1864 гг.

⁷⁴ Учреждения для управления сибирских губерний. СПб., 1822. С. 1, 27.

⁷⁵ Там же. С. 3 об.

⁷⁶ Там же. С. 7.

⁷⁷ Там же. С. 9.

⁷⁸ *Ядрищев Н.М.* Сперанский и его реформы в Сибири // Вестник Европы. 1876. Кн. 6. С. 492.

⁷⁹ ПСЗ-2. Т. 1, № 31080. С. 959—965.

⁸⁰ Санкт-Петербургские ведомости. 1875. 14 июня (№ 144).

⁸¹ *Рабцевич В.В.* Сибирский город в дореформенной системе управления. Из истории Западной Сибири. Новосибирск, 1970. С. 53.

⁸² *Ерошкин Н.П.* Местные учреждения дореформенной России (1800—1860 гг.). М., 1985. С. 59.

⁸³ Восточное обозрение. 1882. 29 апреля (№ 5).

⁸⁴ История Сибири. Т. 3. С. 74.

⁸⁵ См.: *Голос.* 1866. 12 февраля (№ 43).

⁸⁶ *Ветошкин М.* Местные нужды и сибирская парламентская группа // Современный мир. 1912. № 7. С. 314, 315.

⁸⁷ *Соболев М. К* вопросу о реформе крестьянского управления в Сибири // Сибирские вопросы. 1905. № 1. С. 96.

⁸⁸ Там же. С. 91.

⁸⁹ Полное собрание законов Российской империи. 3-е собрание. СПб., 1901 (далее ПСЗ-3). Т. XVIII. № 15503. С. 403—416.

⁹⁰ *Жидков Г.П.* Кабинетское землевладение (1747—1917 гг.). Новосибирск, 1973. С. 71.

⁹¹ *Борблик Е.М.* Территориально-административное устройство Кольваново-Воскресенского округа в XVIII в. // Вопросы истории дореволюционной Сибири. Томск, 1983. С. 31.

⁹² Между этими периодами существовали Кольванские губерния и наместничество.

⁹³ *Борблик Е.М.* Участие сибирской администрации в управлении ведомством Колывано-Воскресенских заводов в 1749—1779 гг. // Проблемы истории дореволюционной Сибири. Томск, 1989. С. 51.

⁹⁴ *Лохвицкий А.В.* Губерния, ее земские и правительственные учреждения. СПб., 1864. С. 65.

⁹⁵ ПСЗ-1. Т. 27. № 20889. С. 823—825.

⁹⁶ *Андреевич В.К.* Сибирь в XIX столетии. Ч. 1. СПб., 1889. С. 10.

⁹⁷ Обзорение главных оснований местного управления Сибири. СПб., 1841. С. 4.

⁹⁸ Учреждения для управления сибирских губерний. С. 17 об.

⁹⁹ ПСЗ-1. Т. 32. № 25081. С. 282—292.

¹⁰⁰ *Сафроное Ф.Г.* Русские на северо-востоке Азии в XVII — середине XIX в. М., 1978. С. 47.

¹⁰¹ Учреждения для управления сибирских губерний. С. 18 об.

¹⁰² Там же. С. 15, 16 об.

¹⁰³ Александров В.А., Покровский Н.Н. Власть и общество. Сибирь в XVII в. С. 78, 92, 93, 97.

¹⁰⁴ Сергеев О.И. Казачество на русском Дальнем Востоке в XVII—XIX вв. М., 1983. С. 38; Шулунов Ф. К истории бурят-монгольского казачества (Краткий очерк). Улан-Удэ, 1936. С. 5.

¹⁰⁵ Катанаев Г.Е. Краткий исторический обзор службы Сибирского казачьего войска с 1582 по 1908 год. СПб., 1908. С. 31, 32.

106= Учреждения для управления сибирских губерний. С. 127 об.

Городовыми казаками, в отличие от станичных и пограничных, считали тех, что служили вдалеке от мест своего постоянного жительства.

¹⁰⁷ Буряты составляли в 1897 г. 13,7% от забайкальских казаков. В целом в Забайкальском войске числилась приблизительно третья часть населения Забайкальской области // Дальний Восток. СПб., 1911. Т. 3. С. 113.

¹⁰⁸ Этов Н.И. Забайкальское казачье войско. Нерчинск. 1890. С. 7, 14, 15, 18, 19.

109= История Дальнего Востока СССР в эпоху феодализма и капитализма (XVII в. 1917 г.). М., 1990. С. 229; Сергеев О.И. Казачество на русском Дальнем Востоке в XVII XIX вв. С. 50—56, 60.

¹¹⁰ Дальний Восток. СПб., 1911. Т. 3. С. 115, 118; Сергеев О.И. Казачество на русском Дальнем Востоке в XVII XIX вв. С. 62, 63.

¹¹¹ Аварин В.Я. Борьба за Тихий океан. М., 1952. С. 25.

¹¹² ПСЗ-1. Т. 24. № 17634. С. 229.

Во время существования Охотского приморского управления американские владения России находились также в территориальном ведомстве командира Охотского порта.

¹¹³ Цит. по кн.: Шашков С.С. Российско-Американская компания // Исторические этюды. СПб., 1872. Т. 2 С. 300.

¹¹⁴ Окунь С.Б. Российско-Американская компания. М.; Л., 1939. С. 96.

115= История Дальнего Востока СССР в эпоху феодализма и капитализма (XVII в. 1917 г.). М., 1990. С. 126.

¹¹⁶ Окунь С.Б. Российско-Американская компания. С. 181.

¹¹⁷ Болховитинов Н.Н. Авантюра доктора Шеффера на Гавайях в 1815—1819 гг. // Новая и новейшая история. 1972. № 1. С. 121—137; Barlay G.A. History of the Pacific from the Stone Age to the Present Days. L., 1978. P. 70, 71.

¹¹⁸ Дулов В.И. Присоединение Тувы к России в 1914 году (К 45-летию вхождения в состав России) // Ученые записки Тувинского НИИ языка, литературы и истории. Вып. 7. Кызыл, 1959. С. 16, 20; История Тувы. М., 1964. С. 358.

¹¹⁹ Красный архив. 1926. Т. 28. С. 96.

¹²⁰ Кабо Р. Очерки истории и экономики Тувы. Ч. 1. М.; Л., 1934. С. 178; Шестакович С.В. Политический строй и международно-правовое положение Танну-Тувы в прошлом и настоящем. Иркутск, 1929. С. 18, 19.

¹²¹ Федоров М.М. Правовое положение народов Восточной Сибири (XVII — начало XIX века). Якутск, 1978. С. 11.

¹²² Преображенский А.А. Урал и Западная Сибирь в конце XVI — начале XIX в. М., 1972. С. 167.

¹²³ Бахрушин С.В. Сибирские туземцы под русской властью. С. 80—84, Емельянов Н.Ф. Ясак и национальная политика царства в феодальную эпоху по материалам Среднего Приобья // История, археология и этнография Сибири. Томск, 1979. С. 164.

¹²⁴ ПСЗ-1. Т. 3. № 1526. С. 213.

¹²⁵ Там же. № 1590. С. 329.

¹²⁶ Емельянов Н.Ф. Ясак и национальная политика царства в феодальную эпоху по материалам Среднего Приобья. С. 164; Федоров М.М. Правовое положение народов Восточной Сибири (XVII — начало XIX века). Якутск, 1978. С. 13, 14.

¹²⁷ ПСЗ-1. Т. 1. № 1. С. 41, 81.

¹²⁸ История Бурят-Монгольской АССР, Т. 1. Улан-Удэ, 1951. С. 27, 34.

- ¹²⁹ *Огородников В.И.* Русская государственная власть и сибирские инородцы в XVI—XVIII вв. // Сб. трудов профессоров и преподавателей Иркутского университета. Вып. 1. Иркутск, 1921. С. 87.
- ¹³⁰ *Зияев Х.* Средняя Азия и Сибирь (вторая половина XVI XIX в.). Ташкент, 1964. С. 69—72.
- ¹³¹ *Фирсов Н.А.* Положение народов Северо-Восточной России в Московском государстве. Казань, 1866. С. 172.
- ¹³² *Сафроное Ф.Г.* Русские на северо-востоке Азии в XVII — середине XIX в. М., 1978. С. 22.
- ¹³³ *Бахрушин С.В.* Сибирские туземцы под русской властью до революции 1917 г. // Советский Север. Сб. 1. 1929. С. 71, 72.
- ¹³⁴ *Мрочек-Дроздовский П.* Областное управление России XVIII в.
- ¹³⁵ *Федоров М.М.* Правовое положение народов Восточной Сибири (XVII начало XIX века).
- ¹³⁶ *Дамешек Л.М.* Внутренняя политика царизма и народы Сибири (XIX — начало XX в.). Иркутск, 1986. С. 32.
- ¹³⁷ ПСЗ-1. Т. 16. № 11749. С. 153—154; *Залкинд Е.М.* Ясачная политика царизма в Бурятии в XVIII — первой половине XIX в. // Сибирь периода феодализма. Вып. 2. Новосибирск, 1965. С. 239, 240.
- ¹³⁸ Эпизодические попытки установить фиксированные места для концентрации ясака без участия специальных сборщиков предпринимались и ранее (см.: ПСЗ-1. Т. II. №8017. С. 29—30).
- ¹³⁹ *Дамешек Л.М.* Внутренняя политика царизма и народы Сибири (XIX — начало XX в.). С. 33; Обзорение главных оснований местного управления Сибири. СПб., 1841. С. 27.
- ¹⁴⁰ *Ядринцев Н.М.* Сибирские инородцы, их быт и современное состояние. СПб., 1891. С. 203.
- ¹⁴¹ *Бахрушин С. В.* Сибирские туземцы под русской властью до революции 1917 г. // Советский Север. Сб. 1. 1929. С. 91; *Forsyth J.* A History of the Peoples of Siberia. Russia's North Asian Colony, 1581—1990. Cambridge et al., 1992. P. 164.
- ¹⁴² *Потапов Л.П.* Очерки по истории алтайцев. М.; Л., 1953. С. 183; *Рабцевич В.В.* К вопросу об управлении аборигенным населением Западной Сибири в 80-х гг. XVIII в. первых десятилетиях XIX столетия // Вопросы истории Сибири досоветского периода. Новосибирск, 1973. С. 237.
- ¹⁴³ *Федоров М.М.* Правовое положение народов Восточной Сибири (XVII — начало XIX века). С. 41—48.
- ¹⁴⁴ История Якутской АССР. М., 1957. Т. 2. С. 154.
- ¹⁴⁵ *Потапов Л.П.* Очерки по истории алтайцев. М.; Л., 1953. С. 183, 184.
- ¹⁴⁶ История Бурят-Монгольской АССР. С. 276.
- ¹⁴⁷ *Зияев Х.* Узбеки в Сибири (XVII XIX вв.). Ташкент, 1968. С. 42, 43, 72.
- ¹⁴⁸ Термин "инородцы" впервые был применен официально именно в этом документе. До 1822 г. коренных сибиряков именовали обыкновенно иноверцами, иноземцами или ясачными людьми.
- ¹⁴⁹ Учреждения для управления сибирских губерний. С. 34 36.
- ¹⁵⁰ *Светличная Л.М.* Преобразовательные планы и административная деятельность М.М. Сперанского в Сибири (1819—1822 гг.). М., 1952. С. 11.
- ¹⁵¹ Там же. С. 12.
- ¹⁵² Новые подати вчетверо превышали прежние "инородческие" подушные оклады. В этом и заключалась причина настойчивых просьб сибирских татар о перечислении их в категорию кочевых.
- ¹⁵³ Учреждения для управления сибирских губерний. С. 35.
- ¹⁵⁴ Там же. С. 36 об.

Если хозяйств в стойбище насчитывалось меньше пятнадцати, то они объединялись в родовое правление вместе с "другими ближайшими" общинами.

¹⁵⁵ Там же.

¹⁵⁶ Успешно начавшись в середине 1820-х гг. (особенно в Восточной Сибири), эта работа вылилась в несколько проектов "Свода степных законов", которые в конце концов под разными предложениями были отвергнуты в столичных ведомствах.

¹⁵⁷ Учреждения для управления сибирских губерний. С. 35 об.

¹⁵⁸ Там же. С. 41.

¹⁵⁹ Мурзина А.И. Реформа Сперанского в Западной Сибири // Ученые записки ЛГУ. № 115. Факультет народов Севера. Л., 1950. С. 107.

¹⁶⁰ Валеев Ф.Т. Западносибирские татары во второй половине XIX — начале XX в. Историко-этнографические очерки. Казань, 1980. С. 60; *Он же*. Из истории административного управления западносибирских татар (XVIII — начало XX в.) // История, археология и этнография Сибири. Томск, 1979. С. 177, 178.

¹⁶¹ Шашков С.С. Сибирские инородцы в XIX столетии // Исторические этюды. СПб., 1872. Т. 2. С. 197.

¹⁶² История Якутской АССР. С. 174.

¹⁶³ История Бурят-Монгольской АССР. С. 334.

¹⁶⁴ Аналог родовых волостей у южных алтайцев во главе с князьями-зайсанами.

¹⁶⁵ Однако в учреждении инородных управ М. Сперанский опирался на практику, сложившуюся со времен А. Щербачева.

¹⁶⁶ Raeff M. Siberia and the Reforms of 1822. Seattle, 1956. P. 134.

¹⁶⁷ Прутченко С. Сибирские окраины. Историко-юридические очерки. СПб., 1899. С. 335.

¹⁶⁸ История Якутской АССР. М., 1957. Т. 2. С. 171.

¹⁶⁹ Там же. С. 176.

¹⁷⁰ Бахрушин С.В. Сибирские туземцы под русской властью до революции 1917 г. // Советский Север. СПб., 1929. С. 91.

¹⁷¹ Ядринцев Н.М. Сибирские инородцы. Их быт и современное состояние. СПб., 1891. С. 209.

¹⁷² Дамешек Л.М. Внутренняя политика царизма и народы Сибири (XIX — начало XX в.). Иркутск, 1986. С. 58.

¹⁷³ История Чукотки с древнейших времен до наших дней. М., 1989. С. 117.

¹⁷⁴ Дамешек Л.М. Внутренняя полигика царизма и народы Севера (XIX — начало XX в.). С. 96—101.

¹⁷⁵ ПСЗ-3. Т. 18. № 15606. С. 518, 519.

¹⁷⁶ Валеев Ф.Т. Из истории административного управления. С. 184.

¹⁷⁷ Потанов Л.П. Очерки по истории алтайцев. С. 377, 378. Но вообще политика Кабинета отличалась крайним консерватизмом. Для большинства народов Сибири пушной ясак был заменен денежным в 1822 г. Кабинет же предпринял эту меру на Алтае только в 1910 г. (Дамешек Л.М. Ясачная политика царизма в Сибири в XIX — начале XX в. Иркутск, 1983. С. 132).

¹⁷⁸ Бахрушин С.В. Исторические судьбы Якутии // Научные труды. Т. 3, ч. 2. М.; Л., 1955. С. 37; Гурвич Я. С. Этническая история Севере-Востока Сибири. М., 1966. С. 173, 177.

¹⁷⁹ История Сибири. Т. 3. С. 296, 492.

¹⁸⁰ Егунов Н.П. Первая русская революция и второй этап национального движения в Бурятии. Улан-Удэ, 1970. С. 118 и сл.

¹⁸¹ Богданов М. Сибирское земство и инородцы // Сибирские вопросы. 1906. № 2. С. 52.

В середине XVII столетия разворачивается широкое народно-освободительное движение на Украине против Речи Посполитой. В ходе многолетней войны происходит, по мнению большинства отечественных исследователей, усиление элементов украинской государственности, которые приобретают все более отчетливые формы со второй половины XVII в. В основу нового государственного устройства была положена система административно-политического управления, существовавшая в Запорожской Сечи. Высшая административная, судебная и военная власть на Украине принадлежала гетману, управляющему с помощью генеральной старшины. Административное деление на полки и сотни было одновременно и территориальным. Полковник являлся не только военным командиром, но и гражданским администратором на территории своего полка.

Органы управления Украины после присоединения к России

В 1654 г. состоялась, как известно, Переяславская рада, участники которой высказались за вхождение Украины в состав России. Гетман от имени всего народа принял присягу "быти им з землями и з городами под государевою высокою рукою навеки неотступным"¹. Глава русского посольства В.В. Бутурлин передал Богдану Хмельницкому знаки гетманской власти — военное знамя, булаву, парадную одежду. По завершении Рады русские послы объезжали города и местечки Украины для принятия присяги от населения. Современник этого события летописец Самовидец писал, что "по усей Украине увесь народ з охотою тое учинил" и всюду "немалая радость межи народом стала"².

Условия, на которых Украина была принята в состав Российского государства, излагались в "Статьях Богдана Хмельницкого", подписанных в Москве в марте 1654 г. В них перечислялись права и привилегии, пожалованные Войску Запорожскому, казачьей старшине, украинской шляхте и многим крупным городам. "Статьи" давали несравненно более широкие права, чем те, которыми они пользовались, пребывая под властью Польши. На Украине сохранялись военно-административные органы управления во главе с выборным гетманом, продолжало действовать и местное право. Вместе с тем "Статьи" несколько ограничивали политические и экономические права гетманского управления под контролем царского правительства. Российским воеводам предоставлялось право осуществлять контроль над казацкими военачальниками³.

Сохранившийся после воссоединения Украины с Россией институт гетманства в значительной мере определял взаимоотношения обеих сторон, внося подчас свои изменения в основу управления этим краем.

В XVI — середине XVII в. гетман был выборным главой реестровых, а также запорожских казаков⁴. После присоединения Украины к России он управлял "Гетманщиной" ("Малая Россия"), то есть территорией Левобережной Украины⁵. Правобережная Украина оставалась под властью Польши.

Формально гетман управлял и слободской Украиной и Запорожской Сечью, но на деле его власть в этих регионах была чисто номинальной. Гетмана окружали верховные советники — генеральная старшина из представителей зажиточной казачьей шляхты (обозные, двое судей, писарь, подскарбий, бунчужный, хорунжий, есаулы). Резиденция гетмана находилась в Чигирине (до 1677 г.), затем уже на левом берегу Днепра — в Гадяче, позднее — в Глухове и в Батурине. Он мог назначать своей властью лиц на невыборные должности в войска, а с течением времени распространил это и на выборные назначения. В подчинении у гетмана насчитывалось по мартовским статьям 60 тыс. реестровых казаков. С 1687 г. гетман перемещал генеральную казацкую старшину только с согласия царской власти. Универсалы (указы) гетмана о наделении старшины земельными владениями также нуждались в подтверждении московского правительства. Кроме того, он не имел права без царского согласия решать какие-либо политические вопросы с турецким султаном, крымским ханом и польским королем,

был обязан вести единую с Россией внешнюю политику. Признавая верховенство царской власти, гетман давал присягу на верность московскому царю. Непосредственная связь русского правительства и гетмана осуществлялась через Посольский приказ, а с 1663 г. — через специально созданный территориальный Малороссийский приказ.

В первое десятилетие после смерти Богдана Хмельницкого элементы государственности, внутреннего административно-политического управления создавались с большой оглядкой на устройство Запорожской Сечи, которая оказывала значительное влияние на выборы гетманов, нередко предлагая своих кандидатов. При этом чувствовалось отсутствие четкого механизма власти, и прежде всего во внутреннем управлении. "Статьи Богдана Хмельницкого" оставили ряд позиций без четких законодательных норм.

Рада, на которой выбирали гетмана, являлась прежде всего общественным органом. Ее статус не был подтвержден законодательством. Собиралась Рада по потребности, иногда — по воле гетмана, нередко — и против его воли, в силу чрезвычайных обстоятельств. Существовало три ее разновидности: рада старшины, казацкая рада и так называемая черная рада. На первую раду собиралась вся казацкая старшина — генеральная и полковая, начиная от сотников. Избрав гетмана, она объявляла свой выбор казакам. Гетмана могла избрать и казацкая рада, что чаще всего случалось во время походов или в чрезвычайной ситуации. В частности, на такой казацкой раде получил свои гетманские права И. Мазепа. В составе третьего вида рады — черной — было много рядовых казаков, крестьян и мещан (черни). Такая рада не имела четкой организации. Если какой-либо важный вопрос на раде не находил решения простым голосованием, то был еще один выход из положения — доказать свои права кулаками. Черной радой в 1663 г. в Нежине был избран гетман И. Брюховецкий — кошевой атаман Запорожской Сечи. Чтобы получить гетманскую булаву, Брюховецкий не скупился на обещания быть защитником народных масс и в первую очередь запорожских казаков. На нежинской раде рядовые казаки провозгласили его гетманом, однако царский воевода отложил утверждение. На следующий день на раде опять был поставлен вопрос об избрании гетмана, и казацкая масса не только снова единодушно высказалась за Брюховецкого, но и бросилась избивать сторонников других кандидатов⁶.

Ни одна из названных рад не имела точного устава и узаконенных норм представительства и прав, но решения любой из них имели одинаковую силу. После утверждения правительством (ранее — польским, затем российским) избранному гетману вручали символы власти — булаву, бунчук, знамя (хоругвь) и литавры.

Управление такой слабо организованной территорией, какой была Украина после смерти Хмельницкого, требовало не только значительных правительственных усилий, но и поистине талантливых государственных деятелей в лице гетманов. Богдан Хмельницкий в определенной мере сумел обозначить новые формы общественных и государственных отношений, скоординировать их, управлять ими.

Постепенное расширение реестрового войска, всяческое содействие гетманов увеличению числа казаков, что объяснялось потребностью в военных силах, превратили к концу XVII в. казацье административно-территориальное устройство в механизм политико-административного управления. Затянувшиеся конфликты с польским и турецким правительствами держали край на военном положении на протяжении многих лет, и такая ситуация воспринималась уже как норма. Начальник казацкого войска — гетман со своим штабом, представляющий временное правительство края, превратился в постоянный главный орган управления, подменив прежнюю польскую администрацию.

Штаб гетмана, носивший название генеральной старшины, состоял из генерального обозного, генерального судьи, генерального есаула, генерального писаря, а также генерального хорунжего, подскарбия и бунчужного. Титул "генеральный"

служил отличительным признаком этой должности от таких же чинов, бывших в каждом полку и составлявших штаб и совет полковника.

Войсковой власти подчинялось и неслужилое крестьянское население, а в значительной степени и мещанское. "Вообще принцип единоличной власти, военной диктатуры, создававшейся опасными, критическими условиями жизни края, постоянно боролся с принципом казацкого народовластия. Принципы выборности и коллегиальности казацких чинов, широкого участия в их управлении масс, могущих в каждую минуту потребовать от них отчета, сменить и подвергнуть суровой ответственности, — республиканские принципы, выработанные в казацких кругах долголетней жизнью казачьей республики, были в теории перенесены вполне на новое военно-народное управление", — писал известный украинский историк М.С. Грушевский⁷.

Войсковая рада (собрание казаков), не знавшая никаких норм пропорционального представительства, избрания депутатов или представительских полномочий, решала все важнейшие вопросы управления, войны и мира. Однако с тех пор как казачество стало огромной массой, рассеянной на значительной территории, функционирование рады стало осложняться не только различными техническими моментами и формальностями, но и ограничительной политикой Москвы в отношении автономии Украины. В этой связи решение вопросов текущего управления стало постепенно переходить к "казацкой старшине". В итоге за войсковой радой остались только кардинальные вопросы: выбор или смещение гетмана, установление отношений к сюзеренному государству — признание его верховенства, санкции на формы зависимости от него. Все прочие проблемы стали решаться советом старшины, который в конце концов оттеснил и лишил всякого значения войсковую раду⁸.

В составе рады старшины особую роль играл совет генеральной старшины. Сюда же входили полковники и "значные" лица, не занимавшие высоких должностей (генеральных и полковничьих), но по своему влиянию в войске, по своим заслугам, связям и т. п. занимавшие в нем видное положение⁹.

Сфера влияния и роль рады зависели от положения, занимаемого гетманом, и от степени зависимости от него старшины. Формально старшина и ее рада были независимы от гетмана, поскольку старшину должно было избирать войско. Это осуществлялось в определенном порядке: казаки "сотни" выбирали своего сотника, казаки "полка" — полковника, полковники и прочая старшина — генеральную старшину. Таким образом, рада старшины выражала волю народа-войска, так как состояла из его избранников и представителей, и ее положение должно было быть более устойчивым, чем гетманское. Действительно, это было так — гетмана войсковая рада могла сместить в любое время, изменение же состава старшины превращалось в довольно длительный и сложный процесс. Рада старшины в определенной мере придавала политике народа-войска устойчивость, и перенос в ее ведение вопросов текущего управления и текущей политики не должен был резко нарушать интересов народовластия. Однако на практике она уже давно разошлась с принципами демократического строя казачьего войска. Старшина, сложившись в четко выраженный общественный класс с определенными сословными, экономическими и политическими стремлениями, отодвигая на второй план войсковую раду, пыталась устранить рядовое казачество, казацкую чернь от всякого влияния на политику и управление. Она намеревалась взять в свои руки судьбы гетманского правления, подчинить своему влиянию замещение должностей генеральной старшины, полковников и других войсковых чинов и таким образом сосредоточить в своих руках фактически все управление, устранив или превратив в простую формальность выборную систему. Одновременно она пыталась освободиться от вмешательства московского правительства в управление и внутренние дела Украины. Последнее оказывается непосильным уже хотя бы потому, что казацкие массы не поддерживают ее в этом. И в то же время казацкая чернь находит сочувствие в народных массах. В целом же "политическая борьба казацкой черни *со старшиной*

усложнялась борьбой чисто классовой, на почве чисто экономических и общественных отношений, и эта ожесточенная борьба только расшатывает в их основах конституционные формы украинского устройства, и без того не особенно прочные, едва складывающиеся"¹⁰, — пишет известный историк М. С. Грушевский.

Все наиболее ценные элементы этого "конституционного" строя требовали тщательного приспособления к принципам общегосударственного управления, разработки законодательной основы. Но этого не произошло, и во второй половине XVIII в. в украинском государственном устройстве продолжали сочетаться два, казалось, совершенно несовместимых подхода: строгой военной дисциплины и неограниченного народовластия.

Гетману и его старшине приходилось заниматься вопросами, касавшимися и других сословий, между тем как войсковая могла решать только проблемы казацкого сословия. Отношения между общегосударственным и войсковым правлением юридически не были оформлены, что постепенно ослабляло войсковую раду и облегчало вмешательство московского правительства. Но как царизм, так и казацкая старшина были одинаково заинтересованы в упрочении своей власти над крестьянскими и казацкими массами и их беззастенчивой эксплуатации.

В административном отношении Украина сохранила принцип территориального полкового деления, пришедшего на смену польскому образцу деления на "староства" и "поветы". Вся территория левого берега Днепра с 1667 г. (по Андрусовскому перемирию Правобережье было отдано Польше) делилась на полки. Административным центром полка избирался большой и развитый в экономическом отношении город (Киев, Чернигов, Стародуб, Нежин и др.). Всего таких полков было десять, и к перечисленным городам, давшим названия полкам, надо добавить еще Гадячский, Лубенский, Миргородский, Переяславский, Полтавский и Прилукский полки. Они, в свою очередь, разделялись на сотни (по 7—20 сотен в каждом полку в зависимости от размеров территории). В сотни входили сельские громады — поселения свободных крестьян — неказаков со своим самоуправлением, например выборным войтом, и курени, казаки которых выбирали атаманов. В городах, где казачье население преышало численность других сословий, также были выборные казачьи атаманы, которые подчинялись сотникам¹¹.

Полковые и сотенные организационные структуры повторяли гетманские войсковые организации, но на низшем уровне. В Слободской Украине существовало также полковое и сотенное деление, там было пять полков — Острогожский, Сумской, Ахтырский, Харьковский и Изюмский (последний существовал с 1681 г.), управлявшиеся Разрядным, а с 1688 г. — Посольским приказами через белгородских воевод¹².

Кроме реестровых казаков, которых называли "городовыми", на службе у гетмана состояли и наемные казаки (охотничьи полки). Пешие казаки-наемники (сердюки) и конные (компанейские) в мирное время выполняли полицейские функции и несли войсковую охрану. Местная власть в лице полковников и сотников с их административно-приказным аппаратом осуществляла все мероприятия по управлению казачьим населением и оказывала влияние на деятельность местного самоуправления крестьян и городского сословия (мещан). В первые годы после воссоединения Украины с Россией полковники и сотники выбирались соответственно на полковых и сотенных казацких радах¹³, а впоследствии — лишь на старшинских радах. Подлинное казачье самоуправление оставалось только в войсковых организациях на самом низшем уровне, когда казаки выбирали атаманов куреней¹⁴. Кроме указанных на Украине существовали еще два сословия: шляхта и духовенство. Шляхта (казацкая старшина) получала за свою службу "ранговые" поместья, где крестьяне два дня в неделю вынуждены были работать на "державца" и платить подати государству.

Своеобразным статусом самоуправления по магдебургскому праву, полученному еще от польских королей, обладали некоторые города Левобережной Украины (Киев,

Чернигов, Стародуб, Нежин, Погар, Мглин, Новгород-Северский и др.). Эта привилегия оставалась за ними и при Алексее Михайловиче¹⁵. Органами городского самоуправления были магистраты. Города стали средоточием военно-административной старшинской власти (здесь, как правило, располагались полковые и сотенные канцелярии), центрами торговли и ремесла (в некоторых городах ремесленники и торговцы составляли до 37% населения). Кроме того, они являлись очагами церковной, православной идеологии, культуры и просвещения — отсюда их важная роль в истории Украины. На Левобережье в 60-х гг. насчитывалось 89 городов¹⁶. В это число вошли и так называемые "местечки", население которых в основном занималось ремеслами, промыслами и торговлей. Городские магистраты осуществляли административные, хозяйственно-финансовые, полицейские и судебные функции. В Киеве магистрат состоял из двух коллегий — рады и лавы. Рада состояла из войта (голова) и пяти советников (райцев) и ведала хозяйственно-административными делами города, а также следила за правильностью сбора торговых пошлин и налогов с мельниц, воскобоен, кузниц, перевозов, бань и т. д. Члены рады поддерживали связь с полковой администрацией и русскими воеводами. Лава, состоявшая из бурмистра и шести лавочников (заседателей), занималась судопроизводством. В ее компетенцию входило рассмотрение уголовных и гражданских дел как городского, так и сельского населения (окрестных крестьян, приписанных к магистрату), вынесение соответствующих приговоров, вплоть до смертных. На судебных заседаниях дела разбирались обычно под председательством войта. Если к суду привлекался русский подданный, то должен был присутствовать воевода или его представитель. Судебные разбирательства велись в основном в устной форме и не фиксировались на бумаге, но постановления и решения суда заносились в специальные книги. Служащие магистрата получали денежное жалованье: войт — 500 злотых, бурмистр, райцы и урядники — по 300, а лавники — по 60 злотых в год¹⁷. В Стародубе служащие магистрата составляли три "ловицы", избиравшиеся ежегодно.

При местном магистрате находился "майстратовый писарь", который за установленную пошлину выдавал жителям выписки из постановлений и решений магистрата, а также городничие и "возные", выполнявшие полицейские функции. При ратушах, функционировавших в городах также по магдебургскому праву, число служащих было невелико — войт, бурмистр, казначей и ключник. Население облагалось специальным побором для содержания служащих магистратов и ратуш. Магистраты должны были обеспечивать выполнение жителями городов земских повинностей, в частности квартирной. Горожан обязывали предоставлять квартиры под постой полкового войска — сначала местного, а затем и великороссийского. Магистрат выделял для войска определенное количество продовольствия и подвод, норма которых распространялась на "посполитное" население всего полка. Крестьяне сел, отданных гетманами во владение монастырям и казацкой старшине, и "державнических" облагались меньшими повинностями, чем крестьяне магистратских сел. Помимо этих натуральных повинностей существовали еще и денежные: например, содержание полковой артиллерии, наем плотников на поправку городских укреплений, мостов и т. п. Одно мещанское сословие не могло выплачивать деньги на эти нужды, и магистр с разрешения на то гетманской власти стал собирать с крестьян своих сел "грошевую складку". Кроме того, в пользу гетманской казны шли городские доходы от откупов таможен, водочной и табачной продажи (откупщиками выступали богатые мещане). Туда же шли налоги с населения за занятия промыслами и ремеслами (с цехов и нецеховых ремесленников-партачей). Магистратские села для отбывания государственных повинностей были разбиты на волости под началом специальных сотников, из расчета один сотник на две волости. Сотников назначал городской магистрат, как это было в Стародубском полку¹⁸. Однако полной самостоятельности при полковом устройстве Украины городские магистраты не получили. Полковники прежде всего наложили свою руку на магистратский суд. Так, из сохранившихся

"протоколов" стародубского магистрата конца XVII в. видно, что на судебных заседаниях присутствовали наряду с войтом и бурмистрами полковой судья, полковые чины, а иногда и городской атаман. Естественно, что все решения суда принимались под давлением, а иногда и по прямым указаниям из войсковой старшины. Влияние магистратских войтов на городские дела возрастало лишь тогда, когда они находились в родственных или очень дружеских отношениях с представителями военной власти. Войты могли управлять магистратом в течение многих лет как по выбору, так и по указанию гетмана. Нередко борьба за войтовство разделяла город на враждующие стороны, что и облегчало войсковой старшине вмешательство в магистратские дела.

В Киеве кроме старшинского и магистратского существовало еще воеводское управление, узаконенное мартовскими 1654 г. договорными статьями между гетманом и русским правительством. Важная политическая и экономическая роль Киева среди других украинских городов привела к тому, что Россия держала в нем двух воевод, что было характерным только для крупнейших ее городов (Ярославль, Нижний Новгород, Казань, Астрахань, Великий Новгород). В штат воеводского управления кроме думных дворян, дьяков и подьячих входил и "вестовщик" из киевских мещан, регулярно посещавших Польшу и Молдавию для сбора сведений, которые затем пересылались в Малороссийский приказ в Москву. Таким образом, воеводы в первую очередь были обязаны следить за событиями в соседних государствах и на Украине и сообщать об этом в Москву. Они также командовали русским гарнизоном в Киеве, строили для него помещения. Так, к концу XVII в. в городе было построено 32 избы для командного состава, 8 — для подьячих, 82 — для рейтар, 122 — для стрельцов и 86 — для солдат¹⁹. Первые киевские воеводы Ф.С. Куракин и Ф.Ф. Волконский по указанию русского правительства организовали строительство новой крепости в Верхнем городе. Крепость уже к концу марта 1654 г. была готова, она имела деревянные стены с башнями (где располагались пушки) и рвы. По договорным статьям 1665 г. численность русского гарнизона составляла в Киеве 5 тыс. человек, в Переяславле — 2 тыс., в Чернигове — 1,5 тыс. человек и т. д. До конца XVII в. русские гарнизоны были размещены почти во всех городах Левобережной Украины, что свидетельствовало об усиливающемся российском военном влиянии на Украине. Попытки же московского правительства ввести подворное обложение и взять финансовое управление в свои руки вызвало восстание 1668 г., показавшее всю непопулярность у населения этого нововведения.

Воеводы регламентировали поселение пришлых людей в города, куда допускались лишь "пашенные мужики", шляхта и мещане, бежавшие с территорий, занятых Польшей. За вновь прибывших должны были поручиться влиятельные киевские горожане. Обязанностью воевод было также обеспечение хлебом русских войск и сбор налогов с торговых операций русского персонала гарнизонов. Поскольку полковая канцелярия Киевского полка была размещена в г. Козельце, в Киеве оставалась лишь сотенная канцелярия. В ее состав входили сотник, писарь, есаул, хорунжий и атаман, которые и заправляли всеми делами казацкой территориальной единицы. Пользуясь служебным положением, сотенная старшина нередко нарушала торгово-промышленные привилегии магистрата и монастырей, что вело к обострению противоречий между ветвями власти. Так, в 1665 г. мещане, поддерживаемые магистратом, жаловались центральным властям на нарушение казацкой старшиной их монопольного права на изготовление и продажу водки и даже пытались закрыть корчмы представителей старшины, но безуспешно²⁰. Мещане Чернигова жаловались, что полковники "емлют для работы" городских мастеровых людей — плотников, сапожников, портных, Серебрянников, кузнецов и др., — а за работу им ничего не платят, да сверх того "емлют" еще подводки для своих нужд²¹. Переяславские мещане жаловались, что земельные владения города (около 15 окрестных сел) и Котырь-речку и Сырец-речку с мельницами на них, а также городские доходы от варения пива, сычения меда и мостовые пошлыны захватила казацкая старшина²². Отметим, что кроме свободно-войсковых (государственных) на Левобережной Украине было немало

городов, находившихся в частном владении представителей гетманской старшины. Так, генеральный писарь Выговский владел шестью городами с селами (Остер, Бобровица, Ромны и др.), его братья также владели городами и местечками. Владели городами и местечками также братья Золотаренки, а стародубский полковник владел г. Сосницей²³. Конфликты горожан с казацкой старшиной, видевшей в городах источник для своего обогащения, не могли способствовать их мирному сосуществованию, что давало простор для включения в разборки русской воеводской власти. Это также усиливало русскую ориентацию горожан Украины.

В городах с магдебургским правом функционировало цеховое устройство, то есть жители, занимающиеся ремеслами и промыслами, объединялись в цехи, которые имели свои уставы, определявшие права и обязанности членов цеха и организацию их ремесленной деятельности. Во главе стоял выборный цехмейстер. Вновь поступающий в цех должен был иметь поручителей, сдать экзамен на мастерство и заплатить определенный вступительный взнос. Цех состоял из мастеров, подмастерьев и учеников. Каждый цех имел печать и право разбирать тяжбы между цеховыми. Известен универсал Богдана Хмельницкого от 1656 г. сапожному цеху г. Козельца, где перечисляются его привилегии²⁴. В некоторых городах в цехи входили и ремесленники ближайших сел. Например, в Чернигове число цехов доходило до восьми. Административными должностями в цехах были кроме цехмейстера еще старший братчик, писарь и ключник (подскарбий)²⁵. Как уже говорилось, войсковая администрация вмешивалась в дела цехов и заставляла мастеров бесплатно выполнять работы на себя, что вызывало недовольство людей.

Следует отметить, что большинство городских цехов образовывалось из церковных братств, издавна существовавших на Украине при приходских соборах. После воссоединения Украины с Россией братства в городах продолжали действовать в основном на поприще благотворительности (занимались организацией школ, госпиталей, приютов для сирот и престарелых).

Говоря о местном судопроизводстве, важно отметить, что казацкая старшина добила слияния большей части городских, и в основном ратушных, судов с полковыми и сотенными²⁶. Только наиболее развитые магистратские города — Киев, Нежин, Переяславль, Чернигов и Стародуб сохранили право на самостоятельный суд, но он находился под влиянием войсковой старшины. Городские магистратские суды служили апелляционными инстанциями для сельских судов, в которых разбирались мелкие дела о кражах скота, потраве посевов и т. д. Наряду с ними действовали еще и ярмарочные (эпизодические) суды и производственные — цеховые суды в городах. Для греческой колонии (братства) в г. Нежине существовал специальный суд. В универсале Богдана Хмельницкого греческим купцам разрешено разбирать судебные тяжбы без вмешательства городских властей²⁷. В судах гражданские и уголовные дела вершились по старым юридическим законам: Литовскому статуту редакции 1588 г., "Зерцалу саксонскому", "Порядку прав гражданских" и по нормам обычного права²⁸. Воеводское правление в городах Левобережной Украины оказывало давление на местное судопроизводство, пытаясь ориентировать его на русское законодательство — Соборное Уложение 1649 г. В этом выражалось несовершенство украинского судопроизводства и зависимость его от политической конъюнктуры. На первых порах после воссоединения Украины с Россией у судов отсутствовала разделенность компетенции, здесь процветало взяточничество (судебные чины всех инстанций не гнушались брать "магарычи" и "наклады" как с истцов, так и с ответчиков). В дальнейшем национальное законодательство было кодифицировано и суды определились в своей компетенции. Магдебургское право продержалось на Украине до 1831 г., а статутное — до 1840 г.²⁴

Характеризуя организацию и функционирование органов местной власти на Левобережной Украине после ее воссоединения с Россией, можно отметить, что в сложных исторических условиях того времени (постоянные войны на территории

Украины, народные восстания, миграционные процессы, попытка русификации и т. д.) они находились в стадии становления (например, сотенное устройство каждого полка так и не было окончательно определено и в середине XVIII в.) и видоизменения (это в основном относится к организации и компетенции судов). Спецификой местного управления являлось наличие трех ветвей исполнительной власти: войсковой казачьей (национальной), городского самоуправления (в магистратских и ратушных городах) и воеводской (русской) — с тенденцией перехода к ней всех властных полномочий, а впоследствии — к различным представителям московского правительства. Усилиями российской бюрократии органы украинской государственной власти в лице гетманско-старшинской администрации превращались в местные органы самоуправления.

Системы управления Запорожской Сечью

Запорожское казачество имело собственную систему управления, сложившуюся в XVI в. и с незначительными изменениями дожившую до XVIII в. Высшим исполнительным органом в Сечи являлся выборный Кош, состоявший из так называемой генеральной старшины (кошевой атаман, судья, есаул, писарь, куренные атаманы). В Коше существовал штат высших войсковых чиновников: довыш (ведал войсковыми литаврами и был ответствен за знаки гетманской власти), пушкарь (ведал воинским снаряжением, артиллерией, острогом), толмач (переводчик), кантаржий (осуществлял контроль за сбором торговых пошлин, за мерами), шафари (ведал сбором пошлин у перевозов), стадник (следил за табунами лошадей, стадами скота), атаман сечевой школы³⁰. Все они и их помощники, а также планковые (в территориальном делении Сечи) и походные начальники составляли младшую старшину.

В мирное время войсковая старшина ведала административно-хозяйственными и судебными делами войска: во время походов возглавляла казачьи войска, оставляя свои должности наказной старшине, но после завершения боевых действий возвращала свои права. Выборы старшины происходили на казачьей раде, в которой участвовали все запорожцы.

Кошевой атаман объединял в своих руках военную, административную и судебную власть. В военное время он становился главнокомандующим. Считалось с атаманом и генеральной старшиной и запорожское духовенство. Кошевой атаман утверждал избранных радой войсковых чиновников, узаконивал раздачу и передел земель, сенокосов, рыбных ловель, мест охоты, распределял царское жалованье, делил военную добычу, принимал в Сечь пополнение, награждал, вел дипломатические переговоры с соседними государствами. На общественных сборах, сходках, радах кошевого атамана окружали "клейноды" — вещественные символы атаманской власти и независимости Запорожской Сечи — булава (в руках у атамана), бунчук, хоругвь и прочее. В церкви атаман имел особое молитвенное место. В свое отсутствие он оставлял вместо себя наместника — наказного атамана. Но при всем этом кошевой атаман не был неограниченным властителем Запорожского войска. У него не было особого помещения, его нередко называли уменьшительным именем — Богданко, Петрусь, Калниш и т. д. Кошевой был лишь старшим среди равных, располагая больше моральными, чем административно-дисциплинарными правами. Его власть ограничивали три условия: отчет перед казачеством, четко обозначенное время властных полномочий и рада. Ежегодно 1 января, перед выборами войсковой старшины, он отчитывался о своей деятельности, касающейся казачьего войска. Если казаки усматривали какие-либо недочеты, незаконные с точки зрения сечевых правовых установок действия, то кошевого атамана могли наказать и даже покарать смертью. Кошевого выбирали всего на один год, исключение делалось лишь для выдающихся, прославившихся чем-либо, особо популярных казаков. Такими были И. Сирко, К. Гордиенко, И. Милашевич, П. Калнышевский. Из них первый продержался в

качестве кошевого атамана 15 лет, последний — 10 лет. Но и их должна была ежегодно утверждать казацкая рада³¹.

Лишь в последние десятилетия существования Запорожской Сечи уклад жизни кошевого атамана стал отличаться от быта простых казаков. Войсковая старшина начала заводить специальные дома для управления делами, вести собственное хозяйство отдельно от казаков. Основными источниками доходов кошевого атамана служили царское жалованье, земля, которую ему давало войско при ежегодном переделе угодий между казаками, а также определенная часть пошлин с перевозов через реки, с продажи товаров и т. п.

Второй фигурой после кошевого атамана в Запорожской Сечи считался судья, также избираемый на войсковой раде. Он был хранителем традиций, обычаев, неписаных и нормативных установок, на которых базировался весь уклад казацкой жизни. В его обязанности входило вершить суд над виновными быстро и справедливо. Рассмотрев судебное дело, он выносил приговор, но окончательное решение оставалось за кошевым или радой; он исполнял обязанности коменданта и нередко — начальника артиллерии, получал царское жалованье и доход от пошлин за перевозки и прочее³².

Среди генеральной старшины особое место занимал войсковой писарь, которого выбирала Рада. Он ведал делопроизводством, составлял за подписью кошевого наказы для куренных атаманов, письма в различные государства (от имени Запорожского войска), принимал все указы, ордера, универсалы, что приходили в Сечь. Работали писари обычно по многу лет. Так, с 1734 по 1775 г., то есть за 41 год, сменилось всего 4 писаря.

Рада выбирала и войскового есаула, в чьи обязанности входил надзор за исполнением судебных приговоров (по решению кошевого и рады), производство следствия по поводу различных конфликтов среди семейных казаков, заготовка снаряжения для войска, прием жалованья, продовольственных поступлений и распределение их среди старшины. Он же выполнял важные задачи во время боевых действий — осуществлял координацию войск, организовывал разведку и т. п. Есаул был главным помощником кошевого, его "правой рукой". Ему помогали подъесаул и во время походов — войсковой обозный.

Таким образом, кошевой атаман, судья, писарь и есаул ведали основными военными, административными, судебными делами Запорожской Сечи. Все последующие (по штату) военные чиновники выполняли их волю, являясь в определенной мере их помощниками³³.

Старые принципы "казацкого демократизма" удерживались в Запорожской Сечи в полной мере до начала XVIII столетия. Сохраняя старые порядки, запорожское казачество постепенно теряло доверие к украинской старшине, стремящейся захватить власть и оттеснить на второй план простое казачество. Поэтому нередкими стали случаи, когда кошевые атаманы игнорировали распоряжения гетманов, особенно если те не были из среды казаков Запорожья. Социально-экономические отношения, развивающиеся на Украине, быстрое превращение старшины в привилегированное сословие, все более и более отдаляли запорожское казачество от гетманской власти.

До 1709 г. Запорожская Сечь располагалась на о. Чертомлык (современный остров Капулинка в Никопольском районе Днепропетровской области), являясь постоянным очагом антифеодального движения, что вызывало сильную озабоченность гетманской и царской властей. Воспользовавшись фактами перехода во время Северной войны части запорожских казаков во главе с кошевым атаманом К. Гордиенко на сторону шведов, Петр I приказал в 1709 г. ликвидировать Запорожскую Сечь. Часть казаков ушли вниз по Днепру, осев по берегу реки Каменки, но были изгнаны оттуда уже через два года. Значительное количество казаков обосновалось в урочище Алешки (современная Херсонская область), принадлежавшем тогда Крымскому ханству.

В 1714 г. кошевым атаманом вместо Гордиенко стал И. Милашевич, сторонник возвращения запорожцев на Украину. Казаки просили разрешения поселиться в

Запорожье, но царское правительство, не желая осложнений с крымским ханом, воздерживалось от разрешения. Гетманская же администрация неофициально принимала возвращающихся казаков-запорожцев. Возрождение Сечи последовало в 1734 г., когда резко обострились отношения между Турцией и Россией. Новая Сечь обосновалась на реке Подпольной (неподалеку от Чертомлыкской Сечи). Ей были возвращены земли, а казакам назначено царское жалованье. Территория Запорожской Сечи занимала пространство на юг от реки Тясмина и Орели, на западе доходила до реки Синюхи и Южного Буга, на юге граничила с кочевьями ногайских татар, а на востоке — с землями войска Донского³⁴.

В административно-территориальном отношении Сечь делилась на паланки — округа. До середины XVIII в. их было не более 5, затем стало 8: на правом берегу Днепра — Кодакская, Бугогардовская, Ингулинская; на левом — Протовчанская, Орельская, Самарская, Кальмиусская и в устье Днепра — Прогноинская. Административным центром и наиболее важным оборонительным пунктом паланки являлась слобода — с небольшим гарнизоном, с резиденцией полковника, возглавлявшего администрацию паланки (паланковую старшину — писаря, подписаря, атамана слободы и т. д.), которые исполняли административные, финансовые и военные функции.

Запорожское войско делилось на курени, находившиеся в ведении выборных куренных атаманов (38 — по числу куреней), занимавшихся интендантскими делами (снабжением продовольствием, дровами, хранением вещей, ключей и т. п.). Они выступали также посредниками между старшиной и казаками.

После 1734 I. высшим исполнительным органом в Сечи оставался Кош, состоявший из войсковой старшины. Формально последнего продолжали выбирать на радах, но реально осталась лишь видимость демократических начал правления запорожскими казаками. Старшина и зажиточные казаки добивались выбора тех, кто им был нужен. Роль войсковой рады в общественной жизни запорожцев заметно уменьшилась. Войсковая старшина для решения многих важных вопросов устраивала свои узкие сходки. Начиная с 1734 г. контроль над действиями Запорожской Сечи стал осуществляться киевским губернатором, с 1750 г. — гетманом, а с 1764 г. — генерал-губернатором Левобережной Украины. Воздействия Запорожского казачества контролировались царской властью. Для усиления надзора вся территория Запорожской Сечи в 1756 г. была передана в ведение Сената³⁵.

На протяжении всей истории Запорожской Сечи, и в частности в середине XVIII в., казаки имели частые контакты с крымскими татарами, ногайцами, с очаковскими турками. Запорожцы ездили, например, в Крым для закупки соли, виноградного вина, ружей, сабель, лошадей, седел и сбруи. В 1649 г. эти товары было запрещено вывозить из Крыма. Запорожские казаки часто сталкивались с татарами, особенно когда находились на охоте и на рыбной ловле в пограничных местах. Нередко эти контакты приводили к взаимным спорам и претензиям, для регистрации которых в Запорожской войсковой канцелярии вели особый журнал. Перечни жалоб и обид казаков посылались в Киев к генерал-губернатору, в Бахчисарай — к крымскому хану и представлялись в Комиссии по разбору взаимных жалоб. В 1749 г. в Запорожскую Сечь из Киева был послан секунд-майор Никифоров для разбора взаимных жалоб татар и запорожцев за 1747—1748 гг. Татары требовали компенсации за убитых (8 человек), пленных (23 человека), за 500 лошадей, 56 волов, 7 верблюдов и разную хозяйственную утварь. Однако казаки предъявили встречный иск, по которому винили татар в убийстве 18 казаков, в угоне в плен 34 человек и в разорении церкви Божией в Запорожье. Комиссия, состоявшая из представителей казаков и татар, во главе с Никифоровым пришла к заключению, что стороны "не должны искать друг на друга", после чего разъехалась³⁶. Таким образом, взаимоотношения запорожцев с крымскими татарами были взяты под контроль высших административных властей.

Политика царского правительства по отношению к запорожским казакам соответствовала общим тенденциям самодержавной политики на укрепление феодально-крепостнического строя, на ликвидацию демократического строя Запорожской Сечи.

19 июля 1753 г. последовал царский указ о запрещении выборов кошевого атамана, писаря и есаула и назначении их из числа старшины (по усмотрению правительства). Однако провести указ в жизнь полностью не удалось, хотя процедура выборов значительно упростилась — суды стали разбирать дела не на общевойсковых радах, а на старшинских сходках. При этом круг казацкой старшины, занимавшей выборные должности, постепенно сужался. В последнее десятилетие существования Сечи ее состав оставался неизменным: кошевой атаман (П. Калнышевский), судья (П. Головатый), писарь (И. Глоба), хотя их и переизбирали ежегодно.

Чтобы ограничить приток беглых, царское правительство требовало обязательную регистрацию казаков и паспортизацию населения Украины. Однако Сечь всячески саботировала это распоряжение, не подавая гетману казачьих списков.

Все это вызывало большое раздражение царского правительства, которому было известно, что в Запорожскую Сечь уходили беглые крестьяне не только из Левобережной Украины, но и из центральных районов России, что задевало интересы русских помещиков.

После выхода России к Азово-Черноморскому побережью Запорожская Сечь стала внутренним районом страны, утратив значение опорного пункта в борьбе с Крымским ханством и Турцией. Царское правительство вело решительную политику по ликвидации всех демократических порядков в Сечи. При этом оно учитывало, что запорожские казаки принимали активное участие в крестьянских выступлениях в России, в восстаниях крестьян Правобережной Украины, неоднократно выходили из повиновения своей старшине. Все это, вместе взятое, как бы подготовило решительные действия царского правительства против Сечи. В начале июля 1775 г. войска царского генерала Текели, возвращавшиеся в Россию после русско-турецкой войны с Дунайского театра, внезапно напали на Запорожскую Сечь и полностью разрушили ее. Старшина при этом не оказала никакого сопротивления, надеясь впоследствии сохранить если не свою власть, то хотя бы владения.

Рядовые запорожцы составляли казацкое сословие, близкое по своему положению к государственным крестьянам России. Часть казаков, недовольных ликвидацией Сечи, бежала за Дунай, где оказалась под властью Турции, которая разрешила им организовать Буткаловскую Сечь. Буткаловцы в 1789 и 1791 гг. сражались против русских, но затем лишь против сербов, албанцев и греков. В 1828 г. они помогли русской армии при ее переправе через Дунай, а в 1832 г. во главе со своими кошевым атаманом О. Гладким перешли на сторону русских и воевали с турками. С этого года бывшие запорожцы по указу Правительствующего Сената были определены на жительство возле Азова и стали называться азовскими казаками, но в 1865 г. их переводят на Кубань и Кавказ³⁷. Последний войсковой атаман Запорожского войска П.И. Калнышевский был приговорен к смертной казни, но по ходатайству князя Потемкина его помиловали и сослали в Соловецкий монастырь, где он и умер после 25-летнего заточения в возрасте 112 лет.

Гетманщина Украины и ее взаимоотношения с Россией

Политическая история Левобережной Украины второй половины XVII—XVIII в. зависела от двух главных моментов: 1) от внешней политики России по отношению к Польше и Турции, что затрагивало интересы Украины; 2) от внутренней политики России по отношению к украинской "казацкой державе".

Россия старалась "ущемить" автономные полномочия Гетманщины, что встречало противодействие в старшинских кругах, ориентированных на союз с Польшей.

Борьба с украинским сепаратизмом и насаждение российских административных, гражданских и военных порядков составляли стержень политики царского правительства на Украине, начиная уже с Переяславских статей 1659 г.

После смерти Богдана Хмельницкого в 1657 г. гетманскую булаву получил войсковой писарь И. Выговской, который начал подготавливать отход Украины от России и подчинение ее польскому правительству. В 1658 г. он заключил с Польшей Гадячский договор, по которому Украина должна была перейти под власть Польши. Однако недовольство казаков и прочего населения заставило И. Выговского бежать под защиту польской шляхты³⁸.

На казацкой раде в Переяславле гетманом был провозглашен Юрий Хмельницкий, сын Богдана Хмельницкого. Рада приняла так называемые Переяславские статьи 1659 г., подтверждавшие соглашение с Россией 1654 г. Этим документом царским воеводам предоставлялось право осуществлять контроль над казацкими военачальниками. Постепенно ограничивалось автономное начало в управлении украинскими землями, а власть гетмана направлялась в сферу управления казачьим войском.

Ю. Хмельницкий под давлением старшины пытался поставить московскому правительству новые условия сосуществования Украины и России: вывод с украинской территории московских воевод и гарнизонов (за исключением Киева), выборы гетмана исключительно самим войском и признание за ним широких административных и судебных полномочий, пребывание украинской церкви под властью константинопольского патриарха. Однако возвратиться на прежние позиции автономного управления было практически невозможно.

В 1660 г. польские войска вторглись на Украину. Ю. Хмельницкий начал с ними переговоры и в конце концов заключил контракт, по которому украинские земли должны были быть возвращены под власть Польши. Политика гетмана вызвала глубокое возмущение украинского народа, и ему удалось удержаться только на Правобережной Украине. Однако вскоре и поляки перестали поддерживать Ю. Хмельницкого, и гетманская булава перешла к Павлу Тетере, стремившемуся удовлетворить все требования поляков³⁹.

На Левобережной Украине в 60—80-е гг. XVII в. борьба за гетманскую власть значительно обострилась. При этом, сталкиваясь с ограничительной политикой Москвы, отдельные гетманы стали искать новых союзников на международной арене, стремясь найти опору прежде всего в Турции, в Крыму, Польше или Швеции. Но такая важная политическая сила, как казачество и крестьяне, уже была способна вносить коррективы в деятельность старшинской верхушки и во многом способствовала тому, что планы И. Выговского, И. Брюховецкого, П. Дорошенко (гетмана Правобережной Украины) и других не были осуществлены. Некоторую стабильность на Левобережной Украине обеспечил мирный договор, заключенный Россией и Польшей в начале 1667 г. в д. Андрусове⁴⁰. Однако наступление российского самодержавия на автономность, последовательное сужение прав органов украинской феодальной государственности продолжали волновать казацкую старшину, заинтересованную в упрочении своей власти над казачеством и крестьянством. Именно поэтому гетманы, как выразители старшинской политики, продолжали вести поиск наиболее приемлемых союзников. Конечно, типология самодержавных структур таких государств, как, например, царская Россия и султанская Турция, и их отношение к другим народам во многом были сходны. Принципиальные отличия состояли в этнических, языковых и конфессиональных факторах, а также в глубокой исторической традиции, которая объединяла украинский и русский народы⁴¹.

Однако часть украинских "автономистов" не могла отказаться от своих требований и примириться с ролью безгласных исполнителей распоряжений московской бюрократии. Внутренняя борьба оппозиции (пропольской, прорусской, протурецкой) истощала украинскую экономику, не позволяли укрепиться наиболее

ценным элементам государственности. По Андрусовскому перемирию, заключенному между Россией и Польшей в 1667 г., к Польше отошла вся Правобережная Украина (за исключением Киева с небольшой прилегающей территорией). На Запорожье распространялась власть двух государств — России и Польши, а опустошенная южная Киевщина превращалась в нейтральную зону. В обстановке острой политической борьбы гетман И. Брюховецкий отправил своих посланцев к султану с просьбой принять Украину под власть Турции. Однако это вызвало возмущение казачества, и гетман был убит казаками-повстанцами⁴². Гетман и старшина строили свои политические планы вопреки интересам и стремлениям масс, что практически обрекало их на неудачу.

Московское правительство пользовалось этим и с успехом проводило свою нейтралистскую политику. В 1669 г. в Глухове на раде были приняты статьи, т. е. договор между украинской старшиной и царским правительством, по которому московские воеводы, кроме Киева, назначались в Переяслав, Нежин, Чернигов и Остер. Но права их ограничивались: они не имели права вмешиваться в суд и управление, им должны были подчиняться лишь московские ратные люди в украинских гарнизонах. За гетманом не признавалось право сношений с иностранными государствами, но сохранялось на будущее право участия казацких делегатов в московских дипломатических конференциях. Однако в этом же году при выборах очередного гетмана И. Самойловича эта норма, рассматриваемая как остаток государственной самостоятельности Украины, была отменена. Кроме того, старшина выговорила себе разные гарантии от гетманского самовластия.

Антагонизм между гетманом и старшиной проявился при гетманстве И. Самойловича (1672—1687), ведшего в отношении Москвы осторожную и расчетливую политику. Он начинает устранять старшину от управления, решая многие проблемы самовластно, без участия рады. Жалобы старшины на его корыстолюбие и взяточничество и, в конце концов, на недоброжелательное отношение к ряду действий Москвы завершились арестом гетмана и устранением его с политической арены Украины.

Гетманско-старшинская система не представляла собой универсальную и единственную власть на Левобережной Украине. Ее во многом контролировала, а подчас и дублировала российская приказная система, осуществлявшая свои властные функции в широких масштабах. После 1654 г. все важнейшие государственные дела, относящиеся к Украине, царское правительство решает через Посольский приказ, в составе которого для этого создается специальная канцелярия. 31 декабря 1662 г. она преобразуется в Малороссийский приказ ("Приказ Малые России") с широкими административными, военными и судебными полномочиями. Приказ становится в определенной мере посредником между царским правительством и левобережным, правобережным и запорожским казачеством. Будучи органом российского государственного управления, он направляет свою деятельность в первую очередь на укрепление феодально-крепостнических отношений, подавление антифеодальных движений и сепаратистских настроений на Украине. Особое внимание уделяется защите украинских земель от притязаний Турции и Польши. Только Малороссийский приказ имел право от имени царя давать согласие на избрание нового гетмана и генеральной старшины. На генеральной раде предусматривалось обязательное присутствие послов — представителей приказа, контролировавших выборы гетмана. Они же и вручали новому гетману клейноды — знаки власти.

Через приказ осуществлялась переписка царя с гетманами (от имени царя в приказе составлялись указы, инструкции, письма). В резиденции гетмана почти неотлучно находились представители приказа, наблюдая за действиями гетманской администрации. Малороссийский приказ заботился об оборонном укреплении городов Украины (Киева, Чернигова, Полтавы и др.). Наконец, в его обязанности входили контроль за деятельностью духовенства и охрана его прав.

Приказ выполнял и некоторые судебные функции, в основном рассматривая дела по уголовным и гражданским преступлениям чиновников приказа, воевод и прочих служилых русских людей.

Новая страница истории гетманства на Украине связана с именем генерального есаула Ивана Мазепы, рекомендованного старшине фактическим руководителем внешней политики России В.В. Голицыным. Избирательной раде 1687 г. предшествовала ревизия украинских государственных устоев. К Глуховским статьям 1672 г. прибавились новые ограничения: теперь не только гетмана, но и старшину нельзя было сместить без разрешения царского правительства. Одновременно, реализуя стремление старшины стать наследственно-привилегированным сословием, Москва подтвердила права на имения, полученные старшиной, освободила от налогов на содержание войска, резко отграничила казацкое сословие от мещанского и крестьянского.

После укрепления отношений со старшиной последовали выборы И. Мазепы. Этот по своему происхождению киевский шляхтич среднего достатка провел молодые годы при польском дворе в качестве пажа, позже выполнял дипломатические поручения на Украине. Впоследствии он сделал карьеру в казацком войске Гетманщины. Человек способный и честолюбивый, но слишком осторожный, бюрократ и дипломат по складу характера, он стремился поддерживать хорошие отношения с московским правительством. Во внутренней политике он подавлял все проявления казацкого "свободомыслия" и одновременно поддерживал крепостнические притязания старшины, укрепляя основы ее сословных прав. При Мазепе процесс уничтожения автономии Украины и форм выборного казацкого правления набрал такую силу, что остановить его уже было практически невозможно⁴³.

Гетманство Мазепы продолжалось 22 года и завершилось союзом в 1708 г. со шведским королем Карлом XII⁴⁴. Мазепа надеялся после победы шведов добиться самостоятельности Украины, обещал поднять восстание против московского правительства и присоединиться с казацким войском к шведам. Измена гетмана была открыта Петром I лишь в период боевых действий. Однако украинский народ не поддерживал Мазепу, и московскому царю удалось быстро справиться с оказавшей неповиновение старшиной.

В ноябре 1708 г. в Глухове состоялись низложение И. Мазепы и выборы нового гетмана. Из двух кандидатов — малоспособного стародубского полковника Ивана Скоропадского и молодого талантливого черниговского полковника Павла Полуботка — по рекомендации (под давлением) Петра I был избран первый. За незначительными исключениями Левобережная и Правобережная Украина признали гетманом И. Скоропадского. Запорожская Сечь после некоторых колебаний под влиянием своего кошевого К. Гордиенко поддержала Мазепу. Однако сам Карл XII уже не мог выполнить своих политических обещаний Украине, тем более что еще до Полтавской битвы большая часть старшины перешла на сторону Петра I. Украинская старшина, оставшаяся при шведском короле, после долгих совещаний избрала гетманом генерального писаря Филиппа Орлика (1710 г.), составив при этом хартию, определявшую международное положение Украины и ее внутреннюю политику. Но Ф. Орлик не нашел поддержки ни в европейских государствах, ни на украинской территории — у запорожцев⁴⁵.

Воспользовавшись благоприятной ситуацией, московское правительство решило окончательно превратить Украину в свою провинцию. Этот план облегчал и сам гетман Скоропадский, быстро скомпрометировавший себя различными злоупотреблениями по службе, неумением навести порядок во внутреннем управлении. Российское правительство стало самостоятельно назначать и смещать полковников и генеральную старшину. На полковничьи должности посылались офицеры из России. Первым из таких полковников был приближенный Петра I П. Толстой, за которого по желанию царя выдал свою дочь гетман Скоропадский. В 1719 г. П. Толстой был назначен

нежинским полковником, и за этим прецедентом последовали другие. В 1709 г. к гетману приставили резидента, который имел от царского правительства официальный наказ и тайные инструкции. В них ему вменялось в обязанность наблюдать за гетманом и старшиной, а в случае измены или восстания — принять меры к подавлению их российскими войсками. Год спустя при гетмане стало уже два резидента. Гетманская резиденция переводится в Глухов, пограничный с Россией город, где стоял, гарнизон из двух российских полков.

Следующий период политико-административных преобразований, имевших прямое отношение к управлению Украиной, к ее автономии, связан теснейшим образом с государственным строительством Петра I. С 1717 г. в России началось создание коллегий, отличавшихся от приказов единообразными штатами, четким разграничением обязанностей, осуществлением своих функций на территории всей страны. Для Украины, сохранявшей еще в какой-то мере остатки своей автономии, создание в 1722 г. Малороссийской коллегии (Петр I мотивировал беспорядками в суде, председателем которого был зять гетмана — Чарныш; его обвиняли также в неразберихе, творившейся в судебных инстанциях, в войсковой канцелярии, в злоупотреблениях, совершаемых старшиной по отношению к казакам и неказачьему населению). Власть Малороссийской коллегии распространялась на Левобережную и Слободскую Украину. Военные дела были отнесены к компетенции киевского губернатора. В обязанности коллегии входил разбор жалоб на все судебные и административные учреждения Украины, кончая генеральным судом и войсковой (гетманской) канцелярией. Коллегия должна была надзирать за сбором всякого рода налогов и пошлин, составлять сметы их расходов, предоставляя отчетность в Сенат, выплачивать содержание наемным войскам. Ей же были присвоены и функции контроля за тем, чтобы старшина не притесняла казаков и прочее население. О всяких замеченных беспорядках коллегия должна была консультироваться с Сенатом. Она самостоятельно решала важнейшие политические, административные и финансовые вопросы, контролировала действия местной администрации, не стесняясь порой ущемлять интересы казацкой старшины. Малороссийская коллегия состояла из 6 русских офицеров во главе с президентом — бригадиром Вельяминовым⁴⁶. Располагалась она в г. Глухове, подчинялась по важнейшим военным делам главнокомандующему русскими войсками на Украине князю М.М. Голицыну.

Таким образом, Малороссийская коллегия, созданная формально для защиты украинского населения от произвола гетманской власти, фактически облегчала российскому абсолютизму проведение политики централизации государственного управления и ликвидации автономии Украины.

Радикальное преобразование властных структур (создание Малороссийской коллегии) лишало украинское государственное устройство реального содержания. Напрасно гетман Скоропадский предпринимал попытки вернуть прежние порядки — Петр I оставался непреклонным. Последовавшая вскоре смерть Скоропадского дала повод московскому правительству фактически отменить гетманскую власть. Формально гетманские обязанности передавались полковнику Павлу Полуботку с генеральной старшиной, который одновременно все свои начинания и действия должен был согласовывать с "первоприсутствующим" Малороссийской коллегии. На просьбы старшины произвести выборы гетмана Петр I отвечал, что правительство озабочено поисками достойного кандидата. Вопрос, таким образом, откладывался на неопределенное время.

Павел Полуботок в роли временного (наказного) гетмана пытался и в этих стесненных обстоятельствах упорядочить организационно-административные дела и тем самым ослабить аргументы московского правительства по поводу злоупотреблений старшины. Он запретил ей — под страхом суровых наказаний — использовать казаков для собственных нужд, ввел коллегиальность в полковые, сотенные и сельские суды, установил порядок апелляции и реформировал генеральный суд. Но уже ничто не

могло изменить сложившегося положения — Малороссийская коллегия имела на Украине всю полноту власти. Временный же гетман П. Полуботок своими действиями добился лишь ареста, который был объяснен его злоупотреблениями в управлении внутренними делами Украины. Не дождавшись суда, гетман умер в 1724 г. в Петропавловской крепости⁴⁷.

Перестройка взаимоотношений с Украиной была нарушена в 1727 г. в связи с изменением внешней политики при Петре II, внуке Петра I, вызванными, в частности, перспективой войны с Турцией. От председателя коллегии потребовали отчета по жалобам на злоупотребление властью. Украинских старшин, взятых под стражу при аресте П. Полуботка, освободили и отправили на Украину, запретили скупать российским дворянам украинские земли и т. п. Наконец, было дано и разрешение на выбор гетмана. Правительство подготовило на этот пост своего кандидата — престарелого и не имевшего опыта миргородского полковника Даниила Апостола. Он был избран единогласно и утвержден в гетманском достоинстве 1 октября 1727 г.

Взамен упраздненной Малороссийской коллегии был реформирован в новом духе генеральный суд, который превращался в высшую апелляционную инстанцию. В его состав должны были войти поровну (по три человека) представители Украины и России. При гетмане Апостоле восстановилась должность резидента. В военных делах гетман подчинялся фельдмаршалу российских войск. Однако украинская старшина не теряла надежду вернуть некоторые былые вольности в самоуправлении и предпринимала для этого различные дипломатические ходы. В итоге в 1728 г. Верховный Тайный совет направил Апостолу "Решительные пункты": они дополняли различные судебные установления, уточняли ряд законных прав украинского самоуправления. Но о многих сторонах украинской автономии, которые оговаривались в "Статьях" Богдана Хмельницкого, уже не могло быть и речи. В 1728 г. предпринимается попытка все действующие на Украине законы перевести на русский язык, а в 1734 г. — переработать в соответствии со сложившимися общественными отношениями⁴⁸.

Правительство императрицы Анны вернулось к традициям политики Петра I по отношению к Украине, хотя и не торопилось проводить в жизнь различные мероприятия в этом русле в связи со все еще существовавшей угрозой войны с Турцией, политической нестабильностью в Польше, недовольством запорожского казачества. Тем не менее очень скоро были предприняты некоторые шаги по дальнейшему сокращению автономных прав украинского народа. Предлогом послужила тяжелая болезнь гетмана Апостола в 1733 г. Правительство не позволило ему передать власть старшине, а поручило правление специальной коллегии, составленной поровну из российских и украинских представителей. После смерти Апостола в 1734 г. Украиной управляла коллегия во главе с князем Шаховским. Высший надзор за делами по управлению принадлежал Сенату.

От принятого курса царское правительство отступило лишь благодаря личным симпатиям императрицы Елизаветы к Украине, после ее вступления в брак с придворным певчим из украинских казаков (возведенным в графское достоинство) А. Г. Разумовским. Старшина, воспользовавшись этим, подала петицию о восстановлении гетманства на Украине. В мае 1747 г. появляется царский указ "О бытии в Малороссии гетману по прежним правам и обыкновениям". Гетманом в 1750 г. стал Кирилл Разумовский, младший брат А. Разумовского. Один из крупнейших землевладельцев на Украине и богатейших помещиков России, он при вступлении в гетманскую должность получил чин генерал-фельдмаршала⁴⁹.

С восстановлением гетманства несколько изменяется структура центральных органов управления Левобережной Украины: ликвидируется правление гетманского уряда, фактически перестает существовать общевойсковая казацкая рада, а ее основные функции переходят к раде старшины. В состав последней, возглавляемой гетманом, вошли члены Генеральной войсковой канцелярии и Генерального войскового суда. На

раду обычно созывались полковники, а также некоторые представители полковой и сотенной администрации. Роль генеральной старшины значительно усилилась, в ее рядах состояли представители самых богатых и знатных фамилий. Совершенно очевидно, что, "проводя реформы на окраинах, царизм укреплял свою социальную опору в лице старшины, князцов, тарханов"⁵⁰. Подобная политика вела к интеграции господствующего сословия на территории всей Российской империи, к упрочению его прав, к еще большему закреплению крестьянства. Это подтверждает и универсал 1760 г. гетмана К. Разумовского, ограничившего на Левобережной Украине право перехода крестьян.

Постоянное существование гетманского правления, оставляющее некоторые возможности для автономии Украины, не устраивало царское правительство. Особенно это задевало Екатерину II, доведшую политику централизации до совершенства. Ее стремление ликвидировать всяческое самоуправление относилось не только к Украине, в равной мере оно касалось и прочих приобретенных Россией в течение XVII—XVIII вв. территорий, в том числе Лифляндии и Эстляндии. 10 ноября 1764 г., после предварительного предложения К. Разумовскому подать в отставку, царское правительство подготовило специальное постановление — манифест "Малороссийскому народу", извещавший об отстранении Разумовского от гетманства и учреждавший правление Малороссийской коллегии в виде временной меры: "пока время и опыт даст нам о его (малороссийского народа) благе лучший учинить промысел"⁵¹.

Президентом коллегии и генерал-губернатором края стал граф П.А. Румянцев, который в своей деятельности по преобразованию Малороссии руководствовался "секретной инструкцией" правительства Екатерины II. Важнейшими мероприятиями, осуществленными при нем, были: разделение Украины на 20 комиссарств (с 1767 г.), население которых облагалось определенными податями и повинностями, проведение описей малороссийских полков, создание регулярной почты, введение посадки картофеля⁵². С 1783 г. П. А. Румянцев проводит военную реформу на Украине — реорганизацию казачьих карабинерских полков, связанную со слиянием их с кирасирскими, конно-егерскими, гусарскими и драгунскими полками⁵³. В результате этого бывшие казачьи полки растворились в составе регулярных кавалерийских полков русской армии. Казаки, не включенные в регулярную кавалерию, получили впоследствии статус государственных крестьян и назывались по терминологии конца XVIII — начала XIX в. войсковыми обывателями. Дальнейшей реорганизации подвергся генеральный суд: согласно указу Екатерины II от 20 декабря 1768 г. левобережное казачество за воинские нарушения подлежало суду на основе статей "Воинского устава и артикулов".

Быстрыми темпами шли преобразования в сфере управления в Слободской Украине. В 1765 г. на территории пяти ликвидированных полков образуется Слободско-Украинская губерния. Губернским городом (вместо прежнего главного города этой территории — Белгорода) стал Харьков. В декабре 1780 г. Слободско-Украинская губерния была преобразована в Харьковское наместничество, разделенное на 15 уездов.

На Левобережной Украине в 1781 г. возникли три наместничества — Киевское, Черниговское и Новгород-Северское — под началом графа П. А. Румянцева⁵⁴.

В 1775 г. с созданием "Учреждения для управления губерний" на Украине взамен полкового и сотенного устройства появляется новая структура административного управления, характерная для остальной территории России. Во главе наместничеств стояли генерал-губернаторы. Надобность в Малороссийской коллегии отпала, в связи с чем она была ликвидирована в 1786 г. Ее ненужность подтверждала и происшедшая в 1783 г. полная реорганизация казачьего войска в полки регулярной армии.

В целом в 60—80-е гг. XVIII в. царское правительство шаг за шагом разрушало старое политико-административное управление Украины, ломало порядки казачьего самоуправления, пресекая любые попытки вернуть хотя бы малейшие права из былой

самостоятельности украинских земель. Непосредственное влияние великороссийского законодательства и государственной практики (в русле усиления крепостничества) усугубило положение украинского народа, укрепило позиции украинской старшины, признав за ней дворянские права, а затем и все ее земельные приобретения. В итоге старшина в большинстве своем была удовлетворена предоставленными ей сословными правами и льготами и, смирившись с потерей автономии, стала поддерживать политику царского правительства.

Политико-административное и территориальное устройство Украины в первой половине XIX в.

В первой половине XIX в. царское правительство предпринимало дальнейшие шаги в области политико-административного управления Украиной с целью подчинения его общероссийским нормам. Это было связано как с расширением территории империи, так и с подавлением польского восстания 1830 г.

В 1796 г. Павел I вместо трех малороссийских наместничеств учредил Малороссийскую губернию, но в 1801 г. ее разделили на две губернии — Полтавскую и Черниговскую, которые с 1802 г. были преобразованы в Малороссийское генерал-губернаторство⁵⁵.

На Правобережной Украине Киевская губерния входила с 1801 г. в одно генерал-губернаторство с Минской губернией. Кроме того, существовали Подольская и Волынская губернии, которые с 1802 г. вошли в состав Киевского генерал-губернаторства⁵⁶.

На юге Украины в это же время образуются три губернии — Екатеринославская, Таврическая и Николаевская (с 1803 г. — Херсонская). В 1803 г. в Одессе, Херсоне, Керчи и Феодосии появляются специальные градоначальства, в чьем подчинении находились местные органы управления, полиция, суды, таможня, гражданские и военные учреждения. Градоначальники подчинялись царю и Министерству внутренних дел. Институт градоначальников был ликвидирован в 1874 г.⁵⁷

После освобождения русскими войсками Бессарабии из-под ига Турции и включения ее в состав России (с 1828 г.) было образовано Новороссийско-Бессарабское генерал-губернаторство, куда вошли Екатеринославская, Таврическая, Херсонская губернии и Бессарабская область⁵⁸.

В 1835 г. Слободско-Украинскую губернию переименовали в Харьковскую. К этому времени на Украине насчитывалось 9 губерний. Каждая подчинялась центральному государственному аппарату Российской империи и управлялась по "Учреждению о губерниях" 1775 г. Центральное управление Украиной осуществляли царь, Сенат, Комитет министров, Министерство внутренних дел и отраслевые министерства, которые имели свои органы в системе местного управления Украины, а также III Отделение канцелярии императора (с 1826 г.), где сосредоточивалось высшее полицейское и жандармское управление.

Высшими чинами управления на местах были генерал-губернаторы, причем их кандидатуры, в том числе в губернаторы, представлялись Сенатом и утверждались царем. Генерал-губернатор осуществлял всю полноту власти на подведомственной территории (административную, полицейскую, судебную) и командовал местными войсками. Полномочия "правителей" по "Учреждению о губерниях" 1775 г. расширялись дополнительными правительственными распоряжениями: указом 1831 г., наказом 1837 г., инструкцией 1858 г. Это было связано с тем, что с образованием министерств организационные принципы и формы губернского управления несколько изменились. С этих пор губернские органы управления превратились в органы отраслевого (министерского) управления на местах. Губернаторы стали выполнять распоряжения Министерства внутренних дел, что расширяло их компетенцию⁵⁹. В подчинении генерал-губернатора находились органы с исполнительными функциями:

губернское правление, комиссии, присутствия, комитеты, управы, губернская канцелярия, полиция, органы суда⁶⁰. При губернском правлении существовал орган прокурорского губернского надзора. Губернский прокурор осуществлял надзор за соблюдением законности: прохождение дел в учреждениях, охрана порядка, надзор за судопроизводством, за рабочими и тюремными домами и т. д. Прокурору помогали два стряпчих, которые назначались и смещались, как и прокурор, Сенатом по представлению министра юстиции. В своей деятельности прокурор зависел от губернатора, чьи распоряжения он выполнял и перед кем постоянно отчитывался⁶¹. Вице-губернатор являлся помощником губернатора, в его ведении находилось губернное правление, кроме вице-губернатора генерал-губернатору помогали советники⁶². От энергичности и заинтересованности высшего начальства зависели порядок, благоустройство городов, состояние образования, развитие промышленности в губернии и многое другое. Так, один из первых генерал-губернаторов Малороссийского генерал-губернаторства, князь А.Б. Куракин, открыл в малороссийских городах больницы, родильные приюты и богадельни, ввел прививки от оспы, открыл аптеки, устроил смирительные и рабочие дома, начал обустройство городов, открыл гимназии в Полтаве и Чернигове, в Чернигове же — техническое училище, а в Кременчуге — училищную фабрику для евреев, чтобы они по его окончании сами устраивали суконные фабрики на субсидии от казны⁶³. Нетрудно видеть, что А.Б. Куракин в своей деятельности ориентировался на административное и общественно-благотворительное устройство в губерниях Великороссии.

Представители высшей власти на местах могли совмещать одновременно несколько административных должностей. Так, первый градоначальник Одессы герцог Арманд Ришелье являлся херсонским военным губернатором (1803—1815 гг.), а второй — граф А.Ф. Ланжерон — также был херсонским военным губернатором и к тому же управляющим по гражданской части в Херсонской, Екатеринославской и Таврической губерниях (1815—1822 гг.). В 1826—1828 гг. одесским градоначальником был граф Ф.П. Пален, на которого возлагалось также, по случаю отъезда за границу графа М.С. Воронцова, "управление Новороссийскими губерниями и Бессарабской областью"⁶⁴. Очевидно, это было продиктовано стремлением правительства опереться на более узкий круг высших чиновников, уже положительно зарекомендовавших себя на государственной службе.

С обнаружением Жалованной грамоты дворянству в 1785 г. украинская шляхта (старшина), которой, как уже упоминалось, были предоставлены права российских дворян, получила корпоративное устройство. Каждые три года на уездных и губернских собраниях они выбирали своих предводителей, наделенных правом через губернатора делать представления правительству по вопросам, интересующим местную шляхту. Тем самым можно было оказывать прямое влияние на деятельность местной администрации и ее представителей.

В губернские предводители дворянства выбирались наиболее влиятельные и богатые землевладельцы из уездных предводителей. Так, полтавским губернским предводителем дворянства в 1812—1818 гг. был известный сановник Д.П. Трошинский, который наряду с этой должностью занимал высшие государственные посты (член Госсовета, министр уделов (с 1812 г.), министр юстиции (с 1814 г.)). В 1820—1823 гг. полтавским предводителем был В.В. Капнист, литератор, автор комедии "Ябеда", который выполнял обязанности надзирателя Киевского шелковичного завода (из ведомства императорского кабинета), служил в императорской театральной дирекции и был директором училищ Полтавской губернии⁶⁵. Таким образом, сочетая общественные и государственные должности, крупные помещики, пользуясь своей близостью к императорскому окружению, оказывали существенное влияние и на губернские власти.

Административно-исполнительная власть в уездах осуществлялась исправниками, подчинявшимися губернатору. По "Положению о земской полиции" 1837 г. уезды были

разделены на станы во главе с полицейскими приставами, которые назначались губернскими правлениями. Низший местный аппарат исполнительной власти составляли десятские, сотские, пятисотские и тысячные, выбираемые на определенный срок удельными и государственными крестьянами. Земский исправник выбирался дворянством, ему подчинялись становые приставы. В городах полицейское управление было поручено городничим, им помогали 2 пристава и 2 ратмана. Полиция в своей деятельности руководствовалась "Уставом благочиния" 1782 г., который пополнялся отдельными узаконениями и при общей кодификации российских законов составил основу "Устава предупреждения и пресечения преступлений". Последний законодательный акт дополнялся в 1842, 1857 и 1876 гг. и действовал в течение XIX в.⁶⁶

В Волынской губернии полицейская система имела еще и дополнительный орган в лице ключ-войтов, которые избирались дворянскими собраниями поветов (по 6—8 человек от каждого повета). Эти чины помогали нижнему земскому суду бороться с бродяжничеством, проверяли документы, собирали сведения о ремесленных цехах и выполняли мелкие поручения земского исправника⁶⁷.

С 1827 г. в России появляется новый административно-исполнительный орган — жандармерия (политическая полиция). Корпус жандармов подчинялся начальнику III Отделения канцелярии императора графу Бенкендорфу. На территории России было образовано 5 жандармских округов, разделенных на 26 отделений. Губернии Украины входили в состав третьего и четвертого жандармских округов со своими отделениями. Во главе округов стояли генералы жандармского корпуса, а отделения возглавляли штаб-офицеры, назначаемые императором. В обязанности жандармов входило: следить за "состоянием умов", пресекать образование политических организаций, подавлять выступления крестьян против помещиков и властей, следить за поведением неблагонадежных лиц и т. д.⁶⁸

Сословные выборные учреждения городов — городские думы, магистраты и ратуши также принимали участие в административном управлении, однако из-за "опеки" губернаторов были лишены самостоятельности. Как мы уже писали выше, лишь в городах с магдебургским правом эти органы осуществляли административное и хозяйственное управление. Так, в 1802 г. Киеву было возвращено магдебургское право, утраченное городом в 1785 г. Однако Киевский магистрат не мог без согласования с губернатором распоряжаться городскими доходами и заниматься раскладкой налогов. Раздачу земель под застройки "прибрали" себе полицейские власти. К тому же должностные лица Киевского магистрата занимались хищениями городских средств и взяточничеством, что вызывало недовольство горожан. Воспользовавшись этим, правительство в 1834 г. ликвидировало в Киеве, а также во всех городах Правобережной Украины магдебургское право⁶⁹. В городах и местечках Украины существовало ремесленное устройство, которое правительство стремилось регламентировать. Для этого оно в 1850 г. разработало специальный список ремесленных цехов для Украины. Цеховые ремесленники делились на вечно-цеховые и временно-цеховые, имели свою систему управления, подчиненную городским магистратам и ратушам. Все ремесленники города или местечка образовывали ремесленный сход, где выбирали на трехлетний срок ремесленную управу в составе старшины и двух его помощников⁷⁰.

Для управления украинскими казаками параллельно с нижними палатами при генерал-губернаторе в Черниговской и Полтавской губерниях функционировала Центральная хозяйственная контора (с 1834 по 1885 г.), которая была местным органом Министерства финансов. Председатель конторы подчинялся царю, а его члены — министру финансов. В 1885 г. этот орган преобразуется в хозяйственные отделения при Черниговской и Полтавской губерниях, которые стали подчиняться военному министерству⁷¹. Казаки Левобережной Украины с 1812 г. платили по 3 рубля в год подушного оклада, 1 рубль — за право винокурения и 6 рублей так называемых оброчных, то есть всего 10 рублей в год с каждой души. В 1824 г. казаков по окладным

податям приравнивали к государственным крестьянам⁷², а с 1838 г. им запретили переход в другие сословия.

В связи с польским восстанием 1830—1831 гг. Николай I создал Комитет по делам Западных губерний во главе с председателем Госсовета и Комитета министров В.П. Кочубеем. Новый орган должен был приравнивать Западные губернии (Киевскую, Волынскую, Подольскую, Минскую, Виленскую и Гродненскую) "во всех отношениях внутренним малороссийским губерниям и внести в них порядки губерний великорусских"⁷³. Комитет просуществовал до 1848 г., и его разработки, в частности проект по общественному и судопроизводственному преобразованиям, были внесены на рассмотрение Госсовета, но вследствие принятия для Западного края указа от 1840 г. о введении там судопроизводства по русским образцам, не были приняты⁷⁴. Однако некоторые рекомендации Комитета, например о введении русского языка в школьном деле и в судопроизводстве, были реализованы в 1832 г., о чем последовало официальное правительственное распоряжение. В октябре 1831 г. перед этим указом Николая I в Западных губерниях были ликвидированы все польские суды. Вместо "маршалов" вводились "предводители", вместо "поветов" — "уезды", вместо "департаментов Генерального суда" — "палаты гражданские и уголовные" и т. д.⁷⁵

Наряду с административными, общественными и судебными преобразованиями на Правобережной Украине царское правительство заботилось и о преобразованиях церковных дел. В 1839 г. было обращено в православие 130 тыс. униатов, в 1840 г. отстроено до 2800 православных церквей⁷⁶, а в конце 40-х гг. осуществлено воссоединение униатской и православной церкви. Среди военных преобразований на Украине в первой половине XIX в. заслуживает быть отмеченной одна особенность рекрутской повинности: с 1797 г. рекруты из левобережных казаков и войсковых обывателей служили лишь 15 лет, а из остальных сословий — 25 лет. При Александре I на Украине были расквартированы Первая и Вторая армии численностью 60 тыс. человек. Войска содержались за счет населения. Летом 1812 г. на Левобережной Украине сформировано 17 конных казачьих полков, а на Правобережной — 4 полка. Эти соединения, состоявшие из добровольцев разных сословий — крестьян, горожан, войсковых обывателей, — влились в армию юне-рала Торماسова. С 1817 г. на юге Украины (Слободско-Украинская, Херсонская и Екатеринославская губернии) было размещено 20 кавалерийских полков по режиму военного поселения. Из трех батальонов полка военных поселенцев один "садился на землю". Ему выдавался полный сельскохозяйственный инвентарь, а каждый так называемый "хозяин-поселянин" получал надел земли, который должен был обработать, занимаясь одновременно и военной подготовкой. Батальон "хозяев-поселян" обязан был кормить своим трудом два других батальона — "постояльцев", расквартированных с ними в одних домах.

"Хозяев-поселян" набирали из казенных крестьян, чьи дети с 6 лет обучались военному делу, в 12 лет их отбирали у родителей и переводили в разряд "кантонистов". В поселениях господствовала палочная дисциплина — солдат секли за малейшую провинность, вся жизнь поселенцев-солдат жестко регламентировалась, был распisan каждый час суток. Их детей с 18 лет записывали также на военную службу. После польского восстания на Киевщине и в Подолии в поместьях беглых повстанцев были организованы 5 военных округов и 2 участка войсковых поселений, а несколько десятков тысяч крестьян обращают в войсковых поселенцев. Начальство в поселениях нередко издевалось над солдатами — их морили голодом, муштрой, непосильными работами, что приводило к бунтам и неповиновению (к примеру, Чугуевский бунт 1819 г.). В 1857 г. войсковые поселения упраздняются⁷⁷. В 40-х гг. XIX в. на Левобережной, Правобережной и Слободской Украине, как и в России, была проведена "реформа Киселева", которая ставила целью усилить государственное регулирование и управление государственными крестьянами, а также слить хозяйственное и полицейское управления в одну систему государственных органов во главе с министром

госимуществ. Экономическая сущность этой реформы заключалась в замене подушного государственного налога поземельно-промысловым налогом. Это нововведение коснулось и государственных крестьян Правобережной Украины. Губернский орган этой системы — палата госимущества находилась в Киеве с 1839 г.

В 1845—1847 гг. в пределах Киевского генерал-губернаторства были введены инвентарные правила, которые зафиксировали размеры земельных наделов и повинностей помещичьих крестьян. Они также узаконили барщину и тем самым законсервировали феодальные отношения. Важной административной мерой стало введение на Украине в 1843 г. паспортной системы и как следствие этого — некоторое ограничение власти помещика над крестьянами. С этого времени уже не сам помещик, а администрация (езда или губернии) занималась розысками беглых крестьян. Из-под власти помещиков изъяли также суд над крестьянами, который отныне совершался в государственных судах⁷⁸. В том же 1843 г. был принят указ о черте оседлости для евреев — им запрещалось жить в селах Украины, в местах военных поселений, в г. Киеве с предместьями и в 60 верстах от него⁷⁹.

На Левобережной Украине российская судебная система была введена в 1783 г.⁸⁰ сообразно указу от 1775 г. "Об образовании губерний и учреждении в них присутственных мест". В пределах каждой губернии суды подразделялись на 3 инстанции: 1. Уездный суд, магистрат или ратуша, нижняя расправа. 2. Верхний земский суд, губернский магистрат и верхняя расправа. 3. Палаты гражданского и уголовного суда для всей губернии.

Уездный суд состоял из 3 человек (судья и 2 заседателя), которые избирались дворянами уезда и утверждались губернатором. Дворянская опека при этом суде учреждалась из предводителя дворянства, судьи и заседателей, она занималась вопросами опеки над именными малолетних и душевнобольных.

Верхний земский суд состоял из департаментов, в каждом из которых были председатель, назначаемый по представлению Сената, и 5 заседателей из выбранных дворян губернии. В городские магистраты входили 2 бургомистра и 4 ратмана, избранные купцами и мещанами города. При магистрате утверждался сиротский суд из городского головы и старосты, двух членов магистрата и двух заседателей. В задачу сиротского суда входила опека имущества малолетних сирот купцов, мещан и разночинцев города. Словесный суд при магистрате рассматривал мелкие дела по коммерции (вексельные и долговые споры), о разделе имущества среди родственников и т. д.

Губернские магистраты комплектовались по департаментам под началом председателя, назначенного Сенатом, а 3 заседателя избирались купцами и мещанами губернского города.

В нижнюю расправу входили расправный судья, назначаемый губернским правлением, и 8 заседателей. Верхняя расправа также комплектовалась по департаментам под началом председателя — от Сената — и 5 заседателей из крестьян.

На Украине создавались также должности губернского прокурора, прокурора при верхнем земском суде, при губернском магистрате, при верхней расправе, а также должности губернских стряпчих при сословных судах второй инстанции, а в каждом уезде — должности уездных стряпчих.

В 1796 г. Павел I восстановил польскую систему судопроизводства на Украине. Снова были воссозданы земские, поветовые, подкоморные суды, а также главные суды. Нижние и верхние расправы, губернские магистраты, гражданские и уголовные палаты были ликвидированы. Упразднялись также должности прокуроров, кроме должности губернского прокурора. В Волынской губернии был образован Надворный суд. Польская практика судопроизводства просуществовала на Левобережной (в Полтавской и Черниговской губерниях) и Правобережной (после ее присоединения в 1793 г.) Украине до 1832 г.⁸¹ На Южной Украине и в Украинско-Слободской (Харьковской) губернии с момента их образования функционировала русская судебная

система. Польская судебная система характеризовалась сословностью судов, параллелизмом и многообразием судебных органов, партикуляризмом права. Существовали земские, поветовые, главные, подкоморные, городские (старостинские) сеймиковые, пограничные, ярмарочные суды, а также трибуналы. В городах с магдебургским правом действовали суд рады и суд войта с лавниками. Самым распространенным судом был земский, который состоял из судьи, подсудка и писаря, избранных на поветовых сеймиках и пожизненно утвержденных королем, а в системе Российского государства — императором. Суд рассматривал гражданские и уголовные дела шляхтичей между собой или шляхтичей с лицами других сословий и выполнял также нотариальные функции. Его заседания проводились 3 раза в год по 6 недель и назывались "роками судебными мирскими".

По уголовным делам первой инстанции был городской суд (старостинский), рассматривавший дела не только шляхты, но и других сословий. Из гражданских дел здесь разбирались только иски помещиков о возвращении беглых крестьян.

Подкоморный суд состоял из судьи и четырех кандидатов, избираемых шляхтой. Суд занимался гражданскими делами о земельных спорах, о разделе помещичьих имений и установлении их границ.

В городах, получивших полное магдебургское право, учреждались суды лавников (из лавников и войта) для разбора уголовных и гражданских дел мещан. Войт и лавники избирались общиной города и подчинялись городской раде. Последняя обладала не только административными, но и судебными функциями, утверждала гражданские иски и рассматривала некоторые уголовные дела. В городах с неполным магдебургским правом судебная и административная власть находилась в руках городского магистрата, суд которого состоял из бурмистра радцев и лавников. В отдельных городах кроме магистратского суда существовали суды национальной юрисдикции (армянской, греческой).

Основным источником судебного права на Украине до 1832 г. являлся Литовский статут, его нормы судопроизводства стояли выше норм статутного права Польши и магдебургского права. Главной судебной инстанцией в Западном крае был генеральный суд, полномочия которого приравнивались к Палатам уголовных и гражданских дел великорусских губерний⁸². Однако после перехода с 1832 г. Западного края на российскую систему судопроизводства там еще действовали некоторые польские судебные правила. Так, вплоть до второй половины XIX в. существовали "заставные договоры", то есть отдача имения кредитору впредь до выплаты долга, и эксдивизорские суды, в состав которых входили кредиторы для раздела имений несостоятельных должников. Это "заставное" право, подразумевавшее договор, по которому должник отдавал свое имение в пользование другому лицу до уплаты ему долга, было заменено официальной продажей имений по российским законам⁸³.

Действовавшие на Украине с 1832 г. суды состояли из дворян, проходивших военную службу. Отставной прапорщик был кандидатом в члены уездного суда, а отставной полковник — кандидатом в члены судебной палаты. Члены судов (уездных и магистратских) не имели никаких знаний в вопросах судопроизводства, в частности теории улики и доказательств, поэтому действительный суд и расправа находились в руках судебных исполнителей. Процессуальные законы, по которым велось судопроизводство, уже давно устарели (нормы Соборного Уложения 1649 г., 3-я часть Устава Воинского 1716 г.: "Краткое изложение процессов или судебных тяжб" и указ "О форме суда" Петра I). Исполнение судебных решений по гражданским делам находилось в компетенции не суда, а полиции. Суды исполняли и административные функции, например, уездный суд занимался опекунскими делами дворян, совершал нотариальные действия, выдавал ярлыки на провоз вина и вводил помещиков во владение имениями.

Процессуальный порядок судебного делопроизводства отличался сложностью. Существовал один общий, четыре главных и 16 особенных порядков рассмотрения дел

множеством судебных инстанций. Сначала дело поступало в уездный суд, затем в губернскую гражданскую палату, потом в департамент Сената, а оттуда — в общее собрание Сената. Некоторые дела из Сената направлялись в Госсовет, и, если решение им отменялось, все снова начиналось с первой инстанции — уездного суда.

Уголовное судопроизводство было основано на инквизиционном процессе, по которому обвинение подсудимого производилось по теории улик и достоверных доказательств. Инициатива возбуждения уголовного дела находилась в руках государства. Следователь не только расследовал дела, но и обладал правом решения его по существу⁸⁴.

Система судопроизводства на Украине отвечала интересам правящего класса — дворянства, то есть была сословной, закрытой и целиком зависела от царской администрации (губернатора).

Говоря о политике царского правительства в области административного устройства Украины в первой половине XIX в., можно утверждать, что она была направлена на ликвидацию остатков украинской автономии и польских порядков. Стремясь максимально централизовать систему местного управления на Украине и сблизить ее с общероссийской, правительство предоставляет большие полномочия генерал-губернаторам и гражданским губернаторам.

Реформы, контрреформы и административное устройство на Украине во второй половине XIX — начале XX в.

Тормозящее влияние крепостнических отношений во всех сферах жизни Российской империи стало наглядно проявляться к середине XIX в. Поражение царизма в Крымской войне обнажило гнилость, отсталость и бессилие крепостной России. Политический кризис усугублялся крестьянскими волнениями и пропагандой демократической интеллигенции за отмену крепостного права. На Украине народные выступления 1855—1860 гг. приняли форму "ополченческого" движения, когда крестьяне прекращали отбывание барщины и уходили в города записываться в ополченцы "за свободу" (Киевская губерния); они выливались также в походы "за волей" в Таврию (Екатеринославская и Херсонская губернии), в "трезвенном движении" против винных откупщиков и просто антикрепостнические выступления крестьян в некоторых губерниях Украины⁸⁵. Перед лицом революционной ситуации в России 1859—1861 гг. царское правительство пошло на отмену крепостного права по Манифесту 19 февраля 1861 г. Кроме личной свободы и земли за выкуп помещичьи крестьяне получили общественное управление на местах (по образцам самоуправления государственных крестьян) — сельский сход и избранный им персонал администрации (сельского старосту, сборщика налогов, смотрителя хлебных магазинов, смотрителя училищ и больниц, полевых сторожей и писарей). Администрация схода занималась семейными разделами, земельными разделами внутри крестьянского общества, раскладкой оброка и повинностей и т. д.

Органы волостного управления состояли из волостного схода, волостной старшины и волостного суда. Сход избирал должностных лиц, решал вопросы раскладки денежных окладов и повинностей. Сельские и волостные органы управления были подчинены мировым посредникам, уездным мировым съездам и губернским присутствиям по крестьянским делам. Земская полиция и помещики также влияли на органы крестьянского самоуправления, ограничивая его деятельность⁸⁶. Тем самым общественное сословное управление крестьян не было свободным от опеки властей.

Последствия польского восстания 1863 г. осложняли проведение в Западном крае административных и общественных реформ. Царское правительство предпринимало ряд мер, чтобы уменьшить польское влияние в крае. Были упразднены все латинские монастыри и бесприходные костелы, каплицы и пограничный духовный центр — латинская епархия в Каменец-Подольском; польский язык заменен русским в

преподавании в гимназиях закона Божия, а в латинских семинариях — всех предметов, кроме богословских, преподавание которых велось на латинском языке. В университете св. Владимира в Киеве при приеме студентов стали соблюдать "численную пропорцию" для уменьшения польского контингента. В государственном чиновничьем аппарате начался процесс изъятия частновладельческих городов и местечек у польской шляхты. Наконец, начали пересматривать уставные грамоты, составленные польскими мировыми посредниками по реформе 1861 г. Все уставные грамоты были составлены "подложно", инвентарные земли везде показаны "с утайкой", а платежи за них оказались чрезмерно велики для поселян. Договоры о выкупе земель совершались насильно с применением розог, сопровождалась военными экзекуциями и продажей крестьянского имущества⁸⁷. В связи с этим на Правобережной Украине были созданы проверочные комиссии по возвращению крестьянам земель, отрезанных у них помещиками после инвентарной реформы 1847—1848 гг. Кроме того, в Западном крае были несколько изменены условия реформы, в частности, стоимость земли по выкупу была почти равна ее рыночной цене. Необходимо также отметить, что по поземельному устройству крестьян почти всех губерний Украины действовали специальные местные положения, а сама реформа проводилась там на 5—6 лет позже, чем в России⁸⁸.

Реформа 1861 г. осуществлялась "сверху" под контролем правительства. Новые органы высшей государственной власти, созданные для этой цели с 1857 г., — Секретный комитет, Главный комитет. Совет министров занимались специально проблемами, связанными с проводимой реформой. Заседания этих временных органов проходили под председательством царя. Последнее заседание Совета министров прошло в 1882 г., после чего он фактически прекратил свое существование⁸⁹.

Под напором демократического движения правительство вынуждено было, вслед за реорганизацией крестьянского управления, провести еще одну реформу. По "Положению о губернских и уездных земских учреждениях" от 1 января 1864 г. созданным земствам передавались все местные дела.

В губерниях Левобережной Украины в ходе земской реформы 1864 г. было создано 6 губернских и свыше 60 уездных земских управ, а на Правобережной Украине эту реформу в результате последствия польского восстания 1863 г. сумели провести только в 1911 г.

По "Положению" земство состояло из губернских и уездных земских собраний и их исполнительных органов — управ. В состав уездного собрания входили гласные, выбранные на трехлетний срок на собраниях избирателей отдельно по куриям: для землевладельцев, городских жителей и крестьян. В выборах гласных могли участвовать дворяне по цензовому признаку: необходимо было владеть от 200 до 900 десятинами земли (или от 800 десятин земли и более в зависимости от местности). От городов выбирались депутаты — владельцы предприятий стоимостью не менее 15 тыс. рублей или с годовым оборотом в 6 тыс. рублей либо владельцы недвижимого имущества в небольших городах (с населением до 2 тыс. человек) от 500 рублей и выше, а в городах с населением свыше 10 тыс. человек — от 3 тыс. рублей и более.

Крестьянские выборы были двухступенчатыми: сначала на волостных сходах избирали выборщиков, которые в свою очередь на избирательных съездах, равных числу мировых участков, избирали гласных уездных земских собраний. От сельских обществ могли также выбираться дворяне и духовные лица. Гласные, выбранные на уездных собраниях, образовывали губернское собрание. Земские управы избирались на уездных и губернских собраниях сроком на три года. В уездные земства избирали от 10 до 90 гласных, в губернские — от 15 до 100. Большинство гласных было от дворян, крестьянские же представители были малограмотными или вовсе неграмотными и совсем не были подготовлены к земской деятельности. Функции земства были обращены на местные нужды и заключались в поддержании в исправном состоянии дорог, в обеспечении продовольствием населения в годы неурожаев, в организации

агрономической и медицинской помощи, содержании школ и больниц, сборе статистических сведений, раскладкой государственных податей и т. д.⁹¹

Губернаторы и министр внутренних дел осуществляли постоянный и жесткий контроль над деятельностью земств. Так, они могли приостанавливать любое постановление земств, если оно противоречило законам или "общим государственным пользам". С 1867 г. земства должны были печатать свои постановления и отчеты с разрешения губернаторов. Отличительная черта земства та, что оно представляло собой "здание без фундамента и крыши", ибо система земских органов не имела ни постоянных нижних (волостных) учреждений, ни общероссийского центрального органа. Однако деятельность земства имела большое положительное значение в развитии народного просвещения, здравоохранения, агрономии и т. д. Организованное на принципах внесословности, выборности и самообеспечения своих органов, земство являло собой важное достижение общественных сил России.

Большое значение в общественно-политической жизни страны имела также судебная реформа 1864 г. По новым судебным уставам в практику вводились новые принципы буржуазного права: бессословность суда, состязательность сторон, гласность и открытость процессов. Судопроизводство происходило в открытых заседаниях с участием сторон и вершилось присяжными заседателями. В качестве защитников на суде выступали присяжные поверенные (адвокаты). Суд стал независим от административных властей. Были созданы окружные суды в каждой губернии — они представляли собой первую судебную инстанцию. Если их приговоры выносились с участием присяжных заседателей, они считались окончательными, а если нет, то могли быть обжалованы в судебную палату — высшую инстанцию, куда входило несколько окружных судов. Последние рассматривали гражданские и уголовные дела по должностным преступлениям чиновников ниже 9-го класса.

На Украине существовали три судебные палаты (Киевская, Харьковская и Одесская)⁹². Сенат исполнял кассационные функции — мог возвратить дело на повторное рассмотрение. Для решения мелких дел вводился мировой суд из судей, избиравшихся на трехлетний срок на земских и городских собраниях или назначавшихся правительством. Сеть мировых судебных участков на Украине была широкой. Так, в западных губерниях — Киевской, Волынской и Подольской — их было 162, причем в г. Киеве с уездом насчитывалось 14 участков⁹³. Однако в новых судах сохранялись серьезные пережитки крепостнических порядков: сословное представительство в судебной палате, отдельные суды для духовенства, военных, сохранение сословного волостного суда для крестьян, не связанного с общей судебной системой. Волостному суду предоставлялось право приговаривать крестьян к телесным наказаниям. В 1862 г. принимаются временные правила об устройстве полиции, согласно которым старые полицейские органы в уездных городах — канцелярия городничего, а в уездах — исправник и земский суд — объединялись в уездное полицейское управление во главе с назначаемым губернатором исправником из дворян.

Лишь в губернских и важнейших уездных городах создавались органы городской полиции. С 1864 г. полиция освобождалась от судебных функций и от ведения предварительного следствия, сохранив за собой только производство дознания по уголовным делам, а с 70-х гг. XIX в. — от хозяйственных функций, передав их вновь созданным земским и городским властям местного самоуправления. Исправник в уезде действовал через исполнительно-распорядительные органы (присутствия по военным повинностям, по крестьянским делам, по питейным делам и т. д.). Уезды сохраняли деление на более мелкие полицейско-территориальные единицы — станы со станowymi приставами. Так, Киевская губерния была разделена на 12 уездов, 40 станов и 201 волость⁹⁴. С 1873 г. полиция стала комплектоваться на основе вольного найма. В 1878 г. был создан корпус полицейских урядников—помощников станowych приставов из 10 тысяч человек, в подчинении которых находились должностные лица крестьянского самоуправления — сотские и десятские. В 80-е гг. создается корпус сельской стражи,

предназначенный для охраны помещичьих лесов от пожаров и порубок. Стражники подчинялись уездному исправнику и содержались за счет государства и полиции. К концу XIX в. были упразднены городские управы благочиния и вместо них созданы канцелярии обер-полицмейстеров и полицейские управления. Города подразделялись на части с частными приставами, а части — на участки и околотки с участковыми и околоточными надзирателями. Так, в Киеве было образовано 8 полицейских участков⁹⁵.

Из состава полицейских органов в самостоятельные отделения и управления выделились уголовно-розыскная служба, управление речной и фабричной полиции, адресные городские столы. В 1867 г. проведена также реформа жандармских органов, когда вместо 10 жандармских округов были образованы губернские жандармские управления.

В пореформенный период возросло значение Министерства внутренних дел. В 1880 г. в его составе образовался департамент полиции, которому подчинялась как общая, так и политическая полиция. Ему же передавались дела III Отделения и отдельного корпуса жандармов. Руководство новым департаментом возлагалось на товарища министра внутренних дел. Шефом корпуса жандармов становился сам министр⁹⁶.

К числу важнейших преобразований в России во второй половине XIX в. относились также городская, военная и финансовая реформы. По закону 1870 г. изменялся принцип выборов в городские думы. Для выбора гласных в городскую Думу вводился не сословный, а имущественный ценз. Избирательное право предоставлялось только владельцам недвижимого имущества, платившим налоги, имевшим российское подданство и достигшим 25-летнего возраста. Женщины также имели право голоса. Гласные в Думу избирались по 3 куриям (всего гласных было от 30 до 72). Например, в Киеве в первых выборах в городскую Думу участвовало только 4,6 всего населения. Гласными Думы оказались 43 дворянина, 27 купцов, 2 протоиерея⁹⁷. Каждая курия избирала одну треть гласных. Городская дума с распорядительными функциями формировала из своей среды на четырехлетний срок исполнительный орган — городскую управу. Председатель управы (голова) в губернских городах утверждался министром внутренних дел, а в уездных — губернатором. Городские управы занимались хозяйственными вопросами: благоустройством, борьбой с пожарами, попечением о развитии торговли и промышленности, а также организацией народного образования и здравоохранения, то есть теми же вопросами, что и земства⁹⁸.

По военной реформе 1864 г. вся территория России делилась на 15 военных округов. Украинские губернии вошли в состав Киевского, Одесского и Харьковского округов во главе с командующими, которые через штаб и военно-окружной совет осуществляли руководство войсками и их хозяйством. Кроме того, в каждой губернии и уезде учреждалось управление военного начальника, подчинявшееся округу. В 1874 г. вместо рекрутских наборов вводится всеобщая воинская повинность, под нее попадали лица мужского пола, достигшие 20 лет. Срок службы сокращался до 6 лет в пехоте и до 7 лет во флоте. Имевшим образование разрешалось проходить службу на положении вольноопределяющихся — сроком от полугода до 4 лет. Выслужившие срок отправлялись в отставку и в ополчение. К 1869 г. обученный военному делу запас составлял 500 тыс. человек. Таким образом, по уровню управления и организации армии Россия приравнивалась к передовым странам Европы. Кроме того, произошла централизация управления армией — военному министру подчинялись все отрасли военного управления и все рода войск⁹⁹.

Капиталистическое развитие России требовало изменения финансового управления страной. Хронический дефицит государственного бюджета вынуждал правительство выпускать массу новых денег и обращаться к внешним и внутренним займам. Кредитное дело составляло монополию государства и осуществлялось госбанками, которым был свойствен перерасход средств. В 1860 г. был открыт Госбанк вместо сети различных банков, открыты частные акционерные, кредитные и

коммерческие банки. В 1887 г. была отменена подушная подать и заменена поземельным налогом. Кроме того, в 1862 г. устанавливалось "бюджетное и кассовое единство", при котором отдельные министерства и ведомства утратили финансовую самостоятельность, так как все сметы рассматривались в Министерстве финансов и утверждались Госсоветом. С этого же года устанавливался принцип гласности бюджета (публикация государственных доходов и расходов). В 1864 г. для контроля над государственными финансами в каждой губернии были созданы контрольные палаты¹⁰⁰. Эти финансовые реформы в какой-то мере укрепили финансовое положение государства, но с произволом и казнокрадством в финансовой системе так и не было покончено.

Проведенные реформы затронули высшие государственные органы лишь поверхностно (создание временных органов по подготовке реформы 1861 г., изменение функций Сената). В основном они способствовали реорганизации системы местных учреждений: суда, полиции, жандармерии. Но административно-территориальное деление оставалось неизменным. Как в первой, так и во второй половине XIX в. губернии делились на уезды, станы и волости. По-прежнему губернаторы выступали исполнителями царской воли на местах, они контролировали деятельность не только своих подвластных органов, но и общественных учреждений (земств и городских дум). Однако над губернаторами осуществлялся периодический контроль со стороны Сената. Так, в Киев в конце 70-х гг. для проверки деятельности губернского правления был послан сенатор В. Половцев, который в ходе ревизии обнаружил в деятельности правления много недостатков, главными из которых были: 1. Отсутствие действительно коллегиального обсуждения и решения дел, так как по всем делам без исключения мнение губернатора имело решающее значение. 2. Крайне медленное прохождение дел и "пристрастие" к бесплодной переписке. 3. Неисполнение предписаний правления подчиненными ему местами и лицами. 4. Малая "попечительность" об интересах казны, сословных и общественных организациях.

Суммируя эти и другие недостатки, сенатор пришел к выводу, что "по отношению к главной задаче, т. е. к выполнению обязанности общего управления губернией, надлежит сказать, что эта задача сим управлением в действительности вовсе не осуществляется"¹⁰¹

Реформы 60—70-х гг. XIX в. проводились под надзором и при участии губернаторов и их помощников. Поэтому текущие дела по управлению губерниями в этот период оказались просто запущенными или решались чрезвычайно медленно. Во всех губернских управленческих инстанциях процветало взяточничество, казнокрадство, что издавна было характерно для российской бюрократии.

После убийства Александра II (1 марта 1881 г.) правительство резко меняет курс своей политики в сторону отхода от буржуазных преобразований в стране и проводит ряд реакционных мероприятий. Уже в августе 1881 г. появляется временное (на 3 года) "Положение о мерах к сохранению государственной безопасности и общественного спокойствия", которое предоставляло исключительно широкие полномочия административной власти на местах. Власти могли любого жителя объявить на положении усиленной или чрезвычайной охраны и выслать из пределов местности, а также оштрафовать, подвергнуть аресту и предать военному суду. Они также получали право закрывать торгово-промышленные предприятия, учебные заведения и органы печати. Возобновляемое каждые три года, это "Положение" просуществовало до Февральской революции 1917 г., являясь "фактической российской конституцией"¹⁰². В марте 1882 г. появляются правила о полицейском надзоре, по которым деятельность политической полиции достигла невиданного размаха. Наряду с жандармскими розыскными органами по этим правилам учреждались новые охранные отделения с чрезвычайными полномочиями.

В 1889 г. был принят закон о земских начальниках, ограничивающий деятельность земства и возвращающий дворянству вотчин-но-полицейскую власть над

крестьянином. По нему территория каждого уезда делилась на несколько участков во главе с земскими начальниками из потомственных дворян, сочетавшими в одном лице как административную, так и судебную власть. Ему же всецело было подчинено крестьянское волостное самоуправление — он контролировал всю выборную крестьянскую администрацию, представителей которой он мог смещать, штрафовать и арестовывать. После введения института земских начальников мировые суды в уездах перестали действовать, так как рассматриваемые ими дела частично перешли к земским начальникам, а частично — к волостным судам. Но назначение волостных судей из выбранных сельскими сходами кандидатов и утверждение приговоров волостного суда оставалось в руках земского начальника. Кроме того, последний мог своей властью оштрафовать (до 6 рублей) и арестовать (на 3 дня) любого крестьянина. Таким образом, крестьянин, как и до реформы 1861 г., становился бесправной личностью, зависимой от произвола земского начальника¹⁰³.

Новое земское положение 1890 г. серьезно ограничило крестьянское представительство в земских органах. Выборность крестьянской курии заменялась назначением губернатором гласных от крестьян из выбранных ими кандидатов. Параллельно с этим дворяне получали львиную долю голосов, поскольку уменьшался земельный ценз для них. Тем самым демократические завоевания, зафиксированные в "Положениях" 1864 г., перечеркивались новым реакционным законом¹⁰⁴.

Городское самоуправление также было пересмотрено в сторону ограничения прав городских низов. По новому городскому "Положению" 1892 г. совсем исключались из числа избирателей низшие городские слои — приказчики и мелкие торговцы, а владельцы мелких торгово-промышленных заведений оттеснены новой избирательной системой на второй план. Главное место в городских думах отводилось владельцам крупных предприятий и городской недвижимой собственности. Так, в 90-х гг. в Киеве в выборах в городскую Думу принимал участие только 1% населения¹⁰⁵.

В 1887 г. в судебной системе был изменен ценз для присяжных заседателей. Так, чтобы усилить в судах участие представителей дворянства, понижается ценз для владельцев недвижимой собственности; одновременно, чтобы отстранить менее состоятельных представителей буржуазии, повышался подходящий ценз. Кроме того, из ведения суда в 1889 г. были изъяты дела о "сопротивлении властям" и ограничена публичность (открытость) судебных заседаний по делам о государственных преступлениях¹⁰⁶.

Все названные контрреформы проводились в интересах самодержавия и господствующего класса (дворянства), напуганных усилением революционного движения в обществе. Таким путем правительство пыталось свести на нет демократические завоевания российского общества, упрочить устои монархии, приспособивая к самодержавному строю развивающиеся буржуазные отношения.

Основной чертой политики управления Украиной, осуществляемой царским правительством в условиях назревания революции в начале XX в., было расширение полицейских, карательных полномочий представителей властей на местах. Губернии Украины находились на положении усиленной или чрезвычайной охраны либо на военном положении согласно "Положению о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия" 1881 г. и "Закону о военном положении" 1892 г.¹⁰⁷ Генерал-губернаторы, губернаторы и градоначальники постоянно контролировали деятельность государственных, земских и общественных организаций и при малейшем сопротивлении властям отдельных лиц или организаций имели право проводить карательные санкции с применением оружия. Исключительно для борьбы с революционным движением было создано в 1906 г. новое генерал-губернаторство Южного горнозаводского района в центре в Юзовке и градоначальства в Одессе, Севастополе и Керчи¹⁰⁸. Также усиливался аппарат полиции и жандармерии. В декабре 1905 г. помещикам предоставлялось право заводить собственную охрану имений при помощи подчиненных губернатору команд пешей или конной полиции. Наряду с этим

создавались новые жандармские охранные отделения специально из провокаторов для выявления революционных организаций и их вожаков. Такие отделения появились в Киеве, Харькове, Одессе, Екатеринославе, а в 1908 г. начинают формироваться жандармские летучие отряды. С 1906 г. на Украине функционируют военно-полевые суды (только с августа 1906 г. по март 1907 г. они вынесли более тысячи смертных приговоров)¹⁰⁹.

Напуганное размахом революционного движения, царское правительство вынуждено было пойти на некоторые изменения в политическом строе государства. По Манифесту от 6 августа 1905 г. учреждалась Государственная Дума — как совещательный орган при императоре. По избирательному закону к выборам в Думу не допускались женщины, лица мужского пола моложе 25 лет, учащиеся учебных заведений, военнослужащие срочной службы, бродячие скоморохи и др. Однако в результате общероссийской политической стачки этот закон был отменен. По Манифесту от 17 октября 1905 г. и по другим законодательным актам¹¹⁰ провозглашалось создание Государственной Думы в качестве законодательного органа на основе всеобщего избирательного права. Вместе с тем утверждался неизменный характер самодержавной власти и ее приоритет над Думой: царь имел право ее распустить.

Выборы в I Государственную Думу проводились по закону от 11 декабря 1905 г., который сохранил основные положения закона от 6 августа 1905 г. По различным основаниям лишалась избирательного права почти половина населения империи. Выборы были не всеобщими, не прямыми, не равными, не тайными. В них участвовали лишь мужчины в возрасте старше 25 лет по системе курий. К существующим землевладельческой, городской и крестьянской куриям добавлялась рабочая курия. Для крупных землевладельцев и горожан выборы были двухстепенными, для мелких землевладельцев и рабочих — трехстепенными, а для крестьян — четырехстепенными. Один выборщик в землевладельческой курии представлял интересы 2 тыс. помещиков, в городской курии — 7 тыс., в крестьянской — 30 тыс. и в рабочей — 90 тыс. человек. Одновременно царское правительство, стремясь принизить роль Государственной Думы, в феврале 1906 г. преобразовало Госсовет из совещательного органа в верхнюю палату, которая могла отклонять законопроекты, одобренные Думой. В Госсовете не было ни одного представителя от рабочих и крестьян, к тому же половина его состава назначалась лично царем¹¹¹.

I Государственная Дума насчитывала 448 депутатов. Состав ее по партийной ориентации был либерально-кадетским. От Украины в Думе было 102 депутата, из них 24 помещика, 26 представителей от буржуазной интеллигенции, 42 депутата от крестьян и 8 рабочих¹¹². Центральное место в деятельности Думы занимал аграрный вопрос. Крестьяне требовали национализации земли и уравнительного землепользования. Такая направленность работы Думы не устраивала самодержавие, и через два месяца, в июле 1906 г., она была распущена¹¹³.

II Государственная Дума по составу оказалась еще более радикальной. Из 518 депутатов от Украины было 102 представителя — как и в I Думе — с преобладанием в их составе правых и "трудовиков"¹¹⁴.

В числе фракций I и II Государственных Дум действовала Украинская думская "Громада", состоявшая из 40 человек. Организатором и вдохновителем ее стал М.С. Грушевский, историк, издатель журнала "Украинский вестник". Члены фракции представляли не украинские национальные партии, а общероссийские политические партии — кадетов, "трудовиков" — или были вообще беспартийными. "Громада" требовала предоставления политической автономии Украине в этнографических границах и введение украинского языка в школах, судах и в местных административных органах. Однако в рядах фракции не было единства, ее раздирали сословные противоречия. Единственное, в чем сходились депутаты от Украины, — это в желании провести свои требования путем реформ. "Громада" имела свой печатный

орган на украинском языке — "Родное дело"¹¹⁵ II Дума также сосредоточила свою работу главным образом на обсуждении аграрного вопроса и также была распущена (3 июня 1907 г.).

По закону от 3 июля 1907 г., который фактически означал государственный переворот, так как игнорировал "основные законы империи", III Государственная Дума состояла из угодного царю помещичье-буржуазного шовинистического блока. В составе III Думы среди 442 депутатов, в том числе 111 от Украины, преобладали представители от дворян. По партийной ориентации украинские депутаты состояли из "октябристов" и националистов¹¹⁶.

Деятельность послушной царизму III Государственной Думы отражала реакцию на революционное движение в стране в 1905—1907 гг. Дума просуществовала 5 лет и была распущена в 1912 г.

В ходе избирательной кампании в IV Государственную Думу объявили свою политическую программу украинские националисты ("прогрессисты"), призывая избирателей голосовать исключительно за кандидатов украинской национальности.

В составе IV Думы сохранилось преобладание "октябристско"-кадетского большинства. От украинских губерний здесь было 97 депутатов (из 445) — в большинстве своем монархисты¹¹⁷.

Деятельность IV Государственной Думы в целом была бесполезной, поскольку все законы в этот период принимались царем. Однако социал-демократы использовали трибуну Думы для запросов по актуальным политическим вопросам, в том числе о национальном равноправии и защите прав национальных меньшинств.

Созданный буржуазией после начала первой мировой войны "прогрессивный блок" (1915 г.) стремился к реформам, ограничивающим самодержавие путем создания так называемого правительства доверия, ответственного перед Думой. Однако царь не пошел на уступки: "министерство доверия" не создал, а Думу распустил 3 сентября 1915 г.¹¹⁸

Если новым представительным органом власти, созданным под напором революции 1905—1907 гг., была Государственная Дума, то новыми органами революционной власти на местах выступали Советы рабочих депутатов. На Украине они стали образовываться с октября 1905 г. в крупнейших городах (Екатеринослав, Киев, Луганск, Одесса, Николаев и др.) из стачечных комитетов и депутатских собраний рабочих¹¹⁹. Все предприятия города делегировали в Совет представителей (обычно от 100 рабочих — 1 депутат). Многие Советы создали свои исполнительные органы — исполкомы. Почти во всех Советах и исполкомах преобладали большевики. Ряд Советов образовал в городах народную милицию для поддержания общественного порядка, ликвидировав местную полицию и жандармерию. Советы принимали постановления и приказы, вводившие свободу слова и собраний, восьмичасовой рабочий день и т. д. В Луганске и Екатеринославе Советы распустили городские думы и провели работу по подготовке выборов нового состава Думы на основе общего и равного избирательного права. В Одессе и Екатеринославе Советы организовали бесперебойную работу магазинов, хлебопекарен, больниц. Юзовский и Екатеринославский Советы осуществляли управление железной дорогой. Почти все они издавали газеты под названием "Известия" и "Бюллетени"¹²⁰.

Советы рабочих депутатов на Украине в период революции 1905—1907 гг. действовали как органы самоуправления на местах. Во время первой мировой войны формируются новые государственные органы по межведомственному признаку — Особые совещания по обороне, по топливу, по продовольственному делу, по транспорту, по устройству беженцев. Все эти учреждения организовывались на основе Положения от 17 августа 1905 г. На местах создавались комиссии и назначались уполномоченные по делам Особых совещаний. Такие комиссии были созданы во всех губернских городах Украины, а уполномоченные действовали в губернских и уездных городах.

Вплоть до Февральской революции административная система управления на Украине в основном оставалась неизменной, меняясь лишь по форме. Кроме уже упомянутых новых территориальных образований появилось также новое генерал-губернаторство в Галиции (1914—1917 гг.), которому подчинялись 56 поветов Галиции и Буковины¹²¹.

После Февральской революции Временный комитет Государственной Думы провозгласил передачу всей власти новому правительству, где преобладали кадеты. В Декларации Временное правительство обещало ввести ряд свобод, провести амнистию, созвать Учредительное собрание, заменить полицию народной милицией.

Провозгласив лозунг единой и неделимой России, Временное правительство распространило свою власть и на национальные территории империи. Новое правительство хотя и не сразу, но все же ликвидировало Государственную Думу, Госсовет и Министерство императорского двора и уделов. В целом же аппарат министерств и ведомств оставался без изменений и даже расширился — прибавилось несколько новых министерств: почт и телеграфов, труда, продовольствия и государственного призрения¹²².

Значительно больше изменений произошло в местных органах власти. Временное правительство 4 марта 1917 г. издало постановление об отстранении от должности губернаторов и вице-губернаторов, исполнение их обязанностей возлагалось на председателей губернских земских управ — комиссаров Временного правительства. Обязанности уездных исправников возлагались на уездных комиссаров — председателей уездных земских управ, избранных еще до Февральской революции. Параллельно с губернскими и уездными комиссарами на местах с начала марта 1917 г. возникли так называемые общественные комитеты, в состав которых входили члены городских дум, представители различных партий и духовенство (в Киеве, например, — епископ Никодим)¹²³.

На селе вместо прежних волостных правлений возникали волостные и сельские исполнительные общественные комитеты — новые органы Временного правительства. Так, например, в марте в селе Мирополье Харьковской губернии был создан такой исполнительный общественный комитет¹²⁴. Этими комитетами руководили комиссары Временного правительства, в их состав привлекались местные землевладельцы и "все интеллигентные силы деревни"¹²⁵.

Временное правительство пыталось повысить роль земских учреждений и городского самоуправления. В результате некоторой демократизации выборов был расширен состав земских и городских органов. Кроме того, были созданы новые общественные учреждения: волостные земства — собрания и управы, участковые и городские управления — районные думы¹²⁶. Все эти органы местного управления использовались Временным правительством в качестве опоры центральной власти, исполнителей ее распоряжений. Сразу же после Февральской революции почти во всех городах Украины стали создаваться органы местной революционной власти трудящихся — Советы рабочих депутатов по образцу Советов 1905—1907 гг. Новым явлением в революционном движении на Украине стали Советы солдатских депутатов и Советы крестьянских депутатов¹²⁷. Впервые создавались также территориальные объединения Советов — районные, уездные, губернские, краевые. Так, в конце апреля в Киеве проходил съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов Юго-Западного края Украины, на котором были представлены Советы Киевской, Волынской, Подольской, Черниговской и Полтавской губерний¹²⁸.

Февральская революция обострила национальный вопрос, что в условиях Украины вылилось в движение за политическую автономию края. Политические, в том числе националистические, партии, такие, как УПСФ (Украинская партия социалистов-федералистов), УПСС (Украинская партия социалистов-самостийников), УСДРП (Украинская социал-демократическая партия), УПСР (Украинская партия социал-революционеров), возглавила созданная на Украине 4 марта 1917 г. Центральная

Рада¹²⁹. Ее лидером стал М.С. Грушевский. На местах Рада создавала свои органы: губернские, уездные и городские "национальные рады", сельские и волостные "народные управления". Центральная Рада выдвинула перед Временным правительством ряд требований по автономизации Украины в составе Федеративной России, по учреждению при Временном правительстве должности министра по украинским делам и т. д. Временное правительство не приняло эти требования, и тогда Рада обратилась со своим первым универсалом 10 июня, в котором провозглашался принцип самоуправления украинского народа, а 15 июня создала свой исполнительный орган -- Генеральный секретариат.

Июньский кризис в стране вынудил Временное правительство пойти на соглашение с Радой: Генеральный секретариат признавался органом российского правительства на Украине, был утвержден его состав. Что касается Центральной Рады, то она должна была пополняться представителями национальных меньшинств на Украине — русскими, еврейскими и польскими кадетами, "трудовиками", эсерами и т. д. Вопрос об автономии Украины откладывался до решения будущего Учредительного собрания. По инструкции Временного правительства от 4 августа из пределов Украины исключались: Донецкий бассейн, Екатеринославщина, Таврия, Херсонщина и Харьковская губерния¹³⁰. Этот акт вызвал негативную реакцию на Украине и возмущение действиями новых российских властей.

В канун Октябрьской революции Центральная Рада выступала как орган Временного правительства и проводила сепаратистскую политику под лозунгом национального возрождения Украины.

Система управления Молдавии в составе России (XVIII — начало XX в.)

Формирование молдавской государственности относится к середине XIV в. Однако подлинной независимостью образовавшееся тогда Молдавское княжество пользовалось весьма непродолжительное время, попадая в вассальную зависимость то от Венгерского, то от Польского королевств. В начале XVI в. Молдавия признает сюзеренитет турецкого султана и становится составной частью огромной Османской империи, сохраняя определенную автономию, которая вплоть до XIX в. постоянно сужалась, более того, Молдавия теряла одну территорию за другой. Процесс отсечения ее земель турецкими властями начался еще в 1484 г., когда княжество утратило весьма важные в стратегическом отношении порты Белгород и Килию. К середине XVIII в. из 45,8 тыс. км² Пруто-Днестровского междуречья, то есть восточной части Молдавского княжества, непосредственно в его состав входило лишь 20,3 тыс. км²¹³¹, остальные земли находились под властью турецких пашей и татарских (ногайских) ханов.

Османские власти последовательно отсекали земли на юге и севере Пруто-Днестровского междуречья, проводя при этом целенаправленную демографическую политику¹³². Стратегической задачей Порты было постепенное смыкание северных и южных райя (подданных) и полное выведение этого региона из-под юрисдикции Молдавии. В 1774 г. Молдавское княжество с дозволения турецкой стороны теряет еще один важный свой регион — Буковину, откуда, собственно, и пошла молдавская государственность и где находились первые столицы княжества — Бая, Сирет, Сучава и древние религиозные центры. Таким образом, к началу XIX в. третья часть Молдавского княжества уже не входила в состав Молдавии.

Территория Пруто-Днестровского междуречья, которая после 1812 г. стала именоваться Бессарабией (до этого так называлась лишь ее южная часть), в эпоху османского господства делилась на три зоны. Первую из них составляли районы, или по-молдавски цынуты, непосредственно входившие в состав Молдавского княжества, во вторую входили земли, управлявшиеся турецкими властями как на севере междуречья, так и на юге; третья зона — это территория буджакских ногайцев, центр которых располагался в Каушанах и которые входили в систему Крымского ханства,

ставшего составной частью Османской империи. В каждой из этих зон были свои особенности, прежде всего свои законы, особые система управления и экономический уклад.

Между молдавским и мусульманским населением весьма часто возникали коллизии, причем не только в период военных действий, но и в относительно спокойное время. Довольно частыми были набеги мусульман, особенно татар и ногайцев, на христианские поселения, что потребовало от османских властей принятия определенных мер. К числу таких мер относилась и так называемая граница "двух часов", или по-другому — граница Халил-паши, установленная в середине XVII в. на юге молдавских земель и на стыке с южными райя и, прежде всего, по границе с ногайскими поселениями¹³³. То есть была создана довольно широкая нейтральная полоса, которая, однако, не соблюдалась и не могла предотвратить столкновения. Определенную роль в сдерживании устремлений мусульманского населения сыграли русско-турецкие войны, во время которых, прежде всего в 1768—1774 гг. и 1787—1791 гг., из междуречья выслали почти все мусульманское население. После Кучук-Кайнарджийского мира 1774 г. Молдавскому княжеству возвращается небольшая территория на юге междуречья, где создается новый район — Хотарничанский цынут.

Заметно отличалось своим образом жизни население днестровского левобережья. Важная особенность этих районов заключалась в том, что они не входили в состав Молдавского княжества, а были составной частью Польского королевства или Крымского ханства. Собственно татарские владения здесь появились еще в XIII в., но в конце XIV — начале XV в. началось проникновение сюда литовцев, и некоторое время они входили в состав Великого княжества Литовского. После объединения Польши и Литвы границей между Польшей и Крымским ханством на долгие годы становится малоприметная речка Ягорлык — левый приток Днестра.

Административно-территориальная система Молдавии в XVIII в.

В конце XVII в. часть приднестровского левобережья (севернее реки Ягорлык) вместе со всей Подолией некоторое время входила в состав Османской империи. В XVIII в. левобережное Приднестровье претерпевает ряд административных изменений, прежде всего связанных с международными отношениями, а также с некоторыми внутренними событиями. Северная часть Приднестровья после Карловицкого мира 1699 г. вновь входит в состав Польши. Это влечет за собой ликвидацию Подольского пашалыка и восстановление границы по реке Ягорлык. Что касается османских учреждений, то они, естественно, полностью здесь ликвидируются, так же как и разного рода связанные с ними структуры управления.

Территория на запад от Днепра, вошедшая вновь в состав Польши и известная как Правобережная Украина, делилась на четыре воеводства — Киевское (хотя Киев находился в составе России), Волынское, Подольское и Брацлавское — а те, в свою очередь, — на поветы. Территория Северного Приднестровья вошла в Брацлавское воеводство, которое в самом начале 90-х гг. XVIII в. составляли четыре повета: Брацлавский, Винницкий, Надбожский и Звенигородский¹³⁴. Брацлавское воеводство было самым южным воеводством Польши, граничившим на востоке с Россией, на юге с Крымским ханством, а на западе (по Днестру) — с Молдавским княжеством.

Территория южного молдавского Приднестровья, до конца XVIII в. входившая в Крымское ханство, имела свои отличия. Наиболее важным населенным пунктом в этих местах были Дубоссары, впервые упомянутые под таким названием в 1702 г.¹³⁵ Вообще в этом регионе, который назывался по-разному (Малые ногаи, Эдиссан, Очаковская орда, Эть-Шань и др.), не было городов в полном смысле этого слова. Дубоссары, однако, выделялись своим географическим положением на стыке границ Молдавии, Польши и Крымского ханства и являлись центром местной провинции; здесь находился представитель хана. К 1768 г. относится упоминание о дубоссарском каймакаме, то

есть предводителя, а несколько позднее в источниках встречаются сведения о дубоссарском чифтликке, то есть мусульманском владении¹³⁶.

Кучук-Кайнарджийский мирный договор 1774 г. признал Крымское ханство независимым от турецкого султана. Однако вплоть до присоединения Крыма к России в 1783 г. здесь шла острая борьба между сторонниками России и Турции. "Крымские замешательства" — так называли современники этот период, когда дипломатические демарши сменялись военными демонстрациями¹³⁷. Все это не могло не сказаться на положении Приднестровья и вообще всей Очаковской земли: началась самая настоящая борьба между турецкими и татарскими властями. Порта предпочла, чтобы в этих условиях Очаковская земля была присоединена не к Крыму, а к Каушанскому ханству, некогда тоже подчинявшегося Крыму, а со второй половины 70-х гг. XVIII в. больше зависевшего от турецких пашей. В одном из русских документов того времени читаем (со ссылкой на турецкий источник), что "прислан фирман, в соответствии с которым было предписано учредить новую губернию или пашалык, с присоединением Каушан, Балты, Дубоссар и всех прочих, ханам крымским, даже до р. Буга принадлежащих земель и селений, с выгнанием из тех мест ханских управителей"¹³⁸.

По Айналы-Кавакской конвенции 1779 г., ставшей дополнением к мирному договору 1774 г., русское правительство обязывалось признать присоединение к турецким владениям области между Бугом и Днестром и соответствующим образом воздействовать на крымские власти. Таким образом, эта область стала подчиняться Каушанам и даже иногда называться Бессарабией. Не подчинялись каушанскому хану только турецкие крепости этого региона, например Очаков. Дубоссарский чифтлик стал составной частью каушанского пашалыка. Любопытно, что в одном из турецких документов 1781 г. упоминается начальник "Домбассарский Бессарабский"¹³⁹, а в 1785 г. дубоссарский каймакам обращается к "воеводе" Каушанскому за разрешением пропустить спускавшуюся по Днестру многолюдную коммерческую флотилию помещика Дзедушинского¹⁴⁰, что свидетельствует о взаимоотношениях Дубоссар и Каушан. Но такое положение продолжалось недолго и было прервано последней в этом регионе русско-турецкой войной.

После падения в 1788 г. Очакова все междуречье фактически стало управляться русскими военными властями, особенно после того, как к зиме 1789/90 г. пала крепость Хаджибей — вблизи современной Одессы. В районе Приднестровья некоторое время располагалась русская главная квартира во главе с князем Потемкиным. В марте 1789 г. он находился в лагере при новых Дубоссарах¹⁴¹, и эта ставка сохранялась до осени, то есть почти полгода управление обширным краем осуществлялось из Дубоссар.

Перемещение русских войск в Буго-Днестровское междуречье, уход отсюда мусульманского населения привели к серьезным изменениям внутреннего управления краем. Наряду с его централизованным военным управлением существовало определенное своеобразие, связанное с тем, какие части занимали те или иные районы южного Приднестровья. Поскольку вскоре основные силы русской армии ушли на запад, то в этих местах поселяются казачьи полки, осуществлявшие руководство местным управлением. В марте 1790 г. на территории от Дубоссар до Ягорлыка были на время размещены донские казачьи полки, имевшие приказ охранять границу с Польшей. Южнее донских расположились другие казаки, получившие название черноморских. После взятия в ноябре 1789 г. Бендерской крепости значительная часть "черноморцев" оседает на зимние квартиры под Бендерами, в том числе и по левому берегу Днестра. Здесь основывается ряд казачьих станиц с центром в Слободзее. Складывается казачья административная система Черноморского войска, часть которого находилась на театре военных действий, а другая — и прежде всего семьи — осела между Днестром и Бугом. Так продолжалось до лета 1792 г., когда началась переброска черноморских казаков на Кубань¹⁴².

Таким образом, фактически территории Нижнего Приднестровья оказались в составе Российской империи еще до того, как по Ясскому миру 1791 г. состоялось их

формальное присоединение к России. Население края было тогда весьма малочисленным, что объясняется военными действиями и переселением значительных масс людей. Во второй половине 1792 г. на всей территории Очаковской области, во всяком случае основной ее части, проживало всего лишь 23 743 человека, из которых 11 653 молдаванина, что составляло почти половину населения¹⁴³. Речь идет о всей Очаковской земле, а не только об узкой полоске левобережного Приднестровья южнее Ягорлыка. Уже в следующем, 1793 г. было учтено 31 267 человек, из которых молдаван — 14 993 человека, а в 1795 г. из учтенных всего 36 769 человек значилось 15 285 молдаван, что составляло тогда 41,57% населения Очаковской области.

Поскольку Днестр стал пограничной рекой, то по нему сооружается ряд крепостей и укреплений: Новые Дубоссары, Григориополь, крепость Средняя, названная затем Тирасполем, и Овидиополь. Вскоре был образован Тираспольский уезд, который первоначально вошел в Екатеринославское наместничество, а потом, с 1795 г., в Вознесенскую губернию. После смерти Екатерины II и восшествия на престол Павла I учреждается в 1796 г. Новороссийская губерния, в которую вошли Вознесенская, Екатеринославская и Таврическая губернии. В 1802 г. указом нового императора Александра I Новороссийская губерния была разделена на три губернии: Николаевскую, Екатеринославскую и Таврическую. Тираспольский уезд входил в состав Николаевской губернии, но менее чем через год центр губернии перемещается в город Херсон, а по указу от 15 мая 1803 г. губерния стала называться Херсонской¹⁴⁴. Тираспольский уезд являлся ее составной частью.

Такое положение сохранялось вплоть до 1917 г., и приднестровские районы Тираспольского уезда Херсонской губернии управлялись по общероссийским законам, не обладая никакой автономией и сохраняя лишь некоторое местное своеобразие. Поначалу оно было связано с пограничным положением уезда, но в 1812 г. граница переносится на реку Прут. Правда, карантин по Днестру, а первое время и таможня сохранялись до 1830 г. Другая особенность заключалась в церковном управлении. Православные приходы Тираспольского уезда поначалу входили в Екатеринославскую епархию, которая в 1799 г. стала называться Новороссийской и Днепровской. По указу от 21 февраля 1804 г. епархия переименовывается в Екатеринославскую, Херсонскую и Таврическую, а местопребывание архиереев переносится из Новомиргорода в Екатеринослав¹⁴⁵. После того как в Бессарабии учреждается особая епархия под названием Кишиневской и Хотинской, в нее включается часть Херсонской губернии вместе с приднестровскими приходами. Такое положение сохраняется до 1837 г., когда города Одесса, Тирасполь и Ананьев с их уездами входят в состав новоучрежденной епархии — Херсонской и Таврической¹⁴⁶. Православные составляли большинство населения Тираспольского уезда, но наряду с ними было немало протестантов (преимущественно немцев), католиков и иудеев, имевших свои отдельные церковные управления. Жили здесь также старообрядцы и сектанты.

Несколько иным было вступление в состав России северного Приднестровья. 8 декабря 1792 г. Екатерина II подписала секретный рескрипт на имя генерала М.Н. Кречетникова, который начинался следующими словами: “Нет нужды упоминать здесь о причинах, понудивших нас присоединить к империи нашей от республики Польской земли, издревле России принадлежавшие, грады, русскими князьями созданные, и народы общего с россиянами происхождения и нам единоверные...”¹⁴⁷ И далее в рескрипте подробно расписывались последующие действия русских войск и русской администрации в Польше, в том числе в Подолии и на Брацлавщине. После этого польские магнаты К. Браницкий, С. Жевуский, Ш. Потоцкий и их сторонники обнародовали в Тарговице (на юге Украины) 14 мая 1792 г. акт конфедерации, выработанный в Петербурге под наблюдением Екатерины II. Тарговицкая конфедерация объединяла противников польской конституции 1791 г.

Польские войска предприняли попытку остановить продвижение русской армии, но потерпели поражение. Последний польский король С. Понятовский заявил о

капитуляции и присоединении к Тарговицкой конфедерации, что привело к прекращению военных действий. 27 марта 1793 г. последовал манифест Екатерины II о включении в состав России соответствующих территорий по правому берегу Днепра — до Днестра, среди них и молдавское северное Приднестровье, ставшее составной частью России в результате второго раздела Польши. Он определялся Петербургской конвенцией России и Польши 13 января 1793 г. Собранный в Гродно польский сейм был вынужден утвердить этот раздел.

Так же как в южной части Приднестровья, в районах севернее реки Ягорлык процесс становления новой административной системы затянулся на ряд лет. После второго раздела Польши на вновь присоединенных к России землях образуются три новые губернии — Минская, Изяславская (Волынская) и Брацлавская. Генерал-губернатором этих губерний назначили генерала М.Н. Кречетникова, одновременно командовавшего находившимися здесь русскими войсками. Брацлавским губернатором становится генерал-майор Берхман, а вице-губернатором — надворный советник Грохальский, поляк по национальности¹⁴⁸. Таким образом три эти губернии образовали поначалу единую административную единицу — генерал-губернаторство. Земли же бывшего Киевского, а также частично Брацлавского воеводств вошли в состав Киевского наместничества. Такое положение сохранялось недолго. В мае 1795 г. образуются Брацлавская, Волынская и Подольская губернии, но опять-таки ненадолго: вскоре их преобразуют в наместничества — Брацлавское, Волынское и Подольское. В 1797 г. эти наместничества ликвидируются, и в междуречье Днепра и Днестра образуются Киевская, Подольская и Волынская губернии¹⁴⁹.

Земли северного молдавского Приднестровья включаются в Подольскую губернию. И это сохраняется вплоть до 1917 г., то есть складывается примерно такое же положение, что и в южном Приднестровье, но имелись, особенно вначале, и заметные различия. Прежде всего, если земли южного Приднестровья входили в состав одного уезда, то территории северного Приднестровья были поделены между двумя уездами губернии — Балтским и Ольгопольским. Но не в этом, собственно, заключалось основное отличие. Оно проистекало преимущественно из разных подходов к управлению Новороссией и Подолией. В Новороссии, в частности в Очаковской земле, распространили общероссийское законодательство и общерусские государственные учреждения. Некоторые особенности наблюдались только в сельском управлении молдавских поселений, где какое-то время соблюдались отдельные положения так называемого волошского права, прежде всего — запрещение закрепощать молдавских крестьян в приднестровских селах; кое-где сохранялось православное молдавское богослужение. Таковы основные особенности молдавских сел Нижнего Приднестровья, жители которых в большинстве своем были переведены в разряд государственных крестьян.

В Верхнем Приднестровье, вошедшем в Подольскую губернию, где сохранялся значительный польский шляхетский элемент, сохранялись прежние низовые государственные учреждения и действовало польское законодательство до принятия известной Конституции 3 мая 1791 г. Поляки были весьма широко представлены в различных государственных учреждениях, и только губернские и уездные должности оставались за царскими чиновниками¹⁵⁰. В таких условиях польский язык занимал прочные позиции, а проблема использования русского языка в делопроизводстве первоначально стояла весьма остро. Со временем, однако, русский язык полностью вытеснил польский из делопроизводства.

После восстаний 30-х и 60-х гг. XIX в. поляки почти полностью утратили свою роль в администрации, а Подолия мало чем отличалась от других российских губерний. Одна из местных особенностей заключалась в том, что в Подольской губернии, в отличие, например, от Херсонской, не были созданы земские учреждения. Царское правительство опасалось, что в них могут возобладать довольно многочисленные в Подолии польские дворяне. В конце 70-х гг. XIX в. земство было введено лишь в 34

губерниях страны. Созданное в числе первых (1865 г.) Херсонское земство значилось одним из самых либеральных¹⁵¹. В Бессарабии земство существовало с 1869 г., в Подолии, как мы видим, была иная картина.

Другое заметное различие между северным и южным Приднестровьем наблюдалось в религиозной жизни. Польская католическая церковь с помощью польского правительства проводила большую и нередко насильственную деятельность по переводу приднестровских православных приходов в униатство, а затем в католичество. В XVIII в., несмотря на противодействие России, такая деятельность даже усилилась. К моменту присоединения Подолии к Российской империи многие прежние православные приходы относились уже не к православию, хотя перевести в униатство удалось не все приходы. В южном же Приднестровье вообще не было униатских приходов.

После 1793 г. Русская православная церковь предприняла попытку возвращения униатов и даже католиков в православие. Она оказалась результативной — уже к началу XIX в. практически все бывшие униатские приходы Приднестровья вновь стали православными. Однако костелы сохранились, и процент католического населения в Верхнем Приднестровье всегда был выше, чем в Нижнем. В целом же численность православного населения постоянно возрастала.

Что касается населения губерний, образовавшихся в 1793 г., то оно составляло особую православную епархию¹⁵². Возглавлял ее архиепископ В. Садковский, резиденция которого находилась в Слуцком монастыре Минской губернии¹⁵³. Впоследствии православные приходы Верхнего Приднестровья вошли в Подольскую епархию.

В рассматриваемый период шел процесс унификации церковной жизни и иерархии как в Херсонской, так Бессарабской и Подольской губерниях. Но поначалу здесь сохранялись местные особенности в обрядах, церковной архитектуре и языке богослужения. Молдавский как язык церкви был постепенно вытеснен в этих губерниях, что стало источником недовольства и одним из факторов возникновения национального движения, хотя оно и не было вплоть до 1917 г. особенно значительным. Несмотря на проводившуюся политику русификации в Подольской и Херсонской губерниях, численность молдавского населения росла, хотя удельный его вес в целом уменьшался. Объяснялось это прежде всего заселением края украинцами, русскими, немцами, болгарам и другими. По переписи 1897 г., в Подольской губернии значилось около 27 тыс. молдаван, а в Херсонской — более 147 тыс.¹⁵⁴, тогда как в одной Бессарабской губернии насчитывалось 921 тыс. молдаван.

Политика России по отношению к Бессарабии определилась не сразу, что объяснялось во многом общим положением края. Кроме того, в российском правительстве не было единого подхода в определении внешнеполитических целей страны, и царские сановники по-разному видели задачи управления вновь присоединенной территорией.

На землю Пруто-Днестровского междуречья русские войска вступили в самом конце 1806 г., но обстановка в регионе из-за военных действий оставалась нестабильной до 1809 г. Постепенно жизнь вошла в мирное русло, а в крае возникла русская военная и гражданская власть. Российская администрация управляла сразу двумя княжествами — Молдавией и Валахией. Правда, в Молдавии она начала функционировать уже с конца 1806 г., а в Валахии — только с марта 1809 г. Некоторое время в каждом из княжеств наряду с русской администрацией сохранялись господари, но они не имели реальной власти даже в вопросах внутреннего управления. До марта 1807 г. господарем Молдавии был А. Морузи, затем А. Ханджерли, а с июня 1807 г. по июнь 1810 г. — С. Каллимахи.

Система управления Молдавии в первой половине XIX в.

Административное управление в Молдавском и Валашском княжествах непосредственно осуществлялось командующим российскими войсками, его заместителем по гражданской части. Заместители командующих, которые часто менялись, одновременно председательствовали и в Диванах (канцеляриях) обоих княжеств. Первоначально управляющим гражданской частью при главнокомандующем русской Дунайской армией был назначен С. Лошкарев, а в 1808 г. его сменил сенатор С. Кушников. В своей деятельности он руководствовался специальными инструкциями, подготовленными российским правительством и переданными через главнокомандующего генерал-фельдмаршала А.А. Прозоровского. В 1810 г. его место занял сенатор В.И. Красно-Милашевич. Менялись в это время и командующие армией: А.А. Прозоровского сначала заменил П.И. Багратион, а его — Н.М. Каменский.

За время войны в Пруто-Днестровском междуречье произошли довольно значительные изменения в демографии и административных порядках края. Прежде всего здесь были упразднены зоны — турецкая, татарская и молдавская, а вся территория объединена под единым административным руководством. Ликвидация административной, точнее межгосударственной, чересполосицы имела позитивное значение для развития экономики края. Уже 8 мая 1807 г. министр иностранных дел России барон А.Я. Будберг довел до сведения командующего действующей армией, что император Александр I одобрил его представление о Бендерской, Аккерманской и Килийской райях, которые, как и Хотинская райя, были отданы в управление Молдавского Дивана¹⁵⁶. Таким образом, на территории Пруто-Днестровского междуречья, точнее, в его южной части, называвшейся также Буджаком, создаются три новых молдавских цынуты — Бендерский, Аккерманский и Томаровский; на севере междуречья образуется Хотинский цынут. Все цынуты, входившие прежде в состав Молдавского княжества, стали подчиняться Молдавскому Дивану, который управлялся русской гражданской администрацией. В новые цынуты были направлены молдавские исправники, управлявшие ими по молдавским законам.

В ходе Отечественной войны 1812 г. из различных районов было выселено мусульманское население — ногайцы, татары, турки, и этот край, в особенности его южная часть, в значительной степени обезлюдел. Одной из важнейших задач местной администрации стало заселение опустевших территорий: этому способствовал, в частности, специальный указ о привилегиях болгарам, переселяющимся в Россию¹⁵⁷. Первые группы болгар и гагаузов начали прибывать сюда в 1808 г., когда еще не завершились военные действия. Переселенческое движение приняло широкий размах в 1812 г. Впоследствии на юге междуречья поселяется немало немцев и выходцев из других стран — Швейцарии, Австрии, Турции; весьма значительным был приток переселенцев из различных областей России. Все это создавало чрезвычайно пеструю этническую картину в южной части Бессарабии.

Пруто-Днестровский край управлялся по молдавским законам и обычаям, а это порождало определенные трудности. На русско-турецких переговорах, которые велись во время войны, постоянно возникал вопрос о будущей судьбе Молдавии и Валахии. Причем позиции как русской, так и турецкой сторон неоднократно менялись. Российские власти то ставили задачу присоединить к империи оба Дунайских княжества, то лишь одну Молдавию, то Молдавию до реки Серег, пока в конце концов не остановились на границе по реке Прут. Такие колебания объяснимы тем, что параллельно велись русско-французские консультации и была угроза нового вооруженного конфликта между Россией и Францией. В этих условиях российская сторона проявила сговорчивость, согласившись на присоединение лишь одной провинции Пруто-Днестровского междуречья, на которую вскоре распространилось общее название — Бессарабия. Назначенному командующим русской армией на Дунае адмиралу П. В. Чичагову российское правительство поручило организовать административное управление вновь присоединенной областью. Адмирал возложил составление правил временного управления Бессарабией на одного из видных

российских дипломатов — И. Каподистрия, хорошо знавшего ситуацию и на Балканах, и в Молдавии, Непосредственно под его руководством и был подготовлен в июле 1812 г. проект правил временного управления краем¹⁵⁸. Но из-за начавшейся войны с Наполеоном этот проект был одобрен лишь через несколько месяцев. 1 февраля 1813 г. Сенат указом учредил Временное правительство Бессарабии по гражданскому управлению. Его главой и первым гражданским губернатором был назначен С. Стурдза, молдавский боярин, переселившийся в Россию после Ясского мира 1791 г. Прежнее управление по гражданской части при командующем русской армией на Дунае упразднилось.

Временное правительство Бессарабии должно было руководствоваться правилами, написанными И. Каподистрия и одобренными императором. Кроме того, командующий армией передал С. Стурдзе специальные инструкции, из которых следовало, что российское правительство, среди прочих, ставило задачу представить Бессарабию в качестве примера для балканских народов, чтобы вызвать их симпатии и привлечь на свою сторону¹⁵⁹.

В соответствии с временными правилами в Бессарабии действовали военная и гражданская власти, что во многом объяснялось пограничным положением области и угрозой возникновения новой русско-турецкой войны. К тому же не исключалось вторжение армии австрийского императора — союзника Наполеона. В этой обстановке военная власть, естественно, играла большую роль в управлении Бессарабской областью, а ее военачальник генерал Гартинг подчинялся непосредственно главнокомандующему русской армией.

Областное правительство Бессарабии по своей структуре подразделялось на Общее собрание и два департамента, каждый из которых состоял из трех экспедиций. В первый департамент входили экспедиции гражданских и судебных дел (уголовных и следственных), городской и земской полиции. Ко второму относились экспедиции статистики, финансов и торговли. В качестве служащих подбирались молдавские бояре и русские чиновники в соотношении 7 к 5, что должно было придать первым численное превосходство. Экспедиции сами по себе не имели права принимать решения, они только их готовили, а постановление выносилось собранием соответствующего департамента. Общее же собрание, председателем которого являлся губернатор, было представлено советниками обоих департаментов и принимало решения по представлениям из департаментов. Дела велись на двух языках — русском и молдавском, в связи с чем в каждом департаменте имелось две канцелярии. При этом гражданские и уголовные судебные дела рассматривались по местным бессарабским законам и обычаям (фактически по молдавским традициям)¹⁶⁰.

После присоединения к России Бессарабия получила административное устройство, заметно отличавшееся от русских губерний и окраин страны. Можно с полным основанием говорить о бессарабской автономии в составе России, о том, что, в принципе, ставилась цель создать здесь нечто подобное Великому княжеству Финляндскому. Временные правила представляли собой своеобразную конституцию — основной закон области. Однако в них был заложен и источник для возникновения противоречий в господствующей верхушке, часть которой ориентировалась на военачальника области генерала Гартинга и преследовала цель максимально урезать или упразднить местные традиции гражданского управления и судопроизводства, добиться распространения в Бессарабии общероссийских законов и в конечном итоге преобразовать область в обычную губернию империи.

На иных позициях стояла другая группировка — преимущественно из представителей молдавского боярства и духовенства — во главе с гражданским губернатором С. Стурдзой и митрополитом Гавриилом. После смерти гражданского губернатора эти поборники старых традиций объединились вокруг митрополита. Они требовали сохранения и упрочения бессарабской автономии, применения своих местных древних законов. Каждая из борющихся группировок пыталась заручиться

поддержкой влиятельных лиц в Петербурге. Сторонники Стурдзы—Гавриила имели опору в лице И. Каподистрия и поначалу одержали верх. В условиях войны с Францией российское правительство не стремилось форсировать изменения в недавно присоединенном крае и предпочло поддержать митрополита.

Гавриил Банулеско-Бодони сыграл большую роль в защите интересов православного христианства и давно зарекомендовал себя как твердый сторонник России. По молдавским традициям митрополит считался вторым человеком в государстве после господаря и защитником национальных интересов. Александр I направляет на имя Гавриила специальный рескрипт, подтверждая неизменность прав и обычаев местных жителей, их налоговые льготы, освобождение от рекрутской повинности. При этом подчеркивает: "Я хочу, чтобы сия плодородная страна оживилась новою жизнью, и ожидаю того от усердия моего уполномоченного и от единодушного содействия всех жителей Бессарабии"¹⁶¹

В 1813 г. император, еще не отрешившийся от идей конституционализма и автономизма¹⁶², очевидно, хотел воплотить их в Бессарабии. Однако сторонники унификации местного управления не унимались, продолжая твердо вести свою линию. В мае 1813 г. им удалось добиться увольнения престарелого губернатора С. Стурдзы и назначения начальником области генерала Гартинга, которому был передан также пост гражданского губернатора. Гартинг направил в Петербург проект нового положения по управлению Бессарабией, предусматривавший дальнейшую решительную унификацию местного управления — с сохранением особенностей области. Но в столице не спешили с ответом, и тогда в марте 1814 г. следует повторное обращение в правительственные инстанции с просьбой о введении в крае общероссийских законов. Генерал получил вскоре ответ, где указывалось, что "до особого высочайшего повеления Бессарабия должна оставаться на прежних основаниях, объявленных бывшему гражданскому губернатору Стурдзе в 1813 г."¹⁶³

Такое решение было вызвано политикой российского правительства, остерегавшегося кардинальных перемен, и действиями сторонников митрополита Гавриила: они неоднократно обращались в Комитет министров, Государственный совет, направляли прошения и на имя императора. Сторонники Гавриила, отстаивая Правила 1813 г., одновременно стремились изменить их в сторону большего учета "правил и обычаев земли", то есть Молдавского княжества.

После окончания войны с Наполеоном у российского правительства появилось больше возможностей для занятия делами окраин. Прежде всего предстояло основательно разобраться в положении дел в Бессарабии. Для этого в область были направлены различные комиссии, а 21 февраля 1815 г. в Петербурге учреждается комитет для составления правил управления Бессарабской областью. Проект новых правил управления областью готовил И. Каподистрия, по-прежнему считавший необходимым сохранить многие местные особенности. Его предложение об учреждении в Бессарабии наместничества было принято Александром I. В начале 1816 г. увольняется со своего поста генерал Гартинг, а гражданским губернатором назначается Калагеоргий, грек по национальности. Наместником области становится генерал Бахметев, являвшийся в то же время подольским генерал-губернатором.

Учреждение наместничества в Бессарабии стало определенным этапом в процессе урезания автономии Бессарабии. Вместе с тем шла большая работа над новым проектом управления областью. Определенную роль в его подготовке играло Общее собрание под председательством гражданского губернатора Калагеоргия. В 1817 г. его сменил генерал К.А. Катакази, тоже грек, но хорошо знакомый с положением в Бессарабии. Первоначальный проект управления областью был детищем канцелярии наместника. Затем, пройдя по инстанциям и после подписания наместником и губернатором, проект отсылают в апреле 1817 г. в Петербург. Император одобрил проект лишь в начале 1818 г., и он был обнародован после посещения царем Бессарабии в

апреле 1818 г. Официально этот документ вступил в силу под названием "Устав образования Бессарабской области 1818 г."

Он сохранял за Бессарабией автономные права и являлся как бы бессарабской конституцией. В 23 статьях подробно излагались основные права Верховного совета — высшего распорядительного и законодательного органа, а также высшей судебной инстанции. Примечательно, что в соответствии с Уставом Бессарабская область находилась в подчинении подольского военного генерал-губернатора, то есть под его общим верховным управлением¹⁶⁴. Таким образом, в военном отношении, а также в вопросах общего руководства Бессарабия сближалась с Подолией, тогда как в церковном отношении она была ближе к Херсонской губернии, часть которой подчинялась Кишиневской епархии.

Однако, в отличие и от Подольской, и от Херсонской губерний, Бессарабская область сохраняла довольно заметные автономные права. Верховный совет области, которому принадлежала высшая административная и судебная власть, был действительно верховным органом, поскольку не подчинялся другим государственным инстанциям. Окончательное решение технических вопросов местного управления выносилось большинством голосов совета. Что касается исполнительной власти, то ее осуществляло областное правительство, которым руководил гражданский губернатор. Причем основные вопросы решались общим собранием правительства, и губернатор должен был ему подчиняться. Все дела в правительстве должны были вестись как на русском, так и на молдавском языке¹⁶⁵. Молдавский язык сохранялся также в судопроизводстве, богослужении, обучении и т. д.

В соответствии с Уставом 1818 г. молдавские бояре были уравнены в правах с русскими дворянами. Создание местных дворянских учреждений имело большое значение для бессарабской знати, поскольку позволяло занять ведущие позиции в областной и уездных администрациях. Вместе с тем перед молдавским боярством открывались большие возможности для участия в работе учреждений за пределами Бессарабии. Они все более чувствовали причастность ко всему русскому дворянскому сословию, и в этом Устав также приближал управление области к общероссийским порядкам. Поэтому можно согласиться с теми правоведомы, которые признают, что Устав 1818 г. был заметно ближе к общеимперским постановлениям, чем временные правила 1813 г.¹⁶⁶ Кроме Верховного совета и областного правительства, остальные учреждения Бессарабии строились также по аналогии с губернскими учреждениями страны.

Устав 1818 г. давал местной администрации законодательное основание для практической деятельности. Однако между законодательными постановлениями и их фактическим исполнением с самого начала имелись заметные отличия. Прежде всего наметились противоречия между наместником Бахметевым и Верховным советом, которые все больше обострялись и привели к тому, что в 1820 г. Бахметева уволили под предлогом болезни. Его сменил другой генерал — И.Н. Инзов, который был главным попечителем и председателем комитета по делам колонистов в Южной России. Взаимоотношения Верховного совета с генералом Инзовым были более спокойными, хотя новый наместник проводил в целом политику централизации и унификации. При нем укрепились связи Бессарабии с Новороссией. Еще больше они усилились после того, как на посту наместника Бессарабской области его сменил М.С. Воронцов, ставший одновременно и генерал-губернатором Новороссии. Произошло это в 1823 г., и поначалу бессарабское дворянство надеялось в нем найти сторонника сохранения местных традиций управления, но тот повел совсем другую политику. Любопытно, что по поводу управления Бессарабией сын советовался со своим отцом — известным русским дипломатом С.Р. Воронцовым, который изложил ему свои взгляды на управление Бессарабией¹⁶⁷.

М.С. Воронцов поставил четкую задачу ликвидации автономии Бессарабии и замены местных органов управления обычными губернскими учреждениями. Он

приезжал в Кишинев и изучал положение дел на местах, постоянно отмечая различного рода злоупотребления и несовершенства в управлении областью. В 1824 г. по его настоянию были отменены выборы исправников местным дворянством, а в следующем, 1825 г. упразднены судебные прерогативы Верховного совета. Таким образом, урезывание функций областных органов власти началось до вступления на престол нового императора — Николая I, что свидетельствовало о постепенном изменении взглядов Александра I на управление окраинами, в том числе и Бессарабией.

М.С. Воронцов проводил четкую политику унификации управления областью, и это не встречало противодействия императора. Вместе с тем число сторонников автономии Бессарабии среди царских сановников заметно поубавилось. Большой потерей для сторонников автономии области был уход с должности И. Каподистрия, выехавшего за рубеж, а затем ставшего президентом Греции. Составленный по рекомендации Воронцова проект нового закона по управлению Бессарабией был внесен на рассмотрение Государственного совета в 1826 г.

Николай I утвердил подготовленный законопроект лишь в начале 1828 г., накануне новой русско-турецкой войны. Положение 1828 г., носившее название "Учреждение для управления Бессарабской областью", существенно отличалось от Устава 1818 г. Особенностью нового устава было то, что он резко усилил принципы централизации и практически полностью отменил всякую коллегиальность. Верховный совет Бессарабской области был преобразован в областной совет, который имел лишь совещательный голос при генерал-губернаторе, являвшемся председателем совета. Если в Верховном совете преобладали выборные представители местного дворянства, то в областном совете за исключением предводителя дворянства все остальные члены назначались. В его состав входили генерал-губернатор и 7 членов — гражданский губернатор, вице-губернатор, председатели уголовного и гражданского судов, областной предводитель дворянства и 2 постоянных члена, назначавшихся по представлению генерал-губернатора Правительствующим Сенатом¹⁶⁸.

В целом же в областное управление кроме областного совета входили также областное правление, казенная палата и областные суды — уголовный, гражданский и совестный. Областной совет созывался 2 раза в год — в мае и в ноябре, хотя при необходимости мог быть созван генерал-губернатором. Областной совет, в отличие от Верховного, не только не обладал правом законодательной инициативы, но не имел даже совещательного голоса при подготовке законов для Государственного совета.

Что касается областного правления, то оно заменило прежнее областное правительство. Правление, во главе которого стоял бессарабский губернатор, было высшим исполнительным органом области и подчинялось Министерству внутренних дел и Правительствующему Сенату. В него входили различного рода учреждения, в том числе дворянское депутатское собрание, областной прокурор и два его помощника. Казенную палату образовывали назначавшийся императором генерал-губернатор и ряд других чиновников, чьи кандидатуры представлялись Министерством финансов и утверждались Сенатом.

Новое положение определяло и статус ряда других областных учреждений — почтового, карантинного, таможенного и прочих. Определялись функции уездного и городского управлений и характер деятельности администрации. Новороссийский и Бессарабский генерал-губернатор подчинялся Сенату. Областные учреждения по исполнительной линии подчинялись Сенату, соответствующим министерствам и генерал-губернатору, а по судебным делам — Сенату. Непосредственный надзор за администрацией должен был осуществлять генерал-губернатор¹⁶⁹.

"Учреждение для управления Бессарабской областью" практически упразднило бессарабскую автономию в составе России, хотя полной унификации в крае оно не ввело. Бессарабия еще не была превращена в обычную губернию и сохраняла некоторые особенности. Все-таки областной совет несколько отличался от обычных губернских учреждений, имелись свои особенности и в законодательстве. Так, в

судебных тяжёлых делах использовались кодекс Арменопуло, принятый в Молдавском княжестве, и основанный на нем сборник Андронаке Донича "Краткое содержание законов, извлеченных из царских книг". Использовалось также и обычное право — прямое наследие так называемого волошского права. Это право, впрочем, не распространялось на два южных уезда — Аккерманский и Измаильский, где процент молдаван был заметно ниже, чем в других уездах, и имелось значительное количество государственных крестьян и колонистов. Вместе с тем в самом законе 1828 г. четко указывалось, что в Бессарабской области действуют за некоторым исключением общероссийские законы.

Сохранились в Бессарабии и некоторые другие особенности: по-прежнему было запрещено закрепощать местных молдавских крестьян и крепостными могли быть лишь дворовые люди русских дворян, переселенные из других губерний страны. Местное население, как и раньше, было освобождено от рекрутской повинности. Бессарабия признавалась особой областью, но ее отличия от других административных единиц империи все более сглаживались: край до времени стал напоминать обычную губернию. Заметно сокращался в области и процент молдавского населения, что объяснялось переселением жителей из других губерний страны, а также из-за рубежа. По переписи 1797 г., молдаване составили всего лишь 48% населения края. Бессарабская область была окончательно преобразована в губернию уже после реформ 60-х гг. По Адрианопольскому миру 1829 г. к Бессарабии отошли земли в дельте Дуная¹⁷⁰. Хотя новая территория была не очень значительной и малозаселенной, в стратегическом отношении она имела большое значение. Россия овладела практически всем устьем Дуная, за исключением правого берега одного из трех гирл (истоков), принадлежавшего до 1878 г. Турции.

Административное устройство Молдавии во второй половине XIX — начале XX в.

Более значительные территориальные изменения произошли после Крымской войны. На основании XX статьи Парижского трактата, заключенного в марте 1856 г., к Молдавскому княжеству, находившемуся в вассальной зависимости от Турции, отходила территория юго-западной Бессарабии. В нее входили все земли, примыкавшие к Дунаю, а также к нижнему течению реки Прут, и все побережье бессарабского Причерноморья, вплоть до Аккер-мана (Белгорода-Днестровского)¹⁷¹. Что касается дельты Дуная, то есть островов между Килийским и Георгиевским гирлами, и острова Змеиного в Черном море, то они остались за Турцией¹⁷².

7 марта 1857 г. была завершена передача Южной Бессарабии Молдавскому княжеству и в поселении Кубей подписан соответствующий акт представителями России и Молдавского княжества. Днем раньше русские войска покинули Южную Бессарабию и их место заняли части милиции Молдавского княжества¹⁷³. Общая площадь, полученная княжеством в южной Бессарабии, равнялась примерно 10,3 тыс. квадратных километров, где проживало примерно 130 тыс. человек¹⁷⁴. Перепись населения в Молдавском княжестве в 1859 г. выявила численность населения на этой территории в 138,5 тыс.¹⁷⁵ Земли княжества были разделены на две административные единицы: Измаильский уезд составили земли Придуная и Причерноморья. Кагульский уезд примыкал к нижнему течению реки Прут. Национальный состав этой части Бессарабии был довольно пестрым, причем молдаване составляли здесь всего лишь 30% населения¹⁷⁶. На этой территории проживало большое число русских, украинцев, болгар, а также гагаузов, евреев, немцев, греков и др. Старые молдавские традиции были здесь не очень сильны, и включение этой области в Молдавское княжество оказалось довольно болезненным. Обострение этнической ситуации привело в дальнейшем к заметному оттоку населения, прежде всего русских, украинцев и болгар.

В 1859 г. Южная Бессарабия вместе со всем Молдавским княжеством входит в состав нового государства Румынии, носившего официальное название Объединенные

княжества Молдавия и Валахия. Поначалу Молдавия сохраняла свою государственность, но в 1862 г. она была упразднена, и Румыния превратилась в унитарное государство. Южная Бессарабия стала частью румынского государства: на нее распространялась румынская административная система и румынские законы, а после, в 1866 г., и положения румынской конституции.

Однако в составе Румынии Южная Бессарабия находилась только до 1878 г., когда в соответствии со статьей 45 Берлинского трактата она была возвращена России, став составной частью Бессарабской губернии¹⁷⁷. Естественно, между этими двумя неравными частями Бессарабии существовали правовые отличия. Но они постепенно сглаживались и к началу XX в. стали практически незаметными.

Бессарабия была типичной российской губернией, но, в отличие от ряда других окраин, здесь прошла земская реформа. По царскому указу о применении "Положения о губернских и уездных земских учреждениях" к Бессарабской области от 15 ноября 1868 г. в области (с 1873 г. — губернии) создается губернское земство, а затем и уездные земства — Кишиневское, Оргеевское, Бельцкое, Сорокское, Хотинское, Бендерское, Аккерманское. Одна из особенностей губернии заключалась в том, что в Измаильском уезде, образованном из отошедшей к России части Бессарабии, земские учреждения все-таки не были введены. Поэтому между двумя этими частями края имелись некоторые отличия, которые стали почти незаметными к началу XX в.

Административная нивелировка сопровождалась и явными тенденциями языковой унификации. Постепенно ликвидируются молдавские школы, в южной части Бессарабии после 1856 г. учреждаются национальные школы, в том числе и болгарские. После 1859 г. молдавские школы стали называться румынскими — в них ввели румынский алфавит на основе латинской графики. Преподавание на молдавском прекращалось в Кишиневской гимназии и Кишиневской духовной семинарии. Одновременно ликвидируется и богослужение на молдавском языке, уничтожаются молдавские церковные книги¹⁷⁹. Естественно, эти меры российских светских и духовных властей вызвали рост молдавского национального движения, что стало особенно заметно после революционных событий 1905 г.

В 1899 г. в Юрьевском (Дерптском) университете образовалось землячество из студентов-бессарабцев, установившее связи с возникшим в Румынии кружком "Бессарабец". Землячество, которое возглавил Ися Пеливан, в дальнейшем один из лидеров молдавских националистов, имело свою библиотеку, включавшую подборку румынских книг, журналов и газет. Члены землячества проводили постоянные встречи, различного рода литературные вечера и конференции. Связанный с ними кружок "Бессарабец" в Румынии был представлен прежде всего выходцами из Бессарабии, переехавшими в Румынию на постоянное или временное жительство. Эта официально не оформленная даже организация имела тем не менее связи с рядом румынских общественных и политических деятелей.

После временного закрытия в период революции 1905 г. Юрьевского университета многие бессарабские студенты приехали в Кишинев, где активно включились в общественно-политическую деятельность. Вместе с некоторыми сотрудниками бессарабского земства они участвовали в создании "Общества молдавской культуры", которое выдвинуло в конце того же года официальное требование к российскому правительству ввести в школах Бессарабии преподавание на молдавском языке. Они также добивались возобновления богослужения на родном языке и использования его в судебных, земских и прочих учреждениях. Под воздействием революции усилил свою деятельность и кружок "Бессарабец", реорганизовавшись в "Центральный комитет культурной лиги бессарабских румын"¹⁸⁰. Комитет распространил в Бессарабии специальное воззвание, содержавшее призыв к молдаванам покинуть Бессарабию и переезжать в Румынию, которая объявлялась родиной всех румын (в воззвании молдаване назывались румынами). В том же 1905 г. из Румынии в Бессарабию переехали некоторые деятели румынской культуры, а также

часть уроженцев Бессарабии. Участвуя в местной общественно-политической жизни, они объединили свои действия со студентами Юрьевского университета и других учебных заведений Бессарабии. Группа, в которую входили Е. Гаврилица, П. Халиппа. В. Оату, С. Кужбе и К. Стере, начала издавать на молдавском языке газету "Бессарабия", считавшуюся национал-демократическим печатным органом, который ставил с самого начала задачу пробуждения сознания молдавского народа, призывал активно участвовать в политической жизни России¹⁸¹. Позиция газеты по поводу политического статуса Бессарабии выглядела на первый взгляд довольно противоречиво: с одной стороны, это требование автономии Бессарабии в составе России, с другой — намеки на необходимость присоединения ее к Румынии. Эти политические и общественные силы и стали основой так называемой Молдавской национально-демократической партии — сравнительно небольшой политической организации.

МНДП ратовала за воссоздание Бессарабской автономии в составе России по Уставу 1818 г., но с некоторыми поправками и изменениями, выдвигала требование об образовании "Главного верховного совета", или, по-другому, "Сфатул цэрий" ("Совета страны"), который должен был управлять Бессарабией. Члены партии уделяли большое внимание различного рода культурным вопросам.

В период между революциями 1905 и 1917 гг. в Бессарабии открывается около десяти газет и журналов на молдавском языке, молдавский язык ведется в качестве учебного предмета в некоторых школах и училищах, создаются молдавские театральные труппы, начинается заметный подъем национальной культуры и национального движения. В эти годы на политической арене появляются силы, которые в полный голос заявят о себе после Февральской революции 1917 г., когда вновь встанет вопрос о будущем устройстве Бессарабии. Рассматривались и живо обсуждались различные варианты ее автономии в составе России, присоединении к Румынии или создании независимой Молдавской республики, которая собственно и была провозглашена в декабре 1917 г. Республика, мыслившаяся вначале в составе России, в январе 1918 г. провозгласила свою независимость, хотя в условиях оккупации края румынскими войсками это была полнейшая фикция.

Примечания к главе III

1= Воссоединение Украины с Россией. Документы и материалы. М., 1954. Т. 3. С. 466.

2 Летопись Самовидца по новооткрытым спискам. Киев, 1878. С. 36.

3= История СССР с древнейших времен до наших дней. М.: Наука, 1967. Т. 3. С. 79—81.

4 Гетман (польск. *hetman*, чеш. *hestman*, от нем. *hauptmann* — начальник) предводитель, командующий войсками.

5= Гетманщина — полуофициальное название Левобережной Украины, закрепившееся после Андрусовского перемирия 1667 г. Существовало до распространения на Украину общероссийского законодательства и административно-территориального деления (80-е гг. XVIII в.) — см.: Советская историческая энциклопедия. М., 1963. Т. 4. С. 427.

6= После Андрусовского перемирия 1667 г. И. Брюховецкий пытался подготовить передачу Украины под власть Турции. Возмущенные казаки убили гетмана // История СССР с древнейших времен до наших дней. С. 82.

7= *Грушевский М.С.* Очерк истории украинского народа. Киев, 1991. С. 197.

8= Там же.

9= Позже они стали известны под названием "значковые войсковые товарищи".

10= *Грушевский М. С.* Очерк истории украинского народа. С. 198.

11 *Слабченко М. Е.* Малороссийский полк в административном отношении. Одесса, 1909. С. 119—123.

12= История Украинской ССР. Киев, 1983. Т. 2. С. 143.

- 13= Украинский народ в его прошлом и настоящем. СПб., 1914. Т. 1. С. 293.
- ¹⁴ *Слабченко М. Е.* Малороссийский полк в административном отношении. С. 40—41. Интересно, что М.А. Максимович прослеживает историко-генетическую связь украинского казачьего военного устройства, созданного Б. Хмельницким, с южно-русской княжеской военной организацией XII—XIII вв., когда территория княжеств делилась на тысячи и сотни и из тысячи набирался полк войск под командованием тысяцкого (*Максимович М. А.* Собрание сочинений. Киев, 1987. Т. 1. С. 656—657).
- ¹⁵ *Бантыш-Каменский Д.* История Малой России. Ч. II 3-е изд. М., 1842. С. 188.
- 16= Очерки истории СССР XVII в. М., 1955. С. 687.
- 17= История Киева. Киев, 1983. Т. 2. С. 10.
- 18= *Лазаревский А. Л.* Описание старой Малороссии. Материалы для истории заселения, землевладения и управления. Вып. 1. Киев, 1893. Т. 1. С. 117—118.
- 19= История Киева. Т. 2. С. 41.
- 20= Там же. С. 40.
- 21= *Романовский В. А.* Развитие городов Левобережной Украины после воссоединения с Россией во второй половине XVII в. // Воссоединение Украины с Россией. Документы и материалы. М., 1954. Т. 3. С. 413.
- 22= Там же. С. 412-413.
- 23= Там же. С. 409.
- 24= Документы Богдана Хмельницкого. Киев, 1961. № 419. С. 547; История государства и права Украинской ССР. Киев, 1987. Т. 1. С. 155.
- 25= История городов и сел Украинской ССР. Полтавская область. Киев, 1982. С. 25, 105; История государства и права Украинской ССР. Т. 1. С. 157; *Компан Е. С.* Города Украины во второй половине XVII столетия. Киев, 1963. С. 185—199 (на укр. яз.); *Швидко К. А.* К вопросу о ремесленном цехе в средневековом городе (по германским и украинским источникам) // Вопросы германской истории и историографии. Днепрпетровск, 1973. Вып. 1. С. 10—15.
- ²⁶ История Украинской ССР. Т. 2. С. 146.
- 27= Документы Богдана Хмельницкого. № 449. С. 588; *Пащук А. И.* Суд и судопроизводство на Левобережной Украине в XVII—XVIII вв. Львов, 1967. С. 34—62 (на укр. яз.).
- 28= История государства и права Украинской ССР. Киев, 1987. Т. 1. С. 157.
- ²⁹ Украинский народ в его прошлом и настоящем. Т. 1. С. 297.
- ³⁰ История Украинской ССР. Т. 3. С. 440—446.
- ³¹ *Яворницький Д. І.* Історія запорізьких козаків. Львів, 1990. С. 138—139.
- 32= Там же. С. 141-142.
- 33= Там же. С. 142-143.
- 34= История Украинской ССР. Т. 3. С. 269—270.
- 35= Там же.
- ³⁶ *Андрієвський А. А.* Комиссия 1749 г. для разбора взаимных претензий татар и запорожцев. Киев, 1894. С. 18-21.
- ³⁷ *Павловский И. Ф.* Полтавцы. Опыт краткого биографического словаря Полтавской губернии с половины XVIII в. Полтава, 1914. С. 181; История СССР с древнейших времен до наших дней. М., 1967. Т. 3. С. 494—495.
- 38= История Украинской ССР. Т. 3. С. 141.
- 39= Украинская историография характеризует Ю. Хмельницкого как "больного и лишённого способностей человека", сложившего после 1663 г. гетманские полномочия и принявшего монашество. Впоследствии в своих притязаниях на Украину его пытался использовать турецкий султан // Грушевский М. С. Очерк истории украинского народа. С. 212.
- 40= История СССР с древнейших времен до наших дней. С. 83.
- ⁴¹ *Шевченко Ф. П., Смолий В. А.* М. С. Грушевский. Краткий очерк жизни и научной деятельности; *М. С. Грушевский.* Очерк истории украинского народа. С. 362.

- 42= История СССР с древнейших времен до наших дней. С. 83.
- 43= История Украинской ССР. Т. 3. С. 147—148; *Сафроненко К. А.* Малороссийский приказ Русского государства второй половины XVII и начала XVIII в. М., 1960. С. 97—98.
- 44= История СССР с древнейших времен до наших дней. С. 318.
- ⁴¹ *Грушевский М. С.* Очерк истории украинского народа. С. 249—250.
- 42= Советская историческая энциклопедия. Т. 8. С. 978.
- 47= *Грушевский М. С.* Очерк истории украинского народа. С. 249—250.
- 48= История Украинской ССР. Т. 3. С. 274—275.
- 49= Там же. С. 440—443.
- 50= История СССР с древнейших времен до наших дней. С. 495.
- ⁵¹ *Грушевский М. С.* Очерк истории украинского народа. С. 265.
- ⁵² *Староженко Н. В.* Реформы в Малороссии при графе Румянцеве. Киев, 1891. С. 4—7.
- 53= Там же. С. 14.
- 54= История Украинской ССР. С. 447
- ⁵⁵ *Дубровина А. Б.* Общественный строй, механизм управления и право Украины в период кризиса крепостнической системы и развития капиталистических отношений (первая половина XIX в.). Киев, 1986. С. 55 (на укр. яз.).
- 56= История Украинской ССР. Т. 4. С. 16; *Бутич М. И.* К истории создания и деятельности генерал-губернаторств и военных губернаторов на Украине (кон. XVIII — нач. XIX в.) // Исторические исследования. Отечественная история. Вып. II. Киев, 1985. С. 46 (на укр. яз.).
- 57= История государства и права Украинской ССР. Киев, 1987. Т. 1. С. 194; *Дубровина А. Б.* Общественный строй, механизм управления и право Украины. С. 76.
- 58= История Украинской ССР. Т. 4. С. 16.
- 59= История государства и права Украинской ССР. Т. 1. С. 193.
- ⁶⁰ *Бутич М. И.* К истории создания и деятельности генерал-губернаторств и военных губернаторов на Украине (кон. XVIII — нач. XIX в.). С. 46.
- 61= *Дубровина А. Б.* Общественный строй, механизм управления и право Украины в период кризиса крепостнической системы... С. 65.
- 62= История государства и права Украинской ССР. С. 193.
- 63= *Павловский И. Ф.* Полтавцы. Опыт краткого биографического словаря Полтавской губернии с половины XVIII в. С. 35.
- ⁶⁴ *Лернер О. М.* Одесская старина. Одесса, 1902. С. 12, 14.
- ⁶⁵ *Павловский И. Ф.* Полтавцы. Опыт краткого биографического словаря Полтавской губернии с половины XVIII в. С. 181.
- 66= *Дубровина А. Б.* Общественный строй, механизм управления и право Украины в период кризиса крепостнической системы... С. 60.
- 67= Там же. С. 73.
- 68= Там же. С. 67.
- 69= История Киева. С. 127.
- ⁷⁰ История государства и права Украинской ССР. Т. 1. С. 185.
- ⁷¹ *Дубровина А. Б.* Общественный строй, механизм управления и право Украины в период кризиса крепостнической системы. С. 64.
- 72= *Ястребов Ф.* Очерки по истории Украины. Украина в первой половине XIX столетия. Вып. VIII. Киев, 1939. С. 46 (на укр. яз.).
- 73= История государства и права Украинской ССР. Т. 1. С. 188.
- ⁷⁴ *Колмаков Н. М.* Записка о судебной реформе в Западном крае вообще и в частности в Киевской губернии. Киев, 1872. С. 6; *Архипова Т. Г.* Комитет Западных губерний. 1831—1848 // Труды МГИАИ. М., 1970. Т. 28. С. 512.
- ⁷⁵ *Ястребов Ф.* Очерки по истории Украины. С. 147.
- 76= Там же. С. 150.

- ⁷⁷ История Украинской ССР. С. 290; *Ястребов Ф.* Очерки по истории Украины. С. 32, 106.
- 78= История государства и права Украинской ССР. Т. 1. С. 188.
- ⁷⁹ *Ястребов Ф.* Очерки по истории Украины. С. 150.
- ⁸⁰ Полное собрание законов Российской империи, 2-е собрание (далее -ПСЗ-2). Т. XXI. № 15263.
- 81= *Щербина П. Ф.* Судебная реформа 1864 г. на Правобережной Украине. Львов, 1974. С. 54.
- 82= Там же. С. 54-55.
- 83= *Колмаков Н. М.* Записка о судебной реформе в Западном крае вообще и в частности в Киевской губернии. С. 6—7.
- 84= *Щербина П. Ф.* Судебная реформа 1864 г. на Правобережной Украине. С. 62—63.
- 85= История Украинской ССР. Т. 4. С. 261—262.
- 86= Там же. С. 275.
- ⁸⁷ *Юзефович М.* Очерк административной деятельности в Юго-Западном крае за последнее двухлетие (1865—1866 гг.). Киев, 1867. С. 1—13.
- ⁸⁸ *Пойда Д. П.* Крестьянское движение на Правобережной Украине в пореформенный период. Днепропетровск, 1960. С. 11; История государства и права Украинской ССР. Киев, 1987. Т. 1. С. 213.
- 89= История Украинской ССР. Т. 4. С. 270—272; История государства и права Украинской ССР. Т. 1. С. 226; История СССР М., 1965. Т. 2. С. 60.
- ⁹⁰ История Украинской ССР. Т. 4. С. 302.
- 91= Там же. С. 302—303.
- 92= Там же. С. 303.
- 93= *Щербина П. Ф.* Судебная реформа 1864 г. на Правобережной Украине. С. 71.
- ⁹⁴ *Юзефович М.* Очерк административной деятельности в Юго-Западном крае за последнее двухлетие (1865—1866 гг.). С. 12.
- 95= Там же.
- ⁹⁶ *Воробейкова Т. У., Дубровина А. Б.* Преобразование административно-полицейского аппарата, суда и тюремной системы в России во второй половине XIX в. Киев, 1973. С. 25—26, 33.
- ⁹⁷ История Киева. Т. 2. С. 199.
- ⁹⁸ *Нардова В. А.* Городское самоуправление в России в 60 - начале 90-х гг. XIX в. Л., 1984. С. 305.
- 99= Там же. С. 306.
- 100= История СССР с древнейших времен до наших дней. Т. 2. С. 71.
- ¹⁰¹ Записка сенатора В. Половцева по обозрению делопроизводства Киевского губернского правления. Киев, б/г. С. 50—51.
- ¹⁰² История государства и права Украинской ССР. Т. 1. С. 222, 225, 228; История СССР. Т. 2. С. 217.
- ¹⁰³ История государства и права Украинской ССР. Т. 1. С. 223.
- ¹⁰⁴ Там же. С. 224.
- 105= История Киева. Т. 2. С. 203.
- 106= История государства и права Украинской ССР. Т. 1. С. 224.
- 107= Там же. С. 250.
- 108= История государства и права Украинской ССР. Т. 1. С. 261; *Бутич М. И.* К истории создания и деятельности генерал-губернаторств и военных губернаторов на Украине (кон. XVII — нач. XIX в.). С. 47.
- 109= История Украинской ССР. Т. 5. С. 151.
- 110= Законодательные акты переходного времени. 1904—1908. СПб., 1909. С. 770—775.
- 111= История Украинской ССР. Т. 5. С. 161
- 112= Там же. С. 163.

- 113= История государства и права Украинской ССР. Т. 1. С. 259.
- ¹¹⁴ История Украинской ССР. Т. 5. С. 166.
- 115= Там же. С. 170.
- 116= Там же. С. 177; История государства и права Украинской ССР. Т. 1. С. 260.
- 117= Там же. С. 261.
- 118= История государства и права Украинской ССР. Т. 1. С. 270.
- 119= История Украинской ССР. Т. 5. С. 125.
- 120= Там же. С. 127.
- ¹²¹ *Бутич М. И.* К истории создания и деятельности генерал-губернаторств и военных губернаторов на Украине (кон. XVIII — нач. XIX в.) // Исторические исследования. Отечественная история. Вып. II. Киев, 1985.
- ¹²² *Лихачев М. Т.* Структура центрального государственного аппарата Временного правительства // Советское государство и право. 1985. № 1. С. 119—121.
- 123= История государства и права Украинской ССР. Т. 1. С. 291.
- 124= Там же. С. 292.
- ¹²⁵ История Украинской ССР. Т. 5. С. 404.
- 126= История государства и права Украинской ССР. Т. 1. С. 293.
- 127= Там же. С. 282.
- ¹²⁸ 1917 год на Киевщине. Хроника событий. Харьков, 1928. С. 50—56.
- 129= История государства и права Украинской ССР. Т. 1. С. 294. Отметим, что украинские большевики (Киевская организация) временно входили в состав Центральной Рады, но в ее заседаниях участия не принимали. См.: *Майоров М.* Из истории революционной борьбы на Украине. 1914—1919. Киев., 1922. С. 48.
- 130= История государства и права Украинской ССР. Т. 1. С. 295.
- ¹³¹ Энциклопедия Советикэ Молдовеняскэ. Кишинэу, 1970. Паж. 361.
- ¹³² *Димитров С. А.* Турецкие документы о состоянии Хотинской округи (нахия) в первой половине XVIII в. // Восточные источники по истории народов Юго-Восточной и Центральной Европы. М., 1969. Т. 2. С. 141.
- 133= *Nastase Gh. T.* Notarul lui Halil Pasa sicele 2 ceasuri // Viata, Basarabiei chsinaru, 1993, W 4—5. P. 250.
- ¹³⁴ *Крикун Н. Г.* Административно-территориальное устройство Правобережной Украины в XV-XVIII вв. (Воеводства и поветы). Киев, 1992. С. 33.
- 135= *Кочергин В. А.* Наброски по истории города Дубоссар и прилегающего Поднестровья (Херсонской губернии). 1648—1870. Одесса, 1911. С. 11.
- 136= Там же. С. 4.
- ¹³⁷ *Дружинина Е. И.* Северное Причерноморье в 1775—1800 гг. М., 1959. С. 4-5.
- ¹³⁸ *Дубровин Н. Ф.* Присоединение Крыма к России. СПб., 1885. Т. 1. С. 773.
- ¹³⁹ *Гавриил.* Историко-хронологическое описание церквей епархии Херсонской и Таврической. Одесса, 1848. С. 9.
- 140 *Кочергин В. А.* Наброски по истории города Дубоссар... С. VI.
- ¹⁴¹ *Скальковский А.* Хронологическое обозрение истории Новороссийского края. 1731—1823. Одесса, 1836. С. 104.
- 142= *Короленко.* Черноморцы. СПб., 1874. С. 13—15.
- 143= *Кабузан В. М.* Народонаселение Бессарабской области и левобережных районов Приднестровья (конец XVIII — первая половина XIX в.). Кишинев, 1974. С. 19.
- ¹⁴⁴ *Шмидт А.* Материалы для географии и статистики России, собранные офицерами генерального штаба. Херсонская губерния. СПб., 1863. Ч. I. С. 66.
- 145= Там же. С. 71.
- 146= *Popovski N.* Istoria Bisericii din Basarabia in veacul al XIX — lea. Chisinau, 1931. P.17, 35, 38.
- 147= Материалы для истории Подольской губернии // Подольские губернские ведомости. 1885. № 5. С. 6.
- ¹⁴⁸ *Батюшков П. Н.* Подолия. Историческое описание. СПб., 1891. С. 204.

- 149= История Украинской ССР. Т. 3. С. 463—470.
- 150= Там же. С. 470.
- 151= *Пирумова Н. М.* Земское либеральное движение. М., 1977. С. 29.
- 152= *Батюшков П. Н.* Подолия. Историческое описание. СПб., 1891. С. 205.
- 153= Там же.
- 154= *Зеленчук В. С.* Население Молдавии. Кишинев, 1973. С. 18.
- 155= См.: Труды Бессарабской губернской ученой архивной комиссии. Кишинев, 1900. Т. 1. С. 333.
- 156= Архив внешней политики России. Ф. Канцелярия, д. 1885, л. 108—111 об.
- 157 *Мецгерук И. И.* Социально-экономическое развитие болгарских и гагаузских сел в Южной Бессарабии (1808—1856). Кишинев, 1900. С. 3.
- 158= *Кассо Л.* Россия на Дунае и образование Бессарабской области. М., 1913. С. 197.
- 159= Записки Бессарабского статистического комитета. Кишинев, 1868. Т. 2. С. 113.
- 160= *Гросул Я. С.* Труды по истории Молдавии. Кишинев, 1982. С. 148—152.
- 161 *Стадницкий А.* Гавриил Банулеско-Бодони. Кишинев, 1894. С. 290.
- 162 *Мироненко С. В.* Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX в. М., 1989. С. 229-230.
- 163= Цит. по: *Гросул Я. С.* Труды по истории Молдавии. С. 157.
- 164= Устав образования Бессарабской области. Кишинев, 1818. С. 1.
- 165= Там же. С. 9—10.
- 166= *Холде Б.* Страницы русского общественного права. СПб., 1911. С. 436.
- 167= Архив Воронцова. Т. XVII. С. 533—542, 558—559.
- 168= *Гросул Я. С.* Труды по истории Молдавии. С. 199.
- 169= Там же. С. 202.
- 170= *Юзефович Т.* Договоры России с Востоком. СПб., 1869. С. 72—73.
- 171= Сборник договоров России с другими государствами. 1856—1917. М., 1952. С. 63.
- 172 Архив внешней политики России. Отчеты МИД (1856 г.). Л. 84.
- 173= *Гросул В. Я.* Формирование русско-турецкой границы по Адрианопольскому миру 1829 г и Парижскому трактату 1856 г. // Формирование границ России с Турцией и Ираном. XVIII — начало XX в М., 1978. С. 249.
- 174= *Защук А.* Материалы для географии и статистики России. Бессарабская область. Ч. II. СПб., 1862. С. 15.
- 175= *Lurcrari statistice facute in ani 1859-1860.* Iasi, 1861. P. 11, 12.
- 176= *Lurcrari statistice facute in ani 1859—1860* Cap II. Populatiunea. Iasi, 1862. P. 126.
- 177= Сборник договоров России с другими государствами. 1856—1917. М., 1952.
- 178= *Будак И. Г.* Буржуазные реформы 60—70 гг. XIX в. в Бессарабии Кишинев, 1961. С. 33.
- 179= *Popovski N.* Op. cit. P. 224—230.
- 180= *Ghuhi O.* Dela Basarabia ruseasca la Basarabia romaneasca. Vol. 1. Chisinau 1926. P. LXVII—LXV.
- 181= *Ciobanu S.* Cultura romaneasca in Basarabia sub stapanirea rusa Chisinau 1922. P. 288—292.

Глава IV ПРИБАЛТИКА. БЕЛОРУССИЯ

Прибалтикой, Прибалтийскими или Остзейскими губерниями до Октября 1917 г. назывались территории современной Латвии и Эстонии. Литва и Белоруссия именовались Северо-Западным краем (Западными губерниями).

Прибалтика, состоящая из Эстляндии, Курляндии и Лифляндии, была, как известно, присоединена к России в ходе Северной войны (1700-1721), которую вела Россия со Швецией за выход к Балтийскому морю.

В результате победы России, по Ништадтскому мирному договору 1721 г., в состав империи вошли Эстония и северная часть Латвии — Видземе с г. Ригой.

Остальная территория Латвии была разделена между соседними государствами: Латгалия принадлежала Польскому государству, в Курземе существовало зависевшее от Польши Курляндское герцогство; Пилтенская область принадлежала Дании, Гробиньская область (ныне - Лиепая) была отдана герцогу Пруссии.

В 1772 г. по первому разделу Польши к России отошла Латгалия, в 1795 г. по третьему разделу — присоединены Курляндское герцогство и Пилтенская область.

В период шведского господства Прибалтика делилась на две губернии: Эстляндскую и Лифляндскую, которые управлялись губернаторами, подчиненными генерал-губернаторам. Генерал-губернатор как представитель центральной власти сосредоточивал в своих руках высшее управление губерниями. В административном отношении губерния делилась на уезды, иногда на приходы¹.

Целью российского правительства во вновь присоединенных регионах было постепенное слияние их в одно политическое и экономическое целое с остальной территорией империи. Для этого, кроме всего прочего, необходимо было подчинить эти территории общероссийскому законодательству и общей системе управления. Однако особенности местных условий не всегда способствовали практическому осуществлению этих подходов. Поэтому политика российского правительства в этой области была в целом гибкой и преимущественно осторожной. Как уже говорилось, в зависимости от исторических и других условий оно лавировало, делало тактические отступления, временно оставляя в неприкосновенности самоуправление тех или иных областей, сохраняя привилегии местного дворянства и тем самым стремясь приобрести доверие господствующей верхушки, укрепить свое положение в присоединенных землях.

Система управления Прибалтикой

Одна из особенностей Прибалтийских губерний была в том, что все местное дворянство, духовенство и большинство городской буржуазии состояло из немцев, которые насчитывали только 1% от всего населения. Большинство же коренных жителей составляли латыши — крестьяне Курляндской и южной части Лифляндской губернии и эстонцы — крестьяне Эстляндской губернии.

Такое положение объяснялось тем, что в XII в. немецкие феодалы вторглись и покорили население северо-восточной части побережья Балтийского моря. На протяжении многих столетий, с некоторыми перерывами, они колонизировали эту территорию². Здесь постепенно (с XIII по XVIII в.) складывались исключительные права остзейцев — так в России называли немецких помещиков и бюргеров (от немецкого названия Балтийского моря — Остзее). Они отличались своей сословной корпоративностью и привилегированным положением³. Привилегии остзейцев заключались прежде всего во владении землей. Первенство среди разных видов поместий в Прибалтике принадлежало немецким дворянским имениям, что в сочетании с принадлежностью их владельцев к нескольким сотням семейств, чьи имена были занесены в матрикулу⁴, позволяло им сосредоточить в своих руках всю экономическую и политическую власть в крае. В середине XVI в. на основе сложившихся привилегий юридически оформляется так называемый "прибалтийский" или "остзейский" порядок.

В первой четверти XVII в. в Прибалтике уже сложилась система органов местного управления, аппарат административной и судебной власти — ландесштат. Это был комплекс сословных учреждений, при помощи которых остзейцы обеспечивали независимость от центральной власти.

Высший орган местного самоуправления и одновременно сословная организация дворянства в Прибалтике — ландтаг — имел очень узкий в социальном отношении состав: кроме немецких помещиков и представителей немецкой буржуазии туда вообще никто не допускался. Он избирал должностных лиц в административные и судебные органы, контролировал их деятельность, а также имел право выносить постановления, обязательные для всех жителей губернии. Ландтаги обычно созывались

один раз в три года. В промежуточный период действовали дворянский конвент и коллегия ландратов, вначале представлявшая 8, а затем 12 ландратов. Существовала также должность ландмаршала — представителя рыцарства, избиравшегося в каждой губернии с 1647 г. Ландраты выполняли административные и судебные функции и выбирались пожизненно, а коллегия ландратов контролировала деятельность судебных и административных органов. В 1662 г. установился порядок управления текущими делами дворянства, при котором каждый из ландратов занимался ими поочередно, находясь в Риге⁵

В XVIII в. в заседаниях ландтага принимали участие все землевладельцы губернии, а также представители городов. Право голоса по всем вопросам имели только имматрикулированные дворяне, остальные землевладельцы — земские дворяне — имели право голоса только по вопросам налогового обложения и не имели доступа к должностям. Совершенно не допускались на заседания ландтага представители мелких городов, даже Рига могла посылать только двух своих представителей, которые имели вдвоем ко всему один голос на двоих⁶.

Остзейские помещики пользовались такими же неограниченными правами и в органах волостного самоуправления: волостная управа, волостной суд и так называемая мызная полиция в целом и каждый член этих организаций в отдельности зависели от произвола помещиков⁷.

Крупные города Прибалтики, такие, как Рига, Ревель (Таллин), а также Дерпт и Пернов (Пярну), были независимы от дворянских сословных учреждений в административном и судебном отношениях, то есть имели так называемое магдебургское право, основанное на самоуправлении.

Самоуправление, созданное по образцу северогерманских торговых городов, было представлено тремя местными корпорациями — сословиями немецких бюргеров: Большой и Малой гильдией и ратом (магистратом), который возглавляли выбранные из его членов бургомистры. Магистрат объединял законодательные, управленческие, судебные и фискальные функции. В Риге существовал "суд бургграфа", который в лице одного из бургомистров имел право суда над дворянами. В магистрат избирались пожизненно, а выбывшие из него члены пополнялись путем кооптации. Магистраты распоряжались городским хозяйством и выполняли основные административные, судебные и некоторые другие функции⁸.

Низшие судебные инстанции в городах Прибалтики были выборными органами местного дворянства. В каждом уездном городе в Лифляндии существовал ландгерихт — низший судебный орган по уголовным и гражданским делам, включавший ландрихтера и двух ассессоров, избираемых дворянством. В Эстляндии такие суды назывались мангерихтами и состояли из манрихтера и также двух ассессоров. Кроме того, в городах Эстляндии были еще нидерландгерихты — низшая уездная судебная инстанция по дворянским делам. Ассесоры были заменены в них местными предводителями дворянства⁹.

Высшими судебными органами в Лифляндии были гофгерихты, в Эстляндии — оберландгерихты. Гофгерихт состоял из президента, вице-президента, двух ландрихтеров, двух советников и двух ассессоров. Кроме советников, все должности являлись выборными. Власть гофгерихта распространялась на всю губернию, за исключением Риги и ее округа. Здесь рассматривались государственные и должностные преступления, во второй инстанции — жалобы о нарушениях порядка судопроизводства местными судебными учреждениями, а также решения уездных крестьянских судов в порядке ревизии¹⁰. Оберландгерихт состоял из председателя, которым являлся местный губернатор, и из 12 ландратов. В этих судах судились дворяне и чиновники, а для горожан существовали мангерихты. В Лифляндии горожане судились в нижних городских судах и магистратах, а крестьяне — в приходских и уездных судах.

Административно-полицейская власть в каждом уезде Лифляндии осуществлялась орднунгерихтами, которые включали орднунгсгерихтера и двух адьюнктов. В Эстляндии они назывались гакенрихтерами. Депутаты в эти органы выбирались местным дворянством из своей среды и имели широкие полномочия: полицейские, административные и ряд судебных.

Таким образом, в местных выборных учреждениях Прибалтики все должности находились в руках немецкого дворянства, а государственные учреждения представляли из себя сословные организации. Коренное население — латыши и эстонцы никакого участия в управлении не принимали как в сельской местности, так и в городах.

Присоединение Прибалтики к России совпало по времени с Петровскими реформами в области государственного устройства, которые были направлены на совершенствование административного аппарата дворянской империи. Петр I заменил приказную систему управления на коллегиальную, отличавшуюся от прежней унификацией, централизацией и дифференциацией функций аппарата управления. Он пытался преодолеть отсталость страны и при помощи более эффективных методов государственного управления. Проведенные им реформы коснулись и местного управления: суд был отделен от администрации, надзор от исполнения, финансовое управление от полиции.

Все учреждения Прибалтики подчинялись камер-контуре лифляндских, эстляндских (и финляндских) дел. Все судебные учреждения с 1718 г. передавались в ведение особой юстиц-коллегии лифляндских, эстляндских (и финляндских) дел, а высшей апелляционной инстанцией над ними являлся Сенат. В 1739 г. камер-контуре и юстиц-коллегию объединили в особую коллегию лифляндских и эстляндских дел с двумя департаментами; существовал особый департамент юстиции, но в конце 1740 г. юстиц-коллегия лифляндских, эстляндских (и финляндских) дел вновь стала самостоятельной и подчинялась только Сенату.

Присоединение Прибалтики к России не изменило положения немецкого дворянства. Чтобы закрепить свои позиции в Балтии, Петр I старался привлечь местных феодалов на свою сторону. Для этого он утвердил в полном объеме так называемые "остзейские привилегии", возвратил помещикам все имения, отнятые у них в ходе редукции¹², когда Прибалтика находилась еще под властью Швеции. Петр I утвердил все прежние права и преимущества прибалтийских городов, сохранил почти нетронутыми организацию самоуправления, средневековый корпоративный строй, право юрисдикции и бургграфский суд (в Риге), привилегии купцов и ремесленников.

Он вынужден был признать за немецкими горожанами особые права в хозяйственной и политической жизни города. Таким образом, Прибалтика получила подтверждение своей административной автономии.

Кроме всего прочего, Петр I гарантировал остзейским баронам свободу католического вероисповедания, сохранения немецкого языка в местных государственных учреждениях. Право на занятие всех должностей, кроме военных, стало также исключительной привилегией местного дворянства, что означало радикальное отступление от проводившейся до этого политики России относительно завоеванных земель¹³.

Впоследствии эти привилегии по традиции утверждались всеми преемниками Петра I. Только начиная с Александра I оговаривалось условие, что они не должны противоречить общероссийским законам. Практически же это ничего не меняло, и "особый порядок" с несущественными изменениями был закреплен в 1845 г. "Сводом местных узаконений губерний Остзейских"¹⁴. По своим местным законам прибалтийские губернии управлялись до 80-х гг. XIX в.

Царское правительство, как отмечалось выше, всячески покровительствовало немецким дворянам, которые стали единственным арендатором казенных имений и получили монопольные права на земельную собственность и на крепостных.

После присоединения к России в Прибалтике сохранилось прежнее административное деление, установившееся во времена шведского господства. Северная Эстония с г. Таллином (Ревель) составляла отдельную Эстляндскую губернию. Южная часть континентальной Эстонии, остров Сааремаа (Эзель) и Видземе образовали особую Рижскую губернию (позднее Лифляндскую) с центром в Риге. Дворянство острова Сааремаа составляло отдельную корпорацию¹⁵ в Рижской (Лифляндской) губернии.

В ходе административной реформы часть территории Прибалтики, а именно Дерптский (Юрьевский) уезд Лифляндской губернии вошел в Ингерманландскую губернию, переименованную в 1710 г. в Санктпетербургскую. Эстляндия оказалась в составе Рижской губернии. Обычно число жителей в губернии составляло 300 — 400 тыс. человек. Губернии и области делились на уезды и округа. Число жителей в уездах достигало 20—30 тыс. человек.

В рассматриваемый период управление Прибалтикой находилось в руках генерал-губернатора, имевшего свою резиденцию в Риге.

В большинстве случаев генерал-губернаторами назначались известные полководцы русской армии (граф Шереметев, князь Меншиков, фельдмаршалы Н.И. Репнин, П.П. Лесси и др.). Среди одиннадцати губернаторов (в 1713 — 1762 гг.) было шесть генерал-лейтенантов, три генерал-майора и два генерала. Генерал-губернаторы возглавляли губернии, входившие в состав генерал-губернаторств.

В первой половине XVIII в. законодательная деятельность царского правительства крайне редко касалась местных порядков в Прибалтике. После присоединения к России общий надзор за управлением Лифляндией и Эстляндией осуществляли назначаемые царем губернаторы, но фактическая власть находилась в руках прибалтийского дворянства. Остзейское баронство, как уже отмечалось, избирало из своей среды все органы самоуправления: ландтаги, созывавшиеся раз в три года для обсуждения предложений и просьб правительства; чиновников всех учреждений местного правительства, суда и полиции; коллегии ландратов, контролировавшую исполнительную власть. Делопроизводство во всех этих учреждениях, как и раньше, велось на немецком языке¹⁷.

Екатерина II провела ряд административных реформ, направленных на децентрализацию, усовершенствование местного аппарата управления и укрепление основ самодержавного строя. В 1775—1785 гг. она издала законы об управлении губерниями, дворянских привилегиях, правах городов. Важную роль для местного управления имела грамота императрицы от 21 апреля 1764 г. "Наставление губернаторам", которая предоставляла губернаторам больше, чем прежде, самостоятельности, но устанавливала над ними непосредственную власть Сената. Значение губернаторов особенно возросло после указа 1775 г. о губерниях, предоставлявшего им широкие полномочия по надзору за исполнительными, судебными органами и по охране общественного порядка.

Под председательством губернатора начало действовать губернское правление, которое обнародовало законы и распоряжения правительства и наблюдало за их исполнением. Это был совещательный орган, все дела решались в нем не большинством голосов, а по заключению наместника. В этот период возникли и другие провинциальные учреждения: казенная палата, палаты гражданского и уголовного суда, совестный суд. Казенная палата ведала промышленностью, вела дела по управлению государственными крестьянами, ведала доходами и расходами. Новые административные учреждения, находившиеся в руках дворянства, появились в уездах: нижний земский суд, уездный суд. Нижняя расправа. Реформы были направлены на установление единой системы управления во всей Российской империи.

Система управления при Екатерине II в прибалтийских губерниях, как мы уже подчеркивали, значительно отличалась от остальной России. Между тем само существование административной автономии в Прибалтике императрица расценивала

"как нечто большее, чем ошибка". Эти свои взгляды она высказывала князю А.А. Вяземскому при назначении его в 1764 г. на должность генерал-губернатора. "Малая Россия, Лифляндия и Эстляндия, — говорила она, — суть провинции, которые правятся подтвержденными привилегиями". В то же время она считала невозможным сразу изменить существующий порядок управления этими окраинами, которые в будущем должны "обрусеть"¹⁸. Императрица тем не менее была склонна ликвидировать административную автономию Прибалтики, но с сохранением местного судопроизводства и законодательства. Однако в ответ на отрицательную реакцию остзейских дворян Екатерина II заявила, что она "императрица всероссийская" и что остзейцы являются подданными Российской империи¹⁹. Тем не менее приходилось считаться с оппозицией прибалтийского дворянства и не спешить распространять "Учреждение о губерниях" 1775 г. на Прибалтику. Она понимала, что здесь следует действовать осторожно и постепенно. Поэтому реформа в Прибалтике была проведена лишь в 1782—1784 гг., когда произошло разделение администрации, суда и финансов. Вместо Лифляндской и Эстляндской были созданы новые губернии: Рижская и Ревельская, а южные эстонские земли отошли к Рижской губернии. Возглавлял губернии обций генерал-губернатор (наместник), которому подчинялись губернская и уездная администрации на тех же основаниях, что и в обычных губерниях России. Непосредственное же управление каждой губернией осуществлялось губернским правлением под руководством губернатора, а в его отсутствие — вице-губернатора. Наместники, назначавшиеся самой Екатериной II и отчитывавшиеся перед ней и Сенатом, получили очень широкие полномочия. Наместники полноправно управляли, обнародовали законы, указы и распоряжения императрицы, вмешивались в судебные дела, в деятельность казенных палат и других учреждений.

Особенностью местного аппарата управления было образование при губернском правлении двух экспедиций, которые вели делопроизводство — одна на русском, а другая — на немецком языке. Во главе "немецкой канцелярии" стояли два регирунгера из остзейских баронов, которые фактически и управляли губерниями в соответствии с пожеланиями ландтагов и других органов дворянского самоуправления. Несмотря на то что реформа подрывала узкосословные привилегии немецкого прибалтийского дворянства, все же дворянский ландтаг, коллегия ландратов, ландмаршал дворянства, советники из местных дворян имели в губернском управлении большую власть²⁰.

Высшими судебными органами в Прибалтике стали палаты гражданского и уголовного суда. Председатели этих палат утверждались на должность императрицей, а их члены — Сенатом. Назначение чиновников на все губернские административные и судебные должности производилось правительством вместо практиковавшегося ранее избрания их самими дворянами. Исполнительные функции на местах закреплялись за учреждениями в каждом уезде нижними земскими судами во главе с уездным начальником и пятью заседателями, двое из которых избирались из среды казенных крестьян. Решения этих судов могли быть обжалованы в верхнем земском суде, который находился в губернском городе. Председатель верхнего земского суда утверждался Екатериной II. Государственных крестьян судили в Нижней расправе, а обжалования рассматривала Верхняя расправа губернского города²¹.

Невиданным прежде явлением стали заседатели из крепостных крестьян, выступавшие не только в роли пассивных наблюдателей, но и принимавшие иногда участие в расследовании дел. Это вызывало протест остзейского баронства, особенно возмущавшегося тем, что наместническое правление исполняло все распоряжения Петербурга низшим инстанциям по расследованию жалоб крепостных крестьян. В ответ на такую реакцию по отношению к административным и судебным реформам правительства Екатерина II издала в 1786 г. указ, которым ликвидировались ландраты и ландратская коллегия. Этим был нанесен сильный удар по привилегированному положению прибалтийского дворянства.

В 1786—1787 гг. в Прибалтике проводилась реформа городского самоуправления. Рат (магистрат) был распущен, а его функции разделены между новообразованными учреждениями. Органами самоуправления стали городская дума и городская управа. Участие в выборах получали все жители города, достигшие определенного возраста и отвечавшие требованиям имущественного ценза. Городской голова выбирался от всего городского общества. Полицейские обязанности возлагались на городничего, назначаемого Сенатом. Появилось специальное полицейское учреждение — управа благочиния. При введении нового городского положения Рига потеряла право посылать своих депутатов в ландтаг. Кроме того, Сенат постановил, что жители Риги не имеют права владеть поместьями. Екатерина II отменила также суд бургграфа²².

Особое положение среди городов Прибалтики занимала Нарва²³, ставшая после присоединения к России в 1719 г. военной крепостью. В административном отношении она входила в состав Санктпетербургской губернии, но одновременно являлась главным городом Нарвской провинции. Петр I подтвердил все привилегии немецкого населения города. Нарва имела свое особенное городское управление и свои местные законы, которые в случае необходимости дополнялись постановлениями, действовавшими в Ревеле (Таллине). В судебном отношении Нарва подчинялась эстляндскому обер-ландгерихту.

Во главе городского управления стоял магистрат, разделенный на 2 камеры (отдела). Первая состояла из двух бургомистров — юстиции и полиции, а во вторую входили президент, 7 ратманов, 2 ассессора, нотариус, фискал и 13 низших служащих. Магистрат непосредственно подчинялся Сенату и петербургским немецким юстиц-коллегии и камер-контуре лифляндских и эстляндских дел. Русскому населению Нарвы разрешалось выбирать собственного бургомистра и ратманов. С 1787 г. здесь стали действовать новые органы управления: общая городская дума и исполнительная шестигласная дума, избиравшаяся сроком на 3 года. В городе имелись также товарищ прокурора, два судебных следователя, двое мировых судей, ревельский окружной суд (без присяжных заседателей). Привилегии немецкого населения г. Нарвы с тех пор больше уже не подтверждались²⁴. Города Прибалтики были включены в общую систему государственного управления в отношении полиции и суда, утратив таким образом свое особое положение среди других городов Российской империи²⁵.

Латгалия до присоединения к России входила в состав Польши, где была самостоятельной административной единицей под названием Инфлянтского княжества, или воеводства, с главным городом Даугавпилсом. В административном отношении Латгалия делилась на четыре тракта, или староства: Даугавпилсский, Резекненский, Лудзенский и Вилякский. Во главе каждого тракта стоял староста, которого назначал король Польши. Староста Даугавпилса обладал правами воеводы и являлся одновременно старостой всей Латгалии.

Даугавпилсом управлял особый каштелян, который одновременно являлся главой всех замков (городов) Латгалии. Города Даугавпилс, Резекне и Лудза обладали магдебургским правом.

Все политические права в Латгалии принадлежали дворянам. Здесь существовал свой сеймик, на котором обсуждались все вопросы, относящиеся к этому воеводству, и те, что местное дворянство предполагало обсудить на очередном общегосударственном сейме Польши, на который из членов сеймика избиралось шесть представителей, исключительно из дворян. Членами Сейма Польши являлись староста Даугавпилса, каштелян и местный ливонский епископ. Все должностные лица местного административного управления также назначались из числа дворян. В их руках находилось и судопроизводство: в Латгалии существовали замковые (городские) и земские суды.

После вхождения Латгалии в состав Польши здесь сохранялись дворянство и магнаты литовского и польского происхождения, такие, как Ходкевич, Сапеги и др. Однако постепенно они лишились своих земель, и в Латгалии остались в основном

ополяченные немецкие дворяне (Платеры, Гильзены, Корфы и т.д.). Местная же, наименее обеспеченная, шляхта служила в государственных учреждениях или находилась в услужении у магнатов²⁶.

После присоединения к России в 1772 г. (по первому разделу Польши) Латгалия переименовывается в Двинскую провинцию Псковской губернии; в 1777 г. ее разделяют на три уезда: Даугавпилсский, Резекненский и Лудзенский, а на следующий год Латгалия входит в состав вновь учрежденного Полоцкого наместничества. В 1796 г. она включается в Белорусскую губернию, образованную из Полоцкого и Могилевского наместничеств, в 1802 г. — в Витебскую губернию, где она уже находилась вплоть до Октябрьской революции.

Сельское управление в Латгалии осуществлялось провинциальной конторой, учрежденной в Даугавпилсе и возглавлявшейся провинциальным воеводой. В Резекне и Виляках были открыты правления уездных комиссаров. Уезд возглавлял маршал уезда, а после 1831 г. — маршал дворянства. Судебные функции исполняли уездные земские суды, которые в этот период были преобразованы в уездные суды. Земские исправники исполняли полицейские функции. Все уездные должностные лица выбирались дворянами из своей среды, а затем утверждались правительством.

До 1831 г. действовал Литовский статут 1588 г., на основании которого осуществлялось местное управление. Однако после восстания в Польше в 1830—1831 гг. этот статут отменяется, и в Латгалии вводится общероссийский порядок в административных и судебных учреждениях²⁷.

Курляндское герцогство в XVI—XVII вв. — феодальное государственное образование, располагавшееся на территории современной Латвии, — находилось в ленной зависимости от Польши (Речи Посполитой). Последний магистр Ливонского ордена Готвард Кетлер был первым герцогом Курляндии, его резиденция находилась в г. Митава (Елгава). Территория герцогства была разделена на 4 округа (обергауптманства), а те, в свою очередь, — на 8 гауптманств.

В 1617 г. было разработано государственное устройство герцогства в виде так называемых Курляндских статутов. По существу герцогство превращалось в "дворянскую республику", где герцог находился в зависимости от 110 немецких дворянских фамилий, внесенных в матрикулу.

Созданный при герцоге специальный совет, без которого он не мог решить ни одного важного вопроса, состоял из шести членов, четыре из которых именовались верховными советниками и принадлежали к курляндскому дворянству — ландгофмейстер, канцлер, бургграф и ландмаршал. Именно они в отсутствие герцога правили Курляндией. Два других советника являлись правоведами (докторами права) и могли назначаться из представителей буржуазии. Герцог не мог смещать высших чиновников.

Сословной организацией курляндского дворянства был ландтаг. Он собирался герцогом раз в два года в Елгаве и рассматривал вопросы внутренней политики. Придворный суд (гофтгерихт) — из четырех верховных советников и четырех придворных юристов (обергауптманов) — выступал в качестве первой инстанции по уголовным делам для дворян. Решение его можно было обжаловать в реляционном суде, существующем при польском короле. Для всего остального населения, кроме крепостных крестьян, апелляционной инстанцией являлся герцогский суд.

Обергауптманы одновременно были судьями по гражданским делам для дворян, а для всех остальных свободных людей — по гражданским и уголовным делам. Гауптманы рассматривали дела крестьян герцогских имений, крестьян же частновладельческих имений судили сами помещики.

Все верховные советники герцога назначались из обергауптманов, а обергауптманы — из гауптманов²⁸.

Города Курляндского герцогства — Елгава, Лиепая, Тауена — имели свое городское право. Власть в городе возглавляли магистрат с бургомистром и судьей или

фогтом. В Елгаве магистрат состоял из 12 членов или ратманов, в остальных городах — из 4—7 членов. Бургомистр и другие чины магистрата избирались пожизненно, а городские судьи — на 3 года. Поскольку члены магистрата приносили присягу, вступая в должность, то магистрат иногда называли коллегией присяжных²⁹.

После победы России в Северной войне Курляндское герцогство оказалось в сфере политического влияния России. Чтобы еще более упрочить его, Петр I выдал замуж свою племянницу Анну Иоанновну за герцога Курляндии — Фридриха Вильгельма, после внезапной смерти которого в 1711 г. она и жила в герцогстве вплоть до избрания ее русской императрицей в 1730 г. В это время в Курляндии постоянно находился русский гарнизон якобы для охраны вдовы, а на самом деле определявший как внешнюю, так и внутреннюю политику герцогства.

Последний представитель рода Кетлеров — герцог Фердинанд, пребывая постоянно в Гданьске, управлял герцогством через своих доверенных агентов и не созывал ландтаг, чтобы избежать влияния дворянства. В ответ на это курляндские дворяне создали так называемые братские конференции, ставшие в XVIII в. значительным политическим фактором в жизни герцогства.

После смерти Фердинанда в 1737 г. Анна Иоанновна сделала герцогом Курляндии своего фаворита Эрнста Бирона³⁰. В этот период Курляндское герцогство хотели присоединить к себе Пруссия, Саксония и Польша, последняя пыталась включить его в состав Речи Посполитой на правах обычной провинции. Однако в 1763 г. под охраной русских войск в Елгаву прибыл Эрнст Бирон. Только при поддержке Екатерины II его сын — Петр с 1769 г. управлял герцогством в течение 25 лет.

В 1795 г. в результате второго раздела Речи Посполитой Курляндское герцогство и Пилтенская область отошли к России и стали Курляндской губернией. В этом же году Екатерина II ввела здесь наместничество.

Система управления в Литве и Белоруссии

К моменту присоединения к России Литва и Белоруссия входили в состав Речи Посполитой³¹, представлявшей собой монархическое государство с королевской властью. Королю не подчинялись администрация, полиция и войско, его власть была ограничена сословным сеймом магнатов и шляхты. В нем принимали участие только избранные шляхтой депутаты, а основная масса населения — горожане и крестьяне — была представлена в сейме. Полноправными гражданами Речи Посполитой считались лишь дворяне-землевладельцы, называвшие себя шляхтой.

Шляхта выбирала своих представителей в сейм на сеймиках поветов. Но в сейме кроме них принимали участие неизбираемые высшие должностные лица — магнаты, входившие в сенат, который вместе с избранными депутатами составлял сейм. На нем принимались государственные законы и решались все дела страны — определялись виды и размеры государственных налогов, рассматривались вопросы содержания войска, таможенных налогов, цен, чеканки монет, государственного управления, отношений с иностранными государствами и др.

Литва была присоединена к России в 1795 г. в результате третьего раздела Речи Посполитой (Польши), в которую Великое княжество Литовское входило с 1569 г.³² и имело отдельное административное управление. В Литве действовали статуты, то есть кодексы прав феодалов — землевладельцев и их обязанностей перед государством³³.

Шляхта, называвшая себя "народом", происходила из ополяченных литовцев. Великое княжество Литовское сохранило государственные границы, свою территорию, которая делилась на староства, воеводства и поветы. Некоторые высшие должностные лица княжества заседали в сенате Речи Посполитой, а представители шляхты — в общем сейме. Остальные представители власти — маршалок, канцлер, подскарбий, гетман и местная администрация в воеводствах и в поветах назначались отдельно для Великого княжества Литовского и Польши. Шляхетское сословие пользовалось

большими правами, имело право выбирать короля, получать государственные должности, участвовать в сеймах при решении государственных дел, но основным было исключительное право собственности на землю и крепостных.

Сеймы обычно созывались в Варшаве раз в два года и продолжались две недели. Каждый третий год сейм проходил в Гродно. В период между сеймами государственные дела решал постоянно действующий сенат.

Представители Литвы перед сеймом собирались на съезды своей провинции — поветовые сеймики и намечали вопросы для обсуждения на общегосударственном сейме совместно с польскими феодалами.

Центральную государственную власть представляли два гетмана, государственный канцлер, государственный казначей и маршалок. Воеводствами управляли воеводы и их заместители — каштеляны, а поветами — маршалки и старосты (войты). Им на местах подчинялись войска и суд, в их руках находилось и административное управление. Всех должностных лиц назначал король Польши из польских и литовских дворян.

Суды были сословными — отдельно шляхты, горожан и государственных крестьян. Крестьян, находившихся в личной зависимости от феодалов, судила сама шляхта. Низшей судебной инстанцией были поветовые суды, избираемые шляхтой на сеймиках при участии всех землевладельцев повета.

Горожане судились в городском суде: гражданские дела рассматривал городской суд магистрата, а уголовные — суд войта. Все решения могли быть обжалованы в Главный литовский трибунал.

Большинство городов Литвы имели самоуправление и свои городские суды. По особо важным делам составлялись специальные так называемые комиссарские суды.

К моменту присоединения к России литовские дворяне почти полностью разорились или ополячились, и поэтому шляхта была представлена этническими поляками, крестьянство же состояло из литовцев.

Что касается Белоруссии, входившей в Великое княжество Литовское, то по первому разделу Речи Посполитой в 1772 г. с Россией воссоединилась восточная часть территории: к империи отошли белорусские земли восточнее Днепра и севернее Западной Двины. В 1793 г. по второму разделу Речи Посполитой к России присоединилась центральная часть до линии Двинск — Пинск, а по третьему — в 1795 г. — западная часть этого края.

Как и вся территория Великого княжества Литовского, Белоруссия делилась на воеводства и поветы. Кроме того, здесь в ряде мест сохранились волости. Всеми этими территориями управляла литовская знать в качестве старост, войтов, державцев, тиунов, которые обладали на местах неограниченной властью, вызывая тем самым недовольство белорусских феодалов.

Поветы и воеводства имели свои судебные-административные учреждения; они состояли из земского суда, ведавшего разбором имущественных исков шляхты, подкоморного суда, разбиравшего земельные споры, и замкового, или городского, суда, занимавшегося делами, связанными с уголовными преступлениями. Членов земского и подкоморного судов избирала шляхта каждого повета. Согласно Статуту 1588 г. кандидаты на судебные должности утверждались на собрании феодалов каждого повета, а состав городского суда назначал великий князь.

На заседаниях городского, земского и подкоморного судов председательствовал воевода (он в ряде мест сохранял свое прежнее название — староста) либо его помощник (подстароста, подвоевода). Высшим законодательным органом в Великом княжестве Литовском был общий, или вальный, сейм. Перед его созывом шляхта каждого повета собиралась на свой сейм и выбирала депутатов. Поветовые сеймы, кроме того, еще и вырабатывали наказания вальному сейму, участвуя таким образом в разработке принимавшихся законов и решений.

В конце XVIII в. в Белоруссии было около 35 городов, пользовавшихся правом самоуправления. Управление городом осуществляла выборная городская рада (магистрат) во главе с войтом. На эту должность литовский князь назначал кого-нибудь из крупных феодалов, кто и представлял верховную власть в Раде. На остальные должности в раде — бурмистров, радцев, лавников, сотников, десятников, старост, сборщиков налогов, казначеев — избирались горожане.

Состав городской рады определялся королевской грамотой ("привелее") либо по религиозному признаку (половина православных, половина католиков), либо по национальной принадлежности (половина русских и половина поляков). Но фактически главную роль при выборах играл имущественный ценз, и в числе членов рады во всех городах Белоруссии были только богатые горожане из купцов, ростовщиков, ремесленных мастеров. При существовавшей системе выборов, которая на практике сводилась к тому, что в ряде городов войт сам назначал членов рады, самоуправление находилось в руках небольшой группы лиц, представлявших зажиточную верхушку городского населения. Однажды избранные в состав рады оставались ее членами пожизненно, участвуя в заседаниях и заменяя то или иное должностное лицо из числа избранных на текущий год в случае его отсутствия. Вследствие этого выборы состава рады на каждый год сводились к передаче должностных функций одной и той же группе людей.

После присоединения к России Литва³⁴ и Белоруссия были разделены на губернии и уезды. В 1795 г. из литовских и белорусских земель бывшего Великого княжества Литовского образовались Виленская и Слонимская губернии с административным центром в Гродно, которые уже в следующем году были объединены в одну Литовскую губернию с 19 уездами и с центром в Вильнюсе. Затем, в 1801 г., из нее создаются две губернии — Литовско-Виленская и Литовско-Гродненская. В 1840 г. из названий изымается слово "литовская". Из литовско-белорусских губерний было образовано два генерал-губернаторства; Белорусское генерал-губернаторство возглавлял генерал-фельдмаршал граф З.Б. Чернышев, а Литовское — Ф.Я. Миркович.

В соответствии с "Учреждением о губерниях" высшей властью здесь был генерал-губернатор: он ведал всеми административными делами губерний и являлся начальником войск, расквартированных в Литве и Белоруссии.

Исполнительная власть в губерниях находилась в руках губернатора. В губернских и уездных городах открывались свои правления. Некоторые изменения произошли в области организации суда, хотя Литовский статут продолжал действовать как свод основных юридических норм до 1840 г. Дела государственные и уголовные подлежали ведению центральных учреждений, а дела личные и имущественные рассматривались вновь учрежденными по российскому образцу губернскими и уездными земскими судами. Как и во всей империи, судьи избирались из местных дворян. Правом выбора обладали те из них, кто имел в собственности не менее 10 душ крепостных крестьян мужского пола.

Однако, установив в Литве и Белоруссии твердую централизованную власть, русское правительство всячески подчеркивало, что оно не посягает на существовавшие здесь обычаи и нормы жизни. Стремясь получить поддержку польских и ополяченных феодалов, царское правительство оставило за теми из них, кто принес ему присягу на верность, права на владение недвижимым имуществом и крепостными крестьянами. Помещикам присоединенных территорий предоставлялись также все права и привилегии, данные российскому дворянству "Жалованной грамотой" 1785 г. В 1787 г. здесь были проведены выборы уездных и губернских дворянских собраний. Правительство сохранило старые земские, подкоморные (земельные) суды и польский язык в делопроизводстве. В деревне по-прежнему властвовала вотчинная администрация. Сохранилось и местное сословное учреждение: во главе губерний и уездов стали дворянские собрания — сеймы, которые собирались раз в год. Уездный сеймик избирал уездного маршалка, судей и представителей на губернский сеймик,

который избирал губернского маршалка. Но эти должности могли занимать только дворяне-помещики, имевшие недвижимое имущество. Исключение составляло Августовское воеводство (с 1837 г. — губерния), делившееся еще на поветы и гмины (волости). Возглавлял повет комиссар, а с 1842 г. — уездный начальник. Гмины подчинялись войту (помещику), который обладал административными и судебными функциями.

Однако в 1808 г. на Литву и Белоруссию была распространена "Жалованная грамота" 1785 г., по которой роль дворянства в местном управлении значительно уменьшалась. Уездные и губернские дворянские собрания могли теперь собираться только раз в три года, предводитель дворянства (бывший маршалок) избирался также на три года, а не пожизненно, как раньше. Тем не менее сословные органы продолжали существовать параллельно с правительственными, и местным дворянам были доступны многие административные и судебные должности.

Существенные перемены произошли в городском управлении, на которое в 1808 г. также была распространена "Жалованная грамота", а городская власть подчинена общей губернской администрации. Магистраты сохранили свои судебные функции, административная власть перешла к городской думе и шестигласной думе (городской управе). В уездных же городах и в дальнейшем продолжали функционировать старые учреждения — городские ратуши. Подверглась реорганизации также полиция, возглавлять которую в губернских городах стали полицмейстеры, а в уездных — городничие.

Полиция в уездах подчинялась нижним земским судам, которые переименовываются в 1837 г. в земские суды; они представляли собой уездные полицейские управления во главе с земским исправником. Полицейские функции часто выполняли и воинские части.

Менее радикальные изменения претерпело судебное устройство Литвы и Белоруссии. Сохранились сословные суды в губернских городах — магистраты, а в уездных — ратуши. Гражданские дела дворянства рассматривались в земском, а уголовные в городском суде. Высшим апелляционным органом вместо Литовского трибунала стал Сенат России Литовские и белорусские суды в своей деятельности, как уже отмечалось, продолжали руководствоваться Литовским статутом 1588 г.

После подавления польского восстания 1830—1831 гг., в связи с тем, что Западные губернии находились в непосредственном соседстве с мятежной Польшей, правительство решило укрепить там администрацию, усилить власть губернатора, суда и полиции. С этой целью в 1831 г. по приказу Николая I был учрежден Особый комитет по Западным губерниям³⁶, который должен был наметить административные и политические меры для Западных губерний. Комитет занимался исключительно рассмотрением предложений по управлению этим краем, укреплению местного аппарата, введению русского законодательства и его приспособлению к местным условиям³⁷. В состав комитета в разное время входили крупные царские сановники: В.П. Кочубей — председатель Государственного совета и Комитета министров, Е.Ф. Канкрин — министр финансов, А.Н. Голицын — член Государственного совета, Н.Н. Новосильцев — будущий председатель Государственного совета и Комитета министров, А.А. Закревский — министр внутренних дел, Д.В. Дашков — будущий министр юстиции и многие другие³⁸. На его заседания приглашались также губернаторы Западных губерний, когда они находились в С.-Петербурге: Д.Г. Бибииков, М.П. Муравьев, Н.Н. Хованский, Ф.Я. Миркович³⁹.

Первое предложение, рассматривавшееся на заседании комитета, было изложено в записке гродненского губернатора М.Н. Муравьева. Суть его сводилась к тому, чтобы укрепить местный аппарат благонадежными русскими чиновниками, предоставив им определенные льготы, и русскими дворянами — путем насаждения в Белоруссии "русского землевладения". Он рекомендовал также давать русские названия тем или

иным органам управления и "должностным местам»⁴⁰. Надо сказать, что большая часть этого предложения была реализована царским правительством и дала свой результат.

В 1831 г. все административные и судебные учреждения Западных губерний (кроме Августовской губернии и Западной Белоруссии) были окончательно унифицированы по общероссийскому образцу. Присоединенные к земским городские суды в уездах стали называться уездными. В их состав входили председатель и три заседателя, двое из которых выбирались дворянскими собраниями из своей среды. В 1840 г., с прекращением действия Литовского статута, вводится общероссийское законодательство. Польский язык в делопроизводстве заменяется на русский.

В Прибалтике и Западных губерниях к концу царствования Екатерины II действовали общеимперские земские и городские учреждения, что устраняло в значительной степени их обособленность от остальной части страны. Однако в 1796 г., как мы уже упоминали, Павел I восстановил старые порядки управления. Местное дворянство вернуло свои прежние права и привилегии, снова было представлено в органах администрации, судопроизводства и городском самоуправлении.

Управление Прибалтикой, Литвой и Белоруссией в начале XIX в.

Правление Александра I началось с восстановления аппарата управления, существовавшего при Екатерине II. Император подтвердил "Жалованную грамоту дворянству" 1785 г., снова ввел дворянские выборы, восстановил все сословные учреждения. Однако ход исторического развития страны требовал дальнейшего преобразования государственной системы, ее модернизации. Поэтому начало XIX в. было ознаменовано вступлением России на путь реформ, призванных приспособить государственный строй к новому уровню социально-экономического развития страны⁴¹. Александр I создал негласный комитет для рассмотрения общего плана государственных преобразований. Была разработана реформа центральных правительственных учреждений, которая заменила уже устаревшие коллегии министерствами, то есть более современной формой, где все дела решались единоличной властью министра. Указом 8 сентября 1802 г. учреждалось восемь министерств и Комитет министров для совместного обсуждения дел государственного управления. Замена старых петровских коллегий министерствами способствовала дальнейшей политической централизации страны. Организационные преобразования коснулись и Сената, который подчинялся непосредственно императору. Этому верховному учреждению империи и высшему судебному-административному органу были подчинены все присутственные места⁴².

В первой половине XIX в. три прибалтийские губернии были объединены в единое Прибалтийское генерал-губернаторство. Возглавлявший его генерал-губернатор обладал очень широкими полномочиями: являлся главой местной администрации, осуществлял надзор за всеми гражданскими и военными учреждениями. Связь с местными сословными учреждениями, с центральными и правительственными органами — Сенатом, Комитетом министров и министрами — осуществлялась через существовавшую при нем канцелярию. Им кроме местной администрации и полиции подчинялись воинские части местных войск и военные учреждения, находившиеся на данной территории.

В этот период в Прибалтике сохранялась в основном прежняя система дворянских сословных органов самоуправления. В 1845 г. этот "особый период" был закреплен в "Своде местных узаконений губерний остзейских"⁴³, по которым прибалтийские губернии управлялись до 80-х гг. XIX в.

Местные ландтаги обсуждали все вопросы, касавшиеся прибалтийских губерний: рассматривали предложения правительственных органов и разрабатывали представления, предназначенные для передачи в государственные учреждения. Они широко использовали право предварительного обсуждения законопроектов

центральных властей по проблемам, затрагивающим прибалтийские губернии, а также возможность самостоятельно готовить аналогичные предложения.

Важнейшей прерогативой ландтагов было право назначать высших должностных лиц в местную администрацию, суд и полицию и фактически руководить деятельностью любого органа власти на местах. Вместе с тем они продолжали всячески ограждать свою независимость от центральных органов, "чтобы не быть подведенными под общие законы империи и сохранить свои древние права от всяких перемен"⁴⁴. Только решения по общим делам губернии или же по делам, входящим в непосредственную компетенцию правительства, представлялись в органах власти до приведения их в исполнение, об остальных мерах лишь информировали царскую администрацию. Генерал-губернаторы, как и другие представители царской администрации, не имели права присутствовать на заседаниях ландтага.

В рассматриваемое время царское правительство признало необходимым провести в Прибалтике аграрные реформы в связи с происходившими в крае крестьянскими волнениями. Начиная с 90-х гг. XVIII в. они усилились и стали опасны, учитывая, что эта пограничная окраина империи находилась рядом с "беспокойной" Польшей. Кроме того, достигшие крайнего напряжения отношения между остзейскими помещиками и крестьянами мешали нормальному функционированию государственного аппарата. Вопрос о положении крестьянства в прибалтийских губерниях стал обсуждаться в ландтагах и в учрежденных с этой целью правительственных комитетах⁴⁵.

В 1803 — 1804 гг. в Прибалтике вновь создается волостной суд и волостное самоуправление (в Латвии он назывался пагастом). Волостной суд состоял из председателя и двух или более заседателей, которых выбирали крестьяне, но утверждал помещик. Суд следующей инстанции — приходской — состоял из трех местных помещиков. Высшей судебной инстанцией выступали гофгерихт и ландгерихт, в которых крестьян-заседателей вообще не было. Наряду с этим учреждалось волостное правление с двумя волостными старшинами; их, как и судей, утверждали в должности помещики. Волостные правления находились под строгим контролем помещиков и местной полиции. Все делопроизводство в судах и волостных правлениях велось на немецком языке.

Однако эти попытки царского правительства и прибалтийских дворян укрепить свою власть путем "урегулирования" взаимоотношений местных помещиков с крестьянами ни к чему не привели. Крестьянские волнения в Прибалтике не стихали, и царское правительство решило отменить здесь крепостное право. Закон об этом был выработан самими немецкими баронами. Крестьян в 1816 — 1819 гг. освободили формально, без земли, оставались в силе ограничения свободы их передвижения, сохранялась судебная и полицейская власть помещиков. Волостные органы самоуправления также полностью зависели от помещика: для созыва волостного собрания требовалось его согласие, сам он в любое время мог потребовать созыва волостного собрания, отстранить от деятельности всех лиц, избранных волостным собранием. Выборные старосты, которые стояли во главе волости, имели право применять полицейские наказания, в их функции входил и полицейский надзор за крестьянами. В результате зависимость крестьян от помещиков еще более усиливалась, поэтому после обнародования этих законов вновь вспыхнули крестьянские восстания в Прибалтике.

Николай I, вступивший на престол в 1825 г., продолжил централизаторские усилия Александра I, стремясь частичными исправлениями спасти феодально-сословное государство от надвигающейся революции. Нужно было приспособить административный механизм к новым, усложняющимся требованиям жизни. С этой целью в декабре 1826 г. был образован Секретный комитет, который должен был разработать реформу преобразования правительственного и судебного аппарата, придать ему организационную стройность, обеспечить законность его действий, не

посягая при этом на самодержавную власть. Во главе этой реформы, о которой уже рассказывалось в предыдущих главах, стоял М.М. Сперанский,

Крестьянские законы 1849 и 1856 гг в Прибалтике отражали курс царского правительства и местного дворянства на незначительные уступки, связанные с непрекращающимися крестьянскими волнениями. При их разработке учитывалось требование Николая I, чтобы помещик оставался для своих крестьян первой полицейской инстанцией. Планы реформ, которые бы унифицировали и дополнили законы трех прибалтийских губерний, были широко распространены во второй четверти XIX в., о чем говорит деятельность многочисленных аграрных комиссий, проекты графа П.Д. Киселева и др.⁴⁷

В 1846 г. для разработки новых крестьянских законов в Петербурге создается Остзейский комитет, канцелярия которого содержалась на средства прибалтийского дворянства. Председатели комитета — П. Пален (1846 — 1864) и М. Грюневальдт (1864 — 1875) — были выходцами из семей немецких помещиков. В заседаниях Остзейского комитета принимали участие предводители дворянства прибалтийских губерний. Немецкие дворяне и их петербургские сторонники в нем составляли подавляющее большинство⁴⁹. Остзейский комитет обладал правом рассматривать законопроекты по делам прибалтийских губерний, подготовленные местным дворянством, вносить поправки и представлять принятые им законопроекты на утверждение Государственного совета и императора. Комитет мог также направлять проекты в виде временных правил непосредственно царю, минуя Государственный совет. Обычно для введения в действие временных правил устанавливался определенный срок, но он не раз продлевался, и правила уже воспринимались как постоянные. Таким же образом остзейские дворяне утверждали проекты под видом дополнений к основным законам. Применяя различного рода затяжки в утверждении предложений в различных инстанциях, они сумели сохранить свое влияние в законодательстве. За 29 лет существования Остзейского комитета было проведено 36 необходимых им постановлений. Новые законы 1849 и 1856 гг. оставили волостные суды в полной зависимости от помещика.

Реформы 60—70-х гг. XIX в. в Прибалтике, Литве и Белоруссии

Отмена крепостного права в России 1861 г. повлекла за собой преобразования в различных сферах жизни. Царское правительство было вынуждено провести земскую, городскую, судебную реформы и другие административные преобразования, которые касались центрального и местного управления, чтобы приспособить самодержавно-полицейский строй к потребностям капиталистического развития страны⁵⁰. Однако в Прибалтике, Литве и Белоруссии, Польше эти реформы или совершенно не были проведены, либо реализовались в сильно урезанном виде.

В 1864 г. были созданы выборные земские учреждения, призванные заниматься местными хозяйствами⁵¹. Распределительными органами земств являлись уездные и губернские собрания, которые избирались на три года и созывались раз в год на несколько дней, Уездные представители назывались "гласными", их число по разным уездам колебалось от 10 до 96, а по губерниям — от 15 до 100 человек. Исполнительными органами земских собраний стали уездные и губернские управы, избиравшиеся на три года. Выборы в уездные земские собрания основывались на принципе имущественного ценза. Земства вводились постепенно. В Прибалтике по политическим соображениям сохранились, как мы отмечали ранее, органы местного самоуправления, находившиеся в руках немецких баронов. В Литве и Белоруссии земства появились лишь в 1911 г. в урезанном виде⁵².

Вслед за этим в России проводится реформа городского самоуправления⁵³. В 1870 г. утверждается городское положение, по которому создаются бессловные органы городского самоуправления — городские думы, избираемые сроком на четыре года.

Дума формировала городскую управу — постоянно действующий исполнительный орган, состоявший из городского головы и двух или более членов — гласных, которые выбирались на основе принципов сословности представительства и буржуазного имущественного ценза. Городской голова в крупных городах утверждался министром внутренних дел, а в малых — губернатором⁵⁴. Формально городская дума подчинялась не местной администрации, а непосредственно Сенату. Однако практически, не обладая никакой властью, она находилась в полной зависимости от местной администрации. Надзор за законностью действий органов городского самоуправления осуществлялся губернатором. Предусматривалось создание особого присутствия под председательством губернатора, которому поручалось рассмотрение конфликтов между городской управой и председателем присутствия управы.

Городское самоуправление, как и земство, было ограничено узкими рамками чисто хозяйственных вопросов. Городские думы не обладали властью принуждения для исполнения своих постановлений и поэтому прибегали к помощи не подчиненной ей непосредственно полиции.

Городская реформа носила половинчатый характер: принципы разграничения функций исполнительной и распорядительной властей проводились недостаточно последовательно, а избирательный закон оказался далеко не демократичным. Несмотря на это, реформа стала безусловно крупным шагом вперед. Новые городские учреждения резко отличались от феодальных, сословно-бюрократических. Основанные на принципе имущественного ценза, они позволяли нарождающейся буржуазии влиять на местное самоуправление⁵⁵.

Городовое положение было введено в Прибалтике в измененном виде и значительно позже, чем в центральных губерниях страны, поскольку этому сопротивлялись остзейцы, стремившиеся во что бы то ни стало сохранить нетронутыми "особый порядок", свою "автономию". Между тем политическая обстановка в России, в том числе и в Прибалтике, требовала укрепления здесь позиций царской администрации за счет сокращения сословных привилегий немецких баронов и бюргеров⁵⁶.

Остзейцы всячески противились введению общегосударственного положения о городском самоуправлении. Оно было распространено на Прибалтийский край лишь в 1877 г.

Одновременно городской магистрат Риги; например, добился введения в городское положение 22 дополнительных пунктов, по которым под видом "местных условий" сохранялось большинство старых сословных привилегий немецких бюргеров и купцов. Попытки правительства ликвидировать магистрат не имели успеха, и он просуществовал почти до конца 1889 г.

В Эстонии городское положение 1870 г. было прежде всего распространено на Нарву, в это время входившую в Санктпетербургскую губернию. В других городах Прибалтики его начали вводить в 1877 г. Здесь наряду с новыми городскими управами продолжали действовать магистраты в качестве судебных органов.

Однако в таком виде городское управление просуществовало недолго. В 1892 г. создается новое городское положение, по которому выборы гласных производились не по налоговому, а по имущественному цензу, что позволило немецкой буржуазии вновь укрепить свои позиции. Так, в 1893 г. в городскую думу оказались избраны также представители крупной немецкой буржуазии⁵⁷.

В связи с восстанием 1863 г. в Литве и Белоруссии все северозападные губернии были объявлены на военном положении и управлялись по чрезвычайным циркулярам и распоряжениям. Были закрыты дворянские собрания, мировых посредников, явившихся представителями сословия помещиков, которых заменили правительственные чиновники⁵⁸, и т. д.

Царское правительство понимало, что рано или поздно придется уравнивать этот край с остальными губерниями империи. Оно и не прочь было провести здесь реформы,

чтобы устранить препоны, мешавшие полному слиянию этой территории с остальной империей. Вот что писал по этому поводу министр внутренних дел А.Е. Тимашев: "Своеобразные условия края будут сохраняться до тех пор, пока местные учреждения не получают общего с другими губерниями устройства, введение же некоторых из буржуазных реформ, напротив, стало бы важным шагом к сближению Западного края с остальными частями империи, к упрочению между ними той связи, которая... наилучшим образом обеспечивается единством учреждений и законов"⁵⁹. Однако правительство, опасаясь нового восстания, не пошло на радикальные изменения. В 1869 г. оно отделило Могилевскую, Витебскую, а в 1870 г. и Минскую губернии от Виленского генерал-губернаторства, чтобы разорвать их связи с Польшей. Хотя управление этими губерниями "по особым законам" разъединяло их с Россией, царское правительство не хотело проводить здесь административные реформы: оно опасалось, что местное самоуправление, суды и полиция попадут в руки польского помещичьего дворянства, которое накануне восстания 1863 г. требовало присоединить белорусские и литовские земли в административном отношении к Царству Польскому⁶⁰. Военное положение отменялось с 1866 г. постепенно, начиная с восточных губерний Белоруссии. С 1870 г. оно было отменено на всей территории Западного края, кроме двух уездов Ковенской губернии⁶¹. Но и после этого в крае продолжали действовать ограничительные циркуляры военного времени; губернатор по-прежнему сохранял права административной высылки, мог уволить со службы любого чиновника и т.д. Между тем на рубеже 60 — 70-х гг., под воздействием демократического движения в стране, правительство разрешает в виде исключения назначать на сословные должности политически благонадежных поляков. Это касается в первую очередь предводителей дворянства, которые назначались правительством, а не избирались, как раньше. Они играли большую роль в сословной дворянской корпорации и в местном административном аппарате⁶². Кроме того, в обход существующего циркуляра местное ополченное дворянство стали принимать на службу в губернские, уездные и государственные учреждения.

В конце 60-х гг. администрация Западного края неоднократно ставила перед правительством вопрос о проведении здесь реформ, и особенно судебной, имевшей большое значение для защиты интересов помещичьего дворянства. Но в период реакции 1866 г. правительство было настроено не на продвижение буржуазных реформ на новые территории, а на их свертывание, и только после долгих колебаний оно решилось на административно-судебные реформы в некоторых окраинах.

В Литве городское положение было введено в 1876 г. Городская дума могла избираться на основе не сословного, а имущественного ценза. Во главе Думы и исполнительного органа — городской управы — стоял городской голова, который в отличие от российского коллеги не избирался, а назначался на этот пост губернатором. Это касалось крупных городов, таких, как Вильнюс и Каунас, а в местечках учреждались мещанские управы, состоявшие из мещанского старосты и нескольких членов. В других местах были учреждены мещанские управления во главе со старостой и его помощником. Судебные уставы решили вводить постепенно, причем в них вносились существенные изменения⁶³.

Судебная реформа началась в 1871 г. с мировых судов, при этом в закон о них были внесены существенные изменения. Так же как и в прибалтийских губерниях, мировые суды назначались в административном порядке из лиц "непольского происхождения". Для мировых судей был снижен имущественный и образовательный ценз, что позволило расширить круг кандидатов на эту должность за счет прибывших в край русских землевладельцев. Поэтому мировые судьи в Западных губерниях становились правительственными чиновниками, а мировой суд — придатком официальной власти.

Введение окружных судов и института присяжных заседателей на этих территориях оттягивалось под разными предлогами вплоть до 1883 г. К этому времени

правительство уже внесло соответствующие изменения в судебные уставы 1864 г.: ограничивалась независимость суда, его гласность, сужалась компетенция суда присяжных; зато усиливалась роль полиции, жандармерии и администрации⁶⁴. А для Западного края плюс ко всему вносятся дополнительные изменения: из общих списков присяжных заседателей правительство могло исключать тех или иных лиц по своему усмотрению без указаний причин, для присяжных заседателей из евреев устанавливалась процентная норма⁶⁵.

В 1882 г. в Белоруссии были образованы окружные суды, судебные палаты, прокуратура, нотариат и адвокатура. В Литве в 1883 г. учреждаются окружные суды в Вильнюсе и Каунасе, начинает действовать Виленская судебная палата в качестве апелляционной инстанции для Виленской, Ковенской, Гродненской и Минской губерний. При этом предусматривалось, чтобы состав суда был исключительно русским, все судопроизводство и делопроизводство велось на русском языке, употребление польского языка в официальной переписке и присутственных местах запрещалось. Подобного рода ограничения объяснялись следствием польского влияния, которое противопоставлялось российскому и затрудняло выполнение задачи "обрусения Западного края".

Самой последовательной и радикальной из реформ 60-х гг. XIX в. в России оказалась судебная. Она создала новый, буржуазный суд с большим удельным весом крестьянства⁶⁶. В 1864 г. в России вводятся новые судебные уставы, базирующиеся на следующих принципах: бессловность суда, состязательность сторон, независимость судей. На практике это означало, что все истцы и ответчики должны были судиться в одних и тех же судах, по одним и тем же законам, при одном и том же порядке судопроизводства. В каждом судебном округе (губернии) учреждался окружной суд, чьи решения по уголовным делам с участием присяжных заседателей считались окончательными, не подлежащими обжалованию. Если же приговор выносился без участия присяжных заседателей, то его можно было обжаловать в судебной палате, которая объединяла несколько окружных судов. Все чины окружных судов и судебных палат должны были иметь высшее юридическое образование.

Высшей кассационной инстанцией выступал Сенат, который мог вернуть дело в тот или иной окружной суд на повторное рассмотрение в случае нарушения правил судебной процедуры.

Мелкие гяжбы, проступки и правонарушения рассматривались при упрощенном порядке судопроизводства мировыми судьями, которых выбирали на собраниях земских и городских гласных. Выносимые ими решения можно было обжаловать на съезде мировых судей.

Предварительное следствие по уголовным делам, прежде вмененное в обязанности полиции, теперь передалось особым чиновникам судебного ведомства и судебным следователям, которые также должны были иметь высшее юридическое образование.

В судебных инстанциях вводились должности нотариусов и особая корпорация — институт присяжных поверенных — адвокатов. Последние не состояли на государственной службе, но находились под контролем судебных палат. Чтобы стать адвокатом, требовалось высшее юридическое образование и пятилетний стаж судебной практики.

Законом 1864 г. провозглашалась независимость суда от администрации, что должно было обеспечиваться несменяемостью судей: они не могли быть уволены или временно отстранены от должности в административном порядке, а в случае привлечения их к уголовной ответственности смещались с должности только по приговору уголовного суда. Кроме того, вводилась гласность судопроизводства: судебные заседания проводились при открытых дверях, в присутствии публики, отчеты о них могли печататься в газетах. Вводился в практику принцип состязательства сторон в судебном процессе, а также частично принцип выборности судей (так, мировые судьи

выбирались уездными земскими собраниями из лиц, обладавших имущественным цензом).

Председатель мирового съезда выбирался мировыми судьями из своей среды. В окружных судах был введен институт присяжных заседателей из населения, для которых устанавливался определенный имущественный ценз, цензы грамотности и оседлости.

Таким образом, новый суд значительно отличался от прежнего — с его заочным и тайным ведением дел, канцелярской волокитой, отсутствием адвокатов, был более приспособлен к условиям капиталистического развития страны. Однако судебная реформа 1864 г. сохраняла многие элементы старых порядков. Продолжали существовать крестьянские волостные суды, судившие крестьян не на основании общих законов, а по местным крестьянским обычаям, а также особые суды для духовенства, военные суды, суды для чиновников по должностным преступлениям. В особом порядке разбирались политические преступления.

Провозглашенная независимость суда часто ничем не обеспечивалась. С 1866 г. судебные чиновники были поставлены в зависимость от общей администрации — подчиняясь губернатору, а с 1872 г. закон ограничил публичность судебных заседаний. Еще через два года последовало распоряжение о "временной" приостановке учреждения советов присяжных поверенных и передаче их функций окружным судам.

Но при всех недостатках судебная реформа стала значительным шагом вперед, способствовала утверждению капиталистических порядков в России.

В прибалтийских губерниях она проводилась значительно позднее, чем в центральных областях страны, что, как мы уже отмечали, объяснялось сопротивлением немецких баронов, отстаивавших свои привилегии и всячески добивавшихся отсрочки этой реформы даже в урезанном виде⁶⁷.

В 1882 г. по указу Александра III сенатору Н.А. Манасеину поручалось провести ревизию Лифляндской и Эстляндской губерний. Ревизия приобрела чрезвычайно широкий размах и продолжалась 5 месяцев. Н.А. Манасеин объяснял, что это было необходимо "вследствие особых обстоятельств, возникших в Прибалтийских губерниях, и имеющихся указаний на неудовлетворительное состояние местных в них учреждений"⁶⁸.

Немецкие бароны и местные органы управления пытались сорвать ревизию, саботировали распоряжение сенатора, направляли в Петербург многочисленные жалобы. Поэтому Н.А. Манасеин просил министра юстиции предоставить ему широкие полномочия, используя которые он за вопиющие преступления почти сразу же снял с занимаемых должностей и отдал под суд нескольких немецких судей и чиновников. Ревизия вскрыла многочисленные злоупотребления немецких баронов в местном управлении. Н.А. Манасеин отдал под суд полицмейстера в Лиенае барона Шлипенбаха за многочисленные должностные преступления, казнокрадство и вымогательство, снял с должности губернатора Лифляндии барона фон Иксюля, а губернатор Курляндии фон Лилиефельд по требованию сенатора получил строгий выговор.

В ходе ревизии поступило свыше 20 000 заявлений, прошений и жалоб от сельского населения и уполномоченных от волостных правлений и сходов. По словам А.Н. Манасеина, это были "жалобы лиц латышской и эстонской народности на притеснения и несправедливые действия дворянства, заявления о неудовлетворительном состоянии местных учреждений и преобладании исключительно немецкого элемента во всех делах общественного и хозяйственного управления"⁶⁹. В большинстве из них содержался резкий протест против привилегий немецкого дворянства, требование их отмены, осуществления в Прибалтике судебной реформы и введения земств.

Ревизии удалось, кроме того, собрать огромный фактический материал о политическом и экономическом положении Лифляндской и Курляндской губерний. Это были в основном анкетные материалы — ответы, полученные из волостей. На

основе их анализа сенатор пришел к выводу, что деятельность местных органов власти, находящаяся в руках немецких баронов, не что иное, как "систематическое, но умело скрытое беззаконие и преступление" и что в прибалтийских губерниях необходимо провести ряд реформ. Однако ревизия Н.А. Манасеина не привела к каким-либо практическим результатам, поскольку правительство Александра III, имевшее некоторую опору в лице немецкого дворянства, отказалось от радикальных мер⁷⁰.

Н.А. Манасеин, будучи уже даже министром юстиции (1885 — 1894 гг.), не смог провести реформы в Прибалтике в том виде, как он предлагал в своем отчете. Он хотел осуществить здесь судебную реформу, но ему удалось только в 1889 г. ввести судебные уставы 1864 г., да и то со значительными ограничениями.

В 1880 г. в Прибалтике появляются мировые суды, которые существуют параллельно с сословными судами, упраздненными лишь в 1889 г. Мировой суд, мировые судьи и участники мировых съездов в прибалтийских губерниях назначались правительством (министром юстиции), а не избирались как во внутренних губерниях империи. Суд присяжных здесь вообще не был введен, но все делопроизводство велось на русском языке⁷¹.

На всей территории Прибалтики создаются участки мировых судей, которые группируются в округа съездов мировых судей. Для окружных судов и Лифляндия и Эстляндия составляют отдельные судебные округа. Окружной суд для Эстляндской губернии и Нарвы находится в Таллине, а для Лифляндии — в Риге.

При окружных судах учреждаются прокуратуры, вводятся также должности следователей и судебных приставов; им подчиняются и нотариусы. Для мировых и окружных судов с небольшими изменениями вводилось новое, соответствовавшее судебным уставам 1864 г. судопроизводство как по гражданским, так и по уголовным делам.

В сельской местности появляются волостные суды, избираемые крестьянами — членами волостного общества⁷². Волостные суды вели различного рода гражданские и уголовные дела по мелким преступлениям. Для разбора жалоб на их решения создавались в каждом уезде по несколько особых присутствий — верхних крестьянских судов, состоявших из назначаемого министром юстиции председателя и в качестве членов поочередно председателей волостных судов. Председатель верхнего крестьянского суда должен был владеть русским, латышским и эстонским языками. Высшей инстанцией для надзора за волостными и верхними крестьянскими судами являлись съезды мировых судей.

Наблюдение за органами крестьянского общественного управления, которое ранее возлагалось на приходские и уездные (в Курляндской губернии) суды, имевшие коллегиальный характер, теперь стали осуществлять приходские и уездные суды, назначавшиеся министром внутренних дел по представлению губернатора.

В 1888 г. в прибалтийских губерниях после проведенных преобразований в полиции вводится централизованное полицейское управление. Общее управление сосредоточивается в губернском управлении полиции, подчиняющемся губернатору и Министерству внутренних дел. Волостная полиция подчиняется уездной полиции, а не помещику⁷³.

В городах упраздняются полицейские суды, управы благочиния и прочие учреждения полицейского характера. В более крупных городах управы благочиния преобразуют в городские полицейские управления во главе с полицмейстером, последнему подчиняются участковые приставы, их помощники, околоточные надзиратели, городовые и т.д.

В небольших городах органы внутренних дел возглавляли полицейские приставы или околоточные надзиратели, которые входили в штат уездного полицейского управления.

Глава уездной полиции в Прибалтике в отличие от центральных губерний именовался не исправником, а начальником, вводился институт станových приставов и

урядников. В результате всех этих мер деятельность полиции приобретала более целенаправленный характер, составляя опору уездных властей. Вместе с тем сохранялась вотчинная полиция, которая была лишена права надзора за крестьянским общественным управлением и выполняла только функцию охраны безопасности на мызных землях. Сильно урезались также ее права надзора над волостными органами, в частности над волостной полицией. Полиция из сословной организации превратилась в государственно-бюрократическую. Этой реформой царское правительство укрепило свои позиции в Прибалтике, поскольку в руках уездных начальников и полицмейстеров сосредоточивались даже те права и обязанности, которые в других губерниях возлагались на общие собрания городского или уездного полицейского управления⁷⁴.

В 80-е гг. на смену процессу реформирования пришла пора реакции и гонений. 14 августа 1881 г. появляется "Положение об усиленной и чрезвычайной охране", по которому местная администрация наделялась правом издания обязательных постановлений, нарушение которых каралось такими мерами, как арест, штраф, высылка и т.п. Власти могли передавать дела на рассмотрение военного суда вместо обычного гражданского. Это положение, подтверждавшееся каждые три года, просуществовало до Октября 1917 г. Серией законодательных актов 1889—1892 гг. ограничивалась самостоятельность многих местных государственных учреждений, а также органов самоуправления.

Введенное 11 июня 1892 г. новое городское положение являлось по сути контрреформой, цель которой заключалась в установлении в городском управлении господства дворянства и в расширении возможностей административного вмешательства в дела городского самоуправления. Новое положение урезало избирательное право горожан, заменяя налоговый ценз имущественным. Отныне голосовать могли лишь те, кто имел недвижимость, оцениваемую специальными комиссиями.

Произошли изменения и во внутреннем устройстве органов городского самоуправления: сокращено число гласных, городская управа получила больше независимости от городской думы. Значительно расширились права городского головы как председателя думы: он мог сам без согласия думы снимать с повестки дня поставленные вопросы, гласные должны были теперь входить в думу с заявлениями лишь с разрешения головы. Гласные были лишены права требовать созыва чрезвычайного собрания, а дума — права отдачи под суд членов управы⁷⁵ и т.д.

Новое положение приравнивало выборных должностных лиц городской думы к правительственным чиновникам и ставило их в дисциплинарную зависимость от администрации, что нанесло еще один удар по местному самоуправлению. Губернатор получил право на предписания и указания членам управы, а губернское по городским делам присутствие могло отстранять их от должности. Что касается городской думы, то губернатор мог приостановить любое ее решение. Таким образом городское самоуправление лишалось самостоятельности: все его действия и решения должны были одобряться и утверждаться губернской администрацией.

Созданный в России институт земских начальников был распространен на Прибалтику, Литву и Белоруссию лишь спустя десять лет. Земский начальник, назначавшийся из потомственных дворян, являлся распорядителем всего и вся в деревне, даже самой личностью крестьянина, на которого он мог налагать различные наказания. Все должностные лица села и волости также находились в зависимости от него: он утверждал их в должности, имел право арестовать и мог отстранить от исполнения обязанностей. В одних руках сосредоточивалась административная и судебная власть. Волостной мировой суд, как и мировые суды в уезде, упразднились, дела последних частично передавались крестьянскому волостному суду, а частично — в ведение земского начальника, который мог приостанавливать приговоры судей и отстранять самих судей. (Институт мировых судей был восстановлен лишь в 1912 г.).

В последующий период в Прибалтике, Литве и Белоруссии высшая административно-распорядительная власть продолжала находиться в руках назначаемого царем губернатора. Исполнительными органами власти являлись губернские правления, губернский распорядительный комитет, губернское жандармское управление и другие учреждения, судебными — окружной суд и прокурорский надзор.

Несмотря на то что реформы 80-х гг. ограничили административные права прибалтийских баронов, немецкое дворянство и бюргерство, имея широкое местное самоуправление в Прибалтике в лице ландтагов и городских дум, всячески препятствовало участию латышей и эстонцев в самоуправлении, назначению их на государственную службу. Баронские ландтаги, в которых по-прежнему обсуждались законопроекты царского правительства и различные вопросы, касавшиеся прибалтийских губерний, оставались основными органами местного управления в Латвии и Эстонии, фактически контролируя через комиссаров по крестьянским делам работу волостных правлений. Комиссары, а это были помещики или зависимые от них чиновники, пользовались широкими правами: могли отменять по своему усмотрению любое решение волостного правления, изменять его состав, налагать на чиновников правления административные наказания. Немецкие бароны, таким образом, не выпускали из своих рук бразды сельского самоуправления.

Под влиянием революционных событий 1905 г. царское правительство впервые было вынуждено допустить к решению вопросов жизнедеятельности империи представителей различных народов. В декабре появился царский указ о выборах в I Государственную Думу и одновременно введено военное положение в большинстве губерний Прибалтики, Литвы и Белоруссии. Каждую губернию, где было объявлено военное положение, возглавлял генерал-губернатор, которым, как правило, являлся начальник местного гарнизона. В Прибалтике, кроме того, в ноябре 1905 г временно была введена должность прибалтийского генерал-губернатора, на которую назначили генерала В. Соллогуба. Правда, прибалтийские бароны вскоре добились снятия его с должности, посчитав, что он недостаточно решительно расправляется с революционным движением. Новый их ставленник — барон Меллер-Запошельский — был известен своей жестокостью в подавлении антиправительственных выступлений в Сибири.

Военное положение было отменено в сентябре 1908 г., но только в апреле 1909 г. ликвидируется должность временного прибалтийского генерал-губернатора.

Таким образом, в период революции 1905—1907 гг. Прибалтика и Западные губернии управлялись по законам военного времени, вся власть сосредоточивалась у генерал-губернатора, наделенного чрезвычайными полномочиями. Несмотря на это, в ходе революции в сельской местности стихийно создавались новые органы самоуправления вместо прежних волостных правлений. Крестьяне на волостных собраниях вместо старых волостных правлений избирали свои так называемые "исполнительные комитеты". Одновременно принимались и другие решения: бойкотировать правительственные учреждения, не платить налоги, арендную плату, проценты по долгам, не выполнять повинностей и т.д. Исполнительные комитеты отменили дворянские привилегии, отстраняли от должностей административных лиц — урядников, комиссаров по крестьянским делам и судей. Крестьяне создавали милицию, выбирали народные суды.

В крупных городах возникли Советы рабочих депутатов. В волостных и уездных городах упразднялась старая правительственная власть, формировалась новая — в виде волостных и уездных распорядительных комитетов, выполняющих роль Советов.

В связи с этим губернаторы губерний, на которые не распространялось военное положение, требовали от правительства его немедленно ввести.

В таких условиях проходили выборы в I Думу в марте — апреле 1906 г.

От прибалтийских губерний и Западного края было избрано по 14 депутатов, из них по 7—8 крестьян или интеллигентов крестьянского происхождения, остальные из помещиков, городской буржуазии и лиц духовного звания.

Во II Думе Прибалтику, Литву и Белоруссию представляло такое же число депутатов, как и в первой. Местная латышская, эстонская, литовская и белорусская буржуазия надеялась добиться от царского правительства автономии в составе Российской империи, провести в свою пользу реформу местного самоуправления, ввести родной язык в делопроизводство в административных и судебных учреждениях края, отменить дворянские привилегии, гарантировать национальной буржуазии преимущества в местном управлении и суде. Однако через несколько месяцев Николай II распустил и II Государственную Думу.

Изданный 3 июня 1907 г. новый избирательный закон перераспределял число выборщиков в пользу помещиков и крупной буржуазии. В выборах могли участвовать лица, достигшие 25-летнего возраста и владевшие имуществом, которое соответствовало твердо установленному цензу. Избиратели разделялись на 5 курий — по своему имущественному положению. Поэтому в выборах в III Государственную Думу участвовало лишь 15% населения страны. Закон носил дискриминационный характер и по отношению к населению национальных окраин. В Литве и Белоруссии, например, вводилось отдельное представительство от русского населения. В результате число литовцев и белорусов с 7 — 8 (в I и II Думах) сократилось до четырех. В целом Польшу, Литву и Белоруссию представляли всего 18 депутатов; а пять северозападных губерний — 36 депутатов, из них 12 помещиков, 9 духовных лиц, 4 чиновника и 11 крестьян.

Среди проблем, обсуждавшихся в III Думе, следует выделить вопрос о введении земства в шести западных (Витебской, Минской, Могилевской) и трех украинских губерниях. В этих губерниях крупными землевладельцами были преимущественно поляки, а основную массу крестьянского населения составляли белорусы. Механическое применение здесь земского положения, основанного на сословности и размерах землевладения, привело бы к преобладанию в земстве польских помещиков. Русских помещиков в Западном крае (так же, как и в северо-западных губерниях — Виленской, Ковенской и Гродненской) было сравнительно мало. Многие из них не вели там собственного хозяйства, сдавая землю в аренду или продавая ее.

Поэтому в законопроект внесли ряд изменений: вместо сословных курий (крестьянской и помещичьей) вводились национальные — польская и русская (в которую зачислялись все неполяки). Курии избирали отдельно уездных и губернских гласных, а в уездные земские собрания сельские общества могли посылать не больше 1/3 всех гласных. В губернском земстве не полагалось иметь ни одного крестьянского гласного, но увеличивалось представительство духовенства с одного до трех в уездном земстве и до четырех — в губернском. Специальные статьи предусматривали, что председатель, а также не менее половины членов управ и земских служащих по найму (врачи, учителя, агрономы) должны быть русскими. Евреи в земство не допускались.

В марте 1901 г. в Минской, Могилевской и Витебской губерниях вводятся земства. В составе земских учреждений преобладали и занимали руководящее положение русские дворяне. Распорядительными органами земств являлись уездные и губернские земские собрания, а исполнительными — губернские и уездные земские управы, избиравшиеся на 3 года из числа уездных и губернских земских собраний. По указу Николая II Минская городская дума наделялась правами и обязанностями уездного земского собрания, а городская управа — уездной земской управы.

В IV Государственной Думе депутаты от Прибалтики и Западных губерний в большинстве своем представляли местную администрацию или буржуазию, составлявшую все более серьезную конкуренцию немецкой и польской верхушки. Окрепнув экономически, национальная буржуазия развернула борьбу за

представительство в местном городском самоуправлении и за устранение административной опеки со стороны царских чиновников.

Примечания к главе IV

- ¹ *Арбузов Л.* Очерк истории Лифляндии, Эстляндии и Курляндии. СПб., 1912. С. 9.
- ² *Духанов М.М.* Отсейцы. Явь и вымысел. Рига, 1970. С. 5.
- ³ "Остзейцами" называли не немцев вообще и не всех немцев прибалтийских губерний, а только привилегированные сословия, управлявшие краем. См.: *Виграб Г.* Прибалтийские немцы. Юрьев, 1915.
- ⁴ *Матрикула* — родословная книга всех дворянских родов.
- ⁵ *Духанов М.М.* Остзейцы. Явь и вымысел.
- ⁶ *Зутис Я.Я.* Политика царизма в Прибалтике в I половине XVIII в М., 1937. С. 157—158.
- ⁷ *Духанов М.М.* Остзейцы. Явь и вымысел.
- ⁸ Свод местных узаконений губерний Остзейских. СПб., 1845. Кн. 2, ч. 1. Ст. 63, 190, 227.
- ⁹ Там же. Кн. 4, ч. 1. Ст. 1319—1359.
- ¹⁰ Там же. Кн. 2, ч.1. Ст. 293—294.
- ¹¹ Там же. Ст. 1319—1359.
- ¹² Там же. Ст. 397—435.
- ¹³ *Редукция* — изъятие имений у немецких баронов в казну, проведенное шведским правительством в 80—90-х гг. XVII в.
- ¹⁴ *Зутис Я.Я.* Остзейский вопрос в XVIII в Рига, 1946. С. 57—59.
- ¹⁵ По местным законам прибалтийские губернии управлялись до 80-х гг. XIX в.
- ¹⁶ *Зутис Я.Я.* Политика царизма в Прибалтике в первой половине XVIII в.
- ¹⁷ *Высоцкий И.К.* Очерки по истории объединения Прибалтики с Россией. Рига, 1910. С. 23.
- ¹⁸ *Зутис Я.Я.* Политика царизма в Прибалтике в первой половине XVIII в. С. 157—158.
- ¹⁹ *Мансырев С.П.* Поместное сословие в Прибалтийском крае // Труды юридического общества при Петроградском университете, VIII. СПб., 1914. С. 38.
- ²⁰ *Екатерина II.* Наказ, данный Комиссии о сочинении проекта Нового уложения / Под ред. Н.Д.Чечулина. СПб., 1907. С. 163.
- ²¹ Записки Екатерины Второй. М., 1909. С. 128.
- ²² Полное собрание законов Российской империи, 1-е собрание (далее ПСЗ-1). Т. 22. № 16256.
- ²³ Там же. №2218.
- ²⁴ См.: *Самарин Ю.Ф.* История Риги. Соч. Т. VII. С. 252—269. М., 1889; Письма из Риги. Соч. Т. VII. С. 3—159.
- ²⁵ *Петров А.В.* Город Нарва 1223—1900. СПб., 1901. С. 401.
- ²⁶ *Феоктистов И.* Город Нарва. Исторический очерк. СПб., 1904. С. 89.
- ²⁷ *Зутис Я.Я.* Политика царизма в Прибалтике в первой половине XVIII в. С 160—161.
- ²⁸ Белоруссия в эпоху феодализма. Минск, 1960. Т. 2. С. 21.
- ²⁹ Там же. С. 23—24.
- ³⁰ *Арбузов Л.* Очерк истории Лифляндии, Эстляндии и Курляндии. СПб., 1912. С. 17—18.
- ³¹ Там же. С 36
- ³² *Строев В.* Бироновщина и Кабинет минисгроа. М., 1909. С. 11, 135
- ³³ В 1569 г. состоялась Люблинская уния, согласно которой Великое княжество Литовское и Королевство Польское были объединены в одно федеративное государство Речь Посполитую, с одним королем, общим сеймом и сенатом. Польский король выбирался совместно и титуловался также Великим князем литовским.
- ³⁴ Кроме Занеманья, которое отошло к Пруссии

³⁵ Литовские статуты издавались в трех редакциях: 1529, 1566, 1588 гг. Статутом 1529 г. устанавливалось господствующее положение верхушки бояр — панов в государстве. Рада панов вместе с великим князем принимала участие в управлении государством и суде. Бояре были от этих дел отстранены, они должны были исполнять военные обязанности и могли управлять государственными имениями.

Статут 1566 г. объявил бояр людьми исключительно шляхетского сословия. Вводились выборные суды, и по примеру Польши разрешалось выбирать по территориальному принципу своих представителей в сейм и принимать участие в издании законов и управлении государством. Статут также утверждал право шляхетского сейма издавать законы.

Литовский статут 1588 г. окончательно установил крепостное право.

³⁶ Комитет создан в 1831 г., в 1848 г. закрыт и восстановлен 22 сентября 1862 г. на два года, 31 декабря 1864 г. закрыт окончательно.

³⁷ Российский Государственный исторический архив (далее РГИА). Ф. 1266, оп. 1, д. 98, л. 1—2.

³⁸ *Архипова Т.Г.* Комитет западных губерний 1831—1848 // Труды Московского государственного историко-архивного института. М., 1970. Т. 28. С. 513. Позднее его членами были: В.Н. Панин, П.Д. Киселев, И.В. Васильчиков, А.Х. Бенкендорф, А.И. Чернышев, Л.А. Покровский, А.Г. Строганов, А.Ф. Орлов, Ф.П. Вронченко и др.

39= Там же. С. 514.

⁴⁰ Четыре политические записки графа М.Н. Муравьева-Вилenskого // Русский архив. 1885 № 6. С. 186.

⁴¹ См.: *Миرونенко С.В.* Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX в. М., 1989. С. 3.

⁴² Основные законодательные акты, касающиеся высших государственных учреждений в России XVIII — первой четверти XIX столетия. Под ред. А.А. Кизеветтера. М., 1909. С. 73.

⁴³ Свод местных узаконений губерний Остзейских. СПб., 1845. Кн. II, ч.1. Ст. 3.

⁴⁴ Отчет генерала Головина по балтийскому краю. 1845—1848. СПб., 1963. С. 102—103.

⁴⁵ Например, специальный комитет 1804 г., особый комитет 1909 г и др.

⁴⁶ Подробнее см.: План государственного преобразования графа М.М.Сперанского. М., 1965.

⁴⁷ *Духанов М.М.* Остзейцы. Явь и вымысел С. 29—30.

⁴⁸ Там же. С. 30—31.

⁴⁹ *Захарова Л.Г.* Самодержавие и реформы в России. 1861—1874. (К вопросу о выборе пути развития) // Великие реформы в России 1865—1874. М., 1992. С. 27.

⁵⁰ ПСЗ-2.Т XXXVIII. № 39354, 40427.

⁵¹ Цит. по кн.: *Самбук С.М.* Политика царизма в Белоруссии во второй половине XIX в. Минск, 1980. С. 76.

⁵² Там же. С. 17

53= ПСЗ-3. Т. XVI. № 43532; т. XVIII. № 45736, 46263, 46336, 46415; т. XVI, № 49062.

54= См.: *Самбук С.М.* Политика царизма в Белоруссии во второй половине XIX в. С. 81.

⁵⁵ ПСЗ-2. Т. XVI № 49750; т. XVII. № 50607, 50642, 50675.

⁵⁶ См.: *Белевич Ф.Р.* Ограничения принципов судебной реформы 1864 г. и введение земских начальников в Белоруссии // Материалы к IX конференции молодых ученых // Общественные науки. Минск, 1964. С. 91.

57= ПСЗ-2 Т. II. № 57589.

⁵⁸ *Гармиза В.В.* Подготовка земской реформы 1864 г. М., 1957. С. 9

⁵⁹ Цит по кн.: *Зайончковский П.А.* Судебные и административные преобразования в Прибалтике // Проблемы общественной мысли и экономическая политика России XIX XX вв.: Сб. ст Л., 1972.

⁶⁰ *Пажитнов К.А.* Городовое и земское самоуправление. СПб., 1906. С. 13

- ⁶¹ *Нардова В.А.* Городское самоуправление в России в 60-х — нач 90-х гг XIX в. Л., 1984. С. 223.
- ⁶² Там же. С. 237.
- ⁶³ Гессен *И.В.* Судебная реформа. СПб., 1905. С. 3; *Филиппов М.А.* Судебная реформа в России. СПб., 1871—1875. Т. I—III.
- ⁶⁴ *Зайончковский П.А.* Судебные и административные преобразования в Прибалтике.
- ⁶⁵ Государственный архив Российской Федерации (далее — ГАРФ). Ф. Александра III, д. 533. Отчет Манасеина о ревизии Лифляндской и Эстляндской губ. л. 136, 159.
- ⁶⁶ Ревизия Манасеина / Под ред. А. Дризул. Рига, 1949. С. 53.
- ⁶⁷ Ревизия Манасеина // Изв. АН Эст. ССР. Серия общественных наук. 1961 №2. С. 146.
- ⁶⁸ *Зайончковский П.А.* Судебные и административные преобразования в Прибалтике. С. 41.
- ⁶⁹ Свод местных узаконении губерний Остзейских. Кн. I, ч. 2. Ст. 469
- ⁷⁰ Там же. С. 472.
- ⁷¹ *Зайончковский П.А.* Судебные и административные преобразования в Прибалтике. С. 44.
- ⁷² *Пажитнов К.А.* Городское и земское самоуправление. С. 38.
- ⁷³ Там же.
- ⁷⁴ ПСЗ-3. Т. XX. № 18854; см.: О преобразовании крестьянских и судебных учреждений. СПб., 1900. С. 1—3.
- ⁷⁵ *Рудин Н.* Новый волостной суд. СПб., 1914. С. 3.
- ⁷⁶ *Крастынь Я.П.* Революция 1905—1907 гг. в Латвии. М., 1952; *Гирдзияускаене И.П.* Революция 1905—1907 гг. в Литве // Революция 1905—1907 гг. в национальных районах России. М., 1955. С. 341—354; *Пальварде И.* 1905 г. в Эстонии. Л., 1925; *Мосберг Г.И.* Революция 1905—1907 гг. в Эстонии М., 1953.
- ⁷⁷ *Сидельников С.М.* Образование и деятельность I Государственной Думы. М., 1962. С. 31; Думский сборник. Государственная Дума первого созыва. СПб., 1906. С. 7.
- ⁷⁸ *Калинычев Ф.И.* Государственная дума в России: Сб. документов и материалов. М., 1957. С. 121; Законодательные акты переходного времени. 1904—1908. 3-е изд. СПб., 1909. С. 391.

Глава V ВЕЛИКОЕ КНЯЖЕСТВО ФИНЛЯНДСКОЕ И ЦАРСТВО ПОЛЬСКОЕ В СОСТАВЕ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Финляндия, ставшая объектом шведской агрессии с середины XII в., по Ореховскому мирному договору 1323 г. была окончательно включена в состав Шведского королевства, где пользовалась (в 1397 — 1539 гг.) административной и внутренней автономией, а затем (с 1581 г.) получила статус Великого княжества Финляндского. Однако в правовом и административном отношениях страна оставалась не только рядовой, но даже более бесправной, чем коренные шведские провинции. Она не имела подлинного самоуправления, которое в политическом отношении подчинялось центру. Хотя за Финляндией закреплялось право посылать своих представителей в шведский риксдаг (парламент), но количество ее делегатов здесь было такое же, как всего у одного города — Стокгольма. В риксдаг при этом избирались не финны, а представители местной шведской знати. Подобная система лишала, по сути, финское население права на собственное волеизъявление, возможности отстаивать через высшие органы власти и управления и свои, и общественные интересы всего края.

Во время Северной войны, когда военные действия перекинулись и на территорию Великого княжества Финляндского, русские войска в результате осады заняли в 1710 г. город Выборг. Российское государство обеспечивало тем самым выход к Балтийскому морю, а затем, после сражения при Напуз (1714 г.), овладело и всей

территорией Финляндии¹. Швеция по условиям Ништадтского (1721 г.) договора, как известно, уступила Лифляндию, Эстляндию, Ингрию (Ингерманландию), острова Эзель и Даго. Россия получила также часть юго-западной Карелии с г. Выборгом, который с 1713 г. стал центром созданной на отвоеванных землях Выборгской провинции в составе Санктпетербургской губернии. Что касалось России, то она брала обязательство возвратить Швеции Финляндию, а в отошедших к ней провинциях сохранить существовавшие права и привилегии, "евангелическую веру, кирхи и школы"².

В 1741 — 1743 гг. в ходе следующей русско-шведской войны российские войска, разгромив противника, заняли Финляндию вплоть до Улеаборга. Императрица Елизавета Петровна своим Манифестом от 18 марта 1742 г. объявила о введении здесь независимого от Швеции правления. В случае избрания наследником шведской короны епископа Любекского, принца Адольфа Фридриха Гольштинского (дяди Петра Федоровича, будущего царя Петра III) императрица обещала уступить Швеции занятые русскими войсками Абоскую, Бьернеборгскую и Эстерботинскую провинции Финляндии и Аландские острова. Шведская сторона, напутанная демонстративными маневрами русского флота и угрозой вторжения, согласилась составить "утвердительный акт" о "вечном мире". В акте содержалось четыре основных пункта мирного договора: 1) немедленное прекращение военных действий; 2) избрание принца Адольфа Фридриха наследником шведского престола и отказ Петра Федоровича от всяких притязаний на Швецию; 3) присоединение к России Кюменегорской провинции и Нейшлотского округа; 4) заключение мирного трактата. Подписанный 27 июня 1743 г. в г. Або (административный центр Финляндии) мирный трактат³ содержал 21 пункт, в которых повторялись условия Ништадтского мира 1721 г. Вместе с тем по Абоскому "вечному миру" русско-шведская граница в Финляндии отодвигалась до реки Кюмене, и таким образом ослаблялась угроза непосредственного нападения Швеции на Петербург. К России присоединялась юго-восточная Финляндия — Кюменегорская провинция с укрепленными городами Фридрихсгам и Вильманstrand, часть Саволакской провинции с городом и крепостью Нейшлот и другие, то есть все земли к востоку от реки Кюмене. В 1744 г. эти области в административном отношении объединились с ранее созданной Выборгской провинцией. Вместе все эти территории составили Выборгскую губернию с особым порядком управления. Были учреждены уезды: Выборгский, Фридрихсгамский, Кексгольмский, Вильманstrandский, Нейшлотский, Сердобольский. В 1784 г. Выборгская губерния преобразуется в наместничество, просуществовавшее до 1796 г. Император Павел I не только сохранил за Выборгской губернией прежние привилегии, но даже восстановил некоторые учреждения времен шведского владычества (в частности, лагманский суд). С воцарением Александра I не только сохраняется прежний статус Выборгской губернии, но с учетом особого положения в империи она преобразуется в Финляндскую губернию (1802 - 1811 гг.), то есть ее официально как бы приравнивали к таким окраинным губерниям, как Лифляндия, Эстляндия и Курляндия. В таком качестве Финляндская губерния просуществовала несколько лет. В результате очередной русско-шведской войны в 1808—1809 гг. Великое княжество Финляндское полностью отошло к России, что было подтверждено Фридрихсгамским миром от 15 сентября 1809 г.

Российское правительство не могло не учитывать традиции почти столетней истории так называемой Старой Финляндии, составлявшей в составе России самостоятельную губернию. Потом в 1811 г. ее вновь преобразуют в Выборгскую и передают под юрисдикцию Великого княжества Финляндского. Этот акт присоединения объяснялся рядом объективных причин, но прежде всего, конечно, стремлением царского правительства избежать политических и этнических конфликтов в Финляндии. Такой шаг объясняется и тревожной ситуацией в Европе после Великой французской революции. Поэтому прав был исследователь Э.К. Энгман, который еще в XIX в. писал, что целью российской политики было создание среди жителей

Финляндии настроения "дружественного, спокойного, довольного своим положением и заинтересованного во внешнем могуществе и силе России"⁴

Государственное управление и административное устройство Великого княжества Финляндского

Финляндия в составе России получила особый статус или, точнее, форму автономии. Следует отметить, что в отечественной и зарубежной литературе существуют различные мнения по данному вопросу. Основным предметом споров являлась проблема правовой, юридической базы финской автономии. Ряд авторов считают, что Великое княжество Финляндское было почти самостоятельным государством, находившимся в династической унии с Россией. Другие ученые и публицисты отрицают политический суверенитет княжества, рассматривая его в одном ряду с другими окраинами Российской империи⁵.

Вряд ли можно оспорить тот факт, что после вхождения в состав России княжество имело, несомненно, особый статус, который начал оформляться в 1808-1809 гг. Александр I в декабре 1808 г. распорядился представлять все финляндские дела на его личное рассмотрение. Еще раньше, в феврале, как известно, было опубликовано воззвание к финскому народу, составленное главнокомандующим русской армией в Финляндии генералом от инфантерии Ф.Ф. Буксгевденом и начальником его дипломатической канцелярии Ю.М. Спренгпортемом. В нем содержалось обещание созвать сейм и одновременно провозгласить присоединение Великого княжества Финляндского к Российской империи "наравне с остальными завоеванными провинциями". Спустя некоторое время царь объявил, что Финляндия "признается областью, российским оружием покоренной, и навсегда присоединяется к Российской империи", что было закреплено особым манифестом от 20 марта 1808 г. Александр I принял титул Великого князя Финляндского.

В "высочайшей" грамоте, подписанной царем 15 марта 1809 г., говорилось: "Произволением Всевышнего вступив в обладание Великим княжеством Финляндским, признали мы за благо сим вновь утвердить и удостоверить религию, коренные законы, права и преимущества, коими каждое состояние сего княжества в особенности и все подданные, оное населяющие, от мала до велика, по конституциям их доселе пользовались, обещая хранить оные в нерушимой и непреложной их силе и действии, в удостоверение чего и сию грамоту собственноручным подписанием нашим утвердить благоволим".

Это обещание было повторено 28 марта 1809 г. при открытии финляндского сейма в г. Борго, где Александр I произнес следующие исторические слова: "Я обещал сохранить вашу конституцию, ваши коренные законы. Ваше собрание удостоверяет здесь исполнение моего обещания".

Основы автономии Великого княжества Финляндского были заложены решениями Боргоского сейма с участием депутатов от всех сословий финляндского общества, когда император (великий князь) обязался "нерушимо хранить и оберегать" финляндские законы. Затем сейм принес присягу Александру I как императору всероссийскому и Великому князю Финляндскому и присягнул на верность служения стране. Такие же манифесты ("удостоверения") издавались и последующими русскими государями при вступлении на престол. В основе финляндских законов лежали такие государственно-правовые документы, как "Форма правления" 1722 г. и "Акт соединения и безопасности" 1789 г., которыми регулировалось положение Великого княжества Финляндского в составе Швеции. Эти документы наделяли монарха (ранее шведского короля, а теперь императора всероссийского) большой властью, которая в то же время была ограничена сословиями. Так, великий князь, обладая единоличным правом созыва сейма, не мог без его согласия утверждать новые и изменять старые законы, вводить налоги и пересматривать привилегии сословий, то есть законодатель-

ная власть принадлежала великому князю совместно с сеймом. За великим князем закреплялись широкие полномочия в области экономического (хозяйственного) законодательства: он мог издавать без участия представителей сословий (т.е. без сейма) правительственные постановления, имеющие силу закона, они касались общественного хозяйства и государственного управления, доходов и налогов, поступивших от использования коронной собственности и таможи. При этом в случае, если было уже издано постановление сейма по конкретному вопросу, оно могло быть изменено или отменено не иначе, как с согласия сейма. Великий князь мог выступать с законодательной инициативой перед сеймом, утверждал или отклонял законы и бюджет Финляндии, обладал правом помилования и возведения в графское и рыцарское достоинство. Представление интересов страны во внешней политике и вопросы обороны являлись исключительной его компетенцией.

В своей речи, произнесенной на сейме в Борго после обнародования манифеста, Александр I назвал этот документ "торжественным актом соединения"⁶. Слова императора были истолкованы как акт заключения договора между двумя сторонами. Хотя, строго говоря, он являлся таковым не по своей форме, а скорее по трактовке содержания манифеста. Текст "Акта соединения", отпечатанный и размноженный в тысячах экземпляров, был разослан во все приходы Финляндии для вечного хранения. Каждый гражданин Финляндии должен был знать и действительно, как показало время, знал об этом документе. Следует отметить, что это обстоятельство сыграло большую роль в дальнейшей истории российско-финляндских отношений; влияние его ощущалось на протяжении всех ста восьми лет (1809 — 1917 гг.) пребывания Финляндии в составе России. Можно сказать, что это во многом способствовало обретению Финляндией своей государственной независимости в декабре 1917 г.

Финская автономия не имеет аналогов в практике взаимоотношений России с другими, ранее инкорпорированными самостоятельными территориями (Казанское, Астраханское, Сибирское, Крымское ханства, Молдавия и др.).

Боргоский акт рассматривался в Великом княжестве Финляндском как договор между императором России и "законно избранными представителями финского народа" от всех четырех его сословий. Сознание своего особого правового положения глубоко укоренилось в Финляндии и стало одной из главных парадигм в общественно-политической жизни страны.

Александр I дал заверение Боргоскому сейму, что "кроме учреждения милиции и образования регулярных войск на собственные Его Величества средства... никакой другой способ рекрутской или же военной конскрипции не будет иметь места в Финляндии"⁷. В соответствии с этим заверением до 1867 г. Великое княжество Финляндское имело наемные войска, численность которых в иные годы достигала 4500 человек. С 1868 по 1881 г. Финляндия содержала лишь один гвардейский батальон, да и то не полностью на свои средства. С введением всеобщей воинской повинности Финляндия получила не только фактически, но и юридически свою особую национальную армию, которая, однако, не могла быть выведена за пределы княжества и предназначалась лишь для обороны.

Таким образом, Финляндия в составе Российской империи стала обладать областной автономией, причем настолько широкой, что граничила с автономией, основанной на династической унии, хотя юридически такое положение не было оформлено законодательными документами.

В Великом княжестве Финляндском царь обладал правами конституционного монарха. Основными органами власти в стране были сейм, сенат, а также генерал-губернатор и министр статс-секретарь. Правда термин "сейм" применительно к парламенту княжества использовался только в русской литературе, на месте же до 1906 г. употреблялось шведское наименование — "ландлаг", и только позднее стало входить в обиход собственно финское название — "валтиопяйвят" (или "валтиосядют"). Сейм состоял из четырех сословных камер, заседавших отдельно, в нем были представлены:

рыцарство, дворянство, духовенство, бюргерство (горожане) и крестьяне. Право представительства в палате дворянства принадлежало старшему в дворянском роде. Палата духовенства состояла из архиепископов, епископов и депутатов, избранных духовенством, университетом и преподавателями. Что касается палаты крестьян, то выборы депутатов производились электорами, то есть особо избранными лицами. Хотя финляндский сейм должен был созываться каждые пять лет, со временем он стал собираться все реже и реже и в конце правления Александра I уже не созывался.

Вступая на престол, император Николай I (1825—1855) в особом манифесте к финскому народу гарантировал неприкосновенность основных законов Великого княжества Финляндского. Правда, обходясь вслед за Александром I без сейма, он как бы и не нарушал обещаний, данных на Боргоском сейме. Согласно шведским законам, с чисто правовой точки зрения сохранявшим силу и после присоединения Финляндии к России, созыв сейма всецело зависел только от воли монарха, обладавшего, таким образом, большими полномочиями в законодательной сфере и в области управления.

В июле 1809 г. Финляндия впервые за время своего пребывания в составе России получила право на создание правительства. В качестве такого органа был учрежден Правительственный Совет. С февраля 1816 г. преобразован в Императорский Финляндский Сенат, членами его могли стать только местные уроженцы, назначавшиеся великим князем на три года. Полностью автономный во внутренних делах Сенат состоял из двух независимых друг от друга департаментов: экономического (по русской терминологии — хозяйственного), ведавшего общегражданским управлением; юридического, составлявшего высшую судебную инстанцию и наблюдавшего за отправлением правосудия. При сенате состоял прокурор, обязанный следить за точным соблюдением должностными лицами законов. Правительственные решения, как правило, принимались на заседаниях экономического департамента, реже — на пленуме обоих департаментов.

Представитель верховной императорской власти — генерал-губернатор назначался царем и состоял по должности председателем Финляндского Сената. Однако, не обладая правом непосредственных докладов великому князю, он оказывал влияние на управление страной путем представления особого мнения по постановлениям Сената. Генерал-губернатор не мог приостанавливать уже принятые решения Сената, но именно он председательствовал на общих заседаниях (пленумах) обоих департаментов, когда рассматривались законопроекты, вносимые императором (великим князем) на сейм, а также законопроекты, представленные сеймом на утверждение императора. В вопросах поддержания общественного порядка генерал-губернатор руководил деятельностью губернаторов на местах независимо от Сената.

В административно-территориальном отношении Финляндия в 1811 г. состояла из восьми губерний, и такое устройство сохранилось вплоть до декабря 1917 г.: Або-Бьернеборгской (с центром в I. Або); Вазаской (с центром в г. Ваза); Выборгской (с центром г. Выборг); Куописской; Нюландской; Санкт-Михельской (Сен-Михельская); Тавастгусской; Улеаборгской.

Сенат руководил деятельностью созданных между 1811—1816 гг. центральных правительственных учреждений Великого княжества: Коллегиума Медикума, Главной таможенной дирекции, Главного управления лоцманского и маячного ведомств, Почтовой дирекции, Управления по расчистке порогов и строительству каналов. Юридический департамент выполнял роль Верховного суда Финляндии и состоял из девяти членов и вице-председателя Сената. При экономическом департаменте существовало девять экспедиций, соответствовавших по статусу министерствам, важнейшие из которых — финансовая, камерная, юстиции, полиции, гражданская и др. Начальники экспедиций (министры) назначались императором на трехлетний срок и с 1857 г. стали носить звание сенатора. Экономический департамент возглавлялся вице-председателем Сената — он фактически исполнял роль премьер-министра.

В связи с фактической независимостью финляндской администрации в Петербурге стала действовать с 30 октября 1809 г. особая Комиссия по делам Финляндии для представления финляндских дел на имя императора; затем вскоре ее преобразовывают в Комитет по делам Финляндии. В 1824 г. генерал-губернатору Финляндии А.А. Закревскому предоставляется право докладывать императору непосредственно, что поставило его выше Финляндского Сената. В связи с этим встал вопрос об уточнении объема полномочий и функциях Комитета как органа, специально созданного в качестве посредника между местными властями и правительством России. Но поскольку правительство "персонифицировалось в императорскую особу", это привело в конце концов к ликвидации Комитета (17 марта 1826 г.). Однако его чисто технические функции перешли к вновь учрежденному Статс-секретариату по делам Великого княжества Финляндского. 23 декабря 1834 г. Статс-секретариат был преобразован в ведомство министра статс-секретаря Великого княжества Финляндского, т.е. это учреждение достигло ранга имперского министерства. В 1857 — 1891 гг. при нем действовал носивший совещательный характер Комитет по финляндским делам. Статс-секретариат по своей природе — это совершенно уникальное учреждение не только в нашей российской истории, но и вообще в практике международных отношений. Великое княжество Финляндское не имело своего внешнеполитического ведомства, так как ее внешняя политика была единой с Россией; чисто теоретически эта деятельность могла осуществляться лишь через Министерство иностранных дел России. Однако в практике отношений между княжеством и империей роль своеобразной внешнеполитической инстанции играл Статс-секретариат. Министр статс-секретарь мог докладывать о делах Финляндии непосредственно императору, минуя министра иностранных дел страны. В отличие от всех других царских министров его принимал сам император. Он имел доступ к председателю Совета министров России на доклад о делах своего ведомства. Все это, несомненно, ставило министра статс-секретаря в особое привилегированное положение, создавая образ некоего представителя Финляндии при российском дворе. Любопытная деталь: последний из министров статс-секретарей Карл Энкель после провозглашения независимости Финляндии был назначен в 1917 г. министром иностранных дел нового государства и ее первым дипломатическим представителем при Совете Народных Комиссаров в Петрограде.

Известно, что во время шведского владычества финская национальная культура игнорировалась, а то и подавлялась. И вот с присоединением к России в стране начало распространяться просвещение, пробуждалось и национальное самосознание финнов. Все настойчивее раздавались требования о получении образования на финском языке, назначении чиновников, понимающих родную речь, об устройстве школ и учебных заведений для подготовки чиновников, судей, издания финских газет и книг. "Таким образом, — по справедливому замечанию А. В. Игельстрома, — национальный вопрос сразу же отлился в форму вопроса о языках, и национальное движение выразилось в борьбе за права языков — финского и шведского"⁷.

Поскольку российские власти сохранили политические, правовые, экономические и другие особенности Финляндии, то, естественно, и в области языка, культуры они придерживались сложившихся ранее местных традиций. Государственным языком Финляндии остался шведский, и именно на нем была первоначально узаконена переписка в пределах Финляндии, а также между государственными учреждениями Великого княжества Финляндского и Российской империей. Правда, в переписке генерал-губернатора и Статс-секретариата по делам Финляндии с императором в период 1809 — 1856 гг. употреблялся и французский язык, на котором принято было изъясняться в ту пору в среде русского дворянства. Предоставляя право высшим финляндским государственным учреждениям сноситься с высшими государственными учреждениями в Петербурге на французском языке, российское правительство уже тем самым на практике выделяло Финляндию среди прочих частей империи. Начиная с'

1841 г. в княжестве проводились реформы просвещения и образования. Так, в частности, был включен в программу местных школ финский язык, учреждена первая кафедра финского языка в Гельсингфорсском университете и т.п. С 1850 г. разрешается издание на финском языке религиозной, исторической, экономической литературы, памятников финского народного творчества и трудов Финского литературного общества. В 1858 г. стали открываться лицеи с преподаванием на финском языке. Первое распоряжение, признавшее в принципе равноправие шведского и финского языков в суде и администрации, относится к 1863 г. — именно тогда на смотре войск в Тавастгусте император Александр II подписал манифест, объявлявший равноправие финского народа со шведским "во всем, что касается финского населения". Все судебные и административные органы Великого княжества Финляндского были обязаны "впредь беспрепятственно принимать бумаги и документы на финском языке".

Через двадцать с небольшим лет последовал рескрипт об официальном установлении финского языка как государственного языка Финляндии. Все это способствовало развитию национальной культуры и языка: если в начале XIX в. в Финляндии издавалась всего одна газета на шведском языке, то в начале XX в. уже 328 газет, в том числе 232 — на финском, 92 — на шведском, 3 — на немецком и 2 — на русском языке.

За годы пребывания в составе империи экономика Финляндии, развивавшаяся под сенью охранительных пошлин и различных привилегий, стала прогрессировать даже по сравнению с промышленно развитыми частями Российской империи (Центрально-промышленным районом, Петербургом, Донбассом, горнозаводским Уралом). Уровень промышленного производства Финляндии в 1905 г. увеличился в 300 раз по сравнению с 1840 г.⁸ По темпам развития в расчете на душу населения страна стала опережать в полтора раза промышленно развитые регионы Европейской России. Финляндия превратилась в одну из самых передовых и культурных окраин России. Разумеется, в значительной степени это объясняется ее особым, привилегированным положением по сравнению с другими национальными регионами. Некогда угнетенная народность оформилась в самостоятельную нацию, войдя в состав империи, княжество стало обладать всеми атрибутами политической автономии. Такого положения не достигала ни одна завоеванная или присоединенная к империи национальная окраина. Достаточно отметить, что вошедшие в ее состав примерно в то же время Крым и Грузия утратили не только свою государственность, но и областную автономию, будучи реорганизованы в обычные губернии России.

Важной исторической вехой в новейшей истории Финляндии стал 1863 год, когда в Гельсингфорс после более чем полувекового перерыва собрался финляндский сейм. Он положил начало демократическим реформам, укрепившим автономный статус Великого княжества Финляндского. Открывая финляндский сейм в 1863 г. (в то время, когда в Польше — другой окраине России бушевало пламя восстания), в своей речи император Александр II подчеркнул: "Вам, представителям Великого Княжества, надлежит показать достоинством и умеренностью ваших прений, что в руках народа мудрого, готового работать в согласии с монархом, либеральные учреждения, далеко не быв опасными, становятся гарантией порядка и благоденствия"⁹. На сессиях сейма 1863 г. и 1867 г. окончательно складывается его четырехпалатная структура (дворянская, духовная, бюргерская и крестьянская курии). В каждой из курий начали формироваться свои парламентские политические группировки. Реформа 1869 г.¹⁰ сохранила такой сословный принцип представительства в сейме и его структуру. Поначалу периодичность созыва сейма была один раз в пять лет, но уже с 1882 г. он стал созываться через каждые три года, а в последующем — еще чаще. Правом законодательной инициативы сейм наделялся согласно манифесту Александра II от 13 июня 1886 г. Он представлял императору свои заключения о военной организации Великого княжества, государственных налогах, финансах, учреждениях местного управления. Таким образом, политическая активность, объем прав и значение финляндской

законодательной власти стали возрастать. Финляндия "мирно перешла к либеральным преобразованиям"¹¹, в отличие от губерний Центральной России, где буржуазные реформы 60-х гг. XIX в. вызвали рост революционных настроений и приводили к возникновению крестьянских волнений. Все это дало основание известному славянофилу И.С. Аксакову заметить: "Как спокойно и свободно могут жить и благоденствовать под покровом России даже совершенно чуждые ей народности, если только их развитие совершается не в духе вражды и ненависти к России"¹². В этой связи интересны также слова видного общественного деятеля той поры Г.Д. Щербачева: "Грустно для каждого русского видеть, что завоеванная русской кровью провинция пользуется такими правами и преимуществами, которых не имеет Россия". Как ни парадоксально, но именно стабильность внутривластного положения в Финляндии рассматривалась царским правительством как доказательство преданности народов окраин престолу. В этой связи патриотически настроенные монархисты все чаще задавались такими вопросами: "Если Финляндия имеет свое представительное собрание, то по каким причинам Россия лишена права на такое политическое устройство? Неужели русские дворяне менее преданны царю, чем финляндские бароны, русский народ не так любит своего царя, как финны — бывшие шведские подданные?"

Функциональные полномочия Сената, игравшего роль местного правительства, были окончательно сформулированы в Уставе Сената 1892 — 1896 гг. Так, общему собранию Сената уже в 1869 г. было разрешено самостоятельно решать ряд дел, связанных с управлением княжеством. Сельская (1865 г.) и городская (1873 г.) реформы установили выборность органов местного самоуправления. В 1864 — 1905 гг. на территории княжества существовал Финляндский военный округ (в 1905 г. присоединен к Петербургскому военному округу). По военной реформе 1878 г. Финляндия получила право на формирование своих национальных вооруженных сил с собственными уставами.

Своеобразие положения заключалось в том, что Финляндия стала развитой страной и любая необдуманная попытка унификации здесь могла привести к конфликту. Понимание такой ситуации нашло отражение в ряде официальных документов того времени. В составленном в 1872 г. Статс-секретариатом страны "Очерке устройства правления Великого княжества Финляндского", одобренном императором Александром II, особо подчеркивалось, что за всю историю пребывания Финляндии в составе России в этом крае "никакого нововведения вне установленного порядка (т.е. неконституционным путем) производимо не было". Вместе с тем четко и недвусмысленно утверждалось, что автономия Финляндии "не имеет ни малейшего характера политической внешней самостоятельности".

Усиливавшееся с середины 80-х гг. XIX в. стремление унифицировать российское и финляндское уголовное право не получило поддержки царских властей. Правда, подчинение в 1890 г. финляндской почты российскому Министерству почты и телеграфа объективно положило начало объединению некоторых имперских ведомств (в области таможни, денежной системы, вооруженных сил, законодательства и административного управления). Александр III вместе с тем в своем именном императорском рескрипте (от 28 февраля 1891 г.) заявил, что он как царь будет строго соблюдать все права и привилегии Финляндии, дарованные предыдущими монархами. По авторитетному свидетельству премьер-министра России С.Ю. Витте, император лично "не любил, а терпел" финляндскую конституцию. Александр III, понимая необходимость преодоления разобщенности между финляндским и российским законодательством, тем не менее "не мог одобрить путь отрицания финляндской конституции". Витте приводит такое его высказывание: "Мне финляндская конституция не по душе. Я не допущу ее дальнейшего расширения, но то, что дано Финляндии моими предками, для меня так же обязательно, как если бы это я сам дал. И

незыблемость управления Финляндией на особых основаниях подтверждена моим словом при вступлении на престол"¹³

Тем не менее Манифестом от 3 февраля 1890 г. и изданным на его основании законом от 29 июня 1901 г. из юрисдикции финляндского сейма были изъяты и переданы в верховные инстанции империи вопросы, "имеющие общегосударственное значение". Отныне все такого рода вопросы, касавшиеся Финляндии, должны были после их обсуждения на сейме проходить через Государственный совет империи с участием финляндских представителей. После этого они могли поступать на окончательное утверждение царя. Однако издание такого манифеста рассматривалось как нарушение, поскольку законы для Финляндии, как было установлено, "даруются монархом при содействии собственных учреждений страны", и законопроекты должны обрабатываться земскими чинами (т.е. депутатами сейма) в виде решения, которое монарх может либо утвердить без изменений, либо отклонить. При этом в соответствии с практикой "решение чинов должно быть утверждено монархом без изменений". М. Бородин, комментируя эти положения из представления финляндского сената по поводу царского манифеста, приходит к выводу, что в Финляндии власть императора была ограничена: как конституционный монарх он пользовался лишь правом отлагательного вето, но сам решать дела не мог¹⁴.

Таким образом, с конца XIX в. дарованные Финляндии "вольности" стали подвергаться самым явным ограничениям. Автономии Великого княжества Финляндского угрожала серьезная опасность со стороны правящих кругов России. Особенную роль в этом процессе сыграли А.Н. Куропаткин, Н.И. Бобриков, а также П.А. Столыпин и его ближайшие сподвижники.

"Реформы генерал-губернатора Бобрикова, — отмечал А.В. Игельстром, — начались с армии. Финляндцам предложили отказаться от своего войска, выставлять столько солдат, сколько потребует военное министерство, и посылать их на службу в Россию. Сверх того, им было предложено уплачивать 10 миллионов марок ежегодно для уравнивания финансовой тяготы военного бюджета... Вслед за военною последовали и другие "реформы": уничтожение свободы союзов и собраний, введение русского языка в делопроизводство сената и центральных учреждений, гонение на прессу, смещение чиновников и судей, назначение на губернские должности русских уроженцев"¹⁵.

Курс на ограничение автономии Великого княжества Финляндского ярко проявился в программе упомянутого выше генерал-губернатора Финляндии Н.И. Бобрикова: он ликвидировал финские вооруженные силы, усилил русификацию администрации и школьного образования; полностью или частично закрыл 72 периодических издания и ряд общественных организаций, высылал за пределы княжества оппозиционных политических деятелей. Положением от 20 марта 1903 г. ему были предоставлены "особые полномочия", в том числе право закрывать торговые и промышленные заведения, частные общества, высылать неугодных лиц за границу в административном порядке. Действия Бобрикова вызвали широкий протест финляндской общественности. Ответом на такую политику стала кампания массового неповиновения указам и распоряжениям центральной власти. 3 июня 1904 г. Бобриков был убит Е. Шауманом — сыном бывшего финляндского сенатора¹⁶.

Первая русская революция отозвалась в Великом княжестве стачкой в октябре 1905. В ходе ее финские рабочие обнародовали 19 октября (1 ноября) "Красный манифест", содержащий требования об отставке членов Сената, отмене манифеста 1899 г. и последовавших за ним указов о проведении реформы сейма. В ответ на это 22 октября 1905 г. Николай II подписал "высочайший" манифест, которым отменялись все постановления генерал-губернатора Бобрикова, принятые ранее без согласия финляндского сейма. Соответствующей грамотой созывался чрезвычайный сейм для составления проекта нового устава на основе прямого, всеобщего, равного и тайного голосования¹⁷. Этим манифестом царь торжественно признал "подлежащими

осуществлению" петиции земских управ Финляндии от 31 декабря 1904 г. Последнее заседание финского сословного сейма состоялось 18 сентября 1906 г.; несколько раньше, 20 июля, сейм принял решение о его преобразовании в однопалатный парламент ("эдускунту"). Новый сейм был созван 23 мая 1907 г., и эта дата считается днем рождения современного парламента Финляндии. Таким образом, с 1907 г. княжество фактически стало республиканской страной с однопалатным парламентом, с европейской системой политических партий.

Между тем с июня 1908 г. все финляндские дела начали представлять на рассмотрение императора после их обсуждения в Совете министров, что противоречило решениям Боргоского сейма. Сопrotивление сейма такому давлению со стороны российских властей оборачивалось регулярным его роспуском. В 1907—1911 гг. финляндский сейм распускался четыре раза, а с 1909 г. в Сенат и другие структуры высшего управления вместо ушедших в отставку сенаторов стали назначаться русские чиновники.

Спустя пять лет после Манифеста через Государственную Думу и Государственный совет проводится закон "О порядке издания касающихся Финляндии законов и постановлений общегосударственного значения". Тем самым наносится новый чрезвычайно чувствительный удар по финляндской политической автономии. Законом предусматривалась программа унификации законодательства, государственной и экономической жизни Финляндии с общероссийскими нормами. Государственная Дума и Государственный совет надеялись правом издавать законы и для Финляндии, что нарушало принцип разграничения законодательств России и Финляндии. Комментируя этот документ, Л. Мехелин писал, что это "является неправомерно изданным законом, так как законодательные установления империи не имеют права издавать закона, изменяющего основные законы Финляндии"¹⁸. Против данного закона высказался и М. Ковалевский: "он не считается с требованием финляндской конституции, по которой ни один закон, в том числе и основной, и никакой налог не может считаться легально установленным без согласия сейма — согласия, которое в данном случае не имеют в виду испросить"¹⁹.

Многие русские ученые смотрели на Финляндию как на самостоятельное государство. Так, по мнению А. Романовича-Словатинского, Финляндия "не инкорпорирована, но находится в унии с империей, в унии реальной, но не личной, так они связаны неразрывно; личная же уния бывает временной"²⁰. Такой же точки зрения придерживался Б. Чичерин: "Не может быть ни малейшего сомнения, что Финляндия присоединена к России не как завоеванная область, а как отдельное государство, неразрывно связанное с Россией, но имеющее свою особенную конституцию. Эта связь есть то, что в государственном праве называется реальным соединением... Задача состояла в том, чтобы поставить покоренную страну в такое положение, чтобы ей выгодно было оставаться в соединении с Россией, а не стремиться к отторжению... Единственное желание Финляндии состоит в том, чтобы ее не трогали и позволили ей мирно развиваться под охраною учреждений, дарованных ей русскими царями"²¹.

Однако другие ученые и политики рассматривали Финляндию как одну из российских провинций, хотя и наделенную более широкой автономией. Отрицая за ней какие бы то ни было существенные права на самостоятельность, кроме тех, которые дарованы императором России, они считали, что последние могут быть отняты, сокращены или же, наоборот, расширены. Исходя из того что Финляндия — это инкорпорированная провинция России, они убежденно доказывали: "Нельзя указать ни одного акта русского правительства, которым бы присоединенная провинция превращалась в государство"²². Автор приведенной выше цитаты Н. Коркунов подчеркивал, что Финляндии была предоставлена широкая местная автономия, но Россия "не должна допускать полного ее отчуждения от себя, доходящего до обособления ее в отдельное государство с особым подданством и с особой территорией". В таком же ключе высказывался и А. Алексеев: "Финляндия никогда

самостоятельным государством не была и потому в договорные отношения с Россией вступать не могла. Финляндия не присоединялась, а была присоединена к России. Связь между Россией и Финляндией основывается на договоре не между Финляндией и Россией, а между Швецией и Россией. Финляндия не самостоятельное государство, связанное с Россией реальной унией, а инкорпорированная Россией провинция"²³. Действительно, царское правительство не делало в свое время никакого секрета из того факта, что Финляндия необходима России для "сохранения безопасности", о чем сказано и в манифесте Александра I, то есть из военно-стратегических соображений. Известно, что присоединение Финляндии к России было легитимировано в глазах царизма согласием, данным в Эрфурте Наполеоном I²⁴. После присоединения Финляндии к России в 1809 г. Александр I старался заручиться (в 1812 г.) гарантиями со стороны Швеции на право России на Финляндию. "Приобретение, которое округлило нашу северо-западную границу, должно считать по справедливости драгоценнейшим из всех приобретений Александровых; завоевание Финляндии есть несокрушимый щит безопасности России со стороны Швеции"²⁵ — так сформулировал еще в 1848 г. официальную точку зрения на эту проблему видный русский ученый К. Арсеньев.

Между тем известно, что еще М.М. Сперанский выдвинул принцип: "Финляндия есть государство, а не губерния". Видимо, поэтому на Финляндию с самого начала и не распространялись действия правительственных учреждений России. Непрерывное увеличение особых прав этой окраины усиливало ее обособленность от остальной империи. Соглашаясь предоставлять Финляндии время от времени права на национально-культурную и политико-административную автономию, царское правительство полагало, что будет гарантировать единство и согласие Финляндии и России.

Дискуссию о реальном статусе Великого княжества Финляндского разрешила сама история. В преддверии и в годы первой мировой войны на территории Финляндии было объявлено военное положение. Местное гражданское управление было подчинено военному командованию, резко ограничившему свободу собраний, печати, объединений, что обострило русско-финляндские отношения. Автономия Финляндии была восстановлена после Февральской революции 1917 г. Однако, когда финляндский сейм принял 5 июля "Закон о власти", Временное правительство распустило сейм. Тем не менее 2 ноября сейм провозгласил себя носителем верховной власти в стране, а 23 ноября объявил Финляндию суверенным государством в границах 1812 г. Независимость Финляндии была признана Совнаркомом Советской России и утверждена 22 декабря 1917 г. Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом.

Царство Польское

В 1815 г. на Венском конгрессе решалась судьба польских земель, которые после разделов Речи Посполитой входили в состав княжества Варшавского. Конгресс постановил передать основную территорию княжества Российской империи, а небольшую ее часть поделить между Пруссией и Австрией. Отошедшие к империи польские земли составили так называемое Царство Польское. Александр I подписал 27 июня 1815 г. в Варшаве особую конституцию, по которой оно провозглашалось отдельным (автономным) государством со своим парламентом и армией²⁶ Царство Польское связано династическими узами с Россией, так как русский царь являлся одновременно польским королем. Российскому императору в качестве польского короля принадлежала вся полнота исполнительной власти; он имел право изменять бюджет страны и на неопределенное время откладывать созыв польского сейма (парламента). На период своего отсутствия в Варшаве царь назначал наместника.

Законодательная власть осуществлялась совместно русским императором (королем) и сеймом, созывавшимся раз в два года сроком на 20 дней. Польский парламент состоял из двух палат: сената и палаты депутатов (или польской избы). Палата депутатов насчитывала 77 депутатов от дворянства и 51 депутата от других сословий, выбиравшихся на собраниях сеймиков и гмин на шесть лет, с переизбранием каждые два года одной трети их состава.

Сейм имел право принимать или отвергать все представляемые правительством законопроекты и обсуждать его ежегодные отчеты. Он обсуждал вопросы, предлагаемые царем, проекты различных законов, бюджет. Проект, принятый в обеих палатах большинством голосов, подавался царю, который после одобрения придавал ему силу закона. Сенат кроме законодательных функций имел право контролировать правильность выборов в палату депутатов и являлся высшей судебной коллегией. Он предавал суду высших должностных лиц, рассматривал дела о государственных преступлениях.

Высшее правительственное учреждение Царства Польского — Государственный совет — разрабатывал законопроекты, утверждаемые сеймом. Он состоял из Административного совета и Общего собрания, которое обладало правом предавать суду лиц административного ведомства (за исключением тех, кто подлежал сеймовому суду), разрешать конфликты между судебной и административной властью. В его компетенцию входило рассмотрение ежегодных отчетов министерств, контроль за нарушениями конституции и т.д.²⁷

Председателем Административного совета являлся наместник, а его членами — пять министров и назначаемые царем высшие чиновники. В Царстве Польском функционировали 5 правительственных комиссий (министерств): вероисповеданий и народного образования, справедливости, внутренних дел и полиции, военное, финансовое и казначейства; в состав каждой входили министр (он же председатель) и несколько государственных советников. Делопроизводство велось на польском языке, все должности, как гражданские, так и военные, предоставлялись лишь полякам. Министры подчинялись сеймовым судам и привлекались к ответственности за нарушение конституции, законов и царских указов. Независимость и несменяемость судей гарантировались конституцией. Высший трибунал рассматривал в последней инстанции все гражданские и уголовные дела²⁸.

Польская конституция 1815 г. считалась одной из наиболее либеральных в тогдашней Европе. Пассивным избирательным правом обладали лица с 30-летнего возраста, платившие 100 злотых налога в год, а активным — шляхтичи-землевладельцы (с 21 года), священники, учителя, ремесленники, купцы, арендаторы и др. В конституции провозглашались гражданские свободы, большая часть которых оставалась только на бумаге. Польский язык объявлялся официальным государственным языком²⁹.

Наместником Царства Польского был назначен генерал Юзеф Зайончек. После его смерти в 1826 г. этот пост оставался свободным, а все функции перешли к Административному совету. При царе, в качестве посреднической инстанции между ним и наместником, состоял министр статс-секретарь. Императорским комиссаром при Административном совете в нарушение конституции был назначен получивший большие полномочия российский сенатор Н.Н. Новосильцев.

В административном отношении Царство Польское было разделено на 8 воеводств: Калишское, Мазовецкое, Плоцкое, Августовское, Подляское, Сандомирское, Люблинское и Краковское (без г. Кракова), которые, в свою очередь, делились на 77 поватов и 51 гмину. Во главе воеводств стояли правительственные воеводские комиссии и выборные воеводские советы — органы местного самоуправления.

Как уже говорилось, гмина была низшей административно-территориальной единицей, во главе которой стоял войт, как правило, местный помещик, осуществлявший здесь административную, полицейскую и судебную власть. Но лишь

немногие помещики исполняли непосредственно обязанности войтов, остальные реализовывали властные полномочия через назначаемых ими лиц недворянского происхождения. Это были владельцы или арендаторы имения, которые могли сами исполнять обязанности войта или предложить своего кандидата, подлежавшего утверждению правительственной Комиссией внутренних дел.

При войте функционировал совещательный орган гминный совет, который состоял из входивших в гмины владельцев имений, промышленных заведений и т.д. Распоряжения войтов исполнялись особыми солтысами, избираемыми жителями каждой деревни из своей среды³⁰.

Членов воеводских и гминных советов выбирали на сеймиках и гминных собраниях, где составлялись и списки кандидатов на административные и судебные должности³¹.

Царство Польское оставалось аграрной страной с маленькими городками и местечками. Самый крупный город — Варшава — насчитывал чуть более 100 тыс. жителей. Здесь действовал магистрат, в остальных же городах создавались гминные управления.

В 1816 г. учреждается тайная полиция, создается корпус жандармов, размещавшийся в Варшаве, а также в воеводских и уездных городах. Тайная полиция была связана с администрацией при посредстве правительственной Комиссии внутренних дел и полиции. В Варшаве существовала также муниципальная полиция, подчиненная вице-президенту города.

В марте 1818 г. впервые начал работу польский сейм, на котором выступил Александр I. Хотя по конституции сейм должен был собираться каждые два года, за 15 лет он созывался всего четыре раза.

В первые годы после принятия конституции польские власти обладали реальной административной властью, и это был период своеобразной автономии. Но, как уже отмечалось, более или менее спокойная поначалу политическая обстановка постепенно обострялась. Все это вылилось в конце концов в вооруженное выступление 1830 г. против царизма, которое также было жестоко подавлено.

В мае 1830 г. собрался последний польский сейм, а 1 ноября 1831 г. было создано временное правительство во главе с сенатором Энглем. Однако вскоре он ушел в отставку, и председателем Временного правительства назначили генерала Паскевич-Эриванского, прославившегося диктаторскими методами правления.

Управление Царства Польского в 30-х гг. XIX в.

После восстания 1830 - 1831 гг. Николай I отменил польскую конституцию и все конституционные гарантии и заявил, что Царство Польское, как страна, завоеванная русским оружием, отныне будет составлять одну из частей Российской империи и управляться на основании особого Органического статута, обнародованного в феврале 1832 г.³² Основная его идея заключалась в административном слиянии Царства Польского с империей и установлении такого порядка, который бы исключал повторение подобных восстаний. Органический статут впервые официально провозглашал принцип русификации края. Он состоял из пяти глав: общих положений, о высшем местном управлении, о дворянских собраниях, окружных собраниях и воеводских советах, о собраниях областных чинов, о судебной власти. В соответствии со статутом распускался сейм, упразднялась национальная армия. Управление Царством Польским возлагалось на Административный совет во главе с наместником. Совет состоял из директоров комиссий, ведавших различными отраслями управления, главного контролера и других лиц, специально назначаемых правительством. При нем состоял статс-секретарь по делам Царства Польского, который докладывал о делах, поступающих от наместника, и сообщал ему о воле государя.

Упразднилась правительственная военная комиссия, но сохранились комиссии внутренних и духовных дел и народного просвещения, юстиции, финансов и казначейства, которые подчинялись непосредственно Совету управления под председательством наместника. Сохранялся Государственный совет Царства Польского, при нем учреждалась дипломатическая канцелярия для сношений с пограничными государствами. Продолжали функционировать и прежние воеводские комиссии, состоявшие из президента и комиссаров правительства. Городские власти избирались общегородскими собраниями. Собрания дворянства, городских и сельских обществ должны были избирать членов совета воеводств, а те — избирать судей двух первых инстанций, предлагать кандидатов для замещения административных должностей и докладывать о нуждах воеводства. Сохранялась несменяемость судей и мировой инстанции, делопроизводство велось на польском языке³³.

Таким образом, Органический статут, заменявший собой конституцию 1815 г., оказался также достаточно либеральным. Однако не был реализован, так как в Польше продолжалось революционное брожение, готовились новые выступления. В этой связи в 1834 г. здесь вводится военное положение, которое официально уже потом не отменялось. Все это отодвигало реализацию статута 1832 г. на неопределенное время.

Сосредоточив в руках своего наместника гражданскую и военную власть, царское правительство встало на путь ликвидации местных особенностей в административном устройстве польских земель, постепенно распространяя на них общероссийскую систему управления. 27 мая 1836 г. в Государственном совете Российской империи учреждается департамент дел Царства Польского для согласования местного законодательства с общеимперским, просуществовавший более четверти века. 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 уголовных.

Идея слияния Царства Польского с Российской империей проходит красной нитью в государственном законодательстве до середины 50-х гг. XIX в. В 1839 г. создается Варшавский учебный округ, подчиняющийся Министерству народного просвещения; ведомство путей сообщения Польши (в 1846 г.) переподчиняется центральной власти. В 1841 г. в Царстве Польском вводятся российские деньги, в 1848 г. — русские стандарты и вес, в 1850 г. ликвидируются таможенные границы и устанавливается таможенный тариф.

Еще в 1836 г. польское дворянство получило сословные права, сближающие его с российским, позднее был сделан новый шаг в этом направлении — введены должности предводителей дворянства и дворянских депутатий. Таким образом, из автономного образования, каким оно было до 1830 г., Царство Польское превратилось в провинцию Российской империи, которая в дальнейшем должна была управляться на одних для всего государства основаниях.

Управление Царства Польского в 50 — первой половине 60-х гг. XIX в.

Несмотря на заявление Александра II, что он оставил в неприкосновенности порядок управления в Царстве Польском, установленный его отцом, формы управления здесь начинают тем не менее изменяться, смягчаться. После смерти графа Паскевича (1856 г.) на пост наместника Царства Польского был назначен князь Горчаков, а гражданское управление возглавлял директор Комиссии внутренних дел Муханов. Оба они были противниками польской автономии, но пошли на некоторые уступки, чтобы предотвратить новое восстание. В 1857 г. учреждается в Царстве Польском Земледельческое общество, которому царское правительство разрешило заняться вопросами освобождения крестьян. Постепенно оно превратилось в чрезвычайно

обширную ассоциацию с неограниченным числом членов, преследовавшую законодательные и политические цели и фактически ставшую чем-то наподобие представительства страны³⁴.

В 1860 г. начались беспорядки в Варшаве, которые затем стали принимать все более грозный характер и распространились на другие города страны и на Литву. Революционно настроенные поляки требовали от правительства осуществления Органического статута 1832 г. Царское правительство стремилось не допустить нового восстания, поэтому в Петербурге разрабатывался проект будущего управления Царством Польским, в основу которого были положены записка польского государственного деятеля маркиза Велепольского об автономии, конституция 1815 г., Органический статут 1832 г. и другие акты. Проект реформ предусматривал восстановление Государственного совета, который должен был состоять из назначаемых царем сановников и духовных лиц и заседать под председательством наместника. Совет имел совещательный характер и рассматривал законопроекты, бюджет, отчеты начальников ведомств, ходатайства губернских советов и городского совета Варшавы. Предусматривалось упразднение варшавских департаментов сената, дела которых передавались Государственному совету. Последний должен был рассматривать также отчеты начальников всех звеньев управления, представления губернских советов, жалобы на служащих в государственных учреждениях и т.д. В губерниях и уездах учреждались выборные советы, городские советы в Варшаве и в других крупных городах страны.

В советы могли быть выбраны лица с 30-летнего возраста, платившие 15 рублей постоянных податей на селе и 10 рублей в городе. Уездные советы делегировали своих членов в губернские советы, число которых соответствовало количеству уездов и судебных округов. Члены губернских советов, избиравшиеся на 6 лет, на первом заседании приносили присягу. Они собирались один раз в год и проводили закрытые заседания. Гражданские губернаторы являлись при губернских советах комиссарами от правительства, обладали правом голоса и обязаны были присутствовать на каждом заседании. Предложения губернских советов они доводили до вышестоящих инстанций.

На тех же основаниях действовали уездные и городские советы, которые заседали 4 раза в год. В городские советы могли выбираться начальники и профессора вузов, лица, известные своими специальными познаниями или талантами, и т.д. Магистраты, существовавшие в Варшаве и крупных городах второго разряда, состояли из президента и двух рейманов, назначаемых правительством. Президент города председательствовал в заседаниях городского совета.

Таким образом, земское и городское самоуправление Царства Польского было построено на широком участии в нем местного населения. Губернские и уездные советы действовали самостоятельно, и первые не являлись высшей инстанцией для вторых. Наименьшей самостоятельностью отличалось городское самоуправление: поскольку города были центрами революционного движения, лишь городские советы оставались выборными, личный же состав магистратов (городской управы) определялся правительством, которое могло назначать и временные советы.

В 80-х гг. XIX в. маркиз Велепольский, который был крупной, но весьма своеобразной личностью³⁵, предложил свою программу реформ. По его замыслу, реформы должны были воспрепятствовать участию имущих классов в польском революционном движении. Относительно административного управления Царства Польского предусматривалось введение в действие Органического статута 1832 г. Велепольский хотел реализовать тщательно разработанную систему местного самоуправления — от гминных и городских учреждений до провинциальных штатов (ландтагов) включительно на основе имущественного принципа. Занимая должность министра и являясь членом Государственного совета, Велепольский стремился таким путем восстановить автономные права Польши. Однако его программа не встретила

поддержки как у влиятельных польских дворян, мечтавших о восстановлении Речи Посполитой в границах 1772 г., так и у часто сменявшихся наместников: после Паскевича в течение года наместниками здесь были М.Д. Горчаков, военный министр Сухожанет, граф Ламберт, снова Сухожанет, затем генерал Лидерс. Отсутствовало четкое разграничение между военной и гражданской властью, не были проведены выборы в уездные и городские советы, на чем настаивал Велепольский. Ему также не удалось добиться создания объединенного правительственного кабинета и упразднения при наместнике должности военного генерал-губернатора. Как уже отмечалось, постоянное революционное брожение, манифестации в Варшаве привели к тому, что в 1861 г. вновь было введено военное положение в Польше.

Маркиза Велепольского отозвали в Петербург, где освободили от должности министра, но, оставив членом Государственного совета, пригласили участвовать в комиссии по выработке законопроектов для Царства Польского.

Опасаясь восстаний, царское правительство вынуждено идти на компромиссы: в нескольких польских губерниях созываются уездные советы и отменяется военное положение, польский язык вновь становится официальным, поляки назначаются на важные административные должности, начинает функционировать Государственный совет.

В 1862 г. наместником Царства Польского назначается великий князь Константин Николаевич, а гражданское управление возглавил Велепольский. Наместник наделяется правом разрешать все вопросы, кроме законодательных. По указу от 27 мая 1862 г. восстанавливалась внутренняя автономия Царства Польского, как это было по конституции 1815 г.³⁶ Однако все эти меры были уже бесполезны, так как в польском обществе все большую популярность приобретает идея всенародного восстания, что позволило бы "вернуть независимость" в границах 1772 г. В 1863 г. с началом нового восстания в стране вводится временное военно-полицейское управление во главе с генерал-полицимейстером, подчинявшимся непосредственно наместнику, а полицейская власть на местах осуществлялась в губерниях начальниками главных военных отделов, в уездах — военными уездными начальниками. Все местные власти и учреждения подчинялись гражданскому губернатору. Генерал-полицимейстеру и военным начальникам вверялись временные полицейские управления и высшая наблюдательная власть.

18 декабря 1863 г. генерал-полицимейстером в Польше был назначен Трепов, обязанности военных начальников главных военных отделов исполняли командиры воинских соединений или частей. Исполнительная земская полицейская власть находилась в руках участковых военных начальников, ведавших отдельными участками, на которые делились уезды. Участковые начальники назначались из офицеров, состоявших на военной службе.

После подавления восстания 1863 г. правящие круги империи решили провести коренные преобразования управления в Царстве Польском. Руководить этим было поручено Н.А. Милютину, который сосредоточил в своих руках всю власть, чтобы решающим образом влиять на ход событий в Польше и на направление ее административной реорганизации³⁷. Хотя основные концепции определялись в Петербурге, фактическая их разработка и проведение в жизнь осуществлялись царскими чиновниками в Польше, которые имели немалое влияние на действительный характер управления краем³⁸.

Административные преобразования в Царстве Польском в середине 60-х гг. XIX

В.

Идея самостоятельной польской государственности поддерживалась административной и судебной обособленностью Царства Польского от других частей Российской империи. Поэтому самодержавие приступило к упразднению тех учреждений, которые определяли эту автономность края. Кроме того, был создан ряд

временных органов власти с чрезвычайными полномочиями: 19 февраля 1864 г. Учредительный в Царстве Польском комитет, 25 февраля — Комитет по делам Царства Польского, а 19 мая 1866 г. — вместо статс-секретариата — Собственная Его императорского величества канцелярия по делам Царства Польского. В ней сосредоточивалась вся законодательная деятельность, на канцелярию возлагалось и наблюдение за осуществлением предпринимаемых в Польше преобразований. Главным начальником канцелярии стал сам инициатор ее создания - Н.А. Милютин, которому вменялись права и обязанности, соответствующие должности министра статс-секретаря Царства Польского³⁹.

Согласно милютинскому проекту преобразований, число губерний в крае увеличилось с 5 до 10, а уездов - с 39 до 85. Это был важный шаг в процессе распространения на учреждения края общероссийских порядков и законов.

Введенное в действие новое положение значительно усилило власть губернаторов и начальников уездов; гминам и городским властям передавались функции исполнительной полиции, создавалась так называемая земская стража — полицейская команда, возглавляемая начальником уезда и подчинявшаяся губернатору. Появились должности вице-губернатора и помощника губернатора. Губернские правления включали также отделения: административное, военно-полицейское, юридическое, страховое, врачебное, финансовое, госимуществ. Отныне они подчинялись Правительствующему Сенату на общих для всей империи основаниях и были причислены к ведомству Министерства внутренних дел. Функции ликвидированных Государственного совета и Совета управления Царства отошли Учредительному комитету, роль и значение которого в управлении краем значительно возросли. Являясь своего рода законодательным и вместе с тем распорядительным органом, он с течением времени сосредоточил в своих руках все управление Царством. Во главе комитета стоял председатель в лице наместника, его члены назначались царем, но по приглашению в его работе мог участвовать генерал-полицмейстер. На Учредительный комитет возлагалось заведование всеми делами крестьянского и сельского населения в Царстве Польском: по ним комитету подчинялись и правительственные комиссии и все гражданское управление края. В его ведении находилась также особая юридическая комиссия по преобразованию польского суда "в духе последних правительственных мер"⁴⁰.

В 1864 г. был образован Комитет по делам Царства Польского в виде высшего совещательного учреждения при царе, состоявший из председателя и пяти назначаемых императором чинов, на который возлагалось обсуждение и приведение в исполнение коренных преобразований, способствующих объединению Царства Польского с империей. Вслед за крестьянской реформой здесь началась гминная реформа. Указом об устройстве сельских гмин⁴¹ вводилось новое гминное и сельское управление. Гмина как единица административно-территориального деления и местного самоуправления сохранялась. Гминное управление состояло из гминного схода, гминного войта, лавников и солтысов. Как мы уже упоминали раньше, в административном отношении гмина соответствовала волости, которая была сословно-крестьянской единицей управления, но основанной на принципе представительства. По своей компетенции гминный сход, войт и суд, сельский сход и солтысы были аналогичны сельскому обществу, прерогативы волостного схода, старшины и суда соответствовали правам сельского схода и старосты в империи.

Гминный суд, являясь низшей ступенью в судебной системе, был выборным, в нем обычно преобладали крестьяне. Суд формально "смыкался" с административной и политической властью: председателем и, как правило, решающим лицом в нем был войт.

В ходе развернувшейся в 1875 г. судебной реформы при Учредительном комитете создается юридическая комиссия, задача которой — выработать главные начала общего преобразования суда в Царстве Польском и издать сборник административных

узаконении в качестве руководства для направляемых сюда на службу российских чиновников. Результатом проведенной огромной работы стала публикация 69 томов "Сборника Административных постановлений Царства Польского" с переводом их на русский язык⁴². Все судебные преобразования проводились, насколько это было возможно в условиях Польши, с учетом местных политических, социальных и юридических особенностей. В 1867 г. эти проекты были рассмотрены Учредительным комитетом, однако работа над ними осталась незавершенной в связи с закрытием в 1871 г. юридической комиссии. Дальше этим занимались Собственная Его императорского величества канцелярия по делам Царства Польского, Комитет по делам Царства Польского и Государственный совет.

С мая 1875 г. все суды в польских губерниях переподчиняются Министерству юстиции, а на министра возлагается наблюдение за подготовкой и проведением реформы, которая завершила преобразование управления Польшей по общероссийскому образцу.

Судебная власть, будучи отделена от административной, обретала независимость. Однако в силу местных политических, социальных и юридических условий в Польше допускались некоторые отступления от судебных уставов 1864 г. Так, мировые судьи назначались только в городах, их должности замещались не по выборам, а по назначению правительства. Гминные суды хотя и были преобразованы, но за ними сохранялся коллегиальный состав из выборных от гмин⁴³. Председателями судов, вместо гминных войтов, стали особые гминные судьи, назначаемые правительством из числа лиц, избранных гминами. Повышался образовательный ценз для гминного судьи или лавника: раньше для занятия этой должности не требовалось даже грамотности, по новому закону судья должен был закончить хотя бы начальное училище, а лавником мог стать лишь владевший грамотой житель гмины. К отступлениям от судебных канонов можно отнести и то, что в сельских гминах дела, входившие в компетенцию мирового суда, разбирались гминными судами; апелляционной инстанцией выступали мировые съезды, образуемые из мировых и гминных судей.

Гминные и городские управления скорее походили на органы правительственной администрации, нежели самоуправления. Узкий круг функций гмина, а особенно городских магистратов, не давал возможности проявлять инициативу в делах городского управления, а высшие власти интересовала в первую очередь реализация через эти учреждения государственных задач.

Система управления, созданная по проекту Н.А. Милютина и его единомышленников, с незначительными изменениями просуществовала в Польше до первой мировой войны.

Манифест 17 октября 1905 г. провозгласил принцип равноправия всего населения, и поляки получили возможность легальной борьбы за свои национальные права. Возникшие здесь политические партии отказались от лозунга независимости и стали требовать автономии в составе Российской империи. Во II Государственную Думу польская фракция "Коло" внесла законопроект об автономии Царства Польского.

По закону 3 июня 1907 г. резко уменьшалась численность польского представительства в Думе: вместо 37 депутатов (по положению 24 декабря 1905 г.) осталось только 14, из которых два выбирались русским населением Варшавской, Люблинской и Седлецкой губерний. В III Государственной Думе Польшу представляли всего 11 депутатов, польское "Коло" не выдвигало уже проблему автономии Польши, выступая лишь за проведение реформ⁴⁴.

После Октябрьской революции 1917 г. Польша отделилась от России и стала одним из независимых государств Восточной Европы.

Примечания к главе V

- 1= Подробнее см.: *Васильев М.* Осада и взятие Выборга русскими войсками и флотом в 1710 г. М., 1953.
- ² *Пушкаря С.Г.* Обзор русской истории. М., 1991. С. 229.
- ³ Полное собрание Законов Российской империи, 1-е собрание (далее ПСЗ-1). Т. 11. № 8766.
- ⁴ *Е.Е. (Э.К. Энгман).* Россия и Финляндия // Русская старина. Т. VII. 1988. Март. С. 678.
- ⁵ *Мехелин Л.* Разногласие по русско-финляндскому вопросу. Критический обзор. СПб., 1908; Конституция Финляндии. СПб., 1908; Финляндия. Сборник статей / Под ред. Д. Протопопова. СПб., 1908; *Дусаев Р.Н.* Становление государственной автономии Великого княжества Финляндского 1808—1809 гг. Свердловск, 1983; *Исаев И.А.* История государства и права России. М., 1993. С. 160—161, 232; *Юшков С.В.* История государства и права СССР. Ч. I. М., 1947. С. 584—585.
- ⁶ *Е.Е. (Э.К. Энгман).* Россия и Финляндия // Русская старина. Т. VII. С. 127.
- ⁷ *Игельстром А.В.* Финляндия // Формы национального движения в современных государствах: Австро-Венгрия, Россия, Германия. СПб., 1910. С. 630.
- ⁸ *Тризна Л.С.* Финляндия за 100 лет в составе России (1809—1909). СПб., 1911. С. 54; см. также: *Похлебкин В.В.* СССР Финляндия. М., 1975.
- ⁹ *Бородкин М.М.* История Финляндии. СПб., 1908. С. 168.
- ¹⁰ Сеймовый устав 1869 г. напечатан по-русски в приложении к "Курсу русского государственного права" проф. Свешникова. СПб., 1895.
- 11= *Бородкин М.М.* История Финляндии. С. 168.
- ¹² Там же. С. 170.
- 13= *Витте С.Ю.* Воспоминания. М., 1960. Т. 3. С. 258.
- ¹⁴ *Бородкин М.* Из новейшей истории Финляндии. Время правления Н.И. Бобрикова. СПб., 1905. С. 462.
- ¹⁵ *Игельстром А.В.* Финляндия // Формы национального движения в современных государствах: Австро-Венгрия, Россия, Германия. С. 645—646; см. также: *Суни Л.В.* Самодержавие и общественно-политическое развитие Финляндии в 80—90-х гг. XIX в. Л., 1982; *Ошеров Е.Б., Суни Л.В.* Финляндская политика царизма на рубеже XIX—XX вв. Петрозаводск, 1986.
- 16= Подробнее см.: *Бородкин М.М.* Памяти Финляндского генерал-губернатора Н.И. Бобрикова. Харьков, 1905.
- ¹⁷ Сеймовый устав Великого княжества Финляндского. СПб., 1907.
- ¹⁸ *Мехелин Л.* Критический разбор Закона 17(30) июня 1910 г. Гельсингфорс, 1910. С. 197.
- 19= *Ковалевский М.* Финляндский вопрос // Вестник Европы. 1910. № 7. С. 276.
- ²⁰ *Романович-Словатинский А.* Система российского государственного права в его историко-догматическом развитии. Ч. 1. Киев, 1886. С. 98.
- ²¹ *Чичерин Б.* Курс государственной науки. Ч. I. Общее государственное право. М., 1894. С. 183.
- ²² *Коркунов Н.* Русское государственное право, 7-е изд. СПб., 1909. Т. 1. С. 203.
- 23= *Алексеев А.* Русское государственное право. Пособие к лекциям. 5-е изд. М., 1906. С. 167.
- ²⁴ *Кяйвярйнен И.И.* Международные отношения на севере Европы в начале XIX в. и присоединение Финляндии к России в 1809 г. Петрозаводск, 1965. С. 212.
- ²⁵ *Арсеньев К.* Статистические очерки России. СПб., 1848. С. 50.
- ²⁶ *Корнилов А.А.* Русская политика в Польше со времен разделов до начала XX в. Пг., 1915. С. 24.
- ²⁷ *Рейнке Н.* Очерк законодательства Царства Польского (1807—1881). СПб., 1902. С. 24—25.
- ²⁸ *Студницкий В.* Польша в политическом отношении: от разделов до наших дней. СПб., 1908. С. 27.

- ²⁹ *Обушенкова Л.Н.* Королевство Польское в 1815—1830 гг. Экономическое и социальное развитие. М., 1979. С. 51.
- ³⁰ *Рейнке Н.* Очерк законодательства Царства Польского (1807—1884). С. 42.
- ³¹ Там же. С. 27.
- ³² *Корнилов А.А.* Русская политика в Польше со времен разделов до начала XX в. С. 49.
- ³³ *Погодин А.* История польского народа в XIX в. М., 1915. С. 158—160.
- ³⁴ Там же. С. 169.
- ³⁵ Там же. С. 185.
- ³⁶ *Спасович В.Д.* Жизнь и политика маркиза Велепольского. СПб., 1882. С. 49.
- ³⁷ *Погодин А.* История польского народа в XIX в. С. 190—191, 198—199.
- ³⁸ *Щебальский П.К.* Николай Алексеевич Милютин и реформы в Царстве Польском. М., 1882. С. 64—67.
- ³⁹ Постановления Учредительного в Царстве Польском комитета Варшава, 1867 Т. VII. С. 302.
- ⁴⁰ Сборник правительственных распоряжений по Учредительному комитету. Варшава, 1868. Т. 1. С. 159.
- ⁴¹ Полное собрание Законов Российской империи, 2-е собрание (далее ПСЗ-2). Т. XXXIX. Отд. 1. № 40610.
- ⁴² *Рейнке Н.* Очерк законодательства Царства Польского (1807—1884). С. 126.
- ⁴³ Постановления Учредительного в Царстве Польском комитета. Варшава, 1866—67. Т. II. С. 457; Т. III. С. 238, 298; Т. IV. С. 3; Т. XI. С. 611.
- ⁴⁴ *Пильц Э.* Русская политика в Польше. Варшава, 1909. с. 49.

Глава VI КАВКАЗ

Становление и развитие системы управления в Закавказье и на Северном Кавказе (XVIII — начало XX в.)

Разновременность присоединения территорий Кавказа к России, а также формы, в которых оно осуществлялось, предопределили и многообразие моделей управления на Кавказе. Однако столь же важным фактором в процессе формирования местной административно-политической системы следует считать особенности самого края — его полиэтничность и многоукладность.

Внешнеполитическая ситуация, включавшая постоянные войны России с Ираном и Турцией, политика царизма на присоединенных территориях требовали создания иных, нежели в центральных губерниях, методов управления, а следовательно, и их организации.

В Закавказье в процессе его присоединения к России сложилось несколько форм управления: комендантская (военно-народная), губернская, областная, совмещавшиеся с более мелкими и локальными административно-территориальными — округами, магалами и пр. Однако, рассматривая каждую из существовавших форм, необходимо вернуться к истокам формирования системы управления в Закавказье.

В 80-х гг. XVIII в. приоритетное место во внешней политике России занимал восточный вопрос. Особое значение в процессе утверждения России на Черном море, в Крыму и на Северном Кавказе приобретало военно-стратегическое положение Закавказья, служившего ареной соперничества трех держав — России, Ирана и Турции. В этой связи для России чрезвычайно важны были взаимоотношения с одним из самых сильных государственных образований в Закавказье — Картли-Кахетинским царством. Последнее в условиях сложного внутреннего и внешнеполитического положения стояло перед необходимостью выбора между соседними государствами-соперниками. Перед лицом постоянной ирано-турецкой агрессии, грозившей национальной

независимости Грузии, Ираклий II делает выбор в пользу более могущественной и единой России.

24 июня (4 июля) 1783 г. был заключен Георгиевский трактат, названный так по месту его подписания — в одноименной крепости на Северном Кавказе¹. Это был "дружественный договор" о "покровительстве" — именно так охарактеризовали свои взаимоотношения договаривавшиеся стороны, решившие прежде всего обменяться постоянными дипломатическими представителями.

Царь Картли и Кахети отказывался от всякой зависимости от Персии или иной державы (имелась в виду Турция), а признавал над собой верховную власть и покровительство России, которая, в свою очередь, ручалась за целостность и сохранение не только настоящих владений царя Ираклия II, но даже тех, что со временем будут приобретены и "прочным образом за ним утверждены".

Гарантируя Картли-Кахетинскому царству защиту от врагов, Россия ограничивала его внешнеполитическую функцию. Это выразилось в обязательстве не иметь никаких сношений с соседями "без предварительного соглашения" с главным пограничным начальником и аккредитованным при нем российским "министром".

Более благоприятными оказались условия договора о внутреннем положении Грузии — за ней закреплялась полная автономия. Сохраняя наследственные права на престол как самого Ираклия, так и его наследников, Россия предоставляла им управление своим народом "вполне независимым способом" и запрещала вмешиваться в грузинские дела тамошнему военному и гражданскому начальству.

Однако вопрос о наследственных правах грузинского царствующего дома содержал в себе существенный нюанс — российским императором предоставлялось право инвеституры грузинских царей, занимавших престол по праву наследования².

В договоре обозначилась также тенденция к инкорпорированию грузинской церкви: католикос (или начальствующий в Грузии архиепископ) был включен в число "русских архиереев в восьмой степени, после Тобольского", и ему "навсегда жаловался титул члена Святейшего Синода".

Трактат содержал и четыре секретных пункта-артикула: 1) настоятельная рекомендация российского правительства о прекращении в Грузии междоусобиц и сохранении ее единства; 2) обязательство России держать в Картли-Кахетинском царстве два батальона пехоты; 3) в случае войны командование русскими войсками на Северном Кавказе было обязано согласовывать с царем Картли и Кахети действия по защите Восточной Грузии. Екатерина II дала обещание оказать военную помощь, а в случае мира способствовать возврату земель, издавна принадлежавших Картли-Кахетинскому царству.

Георгиевский трактат был составлен в соответствии с толкованием термина "протекторат", принятым в правоведении второй половины XVIII в. В нем употреблен не латинский термин "протекторат", а его русское значение — "покровительство".

Каков же был характер взаимоотношений между Россией и Грузией, заключивших дружественный договор?

Подразумевавшаяся под протекторатом форма зависимости одного государства от другого в Георгиевском трактате не была реализована полностью, поскольку Россия не ставила под свой контроль внутренние дела Картли-Кахетинского царства, которое, несмотря на определенные ограничения, продолжало сохранять черты суверенного государства. Однако в поисках покровительства Грузия отказывалась в пользу России-протектора от своих весьма существенных внешнеполитических прерогатив.

Необходимо отметить, что юридическая природа договора была такова, что он никогда не имел однозначной интерпретации. Рискую углубиться в специально-правоведческий аспект оценки Георгиевского трактата, укажем лишь на наиболее распространенные мнения.

Договор 1783 г. рассматривается рядом авторов как акт, установивший протекторат России над Грузией³. Согласно другой точке зрения, договор носил

одновременно форму вассалитета и протектората⁴. В современной грузинской историографии трактат считается "дружественным договором о союзе и покровительстве". Подобная трактовка была дана и сравнительно недавно, причем особо выделен факт добровольного вступления малого государства — Картли-Кахетинского царства — под покровительство большого и сильного государства — России⁵.

Следует также указать на определение международно-правовой природы трактата грузинскими правоведом, квалифицирующими положение Грузии после заключения договора как "зависимой страны с ограниченным суверенитетом"⁶. В пользу этого мнения говорит то, что договор о протекторате создавал реальную возможность для усиления со стороны России тенденции к инкорпорации Восточной Грузии, что и осуществилось в 1801 г. с упразднением Картли-Кахетинского царства и присоединением его к России.

В соответствии с договором Грузия дважды была вынуждена обращаться с просьбой о военной помощи, но оба раза войска практически так и не дошли до места назначения. Со смертью Екатерины русские войска были отозваны в Россию. Более того, Павел I, получив известие о смерти иранского правителя Ага-Мохаммед-хана, счел бесполезным дальнейшее пребывание войск в Грузии и приказал вывести оттуда 2 батальона, отправленные по просьбе посольства князя Герсевана Чавчавадзе. Это решение, по-видимому, диктовалось и позицией русского императора, который, как полагают, был противником присоединения Грузии к России⁷, что, впрочем, не подтвердилось последующим развитием событий.

В 1798 г. умирает Ираклий II, и вновь внутривосточная ситуация в Грузии осложняется династическими распрями. Поэтому, желая предотвратить смуту, Георгий XII стремится заручиться покровительством России, "искать более тесного соединения с Россией", — как писали тогда. Тем более что по Георгиевскому договору ему необходимо было получить инвеституру. Воспользовавшись этим, он стал одновременно домогаться признания наследником своего сына Давида⁸, что и было сделано Павлом I в виде так называемой "утвердительной" грамоты⁹. Снаряженному в Санкт-Петербург посольству предписывалось руководствоваться грамотой Георгия, содержание которой позволяет понять мотивы дальнейших действий России. "Царство и владение мое, — убеждал грузинский царь, — отдайте непреложно и по христианской правде и поставьте его не под покровительство Императорского Всероссийского престола, но отдайте в полную его власть и на полное его попечение так, чтобы отныне царство Грузинское было в империи Российской на том же положении, каким пользуются прочие провинции России. Затем, низжайше представьте императору Всероссийскому, чтобы, принимая царство Грузинское в полную свою власть, он обнадежил бы меня Всемилостивейшим письменным обещанием, что достоинство царское не будет отнято у дома моего, но что оно будет передаваться из рода в род, как при предках моих"¹⁰.

Среди 16 пунктов, представленных на "высочайшее" усмотрение, следует обратить особое внимание на пункт, формулировавший династические права Багратионов: "...чтобы Георгий XII был оставлен, а по нем и наследники его на престоле с титулом царей, добровольно подвергши себя и царство подданству Всероссийской империи и иметь им, царям, главное в своем царстве правление по тем законам, как от Всевысочайшего двора даны быть имеют. От себя же им без особого повеления никаких узаконений не вводить"¹¹.

Рассмотренное в Государственной коллегии иностранных дел прошение грузинских посланников было одобрено Павлом I 19 ноября 1800 г. Коль скоро сам грузинский царь просил о включении царства на правах одной из "прочих провинций", то император решил принять Грузию в подданство России с преобразованием царства в губернию и с назначением в ней губернатором одного из царевичей — с титулом грузинского царя¹². Однако весть не успела застать Георгия в живых. А тем временем

Павел I, не дождавшись утверждения грузинской стороной переданной ей ноты, круто меняет свое решение¹³: 18 декабря 1800 г. он подписывает манифест "О присоединении Грузинского царства к России"¹⁴, который умалчивал о династических правах Багратионов. Таким образом Картли-Кахетинское царство окончательно утратило последние атрибуты своей независимости. Была принята во внимание лишь первая половина ходатайства грузинского царя — превращение Грузии в одну из административно-территориальных единиц Российского государства. Оценивая поступок императора, росчерком пера нарушившего данное им слово о сохранении прав членов царствующего дома во главе с губернской администрацией, надо заметить следующее: трудно представить себе возможность подобного прецедента в административно-политическом устройстве государства, когда в одной из губерний сохранялось бы наследственное право преемственности административной должности.

Представим себе состояние грузинской стороны, в частности ложное положение царя Давида, в которое он был поставлен манифестом. Однако срочно доставленная грузинским посольством в столицу нота не застала в живых самого Павла I. Император Александр I, только что переживший ужас цареубийства, испытывал известные колебания при мысли о лишении прав на царствование законных наследников грузинского престола. Кроме того, молодой государь считал принятие Грузией подданства России "несправедливым присвоением чужой земли"¹⁵

Государственный совет, на котором решалась судьба Грузинского царства, оказался перед сложными вопросами: может ли быть оно независимым, способным противостоять врагам, смутам и т.п. и действительно ли просьба о принятии в подданство опирается на единственное желание всею народа? По мнению Государственного совета, в решении этой проблемы была возможна альтернатива: или устранившись, предоставив Грузию самой себе, или — полная инкорпорация. Однако в данном случае важно понять значение этой проблемы для российских государственных интересов. Ибо неприсоединение Грузии грозило России большими осложнениями в случае захвата ее Турцией или Ираном¹⁶. Необходимо обратить внимание на позицию Негласного комитета — неофициального совещательного органа при молодом императоре, выраженную в докладе А. Воронцова и В. Кочубея, высказавшихся против присоединения Грузии. Один из аргументов — это провозглашенный Александром I основной принцип его политики — заботиться не о распространении пределов и без того обширного государства, а о его внутреннем благоустройстве. Главное же в том, что присоединение Грузии невыгодно России и не имеет правовой основы¹⁷. Однако в конце концов верх взяла имперская концепция, и Александр I утвердил решение Государственного совета о признании манифеста 18 января 1801 г.

Грузинскому народу был адресован новый манифест от 12 сентября 1801 г. "О учреждении внутреннего в Грузии управления", поставивший точку в проблеме присоединения Восточной Грузии к России¹⁸. Грузия получила желаемый статус в качестве одной из административных единиц в числе "прочих провинций" в России, но... без грузинских царей. Собственно, реализовалось то, что символически существовало уже со времен Федора Ивановича (1584—1598), когда в конце территориальной части титула русских царей прибавлялось: "государь Иверские земли Грузинских царей и Кабардинские земли, черкасских и горских князей и иных многих государств государь и обладатель"¹⁹. В приложенной к манифесту от 18 января 1801 г. форме императорского титула касательно Грузии вносилось уточнение: "Государь Иверские, Карталинские, Грузинские... земли". Вот что писал известный исследователь З. Авалов: "Проследите историю грузино-русских сношений за ряд веков, и вы увидите, что основная идея грузинских просьб — это идея подданства у России... Россия же приняла эту просьбу, но в ее русской редакции: как просьбу о подданстве полном. Отсюда произошло присоединение безусловное"²⁰.

Каждое из государств, желавших обосноваться в Грузии, применяло для достижения этой цели те средства, которыми располагало. И естественно, что при

несовершенстве этих средств,, например, у Ирана, его власть в Грузии при жесточайших последствиях опустошительных походов не могла быть прочной. Другое дело Россия, обладавшая мощной армией, а главное — отработанной системой управления. "Она не могла дать Грузии ни ханов, ни резидентов на английский лад, — она присылала генерал-губернаторов, генералов и капитан-исправников"²¹, справедливо замечает тот же автор.

Административное устройство Кавказа в начале XIX в.

Манифест от 12 сентября 1801 г. определял структуру внутреннего управления в Грузии, но нужно было еще приспособлять его к местным особенностям и "умоначертанию народному", что и стало отныне задачей Кавказской администрации. Опыт же здесь приобретался путем тяжких и путаных начинаний, относительно которых можно высказать следующее предварительное замечание.

Модель административного управления, создававшаяся на каждой вновь приобретенной территории, предполагала учет местных особенностей, принципов административного устройства внутренних губерний России, на ней сказывались личные качества главы административной власти на Кавказе. Свои коррективы вносил политический фактор, в частности то, оказывало ли сопротивление присоединяемое государство. Ибо, как резонно замечает З. Авалов, обширное пространство от Черного и Каспийского морей более 1500 верст — "было заселено народами и вооруженными, в большинстве враждебными России и находившимися в непосредственном соприкосновении с Персией и Турцией — двумя державами, также находившимися в неприязненных отношениях к Империи"²². Кавказ на протяжении всей его истории в XIX — начале XX в. оставался либо очагом волнений, либо театром военных действий, а это означает, что военная функция административно-политической системы здесь оказывалась подчас приоритетной.

Задаваясь вопросом о характере системы управления в Закавказье, необходимо прежде всего уяснить, в какой мере она: а) калькировала русскую, б) ломала или адаптировала уже существовавшую здесь систему.

Первые правила в управлении Грузией были основаны на проекте генерал-лейтенанта К.Ф. Кнорринга, составившегося им еще в ту пору, когда на Государственном совете решался вопрос о судьбе Грузинского царства. Поскольку Кнорринг был единственным кандидатом на пост главнокомандующего Кавказской армией, то он, естественно, не пожелал ставить себя в подчиненное положение, а потому в его проекте вопрос об оставлении за грузинскими царевичами власти решился отрицательно²³.

В конечном итоге Грузия получила управление, сходное с общегубернским. Принципы его были изложены в трех нормативных документах, принятых 12 сентября 1801 г.: указе "О учреждении внутреннего в Грузии управления"; данном для коллегии иностранных дел указе "Об отношении Грузинских народов по просьбам на имя Его Величества через Главнокомандующего в Грузии"²⁴; решение "Об учреждении Верховного Грузинского Правительства в Тифлисе"²⁵

Учитывая военную обстановку, верховная власть, как военная, так и гражданская, в Грузии и на Северном Кавказе сосредоточивалась в руках главнокомандующего. Как мы убедимся далее, эта особенность станет чертой системы управления на Кавказе, как она складывалась параллельно с продвижением России на Кавказе и по мере присоединения новых территорий края.

Кноррингу было присвоено звание Главноуправляющего Грузией и командира Отдельного Грузинского корпуса, в случае же отсутствия его заменял тифлисский военный губернатор.

Местное управление поручалось особому органу, именуемому Верховным Грузинским Правительством. Оно разделялось на четыре "экспедиции":

исполнительную — с обычной функцией губернских управлений; казенную — для заведования финансовой и хозяйственной частью; две судебные — одна для уголовных дел, другая для гражданских. Исполнительная экспедиция действовала по правилам губернских правлений, остальные же — на основании правил, установленных общим законодательством о статусе этих палат, но с теми отличиями, которые Главноуправляющий и правитель (глава Верховного Правительства) признали бы целесообразным ввести в соответствии с местными условиями.

Трудно сказать, что здесь было приоритетным — традиционализм ли (правовой, бытовой) многоукладного края или его полиэтничность. В этих первых законодательных актах уже прослеживаются установки будущей национальной политики. При формировании чиновничье-бюрократического аппарата управления обязательным являлось присутствие русского чиновника либо во главе управления, палаты, экспедиции и т.д., либо в ранге заместителя или советника, в зависимости от значимости учреждения. Так, председательствовавшими в экспедициях Верховного Грузинского Правительства были непременно русские чиновники, что и стало символом новой административно-политической системы. Советники же при всех экспедициях, сохранившие местное название "мдиван-беги", назначались как из русских чиновников, так и из грузинских князей и дворян. Соотношение их определялось значимостью палаты: в исполнительной должности мдиван-беги делили поровну русские и грузины, в трех других она оставалась за грузинскими князьями.

Низшие инстанции местного управления в Грузии были учреждены в соответствии с существовавшим тогда во внутренних губерниях принципом административно-территориальной субординации. Грузия делилась на пять уездов: три в Картли и два в Кахетии, в каждом из которых учреждались суд и управа земской полиции, с присвоением первым прав и обязанностей уездных судов, а управам — нижних земских судов. И здесь действовал принцип «этнического балансирования»: уездный судья назначался из российских чиновников, а оба заседателя, или "мсаджули", — из грузинских дворян. В управе земской полиции заседали: капитан-исправник из российских чиновников и два заседателя, или есаула, из грузинских дворян. Комендантом уездного города был непременно русский чиновник, а помощником — грузинский дворянин, но зато городским казначеем — "хазандаром" мог быть только грузинский дворянин.

На какой же правовой основе зиждилась исполнительная власть в Грузии? Прежде всего был учтен опыт администрирования на Северном Кавказе, в Кабарде, где царское правительство первоначально не отторгло местные институты обычного права и учредило родовые суды и расправы. Так же было решено поступить и применительно к Грузии. Гражданские дела рассматривались по кодексу грузинского феодального права (Уложение царя Вахтанга VI) "яко по коренному Грузинскому закону" и прочим обычаям. В случае же "недостатка и неполноты местных законов" предписывалось руководствоваться российскими нормативными актами; по уголовным же делам — согласно действовавшим в России узаконениям. При их применении верховной властью в Грузии разрешалось допускать "изменения сообразно понятиям народа", но не иначе, как каждый раз с высочайшего утверждения.

Что касается территорий, населенных так называемыми инородцами — татарами, памбакцами, осетинами, пшавами, хевсурами, тушинами и другими, то, "дабы не смутить их переменой правительства", их административно объединили в дистанции, но как бы сохранив прежнюю систему управления под началом мо-уравов из грузинских князей (на правах капитан-исправников); к каждому из них прикреплялся помощник из русских чиновников. Уголовное наказание здесь также осуществлялось по российским законам.

Следует особо остановиться на инструкциях Кнорринга, которые предписывались каждому из правительственных учреждений. Как по содержанию, так и по своей фразеологии они представляли собой перепечатку выборных статей из

соответствующих уставов, и прежде всего из устава благочиния. В них преобладали эфемерные, весьма далекие от юридических понятий оценки человеческих проступков, которые соответствовали больше нормам религиозной проповеди: "не чини ближнему, чего сам терпеть не можешь" и т.п. Перечень уголовных деяний выглядел весьма неконкретно и определялся такими казуистическими признаками, что трудно было отделить маловажный проступок от тяжкого преступления.

Грузия при всем сходстве с общегубернским управлением имела одну существенную особенность: местное управление изначально было освобождено от контроля Сената и не имело прокуратуры. Функцию контроля выполняло общее собрание Верховного Грузинского Правительства, но главным образом — правитель Грузии и главнокомандующий. Последние должны были руководствоваться целесообразностью принятых решений, их пользы для края, что и являлось как бы эквивалентом закона. Очевидна двойственность столь аморфного обозначения функций администрации на Кавказе, соединявшей в себе военную, исполнительную и вроде бы законодательную власть. И ссылаясь на то, что эта форма отвечала задачам переходного периода, имела свои негативные стороны. Отсутствие строгой законодательно-правовой регламентации создавало простор для различного рода злоупотреблений. Поэтому весьма популярной мотивировкой в связи с принятием той или иной законодательной санкции становится - "под давлением жизненной необходимости".

Как отмечал автор фундаментального исследования по истории гражданского управления в Закавказье В.Н. Иваненко, "легко себе представить, сколько волнений и неудовольствий вызвало на первых порах наше управление. Мы уже не говорим о царевичах, которые, забыв личные распри, дружными усилиями поднимали все и всех на борьбу с правительством, обратившим их в простых князей Грузии; многочисленные князья и дворяне, имевшие наследственные должности, теряли и положение, и власть, и средства к жизни, были вынуждены довольствоваться небольшой пожизненной пенсией, обещанной им высочайшим рескриптом"²⁶.

Всеобщее недовольство деятельностью Кнорринга, равно как и привезенных им с собой чиновников, весьма преуспевших во взяточничестве и казнокрадстве, стало известно Александру I. Последний, убедившись в справедливости дошедших до него жалоб, отозвал администрацию. На пост главнокомандующего был назначен князь П.Д. Цицианов. Среди преданных Александру I лиц он, как никто другой, подходил на должность главы военной и гражданской администрации на Кавказе.

На основании представления Цицианова²⁷ был принят указ от 13 мая 1805 г.²⁸, являвшийся дополнением к Положению "О учреждении внутреннего в Грузии управления".

Новые правила предполагали структурно-штатные изменения в области управления, и прежде всего они коснулись его самой неудачной, судопроизводственной части. "Колико препон в судопроизводстве, — писал Цицианов в своем рапорте, — для них все ново, для нас все странно. Судья и проситель не понимают друг друга, и оба остаются недовольными"²⁹. Две из четырех экспедиций — уголовных и гражданских дел — были соединены в одну экспедицию суда и расправы. Помощники при моуравах (из русских чиновников) заменялись на переводчиков, что, с одной стороны, устраняло элемент двойственности, а с другой — значительно упрощало контакты с населением, снимая постоянно возникавшие конфликты из-за взаимного непонимания. Более того, незнание местным населением русского судопроизводства, по мнению администрации и законодателей, приводило к правовому ущемлению интересов просителя, в связи с чем было разрешено подавать прошения вообще во всякое присутственное место не по принятой форме, а на "своем природном языке". Те же мотивы лежали во временном прекращении действий "суда по форме", также использовавшем незнание населением русского языка и российских законов и потому открывавшем путь ко многим злоупотреблениям: проситель получал возможность собрать дополнительные свидетельства своей невиновности.

Стремление Цицианова согласовать новые формы правления с местными особенностями выразились, в частности, в сохранении прежнего образа правления в Мегрелии, Имеретии и так называемых мусульманских провинциях, правда, в последних с некоторыми исключениями. Сохранялась автономия Мегрелии, владельцу князю Григорию Дадиани предоставлялось право полностью распоряжаться страной. Ограничения распространялись лишь на применение высших уголовных наказаний³⁰.

В 1810 г. в ходе русско-турецкой войны к российским владениям на Западном Кавказе было присоединено Абхазское княжество, официально закрепленное манифестом Александра I от 17 февраля 1810 г.³¹ Однако за абхазским владельцем из рода Шервашидзе (Чачба) сохранилось, с известными ограничениями, право управления княжеством по "древним обычаям". Абхазское княжество делилось на округа: Бзыбский, Абхазский (Сухумский) и Абжуйский. С созданием приставств во главе с российскими военными чиновниками в Цебельде (1837 г.) и Самурзакани (1840 г.) можно говорить о введении здесь российского управления. В 1839 г., в связи с образованием Черноморской береговой линии, Абхазия в административно-военном отношении стала подчиняться управлению Кавказской линии. Но даже подобная форма подчинения не ограничивала власти владельца Абхазии в области внутреннего управления, ибо функция начальника отделения, облеченного властью командующего войсками в Абхазии, были ограничены военной сферой, и ему предписывалось придерживаться "прежних отношений к владельцу сего края"³².

Сохранение автономии Мегрелии и Абхазии во главе с их владельцами, придерживавшихся к тому же прорусской ориентации, объяснялось важной стратегической и политической ролью этих государств (особенно Абхазии) в системе кавказской военной политики России. Они служили оплотом царизма в западной части Закавказья, заслоном от враждебно настроенных черкесов, убыхов, шапсугов и других народов. Через Абхазию проходил единственный путь для их вторжения в пределы населенных христианами территорий. "Покорность Абхазии, — писал впоследствии кутаисский генерал-губернатор князь Д.И. Святополк-Мирский, — избавила нас почти от военной границы в этой части Кавказа и... сберегла наши силы и издержки"³³.

Более сложная политическая ситуация сложилась в Имеретии, где решили поначалу сохранить существовавшие институты власти во главе с царем Соломоном, предоставив ему возможность управлять народом "по прежним обычаям". Нужно сказать, что в Петербурге подобная модель управления вассальным государством под эгидой собственных царей подчас казалась более эффективной, чем введенная в Грузии. Как писал В.Н. Иваненко, такого рода соображения "смущали благородное сердце императора", который предложил Цицианову высказаться по этому поводу. Но отступить было уже поздно, тем более что в Имеретии, где "политическая благонадежность народа была крайне сомнительна"³⁴, после неудачно закончившейся попытки восстания против России и бегства царя Соломона в Турцию было введено российское управление.

В 1811 г. Имеретинское царство было переименовано в область, и по представлению главнокомандующего в Грузии высочайше утверждено (19 апреля) Положение "О временном управлении Имеретинской Области"³⁵, являвшее собой сколок грузинской модели управления. Область делилась на шесть округов, областным городом повелено "быть Кутаису". Округа, в свою очередь, по возможности делились на равные части. Общая власть сосредоточивалась в руках правителя; областное правление состояло из трех экспедиций — исполнительной, казенной, суда и расправы, имело трех советников из российских чиновников и их помощников-ассессоров из имеретинских князей. Вводимый повсеместно институт экспертов (иногда они именовались советниками, мдиван-бегами) был необходим для связи с коренным населением, дабы управлять незнакомым краем с учетом местных особенностей.

Оказавшие сильное военное сопротивление ханства Гянджинское и Бакинское были ликвидированы после их завоевания в 1804 — 1806 гг. Гянджинское ханство со

значительно поредевшим населением под названием Елисаветпольского округа присоединили к Грузии. Правительство упразднило ханскую систему власти, создав по существу военно-оккупационный режим: были введены войска, во главе округа поставлен комендант, который являлся высшей и единственной инстанцией, соединяя в себе военную, гражданскую, судебную и финансовую власть³⁶.

Иначе обстояло дело с другими ханствами, присоединенными к империи в ходе русско-персидских и русско-турецких войн на протяжении первой трети XIX в. Притязания России на все так называемые персидские ханства в пределах Азербайджана и Армении были признаны тремя международными договорами: Гюлистанским (1813 г.), Туркманчайским (1828 г.) и Адрианопольским (1829 г.).

Однако при наличии четкой тенденции к ликвидации ханств многие из них просуществовали некоторое время и в составе Российской империи. Так, ханство Шекинское и султанства Шамшадильское и Казахское сохранялись до 1819 г.; ханства Ширванское — до 1820 г., Карабахское — до 1822 г., Талышское — до 1826 г. и т.д.

Управление ханствами и военно-народная система в Закавказье

При сохранении ханской династии все определялось ее лояльностью по отношению к России. Но и устранение правящих династий не всегда означало упразднение самих ханств. Например, Кубинское ханство и после устранения Шейх-Али-хана Кубинского некоторое время продолжало именоваться ханством. Почти аналогичное положение сложилось в Талышском ханстве. Форма управления также напоминала существовавшую прежде: диван — в данном случае регентский совет, или "временное правление", в состав которого наряду с обер-офицерами входили "почетные беки" под председательством русского штаб-офицера. Состав временного правления утверждался тифлисским военным губернатором. Круг прав и обязанностей правления, в общих чертах очерченный в предписании главнокомандующего И.Ф. Паскевича, был аналогичен власти комендантов³⁷.

В других случаях ханства переименовывались в провинции, территория которых совпадала с территорией прежних ханств³⁸. Воозглавляли их "провинциальные коменданты" в чине полковника или генерала, назначавшиеся главнокомандующим в Грузии из числа офицеров русской армии.

Что же представляла собой комендантская система, именовавшаяся правительством "военно-народным управлением" и просуществовавшая в ханствах до 40-х гг. XIX в.?

Комендант, наделенный весьма широкими правами и полномочиями, сосредоточивал в своих руках административную, судебно-полицейскую и даже в какой-то степени духовную власть, хотя на этот счет не было издано какого-либо законодательного акта. Лишь в 1828 г. появились секретные инструкции тифлисского военного губернатора о компетенции шекинского и карабахского комендантов³⁹.

Комендант председательствовал в провинциальном суде, утверждал в должности местного главу мусульманского духовенства и шариатского суда (казия), магальных найбов (глав более мелких административно-территориальных подразделений провинций) и прочих лиц администрации. Его функции простирались и на владельческие права представителей привилегированного сословия — беков: комендант, помимо того, что подтверждал выданные прежними ханами указы (фирманы) о пожаловании поместий и крестьян, и сам раздавал их на различных условиях владения. Более того, он присваивал себе даже такую законодательную функцию, как утверждение сословных прав беков. Ко всему прочему в руках коменданта сосредоточивалось заведование полицией, раскладка между общинами государственных налогов, отдача на откуп казенных пастбищ, нефтяных колодцев, соляных, рыбных и других промыслов и т.д.⁴⁰

Как видим, комендантская система по своему характеру повторяла ханскую, сохраняя прежние институты и атрибуты феодальной власти. Масштабы полномочий комендантов во всех областях управления дали основание отечественным историкам отождествлять комендантскую систему управления с ханской. Впервые об этом писал И. Петрушевский, автор одной из самых содержательных аналитических работ по истории зарождения российской системы управления в Азербайджане⁴¹. "Система комендантского управления, — читаем в его книге, просуществовавшая во всех бывших ханствах до 1841 г., почти ничем не отличалась от системы ханского управления. Комендант пользовался всеми теми правами, которыми в свое время располагал и хан, кроме права выносить смертные приговоры"⁴².

Иной точки зрения придерживался А. Мильман, изучавший политический строй Азербайджана с позиций правоведа. По его мнению, власть хана была более неограниченной как во внутренней, так и во внешнеполитической жизни: он обладал правом чеканить монеты, устанавливать таможенные пошлины и т.п., в то время как комендант и в области внутреннего управления не был наделен этими функциями⁴³. Надо полагать, что истина лежит посередине, так как связанный с комендантским управлением произвол (мы оставляем в стороне сопутствующие ему злоупотребления) делал весьма эфемерной подотчетность коменданта соответствующим административным инстанциям Российской империи.

В административном отношении так называемые мусульманские провинции — Шекинская, Ширванская, Карабахская — и Талышское ханство подчинялись военному управляющему (с резиденцией в г. Шуше), а провинции Бакинская, Кубинская и Дербентская — военному губернатору Дагестана⁴⁴.

Вошедшие в состав России Казахское и Шамшидильское султанства, населенные преимущественно азербайджанцами, были переименованы в татарские дистанции (туда же вошли и Борчалы). В каждой из них назначался главный пристав (или моурав) с непосредственным подчинением Главноуправляющему Грузией, осуществлявший практически полицейские, фискальные и судебные функции⁴⁵.

Административно-территориальное деление в провинции основывалось на существовавшем ранее делении ханства на магалы, или участки (по тогдашней российской официальной терминологии). Магалы не были одинаковы по количеству объединявшихся в них деревень и численности населения, поскольку в основе деления лежал не родовой, а территориальный принцип. Управление магалами поручалось найбам, назначенным из числа преданных правительству беков. Права и обязанности их также не были регламентированы какими-либо нормативными актами, а зависели всецело от особенностей управляемых ими магалов. Занимавшиеся распределением податей и повинностей в соответствии с установленными комендантами размерами магальные найбы не получали жалованья из казны, а вознаграждались за счет собираемого налога⁴⁶.

Образ правления в Эриванском ханстве, находившемся также в вассальной зависимости от Ирана, после взятия г. Эривана генералом Паскевичем (1827 г.) предстояло изменить, приблизив к созданным в Закавказье новым моделям административно-политического устройства. И в данном случае не были изменены действующие правила: на занятых территориях вводились временные органы власти, руководство ими возлагалось на военнотружущих, а к работе привлекались доверенные лица из гражданских чиновников, знакомых с местными условиями и языком.

Спустя пять дней после занятия Эривана было создано областное правление из трех лиц: генерала Красовского, командовавшего войсками области, епископа Нерсеса, пользовавшегося огромной популярностью среди армян, и коменданта Эриванской крепости подполковника Бородина. Собственно, это правление нельзя считать организованным правительственным учреждением, поскольку оно лишь до заключения мира с Ираном должно было заменять власть низложенного эриванского сардара Гусейн-хана, управлявшего до этого ханством вполне независимо.

По заключении Туркманчайского мира 20 марта 1818 г. Николаем I был подписан указ об образовании Армянской области, название которой отныне включалось в императорский титул⁴⁷. Как писал историк В.А. Парсамян, "официальное наименование "Армянская область" перешедших под владычество России Эриванского и Нахичеванского ханств и включение этого наименования в титул русского царя создавали у армян иллюзию восстановления Армении"⁴⁸.

Учрежденное под председательством генерал-майора А.Чавчавадзе правление вновь вводилось в качестве временной меры. В Армянскую область вошли ставшие уездами Эриванское и Нахичеванское ханства, а также превращенный в уезд Ордубатский округ; последний был отделен от Нахичеванского ханства еще в 1790 г. и вошел в состав азербайджанских провинций, находившихся в непосредственном подчинении персидского наследника Аббаса-Мирзы.

В административно-территориальном отношении каждый из уездов был разделен на округа взамен существовавших в ханствах магалов⁴⁹. В Эриванском уезде (4 округа) начальниками были поставлены русские гражданские или военные чиновники, подчинявшиеся начальнику Армянской области.

Форма административной власти в Нахичеванской и Ордубатской провинциях (по два округа в каждой) выглядела более неопределенно. Дело в том, что при персидском владычестве власть находилась в руках полковника Эхсан-хана (в Нахичевани) и его брата Ших-Али-бека (в Ордубате). Лояльность к России и популярность среди жителей делали рискованным отстранение братьев от управления. Поэтому помимо полицейских управлений вводились специально для них должности полицмейстеров с предоставлением им функций земской власти. По существу, был повторен опыт с азербайджанскими ханствами, когда лояльные династии остались во главе упраздненных ханств. Областное правление строилось по обычной схеме — три советника по части исполнительной, финансово-экономической и судебной (гражданские и уголовные дела). Кроме того, в правление входил областной прокурор. Членами его являлись двое русских военнослужащих, один армянин и один мусульманин, представлявший азербайджанскую часть населения. Областному правлению подчинялись и городские суды⁵⁰. Весьма путаной иерархии судебных инстанций соответствовала и судопроизводственная система⁵¹. Разделение городских и полицейских управлений, к чему стремился Паскевич, натолкнулось на сложности правового характера, когда городской суд должен был руководствоваться российскими законами, а полицейская власть местными обычаями.

Как писали тогда, "дурное устройство" управления Армянской областью потребовало иных мер, и под руководством нового Главноуправляющего краем барона Г.В. Розена был выработан проект по управлению областью, "высочайше" утвержденный 23 июня 1833 г.⁵² Закон этот радикально менял характер управления. Областное правление, сохранив свое название, перестало быть решающей коллегией и превратилось в канцелярию областного начальника. Хозяйственная и финансовая части были выделены в особое управление по сбору податей и повинностей. Взамен городских учреждались провинциальные суды. Жители Армянской области в "тяжбах своих и исках" помимо провинциального суда могли обращаться в медиаторский или духовный (посреднический) шариатский суд.

Всякое новое территориальное приобретение в Закавказье ставило перед царским правительством, казалось бы, новую задачу — управления присоединенными землями и народами. Так было и с Джаро-Белооканскими вольными обществами, оккупированными окончательно в 1830 г. Но и в этих достаточно специфических в социально-политическом и этническом отношениях структурах с родоплеменными устоями, правительство использовало уже привычную модель управления. Сформулирована она была в специально разработанных "Правилах для управления Джарской и Белооканской областью"⁵³.

Вновь образованную область возглавил князь Бекович-Черкасский. Как отмечал И. Петрушевский, "назначением этого горца по происхождению хотели отчасти польстить самолюбию тухумской (родовой) знати"⁵⁴.

Согласно "Правилам", управление представляло собой сочетание существовавших здесь институтов власти с чертами российской административной системы. Вводя в Джаро-Белоканской области Временное Правление (российское колониальное учреждение), правительство вместе с тем сохраняло местные судебные органы — суд "шаро" (традиционный медиаторский и примирительный суд). В состав Временного Правления входили два российских чиновника, назначаемых Главноуправляющим краем (в то время И.Ф. Паскевичем-Эриванским), и шесть утверждавшихся им "природных жителей из числа почтеннейших старцев" по выбору обществ, которые, в отличие от российских чиновников, имели совещательный голос.

Елисуйское султанство, сохраняя прежние права, административно находилось в составе Джаро-Белоканской области — и в компетенции Временного Правления.

Однако Джаро-Белоканская область оставалась очагом влияния мюридизма в северо-восточной части Азербайджана. "Насколько стратегическое значение области и обладание ею казалось царским властям важным, — подчеркивал И. Петрушевский, — показывает то обстоятельство, что Джаро-Белоканская область (впоследствии округ Закатальский) продолжала занимать в административном делении Кавказа особое место, не соответствовавшее принятым царской властью представлениям об административной симметрии"⁵⁵.

Итак, к 30-м гг. XIX в. завершилось присоединение к России основных территорий Закавказского края, имевшего большие внутрорегиональные особенности и вмещавшего в себя два мира — мусульманский и христианский. Наспех скроенные и скоропалительно вводимые российским правительством модели административно-политического устройства пытались адаптировать к местным условиям, но и это не спасало положения, а, напротив, лишь усиливало управленческий хаос. При этом многое списывалось на ту или иную личность, возглавлявшую кавказскую администрацию. Вот суждение одного из крупнейших отечественных ученых, историка, выросшего на Кавказе и любившего этот край, великого князя Николая Михайловича: "О кавказских делах думали сравнительно мало и почти ими не интересовались. После присоединения Грузии в 1801 году, на этой окраине управлял умело и толково лишь князь Цицианов, убитый вероломно персом в 1806 году. Последующие генералы были мало способны как для управления, так и для военных действий, до назначения Ермолова в 1816 году. Эти лица оставались там недолго, торопясь покинуть далекую окраину, и, очевидно, не успевали, даже при желании, оставить какие-либо плодотворные следы своей деятельности. Мы разумею графа Гудовича, Тормасова⁵⁶, маркиза Пауллуччи и Ртищева. Все эти господа только показали полную неспособность и неумение управлять разнородными племенами Кавказа"⁵⁷.

Кавказская администрация времен Паскевича, тщетно пытавшаяся разобраться в местных особенностях, охарактеризовала это разнообразие как "смешение законов российских с грузинскими и обычаями мухаммедан"⁵⁸.

Российское правительство сталкивалось с трудностями в разных сферах жизни края, но камнем преткновения стал корпоративный статус местных привилегированных сословий, его различных звеньев.

Политика царизма по отношению к привилегированным слоям Закавказья в рассматриваемый период была отмечена следующими чертами. С одной стороны, самодержавная власть стремилась к созданию крепкой социальной базы в Закавказье в лице "туземных" феодалов, и это в какой-то мере удалось, хотя и были допущены большие ошибки. Так, А.П. Ермолов, уделявший особое внимание оформлению сословных прав дворянства и купечества края, издал унижительный для одной из групп мусульман указ — "Положение об агаларах". Оно не только поколебало их права собственности, но и дискредитировало сословные права агаларов, введя для них

телесные наказания, чем "низводило их до уровня простоллюдинов, людей "низкого рода"⁵⁹.

С другой стороны, политика самодержавия содержала и определенное недоверие к местным феодалам, чем и объяснялось промедление с оформлением их сословных прав, а также их прав как землевладельцев. Здесь сказывалась специфика форм феодального землевладения, особенно в пределах Северного Азербайджана и Восточной Армении, где сословные статусы не были кодифицированы и в значительной степени регулировались нормами обычного права. Существовавшее сословное деление не вязалось с привычными для российского правительства представлениями на этот счет. Поэтому оформление корпоративных прав дворян шло параллельно с признанием их прав как землевладельцев и приняло затяжной характер. Практически до конца вопрос так и не был решен вплоть до 1917 г., особенно для мусульманского привилегированного сословия — беков.

Административные реформы середины XIX в.

Конец 20 — начало 30-х гг. — это период поворота в колониальной политике царизма в Закавказье. На смену политическому завоеванию пришло экономическое освоение края. Четко обозначилось значение региона как колонии, "новой российской восточной Индии"⁶⁰. Инициативы Паскевича в этом направлении свидетельствовали о возрастающем хозяйственно-экономическом значении края. Именно в бытность его главой кавказской администрации развернулось всестороннее обследование Закавказского края для выявления его хозяйственно-экономического потенциала. Не случайно исследователями края стали члены кавказской администрации. Полученные данные легли в основу соответствующих программ по экономическому освоению Закавказья. Один из этих проектов связан с именем А.С. Грибоедова, который совместно с начальником казенной экспедиции Верховного Грузинского правительства П.Д. Завилейским составил "Проект учреждения Российской Закавказской компании". В нем говорится: "Многие части управления и отдаленнейшие грани империи, о которых мы прежде радели, внезапно привлекли к себе внимание и сделались предметом рассуждений государственных людей. Настала очередь и Закавказскому краю. Он как будто выступил из мрака, которым были подвергнуты его статистика, этнография, администрация, финансовое образование, нужды народные и способы к их удовлетворению"⁶¹

Очевидным становилось несоответствие введенного в крае разнообразия систем управления, которые в значительной степени зиждились на принципах, унаследованных от государственных образований конца XVIII в., новым экономическим и политическим установкам.

И в 1829 г. И.Ф. Паскевич ставит перед центральными органами власти вопрос о реформе системы управления в Закавказье⁶². План генерала сводился к радикальной ломке "военно-народного управления", полной ликвидации местных особенностей в управлении и введению единообразной, строго централизованной системы управления. Это означало полную унификацию системы управления в Закавказье с внутрироссийской, а насаждение русского чиновничества придавало вполне отчетливо русификаторскую направленность политическому курсу⁶³.

К выраженным в проекте предложениям присоединились сенаторы Е.И. Мечников и П.И. Кутайсов, которые находились под впечатлением только что произведенной ими ревизии края. Они воочию убедились в бесконтрольности основанного на полном произволе комендантского управления.

Разработанные "Предположения об устройстве Закавказского края" были внесены в Государственный совет, который безоговорочно одобрил идею неотложной централизации и русификации края, без учета его этнографических, культурных и социально-экономических особенностей, своеобразия в управлении и законодательно-

правовой сфере. Однако сложность поставленных задач, обусловленная перечисленными факторами, все-таки осознавалась центральными органами власти, и не случайно в 1833 г. для дальнейшей разработки проекта специально создается Комитет об устройстве Закавказского края⁶⁴.

Опуская подробности дальнейшей разработки и обсуждения проекта, укажем лишь, что вмешательство нового главы кавказской администрации барона Г.В. Розена сильно затянуло его окончательное оформление⁶⁵. Характеризуя в целом позицию Розена, следует отметить, что он выступал противником поспешной радикальной ломки системы управления в крае, нивелирования местных особенностей, настаивал на сохранении местных судов, основанных на обычном праве⁶⁶.

Довести дело до практической реформации административной системы в Закавказье удалось лишь члену Государственного совета сенатору П.В. Гану. Благо, что с удалением Розена с поста главы кавказской администрации исчезло основное препятствие к осуществлению прежней программы. К слову сказать, Ган приложил руку к увольнению Розена: находившемуся в Тифлисе Николаю I он в присутствии Розена доложил о беспорядках и злоупотреблениях в крае. "Благородный Розен", как назвал его впоследствии Александр II, растерялся и не смог дать царю соответствующих объяснений, что и решило его судьбу⁶⁷. А вновь назначенный малоопытный и не уверенный еще в себе Головин опасности не представлял. В апреле 1840 г. Николай I утверждает многострадальный проект, получивший название "Учреждение для управления Закавказским краем"⁶⁸. Тем самым доводилась до абсолюта система бюрократической централизации Кавказа при полном игнорировании внутрирегиональных культурно-этнических и социально-правовых особенностей края.

Высший контроль за введением на Кавказе новой административной системы возлагался на воссозданный для этого Комитет об устройстве Закавказского края (24 апреля 1840 г.)⁶⁹.

Реформа 1840 г. радикально меняла весьма далекую от совершенства административно-политическую систему региона. Закавказье, за исключением Абхазии, Мегрелии и Сванетии, оставшихся в управлении местных феодалов, было разделено на две части: Грузино-Имеретинскую губернию (из 8 уездов и 3 округов) с центром в г. Тифлисе и Каспийскую область (из 7 уездов) с центром в г. Шемахе. В Каспийскую область вошла большая часть территории Северного Азербайджана в составе уездов: Шушинский (бывшая Карабахская провинция), Нухинский (Шекинская провинция), Ленкоранский (Тальшская провинция), Бакинский, Шемахинский (Ширванская провинция и Сальяны). Уезды Дербентский (Дербентская, Табасаранская и Каракайтагская провинции) и Кубинский (Кубинская провинция с Самурским округом), находившиеся в зоне действий горцев под руководством Шамиля, были выделены в особый округ под управлением дербентского военно-окружного начальника.

В Грузино-Имеретинскую губернию помимо территорий Восточной Грузии (уезды Тифлиссский, Горийский, Телавский, Сигнахский) была включена часть азербайджанских и армянских земель. Так, в ее состав вошли Елисаветпольский уезд с Казахской и Шамшадильской дистанциями, Эриванский (бывшая Армянская область) и Нахичеванский уезды (бывшая Нахичеванская провинция). Окружное управление вводилось на территориях, населенных горскими народами: округа Горских народов, Осетинский, Тушино-Пшаво-Хевсурский. Имеретинская область и Гурия становились уездами Грузино-Имеретинской губернии. Уезды подразделялись на участки, большинство из которых соответствовало границам бывших магалов. Всего в Закавказье было создано 72 участка.

По-прежнему за Главноуправляющим, назначаемым и увольняемым непосредственно самим императором, сохранялось верховное управление Закавказским краем с правами генерал-губернатора внутренних губерний. В связи с удаленностью, а также "особенными обстоятельствами Закавказского края" он мог отменять основанные

на общих законах постановления губернских органов и приводить в исполнение свои распоряжения, правда обязательно информируя об этом Сенат и соответствующие министерства. При Главноуправляющем учреждался Совет; к составу главного управления был отнесен помимо того Тифлисский военный губернатор, которого по характеру выполняемых обязанностей можно было бы назвать помощником Главноуправляющего. Губернские, областные и уездные управления строились по принципу местных органов власти во внутренних областях России. Было покончено с прежними стремлениями увязывать российское законодательство с местными правовыми институтами. "Учреждение" не признавало никаких "мусульманских" (шариатские суды оставались только для бракоразводных и семейных дел) и грузинских законов. Привлекаемые ранее в качестве экспертов или помощников диванные беки, магальные наибы и другие представители местного привилегированного сословия были отстранены и заменены русскими чиновниками. Провинциальные коменданты заменялись уездными начальниками, а магальные наибы — участковыми заседателями.

Системы администрации в Грузино-Имеретинской губернии и Каспийской области были в основном сходными; различия относились главным образом к наименованиям должностей членов администрации. Претерпевала изменения и судебная система в Закавказье, однако одна из основных задач проводившейся реформы — отделение суда от управления — не получила своего разрешения. Уголовные дела подлежали рассмотрению уже не в военных, а в общегражданских судах. Но часть судебных функций сохранялась за администрацией. Разбирательство гражданских дел производилось на основе общеимперских законов. Для жителей мусульманского вероисповедания продолжали играть важную роль духовные (шариатские) суды, выступавшие в качестве третейских инстанций при решении гражданско-правовых споров⁷⁰. Реформа сопровождалась введением многочисленных судебных инстанций, порядок судопроизводства стал чудовищно бюрократизированным. Эти явления были внове для жителей края, привыкших, по выражению М. Корфа, "к суду скорому, хотя и не всегда справедливому"⁷¹.

Реакция со стороны местного населения последовала незамедлительно: оно бойкотировало новые суды. По ряду районов Закавказья прокатились волнения. "Не прошло и четырех лет, — писал В.Н. Иваненко, — как архитектурное здание гражданского управления, воздвигнутое Ганом без всякого внимания к местным условиям, превратилось в груды развалин"⁷².

Уже в 1842 г. центральные власти были вынуждены послать в Закавказье комиссию военного министра князя А.И. Чернышева и статс-секретаря М.П. Позена. Высокопоставленные участники ревизии признали полный провал реформы 1840 г. (несмотря на то, что оба принимали самое активное участие в разработке проектов Паскевича и Гана)⁷³. Главным же виновником неудачи сочли барона Гана. Однако именно с административно-политической реформы 1840 г., называемой по имени ее realizатора "гановской", в Закавказье вводилась общероссийская система управления. Неизбежность этого вполне очевидна, ведь "слияние" окраин с метрополией было невозможно без единой административно-политической системы в контексте имперской модели управления.

После ревизии изменился порядок высшего управления делами в крае. О важности разработки административной реформы на Кавказе свидетельствовал факт одновременного создания в 1842 г. двух центральных органов: Комитета по делам Закавказского края и Временного VI отделения Собственной Его императорского величества канцелярии⁷⁴. Сама канцелярия к тому времени превратилась в высший правительственный орган, непосредственно осуществлявший ряд важнейших функций государственного управления.

Председателем Комитета по делам Закавказского края стал А.И. Чернышев. В его состав по своей должности входили: председатель Департамента законов

Государственного совета, министры (финансов, внутренних дел, государственных имуществ и юстиции). Временное отделение возглавил М.П. Позен — как человек, уже осведомленный в делах Закавказья.

В функции Комитета входило предварительное рассмотрение законопроектов новой системы управления краем. Для Кавказа Комитет являлся органом высшего управления и надзора за местной администрацией; нередко он осуществлял и законосовещательные функции при подготовке законопроектов по управлению этой окраиной.

Временное отделение занималось разработкой всех новых положений по устройству края и делопроизводством⁷⁵

Прежний Закавказский комитет упразднился. Бытовало мнение, что в его ликвидации, как и в создании нового комитета, лежали личные мотивы: Чернышев и Позен таким образом полагали оправдать Гана в глазах общества, не исключая его гласно из прежнего Закавказского комитета, но и не вводя в новый, где остались прежние члены и добавлены лишь наследник цесаревич и граф Бенкендорф⁷⁶.

Несмотря на создание новых органов по управлению краем, ничего здесь существенно не изменилось. Корф верно заметил, что Закавказье имело "назначением убивать все репутации и все карьеры"⁷⁷.

История возникновения и развития на Кавказе царской административно-политической системы — это и своеобразная история российской бюрократии. Вслед за армией приходила администрация, и начало XIX в. — время появления в Закавказье русского чиновничества. Понятие "русский чиновник" не было однозначным, ибо оно являлось не столько признаком национальным (по своему национальному составу чиновничество было неоднородным), сколько отражало происшедшие на Кавказе перемены политического характера. Так, этноним "русский" терял свой этнодифференцирующий признак, становясь социально-политической категорией. Русские стали социально образующей нацией в жизни Закавказья, так как с ними связано возникновение новой для края социальной группы — чиновничества.

Для проведения в жизнь новой административной системы нужны были новые люди, а правительство не так часто доверяло должности представителям коренных народов. Поэтому основную часть чиновничества нужно было выписывать, как тогда говорили, "из России"⁷⁸. Как отмечал кавказовед А.В. Фадеев, возможность легкой наживы и бесконтрольного хозяйничанья на далекой окраине манили на Кавказ всякого рода авантюристов, уже запятнанных различными преступлениями. В рядах кавказского чиновничества первого призыва находились преимущественно неудачники и мелкие карьеристы, соблазненные преимуществами службы в крае. А Кавказ был той окраиной Российской империи, где служба оговаривалась специальными льготами. За проезд сюда давался чин коллежского асессора, равный майору в военной табели о рангах⁷⁹. Легкость, с которой присваивался этот чин, а точнее, злоупотребления, в результате которых становилось возможным его получение, и стимулировала переезд на Кавказ людей определенного сорта. Только на высших должностях да в свите главнокомандующего, отмечал В.Н. Иваненко, можно было наши десятка два вполне добросовестных и способных людей⁸⁰. Коллежский асессор, получивший это звание на Кавказе, запечатлен в гоголевской повести "Нос" в образе майора Ковалева.

Помимо звания чиновники получали дополнительное денежное поощрение, право на получение ордена св. Владимира 4-й степени, пенсии и пр. Но контингент бюрократии не становился от этого лучше, что побудило еще А.П. Ермолова поставить перед правительством вопрос о составе кавказских чиновников, "кои почти все без познаний, а многие даже оказались не только не способными к исправлению дел или к переписке набело бумаг, но еще с дурным и развратным поведением"⁸¹. В результате его требований был издан указ "Об отправлении канцелярских служащих из губернских правлений в Грузию, людей хорошего поведения, и о непредставлении присылаемых туда к производству в чины, не удостоверившись о их способности к

службе"⁸². Кроме того, Ермолов добился распределения в "канцелярские должности" 60 воспитанников военно-сиротских отделений⁸³. Но все его усилия не увенчались успехом: царское правительство по-прежнему не видело иного пути привлечения на службу в кавказские края чиновников гражданского ведомства, кроме как предоставляя им различные льготы.

Росту числа чиновников в Закавказье способствовала и административно-судебная реформа Гана, благодаря которой на этот край распространялась бюрократическая система николаевской России. Так, вводилось новое трехчастное административно-территориальное деление Закавказского края: губерния (область) — уезды — участки, в соответствии с чем утверждались их органы управления, штаты. С отделением суда от полиции и "умножением мест" значительно усложнялся механизм управления. Если при прежнем управлении значилось 704 чиновника, то после реформы их стало 1311. Сильно возросли расходы. "Между тем, — заключал Корф, — управление, стоящее столь значительных издержек, не удовлетворяет гражданским потребностям жителей ни в делах полиции, ни в делах суда, ни в делах хозяйства"⁸⁴.

Тем временем положение на Кавказе усложнялось не только неудачами в сфере административно-политического управления, но и в военных действиях против горцев. Необходима была фигура, которая могла бы сконцентрировать в своих руках все управление Кавказом, обеспечив победу русского оружия в затянувшейся войне.

Выбор Николая I остановился на прославленном военном деятеле, имевшем к тому же уже опыт гражданского управления на посту новороссийского генерал-губернатора, Михаиле Семеновиче Воронцове.

В своем письме Воронцову он изложил мотивы, побудившие избрать именно его на пост главы кавказской администрации: это — необходимость соединения в одних руках разрозненных военной и гражданской властей, как одного из радикальных средств противодействия Шамилю и упорядочения административной системы. "Зная ваше всегдашнее пламенное усердие к пользам государства, — писал император, -- выбор мой пал на вас, в том убеждении, что вы, как *главнокомандующий войск на Кавказе и наместник мой в сих областях с неограниченным полномочием*, проникнутые важностью поручения и моим к вам доверием, не откажетесь исполнить мое ожидание"⁸⁵.

Любопытно, что в этом письме впервые прозвучали слова — "наместник мой" и "неограниченные полномочия". Значение их подчеркивалось выделением курсивом. Из письма очевидна необходимость расширения прав и звания главного начальника края до степени царского наместника. Но здесь важно понять другое: не будь на пост наместника такой кандидатуры, как Воронцов, вряд ли Николай пожелал бы делегировать столь неограниченные полномочия кому-либо еще. Как писал Л.Н. Райнлендер, эти исключительные, беспрецедентные полномочия, предоставленные первому кавказскому наместнику, были возможны только потому, что царь доверял и искренне верил ему, воспринимая Воронцова как свое "alter ego"⁸⁶.

В литературе высказывалась мысль о том, что в 1844 г. кавказское наместничество было лишь восстановлено, а появление его относится, дескать, к 1785 г., когда Екатерина II своим указом учредила Кавказское наместничество⁸⁷. Как известно, тогда в его состав вошли две области: Астраханская и Кавказская. Однако последняя включала в себя только территории Предкавказья, входившие в то время в состав Российской империи. Главное же заключается в другом. Созданная в екатерининскую эпоху структура в административно-политическом устройстве России в виде наместничества, по своим функциям являла аналог губерний. Совпадение функций наместника и губернатора было столь обширным, что нередко назначали наместника на две и даже на три губернии.

Взгляд на наместничество коренным образом изменился в эпоху александровских реформ. С созданием наместничеств, как мы уже отмечали, связывался принцип федеративного устройства. Согласно проекту М.М. Сперанского — Н.Н. Новосильцева,

Россия делилась на 12 наместничеств (по 3 — 4 губернии в каждом); главное управление в каждом из них поручалось наместнику и его совету, который представлял собой в уменьшенном масштабе комитет министров; власть наместника охватывала все сферы высшего управления (судебное, полицейское, хозяйственное, учебное и духовное). Наместничества, в свою очередь, делились на губернии, губернии — на уезды, уезды — на округа. Важным элементом этой формы управления являлись свои сеймы, которые предполагалось сделать двухпалатными⁸⁸. Но повторим еще раз, все александровские реформы остались лишь на бумаге. Власть наместника конца XVIII в. не идет ни в какое сравнение с той огромной гражданской и военной властью, которую получил наместник ею императорского величества на Кавказе в 1844 г.

В отличие от прежних Главноуправляющих, наместник в пределах края пользовался всеми правами, которые составляли компетенцию соответствующих министерств. Более того, он был поставлен вне сферы вмешательства центральных ведомств и мог апеллировать непосредственно к самому царю⁸⁹. Все имевшие ведомственное значение циркуляры и другого рода распоряжения (министров и Главноуправляющих) губернским и областным властям направлялись только наместнику, который и решал судьбу соответствующего циркуляра, его исполнения во вверенном ему наместничестве.

Учреждение Кавказского наместничества повлекло за собой изменение в порядке управления краем со стороны правительственной власти. VI Временное отделение было закрыто, а Комитет по делам Закавказского края с 3 февраля 1845 г. получил название Кавказского⁹⁰. Создание подобных комитетов (оба Сибирских комитета, Комитет по делам Царства Польского и т.д.), по справедливой оценке Н.П.Ерошкина, "являлось известным компромиссом между окраинной автономией и централизаторскими тенденциями абсолютизма"⁹¹.

Функции Кавказского Комитета были значительно расширены. Являясь для Кавказа органом высшего управления и надзора за местной администрацией (в данном случае — высшие звенья кавказской администрации во главе с наместником), он нередко выполнял и законодательные функции для законопроектов по управлению краем⁹². Состав комитета остался прежним, лишь дополнительно вводился шеф жандармов. Управляющим делами назначили государственного секретаря В.П. Буткова. След без малого сорокалетней деятельности комитета нашел отражение в его "Журналах" — ценном источнике по изучению истории управления Кавказским краем.

6 января 1846 г. высочайше утвержденные особые правила сформулировали права кавказского наместника⁹³. Во всех случаях, когда власть считалась превышенной и требовалось разрешение или утверждение царя, наместник должен был обращаться к председателю Кавказского Комитета. Последний, в зависимости от характера дел, докладывал их царю либо вносил на предварительное рассмотрение комитета. В данном случае известное совпадение прерогатив наместника и функций Кавказского Комитета нейтрализовалось тем, что циркуляры и распоряжения комитета должны были быть санкционированы наместником, без согласия которого не могло действовать на территории края ни одно из предписаний комитета⁹⁴. Тем не менее на протяжении всего времени существования шло подспудное, а подчас и явное противодействие двух сил — централистской и региональной. Однако учреждение наместничества в глазах высшей власти вовсе не означало введения здесь автономного управления, обособления Кавказа от влияния общеимперской политики.

К концу 1846 г. оформился аппарат управления — совет и канцелярия наместника. Совет состоял из назначаемых царем чиновников, губернаторов и выполнял функции надзора над всем аппаратом управления и суда. Наместнику подчинялись начальники округов — жандармского и путей сообщения. Подобно ему, военный губернатор тоже не только управлял военными учреждениями, но и заведовал гражданской частью. Административная структура местных органов власти была идентична той, которая существовала во внутренних губерниях России: губернские

правления, губернские суды с заседателями из дворян и купцов; кое-где учреждались казенные палаты и палаты государственных имуществ. В уездах в ведении уездных начальников находились полицейская, хозяйственная и судебная части. Соответственно в участках полицейско-судебные функции выполняли участковые начальники. В городах сохранялось прежнее полицейское устройство⁹⁵.

Особое внимание М.С. Воронцов уделил административно-территориальному устройству края, где выявились основные недостатки предыдущей реформы. Считая, что введение централизации в системе местного управления будет способствовать экономическому развитию в разных и малосвязанных между собой частях края, он производит ряд административно-территориальных преобразований. Образуется Кутаисская губерния; по закону 1846 г. все Закавказье делится на четыре губернии: Тифлисскую, Кутаисскую, Шемахинскую и Дербентскую⁹⁶. В следующем году Дербентская губерния вместе с шамхальством Тарковским и ханством Мехтулинским образуют особую административную структуру — Прикаспийский край. Учитывая ход Кавказской войны, вовлеченность в нее народов Дагестана, Прикаспийский край получил форму военного управления — во главе края стоял командующий войсками⁹⁷. Джаро-Белоканские земли и бывшее Елисуйское султанство также получили военный статус управления в виде военного округа. В 1849 г. создается Эриванская губерния⁹⁸.

Улучшение контингента чиновников — величина константная во всем спектре деятельности кавказской администрации. И тот же М.С. Воронцов был изумлен огромным количеством чиновников, их незанятостью, В условиях, когда росло число местных жителей, получивших образование в российских учебных заведениях, наместник распорядился не вызывать из России чиновников без особой надобности⁹⁹. Со временем кавказское чиновничество стало пополняться за счет так называемых кавказских воспитанников. Утвержденное 11 июня 1849 г. "Положение о воспитании кавказских и закавказских уроженцев на счет казны в высших и специальных учебных заведениях Империи" преследовало цель готовить чиновников для государственной службы¹⁰⁰. Представляется также весьма важным то внимание, которое уделял наместник такой, казалось бы, малозначительной административной инстанции, как участковые начальники. Бывшие олицетворением лихоимства, они между тем должны были являть собой основу правосудия и порядка. Хорошо известно, сколь массовыми были казнокрадство и взяточничество, пронизывавшие все звенья чиновного аппарата в России, начиная от губернатора и кончая столоначальником¹⁰¹. Достаточно вспомнить гоголевского "Ревизора". Однако на окраинах эти пороки становились уже как бы атрибутами центральной власти, приобретая некий этнический признак. Благонадежная администрация — это та опора, с помощью которой практически строилось здание российской (колониальной) административной системы, особенно в русле задач, стоявших перед правительством применительно к Кавказу и вообще окраинам империи, а именно — приобщении их к общероссийской государственности и гражданственности.

М.С. Воронцов выступал противником репрессивных методов управления, ибо слияние многонационального региона с Россией могло зиждиться, по его мнению, лишь на мерах постепенных и осторожных. "Всякая перемена, — писал он императору, — и всякое нововведение, изменяющее вековые обычаи, чрезвычайно трудно к введению везде, но особенно в здешнем крае, а потому в подобных случаях надобно действовать с большой осторожностью. Насильственные меры не только не принесут добра, но могут иметь очень дурные последствия"¹⁰².

Весь спектр административных преобразований первого кавказского наместника, его политики и того ее аспекта, который мы ныне именуем национальной (в частности, учреждение школ, предоставление возможности коренным жителям поступать в высшие учебные заведения, создание культурно-просветительных и научных учреждений, издательств и периодических изданий, открытие в Тифлисе театра с представлениями на грузинском и русском языках и т.п.), позволяет оценивать

Воронцова как проводника политики этатизма на Кавказе. Политики, лишенной этноцентристских устремлений.

Десятилетнее наместничество здесь М.С. Воронцова составляет особый период в истории Кавказа. При нем произошло формирование основных административных структур наместничества. Каждая из сторон его деятельности, будь то в области оформления сословных институтов или хозяйства, разработки, или развития просвещения, создания научных и учебных центров или органов периодической печати и т.д., требует специального изучения. Верховная власть высоко оценила труд этого замечательного военного и государственного деятеля: он был осыпан наградами, в 1852 г. получил титул светлейшего, а в 1856 г. — звание генерал-фельдмаршала¹⁰³.

Новый этап в развитии административного устройства Кавказа наступает с приходом следующего наместника князя Александра Ивановича Барятинского в 1856 г., которому надлежало показать, как он понимает генеральную правительственную задачу "слияния Кавказа с Россией". "На 23-м году службы, — писал биограф Барятинского, — сорока одного года от роду, он занял пост, могущий удовлетворить самое пылкое честолюбие"¹⁰⁴.

Возможно, не остались без внимания царя и записки князя Барятинского с предложением не только реформировать Кавказскую военную линию, но и произвести для "нравственного влияния" ряд административных мер, совокупность которых и должна была способствовать более эффективному усмирению Кавказа¹⁰⁵. Несогласие же тогдашнего кавказского наместника генерала-адъютанта Н.Н. Муравьева с соображениями Барятинского, быть может, также содействовало сокращению срока продолжавшегося менее двух лет наместничества Муравьева.

В качестве предисловия к деятельности нового наместника следует привести характеристику В.Н.Иваненко: "...Барятинский любил жизнь, общество, блеск и больше всего великолепие власти. Отстранив всякую зависимость от министров, Кавказского Комитета и других высших государственных установлений, он правил краем по собственной воле, не стесняясь ничем, кроме той огромной ответственности, которую налагали на него служба и уважение государя"¹⁰⁶.

Пользуясь личной дружбой Александра II, герой Кавказской войны практически управлял краем собственной властью, лишь ставя в известность Кавказский Комитет. Представленную на усмотрение императора обширную систему преобразований как в военном, так и гражданском управлении краем Александр II одобрил без каких-либо собственных соображений¹⁰⁷.

Первое, что сделал Барятинский, — добился изъятия из ведомства Министерства финансов финансирования Закавказского края, отдав его в полное распоряжение наместника¹⁰⁸.

Все последующие административные преобразования свидетельствовали о своего рода калькировании основных структурных принципов центральных органов власти, но не только исполнительной, а и законодательной. В начале 1857 г. было учреждено — наподобие отделения Собственной Его императорского величества канцелярии — "временное отделение при главном управлении наместника Кавказского". Плодом его бурной деятельности стало "Положение о главном управлении и совете наместника Кавказского", которое сам же Барятинский, предоставленной ему властью и утвердил 21 декабря 1858 г.¹⁰⁹

"Положение" было введено первоначально в виде опыта на три, затем на семь лет¹¹⁰, но практически просуществовало все время наместничества Барятинского. Принято оно было без учета существовавших правил прохождения подобных актов нормативного характера через инстанции высших правительственных, законодательных органов.

По "Положению" взамен канцелярии наместника и экспедиции государственных имуществ возникло пять министерств, получивших, правда, более скромные названия — департаментов и особых управлений. Роль министерства внутренних дел выполняли

департаменты общих и судебных дел, министерства финансов — департамент финансов и т.д. Во главе департаментов стояли управляющие или директора, подчинявшиеся начальнику главного управления по гражданской части, призванному координировать деятельность департаментов. Кстати, начальником одного из них (государственных имуществ) состоял Ю. Витте — отец будущего премьер-министра России. При наместнике существовала и особая дипломатическая канцелярия.

Годом позже число департаментов пополнилось еще одним — контрольным, учрежденным для ревизии денежных отчетов; департамент фиксировал поступления местных доходов в государственное казначейство по отдельной для Закавказского края финансовой системе, из земского сбора, городских доходов и других источников. Создание подобного департамента, подчиненного не общегосударственному контролю, а местной администрации (начальнику главного управления), было явно искусственным¹¹¹. Это хорошо понимал и сам Барятинский, однажды сказавший одному из доверенных чиновников, В.А. Инсарскому, что А.Ф. Крузенштерн (исполнявший должность начальника главного управления) "сочинил" этот департамент для своего приятеля¹¹².

Согласно "Положению", проводятся частичные административно-территориальные преобразования края. Так, вследствие частых землетрясений в губернском городе Шемахе управление губернией в 1859 г. переносится в Баку, и соответственно Шемахинская губерния переименовывается в Бакинскую¹¹³.

Одним из следствий окончательного покорения Дагестана стало упразднение в 1860 г. Дербентской губернии. Начало новому административному устройству Дагестана дало "Положение об управлении Дагестанской областью и Закатальским округом". Создается Дагестанская область, охватывавшая бывший Прикаспийский край, но без отошедшего к Бакинской губернии Кубинского уезда, а также весь горный Дагестан. Однако в сфере гражданского управления находились Дербентское градоначальство и управление городом Петровским с примыкавшими к нему землями. На большей же части территории области действовало военно-народное управление. Область делилась на четыре военных отдела: Северный Дагестан, Южный Дагестан, Средний Дагестан и Верхний Дагестан¹¹⁴. В силу сходства исторических судеб, бытового уклада с народами Верхнего Дагестана в ее состав был включен Джаро-Белоканский округ, получивший, как было сказано, наименование Закатальского. Существовавшее здесь смешанное управление сочетало общегражданские принципы с основами обычного права.

Для завершения общей картины добавим, что Кавказский Отдельный корпус был реорганизован в Кавказскую армию, во главе которой стоял тот же Барятинский.

Представив себе совокупность прерогатив кавказского наместника, резонно задать вопрос: а не внушало ли это кавказское подобие высшей имперской власти какое-либо беспокойство самодержцу? И ответ здесь однозначно отрицательный: все дело в личности самого Барятинского, доверие к которому основывалось на безусловной преданности кавказского наместника престолу. Даже сама мысль о каких-либо сепаратистских вождениях Барятинского безосновательна. Вот если бы подобной властью был наделен проконсул Кавказа, неуправляемый Ермолов (кстати, по одной из версий, сосланный служить на Кавказ, именовавшийся в александровскую эпоху "теплой Сибирью")¹¹⁵, то у верховной власти могли бы возникнуть на этот счет определенные опасения.

Здесь важно также отметить и то место, которое занимал Кавказ во всей системе Российской империи. Победа над Шамилем — символом непокоренной части Северного Кавказа — уже не оставляла сомнений в неизбежности завоевания его западной части. Утверждение России на Кавказе означало, что она одержала весьма убедительную победу в международном соперничестве за обладание регионом. В соответствии с этим возрастал и престиж должности кавказского наместника.

После отъезда Барятинского (ушедшего с поста по болезни)¹¹⁶ на должность кавказского наместника назначается брат императора великий князь Михаил Николаевич.

Великие реформы требовали от царской фамилии распространения сферы их действия на возможно большую часть империи. Не случайно в 1862 г. наместником в Царство Польское назначается другой брат Александра II — великий князь Константин Николаевич. Возможно, император видел и в другом брате своего сподвижника по реформам. Во всяком случае, переписка между Михаилом Николаевичем и Александром II содержит прямые свидетельства этого, а проведенные в 60--70-х гг. реформы на Кавказе — полное тому подтверждение.

Система управления в Закавказье в пореформенный период

Управление Кавказом великим князем Михаилом Николаевичем, продолжавшееся семнадцать с половиной лет, хронологически укладывается почти в весь период правления императора Александра II. И, разумеется, оно не могло не вобрать в себя всех тенденций, характеризующих эпоху его правления. К началу наместничества великого князя Михаила Николаевича территория Кавказа, находившаяся в гражданском управлении, составляла пространство примерно в 217 451 квадратную версту. Это главным образом четыре губернии Закавказского края — Тифлисская, Бакинская, Эриванская и Кутаисская, бывшее Мегрельское владение, а на Северном Кавказе — Ставропольская губерния. На всем этом пространстве проживало 2 701 817 жителей, из коих более половины, 1 616 977 человек, составляло христианское население, и нехристиан, преимущественно магометанского вероисповедания, — 1 084 840 человек¹¹⁷.

Однако вне сферы владений России пока еще оставался Западный Кавказ, и новый командующий Кавказской армией должен был проявить себя в качестве военачальника. Но к чести молодого наместника следует сказать, что первостепенное значение он придавал "правильному" административному управлению краем.

Объезжая Кавказ впервые в качестве наместника, он обратил внимание не только на военно-административное положение, состояние войск и т.п., но и на состояние края, на положение крестьянства. "Время, — писал он Александру II, — крайняя осторожность и хороший выбор местных владетелей и управителей суть единственные средства, на которые можно рассчитывать, чтобы край мало-помалу пришел в нормальное мирное положение"¹¹⁸. Но выяснилось, что времени-то как раз и не было. Не успел он дописать письмо, как пришло сообщение о бунте в Закатальском округе. Причина его крылась в дискриминационной политике местной администрации по отношению к мусульманскому населению округа¹¹⁹.

Восстание обнажило и неудобства "организации управления бывшей Лезгинской линии"¹²⁰. Эта линия и прилегавшие к ней ближайшие горные общества находились в управлении начальника Верхнего Дагестана (генерал-майора Шаликова, инспирировавшего восстание и ставшего его жертвой). В военном отношении, как уже отмечалось, Закатальский округ подчинялся начальнику Дагестанской области, а в гражданском — непосредственно Главному управлению наместничества. Бесспорно, подобный управленческий дуализм не мог способствовать единообразным действиям администрации. Кроме того, дальность расстояния и топографические особенности местности затрудняли быструю связь с командующим в экстраординарных обстоятельствах. "Поэтому, — писал царю Михаил Николаевич, — я теперь же приступаю к соображению о более рациональном устройстве управления этим краем"¹²¹.

Опыт административного управления Барятинского был признан неудачным, так как выявил весьма существенные недостатки: оно было сложным и очень дорогостоящим¹²². И новый наместник в начале 1865 г. создает особый Комитет по

преобразованию административных и судебных учреждений на Кавказе¹²³; он подготовил ряд проектов, утвержденных Александром II 9 декабря 1867 г. По существу, это целый пакет указов (до 15), причем главным документом стал указ "О преобразовании Кавказского и Закавказского края"¹²⁴. Преамбула его прямо увязывала реформы, принятые в начале 60-х гг. (получившие в истории наименование "Великих реформ"), с преобразованием в административных и судебных учреждениях на Кавказе.

Но сперва было реформировано центральное общекавказское звено — верховная гражданская власть администрации края. Ее организационные принципы и прерогативы регулировались "Положением о Главном Управлении Наместника Кавказского" (№ 45265). Оценивая его в целом, следует указать на повышение роли начальника Главного управления как ближайшего помощника наместника по гражданскому управлению краем — ему адресовались прерогативы по гражданским и пограничным делам, расширение прав Совета, введенного в структуру Главного управления в качестве совещательного органа.

Число департаментов было сокращено за счет объединения их в один департамент (общих, финансовых и судебных дел), учреждены и восстановлены управление учебной частью, карантинно-таможенное управление и т.п.

По представлению кавказского наместника был издан и весьма важный, на наш взгляд, указ (№ 45270), позволявший ему корректировать распространение на край общих для империи административных мер: они могли быть приняты лишь при соответствии их условиям края, в противном случае наместнику предоставлялось право самому решать, целесообразно ли их применение, о чем он докладывал Председателю Кавказского Комитета. Тем самым была достаточно широко очерчена независимость наместника по отношению к этому центральному правительственному органу.

Указ предоставлял также наместнику право вводить "постепенно, по ближайшему его усмотрению и по мере имеющихся средств" общие для империи законоположения.

В последующем предпринимаются новые законодательные усилия, чтобы укрепить и расширить влияние наместника на гражданское управление краем. Указом от 8 ноября 1875 г. учреждается новая должность — помощника наместника кавказского. Лицо, облеченное этим званием, исполняло поручения наместника во всех областях гражданского управления краем и замещало его на время отсутствия, что позволяло несколько купировать функции начальника Главного управления. Кроме того, Совет Главного управления преобразуется в Совет наместника; председательствование в нем предоставляется помощнику наместника, хотя начальнику Главного управления (видимо, в порядке компенсации) присваивается звание старшего члена Совета¹²⁵.

Что касается местного управления, то, как известно, в 60—80-е гг. оно стало объектом реформистской деятельности правительства. Принятый в 1866 г. закон об усилении губернаторской власти (под влиянием покушения Д.В. Каракозова на Александра II) и в начале XX в. оставался основным в этом плане документом: он предоставлял губернаторам право производить ревизии расположенных на территориях губерний гражданских учреждений вне зависимости от их ведомственной принадлежности и т.д.¹²⁶ Все последующие законодательные акты, принятые в обстановке роста революционного движения (например, закон 1876 г.), расширяли сферу административно-полицейской власти губернатора. Генерал-губернаторам, губернаторам и градоначальникам предоставлялось право издавать обязательные для местных жителей постановления, "направленные к охранению порядка"¹²⁷.

Покушение на императора в 1879 г. подтолкнуло правительство к таким мерам, как создание генерал-губернаторств. Им подчинялось все местное гражданское управление в том объеме, в каком подчинялись главнокомандующему армией все в губерниях и областях, объявленных на военном положении. И хотя среди перечисленных в указе городов, где вводились временные генерал-губернаторы (Петербург, Харьков, Одесса, Москва, Киев, Варшава), города Кавказа не упоминались,

но создавалась законодательная основа для распространения его действия и на другие территории, как это случилось с рядом губерний и областей внутренней России¹²⁸.

Законы о чрезвычайной охране вели к самоуправству и произволу генерал-губернаторов; это касалось и взаимоотношений с центральными ведомственными органами власти (так, генерал-губернаторы весьма расширительно толковали предоставленное им право изъятия из ведения судебною ведомства различною рода дел). Все это побудило правительство принять в 1880 г. новый закон, который, сохраняя за ними прежние прерогативы, несколько ограничивал компетенцию генерал-губернаторов по линии прямого инстанционного подчинения всех губернских учреждений разных ведомств главным начальникам этих ведомств¹²⁹.

По декабрьскому указу 1867 г. предусматривалось крупное административно-территориальное переустройство Закавказского края. К этому побуждали, в частности, такие обстоятельства, как обширность административных территорий, отдаленность губернских городов от уездных, создававшие трудности управления. Было решено разделить Закавказье на 5 губерний, в результате к прежним четырем прибавилась новая — Елисаветпольская, включавшая территории Нухинского и Шушинского уездов Бакинской губернии, Мигринского участка Ордубатского уезда Эриванской губернии и Елисаветпольского уезда Тифлисской губернии.

Изменялись и административные границы других территориальных единиц края. В связи с увеличением Кутаисской губернии (за счет включения территории Мегрелии) Ахалцахский уезд отошел к Тифлисской губернии, более близкой к нему в топографо-экономическом отношении.

Обширность населенных мусульманами территорий требовала "особого полицейского надзора", вызывала, по мнению администрации, необходимость их разукрупнения, поэтому было увеличено число уездов в Бакинской, Елисаветпольской и Тифлисской губерниях (1873 г.)¹³⁰. Всего в пределах Закавказского края количество уездов возросло с 18 до 29¹³¹.

Управление губерниями края производилось на общих для России основаниях, однако лишь с 1872 — 1873 гг. губернатор возглавлял весь административно-полицейский аппарат, а также надзирал за деятельностью почти всех находившихся в пределах губернии ведомственных правительственных органов и учреждений, сословных и общественных организаций, в том числе образованных в 80—90-х гг. органов городского самоуправления¹³².

После завершения Кавказской войны для России уже в ином ракурсе представляется судьба территорий, статус которых характеризовался известной автономией. Длительное сохранение автономий Мегрелии и Абхазии было обусловлено заинтересованностью самодержавия в их владетелях, которые, подчеркнем еще раз, не только проявляли лояльность по отношению к России, но и играли роль проводников кавказской политики царизма.

Географическое положение Абхазии, например, делало ее опорным для России пунктом в западной части Закавказья, кроме того, она оказывала сдерживающее влияние на враждебно настроенные горские народы.

Однако по окончании войны у кавказского наместника возникают сначала сомнения в последовательности действий абхазского владетеля князя М. Шервашидзе, а затем — осознание необходимости упразднения Абхазского княжества. "По мере успеха военных действий наших на восточном берегу Черного моря и приближений наших к земле убыхов, - писал великий князь Михаил Николаевич императору, - поведение владетеля Абхазии становится все более странным и двусмысленным". Абхазскому князю ставились в вину тесные контакты с влиятельными старейшинами убыхов, а также оказание помощи убыхам, терпящим голод и всякие лишения¹³³. Наместник, излагая далее свои соображения, писал: "Если беспрепятственно взвесить, насколько управление Абхазией теперешнего владетеля было полезно для России, то едва ли возможно иначе отвечать, как отрицательно. Независимое положение Абхазии

имело смысл, покуда Восточный берег Черного моря был населен враждебными нам племенами, ибо тогда между владельцами последних и нашими было выгодно нам иметь полуподвластный народ, заграждавшим возможность убыхам беспрепятственно беспокоить наши границы"¹³⁴.

Теперь уже "загадочным" выглядит поведение Шервашидзе во время Восточной войны, когда он был, по мнению наместника, более полезен туркам, нежели России. С его личностью связывали также проникновение ислама в Абхазию, заселение черноморского побережья турками, упадок местного христианства. "Вправе ли мы далее терпеть подобное положение дел в стране, входящей в состав Российской Империи, и не наступило ли время удалить навсегда владельца Абхазии с его потомством от управления страной, разумеется обеспечив твоими щедротами его существование", — писал великий князь Александру II. Сам Шервашидзе неоднократно обращался с просьбой об увольнении с действительной службы, правда, ни словом не упоминая о своих владельческих правах. По мнению кавказского наместника, следовало бы воспользоваться этим обстоятельством и "разом покончить с Абхазией и образовать из нее вместе с Цебельдой особый военный округ, и если в Абхазии окажется достаточно свободной земли, то поселить на ней казачье население, связав оное с Кубанским войском"¹³⁵.

Опуская подробности всех перипетий дипломатической игры и лукавства, проявленных с обеих сторон, отметим, что в 1864 г. Абхазское княжество было упразднено. Вместо него появился Сухумский военный отдел Российской империи с тремя округами и двумя приставствами, с подчинением кутаисскому генерал-губернатору¹³⁶. Таким образом, и на Абхазскую территорию стал распространяться колониальный режим Российской империи.

Ликвидация остатков автономии Мегрелии упрощалась тем, что на правящую династию Дадиани, по мнению Барятинского, "непопулярную в народе", еще с 1857 г. оказывалось давление. Поскольку княгиня Дадиани отказывалась отречься от своих владельческих прав, ей было послано в виде высочайшего рескрипта от 7 сентября 1857 г. приглашение переселиться в Петербург "для лучшего воспитания детей своих". И уже на следующий день Барятинский утвердил положение об управлении Мегрелией, сходное с управлением Кутаисской губернии. Права и обязанности военного губернатора здесь возлагались на управляющего, который одновременно председательствовал в совете - коллективном органе, соединявшем функции распорядительной, исполнительной и судебной власти. Однако приоритетной оставалась единоличная власть управляющего Мегрелией. Местное управление сосредоточивалось в трех округах: Сенакском, Лечхумском и Зугдидском, во главе с окружными начальниками, имевшими права уездных начальников Кутаисской губернии. Новое управление не слишком отличалось от прежнего. Окружных мдиванбеги заменили окружные начальники, верховное мегрельское правление - совет, отозванную дедопали (княгиню Дадиани) — наместник и т.п.

Автономия Мегрелии уже выглядела достаточно иллюзорной, оставалось лишь дождаться совершеннолетия князя Николая Дадиани, чтобы добиться формального отречения владельца Мегрелии от своих прав, что и произошло в 1867 г.¹³⁷

Как мы уже отмечали, одним из основных достижений эпохи буржуазных реформ справедливо считалась судебная реформа 1864 г., предполагавшая переход России к правовому государству западноевропейского типа.

Что касается Закавказья, то ее распространение здесь велось на основе специально разработанных уставов, утвержденных императором 22 ноября 1866 г.¹³⁸

Положение предусматривало ряд существенных изъятий из общего порядка судостроительства и судопроизводства, необходимость которых была, по мнению правительства, обусловлена "неразвитостью" местного населения, неподготовленностью его к участию в отправлении правосудия, разноплеменностью и поликонфессиональностью. Учреждать суд присяжных в крае, наполовину населенном

мусульманами, означало во многих случаях ставить правосудие в зависимость от религиозных верований, требующих ограждения единоверцев от преследования закона (живучесть обычного права, местных традиций). Учитывались и опасения иного характера: отсутствие четкости в решении сословного вопроса, не ограниченное пока еще специальным законом влияние духовенства, его активное участие в обыденной жизни мусульман¹³⁹.

Подведомственная окружному суду территория делилась не на следственные и мировые участки, а на мировые отделы с одним мировым судьей в каждом из них; мировые судьи не избирались, а назначались наместником Кавказа, не были учреждены мировые съезды и др.

Введение на Кавказе новых судебных уставов растянулось более чем на десять лет¹⁴⁰. Весьма значительным неудобством для местных жителей оставались ограниченное число центров действия мировых судов, территориальная отдаленность мировых отделов от большинства населенных пунктов; ведение судопроизводства только на русском языке затрудняло процесс и подчас приводило к необъективности и т.д.

В условиях роста городов и численности их населения, усложнения хозяйства особенно отчетливо проявилось несоответствие системы городского управления новым условиям. Ликвидация административной опеки и произвола, сковывавших всякую общественную деятельность, создание сословных органов самоуправления — этим задачам должна была отвечать реформа городских учреждений.

Первая такая попытка на Кавказе коснулась лишь одного города — Тифлиса¹⁴¹. Эту реформу 1840 г. менее всего можно было бы назвать положением об общественном самоуправлении¹⁴²; городское положение не отвечало главной своей задаче — доступности общественного управления.

Хотя городское положение 1866 г. на Кавказе ограничивалось только Тифлисом¹⁴³, на его общем характере сказалось влияние пореформенного времени. Это был шаг вперед по пути реализации принципа бессословности для участия в общественном управлении, при том что положение охватывало лишь один сегмент городских жителей, владевших недвижимостью, — мокалаков и ахалмосули (вновь поселившихся). Данный пункт являлся новым по сравнению с городскими положениями Петербурга, Москвы и Одессы и впоследствии вошел в городское положение 1870 г., по которому общественное управление объявлялось бессословным¹⁴⁴, избирательное право базировалось на буржуазном принципе имущественного ценза. Ареал компетенции органов самоуправления был сведен к сфере хозяйственной деятельности, приоритет отдавался вопросам муниципальным, при ошутимом отстранении от правительственной опеки.

В данном случае важен другой аспект — условия избирательного права в органы городского самоуправления, дифференцировавшие население на христианское и нехристианское. Число гласных из нехристиан ограничивалось квотой: 1/3 от общего количества гласных городской думы. И хотя изначально это ограничение предназначалось для еврейского населения, впоследствии оно было распространено на мусульман Закавказья, составлявших здесь в большинстве городов преобладающее население¹⁴⁵.

Под действие этого закона подпадали лишь города внутренних губерний - Европейской России, Сибири и Бессарабской области, причем и здесь он вводился не одновременно¹⁴⁶. В других национальных окраинах (при содержавшихся в законе ограничительных условиях для нехристианского населения) правительство, как уже отмечалось ранее, вводило его с большой осторожностью. В белорусско-литовских губерниях закон вступил в силу с начала 1875 г., а в Прибалтике — спустя два года. Не распространялся он на польские губернии, Финляндию и Среднюю Азию¹⁴⁷.

Всячески оттягивалось введение городского положения на Кавказе. Основная мотивировка — недостаточная подготовленность местного населения, отсутствие

навыков организации самоуправления. Кавказская администрация настаивала на сохранении действующего порядка управления городским хозяйством — через полицию, то есть посредством прежних административно-полицейских методов. Не принималась во внимание неравная избирательная квота в городские органы общественного управления, которая в таком этнически пестром крае, как Кавказ, создавала диспропорцию в национальном составе, а значит, и представительстве гласных городских дум.

Свои отличительные особенности были и в сельском управлении в Закавказье, которые отражали специфику аграрных отношений, общинных в том числе, субрегиональные факторы, не говоря уже о незавершенности крестьянских реформ, о кодификации корпоративных прав высших сословий.

В ходе местных крестьянских реформ в Закавказье учреждались сельские общества для частновладельческих крестьян с введением сельского общественного устройства и самоуправления. Однако в связи с тем, что сельское управление среди категорий государственных крестьян, особенно среди мусульманской его части, также было отличным, правила крестьянской реформы относительно сельского управления распространялись в равной степени как на государственных, так и временно-обязанных крестьян¹⁴⁸.

Сельское управление вводилось на Кавказе в той же последовательности, что и крестьянские реформы в различных частях края — Азербайджане, Армении и Грузии¹⁴⁹. На темпы его реализации, а также на некоторые правила оказывала влияние специфика края. Кавказской администрации представлялось несовместимым сохранение, скажем, в Бакинской губернии права землевладельцев и членов бывших ханских фамилий оказывать влияние на выбор старшин, вмешиваться в разбирательство возникавших между крестьянами спорных вопросов и самостоятельность вновь вводимого общественного устройства. И она добивается отмены прежних положений¹⁵⁰.

Однако, по мнению ревизовавшего административные учреждения Елисаветпольской губернии чиновника Министерства внутренних дел, сельское управление в губерниях Закавказья по своему характеру отличалось от волостного во внутренних губерниях. Так, его первичная ячейка — сельское общество представляло собой скорее механическое территориальное соединение крестьян, нежели связанные по хозяйственным интересам сельские общества российских губерний, составлявших общественно-хозяйственную единицу крестьянского самоуправления¹⁵¹. Из-за отсутствия такого административного звена, как волость, акцент в органах сельского управления Закавказья делался на сельский сход, который, по существу, находился в руках сельских старшин. Сельский суд также отличался от волостного, поскольку ему предоставлялось право в имущественных спорах руководствоваться не законами, а местными обычаями и др.¹⁵²

С окончанием Кавказской войны завершилось присоединение Кавказа. После Берлинского конгресса 1878 г. к России отошли территории Аджарии, находившиеся до этого во власти Турции. Кроме Батуми, объявленного свободной гаванью, за Россией в пределах Закавказья оставались также Карс и Ардаган с их округами¹⁵³

Характеризуя в целом административную систему Кавказа в пореформенный период, необходимо отметить, что самодержавие последовательно пыталось экстраполировать на Кавказ проводимые буржуазные реформы, видя в этом основу для создания унифицированной системы управления в общеимперском масштабе и слияния края с Россией. Но половинчатые по своему характеру реформы 60 - 70-х гг. на окраинах носили еще более ограниченный характер либо вовсе не проводились. Так, не коснулась здешних мест земская реформа 1864 г., не было введено местное самоуправление и т.п.

Основная причина отсрочки проведения ряда реформ в полном объеме виделась правительству в неподготовленности к ним края, что в целом соответствовало

действительности. Многоукладность на Кавказе (хозяйственная, социально-экономическая), полиэтничность, прочность местных национальных традиций (включая живучесть принципов обычного права) и религиозных норм — все это не следовало подвергать радикальной ломке. Правительство пошло по пути адаптации внутрирегиональных особенностей к новым требованиям.

Административная система в 80-х гг. XIX — начале XX в.

1881 год обозначен в нашей отечественной истории в качестве рубежа, разделившего вторую половину XIX в. на две исторические эпохи. В правительственной политике усиливается тенденция к централизации управления, и потому поднимается вопрос о допустимости такой формы управления, как Кавказское наместничество. Берет верх стремление нейтрализовать излишнюю самостоятельность кавказской администрации, которая, как считало правительство, оставляла регион вне сферы распространения внутренней политики центральных ведомств и учреждений, или, как писали тогда, "высших установлении империи".

И хотя мнения по поводу ликвидации Кавказского наместничества разделились, тем не менее в ноябре 1881 г. упраздняется должность кавказского наместника¹⁵⁴. Край был подчинен Главноначальствующему гражданской частью на Кавказе, являвшемуся одновременно и командующим войсками округа. Параллельно упразднялись должности помощника наместника, начальника Главного управления и его департамент. После этого для упразднения Кавказского наместничества как административно-политической структуры оставалось лишь сделать следующий шаг. Начало нового, 1882 г. ознаменовалось упразднением наместничества в связи с включением Кавказа в общую административную систему России. Вместе с ним был упразднен и Кавказский Комитет, как утративший свои функции, а его дела переданы в компетенцию Комитета министров¹⁵⁵. Однако центробежные устремления верховной кавказской администрации проявлялись независимо от того, в какие формы они были облечены. И в 1883 г. (26 апреля) издается новый указ "О преобразовании управления Кавказского и Закавказского края"¹⁵⁵, составленный на основе проекта главноначальствующего гражданской частью на Кавказе при участии Особой комиссии. В какой-то степени повторялась история с указом 1875 г. Учреждалось управление Кавказским краем в составе: Главноначальствующего гражданской частью и его помощника, Совета Главноначальствующего, управления отдельными частями разных ведомств и др.¹⁵⁶ Однако отдаленность Кавказа и, быть может, представление о нем как о периферии замедляли разрешение в центре возникавших подчас острых проблем этой окраины. Поэтому по ходатайству кавказской администрации было решено несколько расширить круг ее полномочий, без передачи их на рассмотрение центральных правительственных ведомств. И в 1887 г. было "высочайше утверждено мнение Государственного совета о некотором изменении прерогатив Главноначальствующего гражданской частью на Кавказе, его Совета, а также губернаторов и начальников областей на Кавказе и предоставлении им права решать некоторые вопросы местного значения"¹⁵⁷.

Однако кавказская администрация не была удовлетворена мизерностью своих полномочий. Сменявшие друг друга Главноначальствующие гражданской частью (А.М. Дондуков-Корсаков и Г.С. Голицын) поднимали перед правительством вопрос о предоставлении им прерогатив, свойственных кавказским наместникам, по управлению краем. Настойчивость князя Г.С. Голицына привела к утверждению 3 марта 1897 г. новых правил о правах и обязанностях Главноначальствующего гражданской частью на Кавказе¹⁵⁸. Акцент в них делался на административные функции в области управления — практически неограниченное право ревизии и надзора, использование в необходимых случаях "силы закона". Завершающая формулировка указа, призывавшая Главноначальствующего "направлять местные административные органы к исполне-

нию служебного долга и ограждать мирное преуспевание управляемых", свидетельствовала о том, что желаемой независимости кавказской администрации добиться не удалось. Административно-политическое управление краем просуществовало в таком виде до 1905 г., когда самодержавие вынуждено было вернуться к восстановлению Кавказского наместничества.

На протяжении всего периода после отмены наместничества происходила неоднократно реорганизация административно-территориального устройства края, в основном в локальных масштабах. Наиболее крупные преобразования отмечены в 1883 и 1888 гг.¹⁵⁹ В первом случае осуществлено новое административное деление Карсской области, и из присоединенных к России в 1879 г. земель были образованы Батумская область и Сухумский округ, вошедшие в состав Кутаисской губернии¹⁶⁰. С восстановлением в 1888 г. пяти закавказских губерний они были разделены на 37 уездов и 125 участков¹⁶¹. Дробление административных территорий, их разукрупнение — таков основной итог всех административно-территориальных преобразований края. Можно себе представить, к какому увеличению бюрократического аппарата это приводило.

В бытность Главногоначальствующим князя А.М. Доидукова-Корсакова кавказская администрация вновь возвращается к вопросу об уравнивании прав мусульман и христиан-армян по участию в городских думах и городском общественном управлении. Совершенно неожиданно был принят указ от 27 декабря 1888 г.¹⁶², установивший в городах Закавказья одинаковое количество гласных городской думы и членов городской управы для нехристиан и христиан. Однако этот закон, выпадавший из общего контекста контрреформ, действовал недолго. Последовавшее в 1892 г. новое городское положение¹⁶³, пожалуй, одно из самых реакционных, ликвидировало квоту 1888 г. Главная же его цель заключалась в усилении административного контроля над городским общественным управлением. Но даже измененные нормы городского самоуправления оказались еще более урезаны для городов Кавказа. Вновь подтверждалось дифференцированное право на выборы в городские думы: число гласных из нехристиан не должно было превышать 1/5 части общего их числа. В тех же городских поселениях, где из-за недостаточного числа христиан невозможно было применение этой статьи. Министерству внутренних дел предоставлялось право корректировать выполнение указанного правила (№ 44). Сохранялись ограничительные квоты для городских гласных и от евреев (Пreamбула: XIV, пункты 1 — 5)¹⁶⁴.

Городское положение в Закавказье вводилось не сразу и не в полной мере¹⁶⁵. Более того, по представлению Г.С. Голицына в 1899 г. создаются специально предназначенные для Кавказа временные правила о порядке образования городских дум и собраний для городских поселений края¹⁶⁶. Закон значительно расширял права Главногоначальствующего в отношении органов городского самоуправления, практически поставив его над ними. Он был вправе по своему усмотрению удалять тех или иных лиц из состава избираемых в городские гласные или уполномоченные.

Необходимо отметить, что голицынское управление краем являет собой модель того, как не надо управлять Кавказом. Именно с этим администратором связаны наиболее дискриминационные меры в отношении населения края, заградивавшие их национальные и религиозные чувства. Как известно, мусульманам, из уважения к их обычаям (принимался во внимание и фактор климатический), предоставлялось право служить на родине в особых частях с сокращением срока службы. Все инстанции и первый Главногоначальствующий гражданской частью на Кавказе князь Дондуков-Корсаков отмечали успехи так называемых туземных дружин, ничем не отличавшихся от регулярных войск, и их целесообразность. Однако Г.С. Голицын признал неверным принцип образования дружин, и жители Кавказа лишились такого преимущества, как отбывание воинской повинности на родине. Отныне они несли повинности на общих основаниях¹⁶⁷. По инициативе Голицына в 1903 г. принимается указ о секуляризации

имущества армяно-григорианской церкви и армяно-григорианских церковных училищ¹⁶⁸.

Масштабы революционного движения на Кавказе, грозившего дестабилизировать основные сферы жизнедеятельности населения, вновь поставили перед правительством вопрос о характере местной управленческой модели. Практически вся история формирования системы управления на Кавказе — это беспрестанный поиск. Жизнь показала недееспособность концепции форсированной централизации власти путем упразднения наместничества, ограничения прерогатив кавказской администрации, ее подчиненность центральным правительственным органам.

Как писал впоследствии граф И.И. Воронцов-Дашков, "опыт централизации управления Кавказом из С.-Петербурга, с учреждением на месте должности главноначальствующего гражданской частью с расширенную несколько властью обычного генерал-губернатора, длившийся свыше двадцати лет, дал довольно печальные результаты. Кавказ, вместо того чтобы идти по пути развития за центром Империи, отстал от него, и вина в этом лежит не на местной кавказской власти, а на центральных учреждениях¹⁶⁹. По его мнению, проекты весьма существенных для края реформ — упразднение военно-народного управления, прекращение обязательных и зависимых отношений крестьян, переустройство сельского управления и т.п. тщательно не изучались в Петербурге и тем более не получали одобрения, а под любым предлогом возвращались обратно¹⁷⁰. И самодержавие осознает необходимость централизации власти на Кавказе, но в руках ее верховного администратора при предоставлении ему тех неограниченных полномочий, которыми обладали первые наместники.

В феврале 1905 г. последовал указ "О восстановлении должности Наместника Кавказского", как было сказано, "во всей полноте его власти"¹⁷¹. Наместник наделялся особыми полномочиями как в гражданской, так и военно-полицейской сферах управления, являясь отныне членом Государственного совета, членом Совета и Комитета министров, главнокомандующим войсками, расположенными в пределах наместничества, и войсковым начальным атаманом кавказских войск. Ему предоставлялась независимость по отношению к центральным органам власти, по гражданской части он подчинялся непосредственно царю. Перечень в указе обязанностей и полномочий кавказского наместника показывает, какими качествами должен был обладать занимавший этот пост¹⁷².

Бросается в глаза схожесть экстремальных ситуаций при создании Кавказского наместничества и его восстановлении.

При назначении главы кавказской администрации выбор пал на графа И.И. Воронцова-Дашкова. Составленная им программа реформ на Кавказе была представлена императору в виде Всеподданнейшей записки по управлению Кавказским краем¹⁷³.

Она охватывала широкий спектр реформ — практически во всех основных сферах жизнедеятельности населения края. Ее опорные пункты в конечном счете концентрировались вокруг земельного и национального вопросов¹⁷⁴.

Принятые по инициативе и при непосредственном участии Воронцова-Дашкова крестьянские реформы были построены на началах столыпинской аграрной реформы¹⁷⁵. Оценивая его планы относительно народного просвещения, следует выделить настоятельное требование введения двуязычия: обучения на родном языке и изучения государственного русского языка.

Оставляя в стороне другие аспекты реформаторской деятельности нового наместника, обратим внимание на его воззрения, связанные со сферой управления.

Исполняя волю Николая II — выяснить, насколько необходимо сохранение особого Кавказского наместничества, — Воронцов ответил на этот вопрос утвердительно: "Я не допускаю возможности управления Кавказом из центра на основании общих формул, без напряженного внимания к нуждам и потребностям

местного населения, разнообразного по вероисповеданиям, религиозным воззрениям и преданиям, по племенному составу и по политическому прошлому"¹⁷⁶ "Величиной особого рода" назовет Кавказ Воронцов-Дашков в одном из своих писем царю¹⁷⁷.

Развивая свою мысль, он приводил веские аргументы: централизация на таком обширном пространстве, как Российская империя, не могла быть эффективной, ибо таила в себе опасность разобщения частей государства. И лучшим подтверждением этого он считал потерю Англией североамериканских Соединенных Штатов, "побудившую Великобританию в корне изменить свою колониальную политику и внести в нее уважение к местному самоуправлению и начала разнообразия, в соответствии с потребностями отдельных колоний". Необходима такая местная власть, которая, сосредоточивая в себе до известной степени полномочия министров, могла бы согласовывать начала общегосударственной политики с особенностями и потребностями края. При этом следовало быстро удовлетворять эти потребности и ставить о них вопрос перед законодательной властью независимо от личных взглядов на них представителей центрального правительства. И такой властью в прямом смысле этого понятия может обладать лишь наместник императора. Низводить же власть наместника до уровня генерал-губернатора означало "ничего не сделать для насущных потребностей края". Именно в сохранении Кавказского наместничества как формы управления видел Воронцов "залог прочнейшего объединения Кавказа с остальной Империей"¹⁷⁸.

Интерес представляют и его суждения о прерогативах наместника, отличные от того, что мы находим в законодательном акте: "Ныне деятельность Наместника Кавказского не может быть поставлена особняком от деятельности центрального правительства, только под исключительное монаршее руководство, как это было при прежних наместниках, а должна, наоборот, быть приведена в тесную связь с общей деятельностью центрального правительства и строго с ней согласована". В этой связи он полагал, с одной стороны, что наместник должен входить в состав Совета министров с правом замещать его особым лицом. Необходимо отметить, что этот шаг он сделал сразу же по назначении на должность наместника. Специальным указом в качестве представителя наместника на заседаниях высших государственных учреждений был назначен управляющий делами Комитета министров статс-секретарь барон Э.Ю. Нольде. Объяснялось это тем, что непремное участие наместника в работе высших правительственных органов требовало его постоянного присутствия в столице, представительство же доверенного лица освобождало наместника от необходимости покидать беспокойный Кавказ¹⁷⁹. С другой стороны, для осуществления обратной связи Воронцов полагал важным представительство при его управлении представителей всех правительственных ведомств в Совете при наместнике. В качестве таковых предлагались чиновники, которые уже занимали должности заведующих подразделениями отдельных министерств. Например, представитель министра народного просвещения мог быть в то же время попечителем учебного округа и т.п. Далее, он считал целесообразным ввести в состав Совета "общественные силы", причем эта реорганизация связывалась с учреждением на Кавказе земств. Каждое из уездных земских собраний, по его мнению, должно было посылать по одному представителю и по два-три представителя от окружного закавказского земства. Воронцову принадлежит авторство еще ряда интересных предложений по реорганизации некоторых механизмов системы управления¹⁸⁰.

Оценивая данную модель управления, предусматривавшую централизацию административной системы, необходимо отметить, что она отличалась от той, которую внедрял Бярятинский. Особенность ее состояла в сочетании региональной централизации и ведомственной связи с правительственными учреждениями через их представителей в составе Совета — высшего при наместнике органа кавказской администрации. Главная же идея — введение земского представительства (на выборной основе) в тот же Совет — дает некоторые основания предположить возможность

последующей трансформации Совета в некий представительный орган наподобие тех сеймов, которые замысливал М.М. Сперанский еще в начале XIX в. Ибо именно с привлечением местного представительства кавказский наместник связывал усиление законодательных функций Совета.

В области организации местного управления Воронцов обращает внимание на отсутствие единообразия в системе управления, сочетании гражданской и военно-народной. Губернии (Тифлисская, Кутаисская, Бакинская, Елисаветпольская и Черноморская) управлялись по общегубернской системе, правда с некоторыми исключениями. Области же Дагестанская, Карсская и Батумская, а равно особые округа — Сухумский и Закавказский — состояли в военно-народном управлении. Возникшая в период Кавказской войны и характеризующаяся концентрацией административной власти в руках военного командования (внутренние дела велись на основе обычного права), эта форма управления уже не отвечала требованиям времени. Тем более что изменилось и само содержание военно-народного управления, соответствовавшего по своим функциям обычным губернским и уездным управлениям.

Возникший еще в 1883 г. сразу же по ликвидации наместничества вопрос об упразднении этой формы управления так и остался в стадии проектных разработок. Между тем Воронцов настоятельно рекомендовал заменить его общей для России системой губернского управления. Точно так же он считал необходимым сделать более унифицированной и схожей с общим управлением внутренних губерний России административную систему в остальных губерниях Закавказья. Именно в таком подходе виделось наместнику скорейшее объединение края с империей¹⁸¹.

Ликвидация военно-народного управления должна была повлечь за собой реорганизацию судебной системы. Принципиальным для него было выведение суда из сферы влияния административной власти, а это связывалось с распространением на край указа от 12 декабря 1904 г., обязывавшего строго соблюдать в судеустройстве внутренних губерний России принцип разделения административной и судебной властей. В соответствии с проектируемым для российского суда статусом мирового судьи в качестве первой судебной инстанции, Воронцов полагал необходимым ввести такую же форму суда и для местностей Закавказья, состоявших еще в ведении военно-народного управления. Однако, учитывая местные особенности, он предлагал участие при мировом суде выборных от населения - шеффенов (в данном случае он заимствовал термин из германского права, по которому так именовались заседатели судов по уголовным делам), или лавников (при гминных судах в Привислинских губерниях), иначе говоря, присяжных поверенных. Воронцов считал, что подобная судебная реформа должна быть проведена вообще на Кавказе, начиная с низших звеньев — сельских судов и мировых судей. Введение суда шеффенов, по его мнению, более соответствовало местным особенностям: "Участие в суде представителей населения признано совершенно необходимым, как действительно обеспечивающее правосудие"¹⁸².

Оказавшись на Кавказе в разгар революционных выступлений и первых межнациональных конфликтов, новый кавказский наместник принимает самые решительные меры по искоренению их причин, в том числе ошибок администрации князя Голицына. По его представлению отменяются указ о секуляризации имущества армяно-григорианской церкви¹⁸³.

Следующим шагом на пути урегулирования проблем национального равноправия жителей края стало изменение избирательного права для христианского и нехристианского населения. Избирательная квота для них становится предметом обсуждения, точнее, камнем преткновения при попытках распространения городского положения 1892 г. на города Кавказского края, а также в связи с его пересмотром. Вопрос о введении положения 1892 г. в г. Карсе в полном объеме (то же относилось и к Батумской области) вызвал длительную дискуссию между центральными правительственными органами и кавказской администрацией. Его инициатор

Воронцов-Дашков настаивал на паритетных началах в избирательных правах как христианского, так и нехристианского населения. Однако обсуждение проблемы затянулось до 1917 г.¹⁸⁴ Точно так же не было изменено городовое положение 1892 г. В разработках проекта нового положения принимала участие кавказская администрация, но и этому важному законодательному документу не суждено было увидеть свет¹⁸⁵

Кавказская администрация занималась также проработкой предложенной наместником земской реформы. Настойчивость в этом направлении была вознаграждена лишь тем, что в 1909 г. Государственная Дума вынуждена была принять решение о введении на Кавказе земств, однако реализация его затянулась на годы¹⁸⁶. Вот что писал Воронцов-Дашков в своем всеподданнейшем отчете в 1913 г.: "Против введения земской реформы представить серьезные возражения трудно... Весь вопрос задерживается, ввиду особенностей края как в целом, так и в отдельных частях, только установлением форм, в которые надлежит влить местные земские силы".

Введение земств связывалось наместником с решением основополагающего для земского самоуправления вопроса о земельной собственности. По этому поводу им были также сделаны соответствующие представления в законодательные учреждения¹⁸⁷. Последние усилия кавказской администрации по введению в Закавказье земств на основе земского Положения от 12 июня 1890 г., но с изменениями, обусловленными некоторыми местными особенностями, датируется концом 1916 г., когда проект Положения о земских учреждениях Закавказья был представлен правительству. Однако он так и остался неутвержденным¹⁸⁸.

Пристальное внимание Воронцов уделял государственной службе, как военной, так и гражданской, с точки зрения условий приема местных уроженцев: "Отказы от приема или даже увольнения от службы воспринимаются единомышленниками кандидата или уволенного всегда остро, затрагивая национальное самолюбие". В этой связи он настаивал на предъявлении одинаковых требований к представителям всех без исключения национальностей Кавказа¹⁸⁹. Кавказский наместник придавал решению этой проблемы важное государственное значение.

Масштабы дестабилизации обстановки на Кавказе требовали усиления военно-полицейских функций со стороны органов местного управления. Один за другим города и территории края, находившиеся в точках наибольшего размаха революционного движения или межнациональных конфликтов, "для обеспечения общественной безопасности и прекращения беспорядков" объявлялись на военном положении. Так, 18 февраля 1905 г. на военном положении были объявлены Баку и Бакинская губерния¹⁹⁰; 18 марта в "положении усиленной охраны" оказывается Эриван¹⁹¹; 21 февраля военное положение вводится в Озургетском и Сенакском уездах Кутаисской губернии и Кинтришский участок Батумской области и т.д.¹⁹² Указ предоставлял чрезвычайные полномочия исполняющему обязанности главноначальствующего гражданской частью на Кавказе в местностях, состоящих на военном положении. Ему присваивались права военного начальника и особые обязанности административных органов гражданского ведомства по охране государственного порядка.

Учитывая особое значение Бакинского нефтепромышленного района, где концентрировались интересы российского и иностранного капитала, указом от 28 октября 1906 г. на территории Баку и прилегавших к нему промысловых и фабрично-заводских районов образуется Бакинское градоначальство. Полномочия градоначальника, назначавшегося непосредственно императором по представлению наместника, простирались как на административное, так и на полицейское управление¹⁹³.

Назначенный в 1915 г. наместником на Кавказе великий князь Николай Николаевич в обстановке второй мировой войны действовал не в качестве администратора, а скорее как главнокомандующий Кавказской армией. Просуществовавшему (с учетом перерыва) более семидесяти лет Кавказскому

наместничеству пришел конец в 1917 г.: 9 марта Временное правительство учредило в качестве своего краевого органа Особый Закавказский комитет (ОЗАКОМ). Круг прав и обязанностей ОЗАКОМа определялся законами о Кавказском наместничестве, но с той разницей, что ему подчинялась лишь территория Закавказья¹⁹⁴.

Разновременность и формы присоединения территорий Кавказа к России предопределили и многообразие складывавшихся здесь форм управления. В Закавказье в процессе его присоединения к России сложилось несколько моделей управления: комендантская (военно-народная), губернаторство, областное, совмещавшиеся с более мелкими и локальными административно-территориальными единицами — округами, магалами и др. Местная система управления с 1844 г. была преобразована на территории Кавказа в особое наместничество.

В управлении краем с самого начала военные и гражданские функции были соединены, и отсюда — возрастание роли русского военного и гражданского чиновничества.

К 30-м гг. XIX в. определилось представление о модели взаимоотношений России с Закавказьем, а относительно Северо-Западно-го Кавказа — с окончанием Кавказской войны. В основе этой модели лежала идея слияния Кавказа с метрополией, причем определяющим фактором являлось геополитическое положение края.

При всех проявлениях колониалистских устремлений самодержавия необходимо характеризовать его политику в целом как лишенную этноцентрических приоритетов. Главным было укрепление общей для империи государственности (этатизм).

По мере расширения российских владений на Кавказе усиливалась тенденция к унификации административно-политической системы по российскому образцу. Однако многоукладность края, его полиэтничность и поликонфессиональность создавали подчас непреодолимые трудности для реализации этой задачи.

Становление российской административной системы происходило в условиях борьбы центробежных стремлений кавказской администрации с нейтралистской тенденцией высших правительственных органов власти. Характерная для 60 — 70-х гг. XIX в. децентрализация ослабила бюрократический централизм. В конце 80-х гг. прекратило свое существование Кавказское наместничество, представлявшее собой самостоятельную административную структуру в общей системе имперского управления.

Однако внутривластная обстановка как в империи, так и на самом Кавказе вынудили правительство в дальнейшем восстановить Кавказское наместничество. Попытки Воронцова-Дашкова наполнить его иным содержанием, посредством сочетания внутривластной унификации с центральными ведомствами и введением институтов общественного представительства на выборной основе, не принесли успеха. Кавказское наместничество было окончательно ликвидировано вместе с монархией после отречения от трона императора Николая II.

Начало административно-территориального устройства Северного Кавказа

Процесс утверждения России на Северном Кавказе продолжался более столетия. Его кульминацией стало учреждение Кавказского наместничества, которое представляло собой, как отмечалось выше, одну из специфических форм государственно-административного устройства на окраинах империи. Наместничество поглотило весь географический Кавказ — пространство между Черным и Каспийским морями, разделенное Большим Кавказским хребтом на Северный и Южный Кавказ (или Кавказ и Закавказье). Вследствие исторически сложившихся особенностей (политических, социальных, экономических, правовых, культурных и т.д.) в ходе развития Закавказья и Северного Кавказа последний с самого начала являлся самостоятельным объектом государственно-административной политики российского правительства, со своим арсеналом методов и средств управления, которые отличались

от применявшихся в Закавказье. Поэтому рамки данной главы ограничиваются горными и предгорными местностями, расположенными к северу от Большого Кавказского хребта. Здесь издавна проживали многочисленные народы со своей этнической самобытностью, а отсюда — и с целым спектром экзистенциальных различий. Однако при всей языковой, религиозной и прочей неоднородности и пестроте Северный Кавказ представлял собой самостоятельный историко-географический регион с компактно живущим здесь населением. Уникальность в этом плане всего края доставила немало "хлопот" российскому правительству.

Присоединение северокавказских народов произошло не одномоментно. Конечной датой этого растянувшегося на столетия процесса стал 1864 год — год завершения Кавказской войны и полного замирения края. Этап наивысшей активности России на Кавказе пришелся на рубеж XVIII и XIX вв., когда к империи присоединилась подавляющая часть его территории. Одновременно шел активный поиск действенных форм управления новоприобретенной окраиной. Этот процесс в силу целого ряда причин (прежде всего геополитического характера) был тесно связан с военными мероприятиями. Кавказ являлся объектом серьезных внешнеполитических притязаний со стороны Турции и Персии. Россия не могла допустить какого бы то ни было вмешательства соперничавших с ней стран в дела региона, который считала сферой своего влияния и намеревалась превратить в свою неотъемлемую часть.

Еще в 1735 г. была построена небольшая крепость Кизляр, а в 1765 г. - крепость Моздок¹⁹⁵. В них разместились военные гарнизоны и аппарат управления российских комендантов. Эти первые военно-административные центры империи на Кавказе стали позднее ключевыми пунктами так называемой Кавказской укрепленной линии.

После окончания русско-турецкой войны 1768 — 1774 гг. и заключения в 1774 г. Кучук-Кайнарджийского мирного договора (одним из условий которого было признание за Россией Большой и Малой Кабарды) империя получила санкционированную международным правом возможность распоряжаться Центральным Кавказом. В этот период последовала череда официальных присоединений к России — Ингушетии (1770 г.), Осетии (1774 г.), Чечни (1781 г.), еще более закрепивших позиции империи на Центральном Кавказе. Это стало важным достижением российского геополитического курса, ибо стратегическое значение региона в свете продолжавших исходить от Османского правительства угроз (Турция вовсе не собиралась соблюдать условия невыгодного для себя договора), было невозможно переоценить. Российские власти немедленно воспользовались открывшейся перспективой: в 1777 — 1782 гг. была построена Моздокско-Азовская линия — система военных укреплений и поселений, протянувшихся от Екатеринодара до Азова. Наряду с возведенными форпостами предусматривалось насаждение вдоль всей линии казачьих станиц, которые бы рекрутировали свежие силы в казачьи полки — для охраны и обороны рубежей империи. Первым шагом на этом пути стал перевод сюда с упраздненной Царицынской линии Волжского казачьего полка¹⁹⁶.

Со строительством укрепленной линии у правительства Екатерины II появилась прямая заинтересованность в колонизации Кавказа русским населением. Стихийный процесс переселения из центральных и южных губерний происходил перманентно, однако вмешательство правительства катализировало этот спонтанный процесс. В.А. Потто свидетельствовал: "14 тысяч русских людей, принявшихся за плуга в пустынных дотоле землях, не могли не послужить достаточным основанием к будущему гражданскому развитию края".

9 мая 1785 г. указом императрицы Екатерины II учреждается Кавказское наместничество. В его состав, как говорилось выше, включались Астраханская и вновь образованная Кавказская губерния. Точные границы наместничества не были определены. Центром был избран Екатеринодар, а функции наместника возложены на П.С. Потемкина (командующего Кавказской линией). Наместник получал весьма широкие полномочия, подчиняясь непосредственно Екатерине II.

Никаких специальных мер в отношении коренных кавказских народов не было предпринято. Центральная власть лишь предписывала проявлять к ним лояльность и поощрять свободу торговли на Кавказской линии, а также оказывать поддержку горцам, переселявшимся на равнинные земли¹⁹⁷, признавалось полезным строительство городов¹⁹⁸.

Кизляр и Моздок постепенно приобрели функции не только военно-стратегических пунктов, но и административных центров, объединявших жившие вокруг народности. В 1784 г. к ним добавился Владикавказ, который стал форпостом империи в самом начале Военно-Грузинской дороги, связавшей Россию с Грузией.

Административно-территориальная принадлежность местного населения к определенному центру законодательно не оговаривалась и складывалась вполне стихийно. Комендантам крепостей вменялось в обязанность собирать информацию об окрестных народах.

Важной вехой в становлении российской административной системы на Кавказе явилось открытие в 1793 г. Верхнего пограничного суда в Моздоке. Он предназначался для рассмотрения уголовных дел и стал апелляционной инстанцией для кабардинских родовых судов. В его составе числились 6 владельцев и 6 узденей от Большой и Малой Кабарды, 2 представителя от армян и грузин, живших в Моздоке, и один представитель от татарских мурз¹⁹⁹.

Наместничество просуществовало, как известно, чуть больше 10 лет, и после его упразднения территория Кавказа была отнесена к Астраханской губернии²⁰⁰. Из ведомства командующего Кавказской линией и военного губернатора Астрахани К.Ф. Кнорринга выделялось управление кавказским населением Астраханской губернии и так называемыми "залинейными" жителями, оказавшимися за пределами укрепленной линии. Они попали в подчинение к специально назначенному главному приставу. Отныне появилось официальное лицо, непосредственно осуществлявшее связь между военно-гражданскими властями и кавказскими народами более компетентно, чем представители армии. После протестов Кнорринга, считавшего нецелесообразным двойственное подчинение кавказских народов, из ведения главного пристава были изъяты "залинейные" жители.

С присоединением Грузии (1801 г.) внешняя политика России на Кавказе заметно активизировалась, что отразилось и на административном устройстве края. Специальный комитет подготовил проект реформ военно-гражданского управления, легший в основу указа Правительствующему Сенату в 1802 г.²⁰¹ Суть его сводилась к учреждению должности начальника Астраханской и Кавказской губерний, инспектора Кавказской линии и Главноуправляющего в Грузии. Таким образом, в одном лице сосредоточивались все полномочия власти на Северном Кавказе и в Закавказье. Из Астраханской губернии выделялась Кавказская с уездами Кизлярским, Моздокским, Александровским и Георгиевским²⁰². В Кавказскую губернию был назначен свой губернатор, который подчинялся Главноуправляющему, а в его отсутствие — Правительствующему Сенату. Административным центром был избран Георгиевск, получивший статус губернского города.

Возрастание контроля Петербурга над Закавказьем усилило стратегическое значение Центрального Кавказа, ставшего связующим звеном между Россией и Закавказьем. Новый Главноуправляющий князь П.Д. Цицианов получил инструкцию не вмешиваться в дела местных народов и избегать конфликтных ситуаций. Когда кабардинские владетели высказали недовольство действиями Верхнего пограничного суда, Цицианов предложил проект изменения управления кабардинцами на основе принципа постепенности, невмешательства во внутренние дела и т.д. Начальники гарнизонов должны были поддерживать контакт со старшинами.

После этого в административной деятельности царского правительства наступила пауза, так как Россия вступила в войну с Персией (1804 — 1813 гг.) и Турцией (1806 — 1812 гг.). В этот период ситуация на Кавказе была далека от стабильной. В среде

местных народов шло глухое брожение, прорывалось подспудное недовольство властями, активно поощряемое турецкими агентами, которые неустанно вели массивную антироссийскую пропаганду.

На первом этапе административного освоения Кавказа сложившаяся система институтов управления выглядела весьма несовершенной. Формально она повторяла российскую систему (наместничество, губерния), но уже тогда начинала формироваться специфическая структура административных и судебных учреждений по управлению кавказскими народами²⁰³.

Сочетание военной и гражданской форм управления на Кавказе страдало изъянами, неизбежными при смешении функций властей. Имели место несогласованность отдельных звеньев военно-административного аппарата, отсутствие координации действий. Военные и гражданские чины "тянули одеяло на себя", что в конце концов привело к конфликту. Для его урегулирования правительство направило в Георгиевск генерал-майора Вердеревского. Результатом инспекционной работы стало постановление Комитета министров о подчинении гражданских властей военным. Кавказская губерния перешла в ведомство Главноуправляющего в Грузии²⁰⁴.

В 1816 г. в должность Главноуправляющего вступил А.П. Ермолов, получивший от Александра I практически неограниченные полномочия. Несомненно, он являлся (при всей неоднозначности оценок его деятельности) заметной фигурой в ряду правителей Кавказа и, будучи облечен властными функциями, претендовал на самостоятельную политику. Ермолов имел собственное видение организации управления Кавказом, которое изложил в "Записке" императору. После инспекционной поездки сенаторов и дебатов в Сибирском комитете был опубликован указ Правительствующего Сената от 24 июля 1822 г. об изменении кавказской административной системы²⁰⁵. Кавказская губерния переименовывалась в область, количество уездов сокращалось до четырех (Александровский уезд упразднялся). Ставрополь получил статус губернского города. Гражданского губернатора сменил начальник области (эта должность поручалась командиру войсками на Кавказе). Городская и земская полиция в Кизляре и Моздоке подчинились военным властям. Гражданское судопроизводство осуществлялось самими местными народами в соответствии с нормами их права (под наблюдением российских чиновников), уголовные дела из упраздненного Верхнего Моздокского суда передавались в военный суд²⁰⁶.

Ермолов стал вести более жесткую, чем предшественники, политику по отношению к северокавказским народам: в мусульманских районах заменял местных правителей русскими чиновниками, ханства переименовывал в губернии, вводил в административном порядке российскую систему управления. Многие мусульманские лидеры считали подобные действия грубым попранием их традиционных обычаев и жизненного уклада. Злоупотребления российских чиновников вызывали массовое недовольство, в то время как посланцы прежнего сюзерена — Турции — усиливали враждебную России пропаганду.

Выше уже говорилось о специфических особенностях Кавказа, создававших проблемы для российских властей. Сложно было проводить единую политику в регионе, напомиавшем, образно говоря, лоскутное одеяло. Уникальность края, составленного "из столь различных элементов народонаселения и вероисповедания", этим далеко не исчерпывалась. Весьма затруднял действия правительства крайне неоднородный уровень социального развития местных народов и форм их политического устройства (от так называемых "вольных обществ", представлявших собой соседские территориальные общины с их родоплеменными отношениями, до вполне зрелых феодальных образований типа ханств или княжеских уделов). Дополняли эту сложную картину и различия обстоятельств и условий вхождения кавказских народов в состав империи. Практика дифференцированного подхода использовалась нечасто центральной властью. А.П. Ермолов с первого же дня стал

осуществлять строго конкретизированную политику, жесткий или даже жестокий курс, прагматизм которого основывался на тактических установках. В этом была сила и одновременно слабость Ермолова: за сиюминутными тактическими успехами он упускал из виду важность стратегических задач и невольно вредил им, культивируя силовые методы, которые в конечном итоге не могли не вызвать противодействие, что и продемонстрировала вспыхнувшая вскоре Кавказская война, причиной которой стал целый комплекс политических, социальных, экономических и прочих факторов.

Чтобы полнее проанализировать ход государственно-административного строительства на Кавказе, на наш взгляд, целесообразно рассмотреть поближе отдельные этнополитические образования в крае.

Система административно-судебного управления горскими народами Северного Кавказа

Еще в 1587 г. в вассальные отношения с Россией вступила Кабарда, состоявшая из нескольких княжеских уделов Большой и Малой Кабарды со сложившейся феодальной структурой. Оказавшись в близком соседстве с Кавказской линией, Кабарда приобрела первостепенное значение как стратегически важный регион в условиях постоянной напряженности в русско-турецких отношениях²⁰⁷. Постройка крепости Моздок и появление казачьих поселений вокруг него вызвали сильное недовольство кабардинских князей, использовавших эти земли как пастбища. Местные феодалы не желали допустить расширения российской кордонной линии и появления новых укрепленных пунктов на кабардинской территории. Часть князей вместе с зависимыми крестьянами переселилась за Кубань, в верховья реки Кумы. Зрели сепаратистские настроения, более того, готовилось нападение на Моздок²⁰⁸. Провоцирующую роль играла активная протурецкая кампания адептов османских властей. Используя недовольство кабардинских крестьян переселением, командующий войсками на Кавказской линии генерал Н.В. Медем вернул их на прежние земли, "приведя к присяге на подданство российской императрице"²⁰⁹. Командующий учредил также должность главного пристава "для наблюдения за кабардинскими князьями"²¹⁰. Новое обострение русско-турецких отношений породило именной указ от 20 августа 1766 г., в котором население Кабарды объявлялось "поселенным войском"²¹¹. Было сформировано кабардинское ополчение, принимавшее участие в боевых действиях против Турции и шейха Мансура (лидера религиозного движения в Чечне).

Очередной всплеск недовольства кабардинских князей вызвало строительство Кавказской и Усть-Лабинской крепостей и перенесение Кавказской линии к югу, на территорию их зимних пастбищ. Пристав обнаружил неспособность контролировать обстановку и предотвращать конфликты. Первостепенной задачей российского правительства стало ослабление влияния местных феодалов и духовенства. Екатерина II предлагала ввести новое судопроизводство²¹². В 1793 г. в Кабарде открылись суды и расправы для разбора гражданских дел в соответствии с нормами адата (родового права). Родовой суд избирался в составе председателя и семи заседателей, включая кадия (из сословия узденей) и подчинялся Верхнему пограничному суду, который рассматривал уголовные дела.

Это подвело юридическую основу под наказания кабардинцев, нападавших на воинские гарнизоны и казачьи станицы. Введение нового судопроизводства встретило всеобщее недовольство, часто выливавшееся в открытые выступления (в 1794, 1795, 1799, 1804 гг.).

Вступивший на пост Главноуправляющего П.Д. Цицианов, более осведомленный о реалиях Кавказа, чем другие, предложил свою программу усовершенствования системы управления в крае²¹³. Место пристава занял "управляющий делами Кабарды" (генерал-майор Дельпоцо), а в 1807 г. было введено судопроизводство по шарияту: открывались два духовных суда (мехкеме). Муллы и кадии также получили право

судебных разбирательств. Общее управление Кабардой по-прежнему осуществляли военные власти²¹⁴.

В начале 20-х гг. вновь обострились противоречия между Россией и Турцией. В целях укрепления российских позиций на Кавказе А.П. Ермолов принял решение о строительстве новых крепостей в Кабарде и укреплении безопасности дороги, связывавшей Екатеринодар с Владикавказом. Вступление на территорию Кабарды отряда под командованием Коцарева вызвало в 1832 г. восстание, жестоко подавленное Ермоловым. Он объявил кабардинскую землю собственностью самодержавного правительства и обещал раздавать ее лишь тем лицам, которые преданы России²¹⁵. Прокламацией от 29 августа 1822 г. Ермолов огласил решение об учреждении в крепости Нальчик Временного кабардинского суда²¹⁶. Членов суда назначали российские власти (из представителей князей, узденей и кадия), для ведения документации привлекался российский чиновник. Уголовные преступления согласно указу от 24 июля 1822 г. подлежали рассмотрению в военных судах.

В 1781 г. в состав России вошла значительная часть территории Чечни. Принципы взаимоотношений с местным населением были оформлены специальной грамотой, согласно которой большинство "вайнахских обществ" присягали императрице Екатерине II. Территорию Чечни населяли союзы сельских обществ — мичиковцев, ичкеринцев, ауховцев, качкалыковцев. Административный контроль над чеченскими обществами осуществляли кизлярский комендант и командиры кордонов Кавказской линии. В 1807 г. надзор над чеченцами был препоручен калмыцкому приставу (калмыки населяли районы степного Предкавказья), где уже существовали свои органы административного управления²¹⁷.

Постоянные набеги горцев на Кавказскую губернию привели к посылке карательных отрядов, которые регулярно наводили порядок в Чечне. Сельские старшины чеченцев выступали в роли связующего звена между властями и местным населением. Кавказская администрация стремилась всячески привлечь старшин на свою сторону, используя для этого любые средства.

29 ноября 1811 г. управление чеченцами (а также и кумыками) перешло к кордонным начальникам²¹⁸. Надо сказать, что никаких иных мер, помимо названных, в отношении чеченцев не предпринималось. С назначением Ермолова политика царских властей заметно активизировалась. Генерал перенес линию укреплений с реки Терек на реку Сунжа и начал строительство крепости Грозной и укреплений Преградный стан и Назрановское (в 1818 г.). Тогда же было учреждено и приставство, призванное осуществлять полицейский контроль и наказывать нарушителей порядка. Одной из задач пристава стало наблюдение за выполнением чеченцами воинской повинности; сам пристав подчинялся командующему левым флангом Кавказской линии.

Вскоре кавказские власти разработали проект организации так называемого Чеченского народного суда. Его члены, в отличие от кабардинцев, были выборными (из пяти представителей знати и духовенства). В состав суда вводились российские офицеры в должности председателя и секретаря. Наряду со своими непосредственными функциями суд обязан был собирать сведения о податях и повинностях и выдавать билеты для проезда через Кавказскую линию. В дальнейшем, с началом Кавказской войны, административное строительство в Чечне оказалось парализованным на несколько десятилетий.

В 1744 г. в состав России вошла Осетия. В ее восточной части располагалось Тагаурское общество, в бассейне рек Фиагдона и Урсдона — Куртатинское общество, в бассейне реки Ардон — Алагирское общество, а в западных ущельях — Дигорское общество (в свою очередь, дробившееся на три образования). Значительная часть осетин переселилась на равнинные земли и жила вокруг крепости Моздок. Власти разрешили им пользоваться "казенными вольностями"²¹⁹. Контроль над осетинским населением осуществлял комендант крепости.

Важным этапом в процессе административного подчинения осетин стало строительство крепости Владикавказ, с окончанием которого функции надзора были переданы коменданту новой крепости²²⁰. Что касается жителей горных районов Осетии, формальный контроль над ними осуществляли командиры небольших укреплений (редутов), расположенных вдоль Военно-Грузинской дороги. Нередко, для привлечения осетинской знати, власти препоручали контроль местным владельцам²²¹.

Ермолов учредил в Осетии в 1816 г. волостное управление. Старшины избирались из "уважаемых народом" лиц²²². По замыслу Ермолова, во главе Осетии должен стоять "военный начальник", который бы мог побуждать осетин к военной службе. В 1818 г. на Осетию распространили дорожную и подводную повинности. Кавказские власти проявляли заинтересованность в переселении горных жителей на равнину, чтобы плотно заселять земли мирным населением и снимать таким образом напряженность в ключевых стратегических пунктах (к примеру, вдоль Военно-Грузинской дороги). Из-за нехватки земель приходилось действовать по специально разработанному плану²²³.

В Осетии лишь в 1828 г. власти приступили к разработке основ судопроизводства. В состав суда должны были войти "почтеннейшие владельцы" из осетин и старшины от назрановских ингушей, а возглавлял его владикавказский комендант или назначенный властями российский офицер. Ингуши отказались от участия в работе Владикавказского суда, ссылаясь на различие норм обычного права, и просили учредить для них свой суд под руководством их пристава майора Щелкачева. Просьба была удовлетворена.

В 1830 г. после карательной экспедиции в Осетию и Ингушетию Владикавказский инородческий суд был реорганизован в окружной, а для осетин и ингушей учреждались должности приставов. На место пристава для осетин назначили хорунжего Константинова и определили ему в помощники четырех местных феодалов. Назрановские ингуши по-прежнему находились в ведении своего пристава. Жители Дигорского ущелья относились к Кабарде, а население глубинного Алагирского ущелья подчинялось назначенному властями управляющему. Пристав осуществлял общий надзор над осетинами, помогал в расквартировании войск и следил за сбором податей²²⁴.

Владикавказскому окружному суду было предписано руководствоваться правилами "Учреждения о губерниях" и рассматривать не только гражданские, но и уголовные дела. Это был первый опыт распространения законов Российской империи на кавказские народы, реализованный Главнуправляющим И.Ф. Паскевичем-Эриванским. Он писал императору в 1830 г.: "Везде учреждения временные; странная смесь российского образа правлений с грузинским и мусульманским; нет единства ни в формах правления, ни в законах, ни в финансовой системе"²²⁵. Паскевич был противником военного управления и стремился форсировать процесс установления гражданской власти.

Дагестан даже на общем фоне Кавказа поражал своей этнической пестротой. Многочисленные этносы края объединяла конфессиональная принадлежность — все они исповедовали ислам. Мусульманская религия пустила, на наш взгляд, наиболее глубокие и прочные корни именно в этом регионе, ставшем средоточием культовых сооружений и очагом исламского влияния.

К началу XIX в. Дагестан состоял из десяти с лишним крупных владений и нескольких десятков союзов сельских общин. Каждое из его феодальных образований имело свою отдельную предысторию взаимоотношений с Россией. В северо-восточной части Дагестана находились владения Эндереевское, Аксаевское, Костековское. К югу от реки Сулак располагалось шамхальство Тарковское с пятью уделами. Западнее шамхальства находилось Мехтулинское ханство. По соседству с ним — Дербентское ханство, Табасаран (состоявший из майсумства и владения кадия). В Южном Дагестане существовали Кюра-Казикумухское и Аварское ханства, Акуша-Дарго и союзы сельских общин: аварских, даргинских и лезгинских²²⁶.

Ханы, уцмии, шамхалы, майсумы являлись сюзеренами подвластной им территории и осуществляли свою власть, опираясь на дружины нукеров. Владетели обладали всеми правами судопроизводства и самолично разбирали возникавшие конфликтные ситуации.

Сложная и запутанная структура общественного устройства в Дагестане препятствовала выработке каких-либо общих установлении административного характера и побуждала российское правительство действовать посредством отрывочных частных мер. Первое прямое вмешательство во внутреннюю жизнь дагестанских обществ произошло в 1812 г., когда было учреждено Управление Дербентской и Кубинской провинциями, а сельские союзы Самурской долины поставлены под контроль коменданта, назначаемого военными властями в г. Куба²²⁷. В 1821 г. шамхальство Тарковское признало верховную власть России, и в Тарках (центре шамхальства) появилась российская крепость с администрацией. Табасаранские правители (они приняли российское подданство в 1791 г.) в 1823 г. подчинились дербентскому коменданту. Мехтулинское ханство присоединилось к империи в 1821 г. и отныне управлялось с участием русского штабного офицера. Кюра-Казикумухское ханство вошло в состав России в 1812 г. и в прежнем виде просуществовало до 60-х гг. Аварский хан принял российское подданство в 1801 г. Однако его ханство постоянно раздирали распри, и в конце концов оно оказалось под властью Шамиля²²⁸.

Начавшаяся Кавказская война привела к блокированию многих районов Дагестана, что отодвинуло процесс утверждения российской административной системы на несколько десятилетий.

Северный Кавказ в составе Кавказской области и Кавказского наместничества

В 1827 г. вышло в свет "Учреждение для управления Кавказской областью", в основу которого лег один из проектов, разработанных Сибирским комитетом²²⁹. Это было первое положение, детально регламентировавшее все уровни административного управления Кавказом.

Бывшая Кавказская губерния превращалась в область и попадала в одно управление с Грузией. Канцелярия располагалась в Тифлисе, откуда должно было исходить верховное руководство областью. Главноуправляющий, подчинявшийся Правительствующему Сенату, наделялся военными, административными, хозяйственными, финансовыми и судебными полномочиями. Следующей ступенью управления являлось областное, размещенное в Ставрополе. Начальник области одновременно командовал войсками Кавказской линии. В его функции входило сохранение внешней безопасности, благоустройство казаков и кавказских жителей (в том числе и "залинейных"), учреждение карантин.

Область делилась на 4 округа: Ставропольский, Георгиевский, Кизлярский и Моздокский, каждый во главе с окружным начальником, являвшимся военным комендантом. Ему предписывалось следить за соблюдением карантин, контролировать транзитный проезд и выдавать подорожные паспорта.

Одна из глав "Учреждения" (6-я) целиком посвящалась "внешним инородцам", состоявшим в ведении линейных воинских командиров. Властям рекомендовалось поощрять переселение "залинейных народов" на внутреннюю сторону Кавказской линии.

Что касалось системы судопроизводства, военный суд по-прежнему разбирал уголовные дела, обращаясь к гражданским лишь в случае просьбы о посредничестве²³⁰.

Появившееся в 1827 г. положение связано с именем И.Ф. Паскевича, который придерживался совершенно иного, чем его предшественник, мнения относительно управления Кавказом. Паскевич полагал целесообразным немедленно калькировать формы российской административной системы, не оглядываясь на местные реалии, в чем пытался убедить императора²³¹. Здесь было бы уместно заметить, что направление

правительственного курса на каждом этапе политико-административного освоения Кавказа в значительной степени определяли взгляды конкретных правителей края, которые зачастую полярно разнились между собою. Так, Ф.В. Розен, сменивший Паскевича, вновь попытался вернуться к принципам региональной политики. Однако Николай II объявил в марте 1837 г. о создании новой комиссии для инспекции кавказских дел (под руководством барона П.В. Гана). Комиссия должна была представить свои выводы специальному комитету, получившему название Кавказского (в составе военного министра, министров финансов, внутренних дел и юстиции)²³². Последовала замена Ф.В. Розена генералом Е.А. Головиным. Министр государственных имуществ П.Д. Киселев выступил с резкой критикой действий Гана, рекомендуя ему лучше приспособиться к "традиционным структурам"²³³. Но император поддержал Гана: Кавказу было предписано принять российскую губернскую систему. Сколь трудновыполнимым являлось подобное указание, очень скоро стало очевидно всем, в том числе и самому монарху. В марте 1842 г. он направил на Кавказ военного министра (и председателя Кавказского комитета) А.И. Чернышева. Последний представил подробный отчет о неприемлемости проекта Гана и смог убедить в своей правоте. В результате Кавказскому Комитету были даны исполнительные полномочия, а в недрах монаршей канцелярии создано VI Отделение — для наблюдения за предложениями комитета. Между тем Головина сменил А.И. Нейгардт, получивший значительно урезанные полномочия. Император все отчетливее сознавал необходимость назначения на Кавказ крупной политической фигуры, способной действовать самостоятельно и принимать ответственные решения в "выгодах Петербурга". После долгих раздумий выбор, как уже отмечалось в предыдущем разделе, пал на М.С. Воронцова, опытного государственного деятеля и администратора²³⁴. В январе 1845 г. было учреждено Кавказское наместничество (условия статуса которого Воронцову пришлось разрабатывать самому)²³⁵. Кавказский Комитет получил консультативные функции, а VI Отделение упразднилось²³⁶.

С приездом М.С. Воронцова на Кавказ наступила эра регионализма. Он стремился добиться адаптации края к империи, опираясь на его специфику, и сумел убедить Петербург в том, что терпимое отношение к местным кавказским особенностям нисколько не вредит России. Единство, по его мнению, не следовало путать с единообразием.

М.С. Воронцов ликвидировал последствия реформы Гана, отказавшись от прежнего территориального деления и вернув естественные границы этносов. Край был поделен на губернии, именовавшиеся по названию главного города. В городах создавались губернские правления, председатели которых входили в состав канцелярии наместника (во главе с его заместителем). В новых губернских судах часть мест предназначалась местным уроженцам. Дела передавались в суды уездными советами правосудия, состоявшими из российских чиновников и кавказцев. Особенно благоприятно на функционировании новой системы управления сказалось привлечение представителей местного населения в низовые органы, что способствовало росту доверия и стимулировало желание служить России²³⁷.

Следует особо подчеркнуть, что деятельность Воронцова затронула самые разные стороны жизни Кавказа: экономику и промышленность, транспортное хозяйство, культурную жизнь (в частности, наместник преуспел в разрешении проблем народного образования, благодаря чему коренные жители получали надлежащую подготовку в учебных заведениях края). Однако эта деятельность направлялась в основном на Закавказье, чему было немало причин, и главной из них являлась продолжавшаяся война в районах Северо-Западного и Северо-Восточного Кавказа. Тем не менее наместнику удалось добиться некоторых сдвигов в процессе административного строительства даже в охваченных боевыми действиями районах.

2 мая 1847 г. Кавказская область была переименована в Ставропольскую губернию, а ее округа стали уездами. Дербентская губерния (образованная согласно

указу М.С. Воронцова в декабре 1846 г. наряду с Тифлисской, Кутаисской и Шемахинской) переименовывалась в Прикаспийский край с введением "упрощенного управления". В Дербенте вводился губернский суд в составе председателя, двух советников и четырех заседателей, а в уезде создавались участки, возглавлявшиеся начальниками с судебными и полицейскими полномочиями²³⁸.

Одна из успешных мер наместника по "приручению" Кавказа — инкорпорация местной элиты в правящие круги. Этот апробированный имперский метод действовал безотказно. В мусульманских районах края наместник восстановил имущественные и социальные права беков и агаларов²³⁹. Возвращением владельцам прав, отобранных мюридами Шамиля, Воронцов завоевал авторитет и влияние на Кавказе. Он продемонстрировал и отменные дипломатические качества, выпустив в 1845 г. — в разгар Кавказской войны — "Прокламацию горским народам", где говорилось: "Религия ваша, шариат, земля ваша, имения ваши, а также все имущество, приобретенное трудами, будет неприкосновенною вашею собственностью и останется без всякого изменения"²⁴⁰.

Воронцов компенсировал провал своей военной кампании на Северном Кавказе успехами в гражданской сфере. Его правление ярко продемонстрировало конструктивные возможности гибкого регионального подхода, а последствия деятельности благоприятно сказывались многие десятилетия спустя.

После кратковременного исполнения обязанностей наместника генералом Н.А. Ридом осенью 1864 г. они были возложены на генерала Н.И. Муравьева. Последний занимался исключительно военными делами, а в области административной лишь вернул канцелярию начальника главного управления в общий состав канцелярии наместника²⁴¹. В середине 50-х гг. российское правительство, всерьез обеспокоенное затянувшимся противостоением Шамиля, значительно активизировалось на кавказском театре военных действий.

Следующим наместником Кавказа стал опытный военачальник А.И. Барятинский²⁴². С его именем связана важная веха в становлении системы управления краем (1856 — 1862 гг.). А.И.Барятинский деятельно занимался всевозможными реорганизациями, невзирая на очевидную второстепенность чисто административных проблем в сравнении с более важной задачей замирения края на критическом этапе Кавказской войны. Барятинский преуспел в военной сфере, чего нельзя сказать о его реформаторской деятельности. Спонтанное экспериментирование на ниве управления в конечном итоге расшатало и без того достаточно хрупкую конструкцию административной системы Кавказа. Вообще говорить о какой-либо последовательности российской политики в крае можно лишь в свете стратегической имперской задачи — сохранения региона в составе России. Во всем остальном это была сплошная чересполосица директив, циркуляров и практических действий, часто противоречивых, если не сказать более. В столкновение приходили интересы гражданского и военного ведомств, регионалистов и централистов, сторонников жестких мер и их оппонентов и т.д. Прав С.С. Эсадзе, заметивший: "Быстрое развитие гражданской жизни Кавказского и Закавказского края служило поводом к частым переменам в устройстве местных административных установлений"²⁴³.

А.И. Барятинский начал свою деятельность с учреждения Временного отделения при Главном управлении наместника кавказского, которое было предназначено для рассмотрения различных проектов административных преобразований. По его мнению, основным недостатком системы управления в наместничестве являлось "бремя распорядительной и исполнительной власти", лежавшее целиком на небольшой канцелярии²⁴⁴. Изданным 1 января 1859 г. "Положением о Главном управлении и Совете наместника Кавказского" вместо канцелярии и экспедиции государственных имуществ учреждалось Главное управление (ему подчинялись 5 департаментов: общих дел, судебных дел, финансовых дел, государственных имуществ и контрольных дел)²⁴⁵. Временному отделению вменялось в обязанность заниматься рассмотрением различных

проектов реформ. Совет наместника превращался в совещательный орган, которому предстояло изучать лишь вопросы, рекомендованные самим наместником. К Главному управлению были приписаны "Особое управление сельского хозяйства и колоний иностранных поселенцев на Кавказе и за Кавказом", учрежденное в октябре 1869 г., и "Особое о земских повинностях присутствие" (по Закавказскому краю). Барятинский ввел пост помощника (с званием тифлисского генерал-губернатора) для замещения наместника в случае его отсутствия.

Вслед за рассредоточением функций управления по отдельным министерствам он принялся за перекройку границ внутри наместничества, руководствуясь принципом максимального дробления территории, что облегчало управление и гарантировало успех. Край был поделен на Тифлисское генерал-губернаторство и четыре губернии: Кутаисскую, Эриванскую, Бакинскую и Ставропольскую. Дербентская губерния упраздняялась, и ее территория включалась в образованную в 1860 г. Дагестанскую область. В том же году был учрежден Закатальский округ²⁴⁶.

Административно-территориальные преобразования в Дагестане проводились наместником осторожно, с сохранением большинства прежних форм общественного устройства. Объяснялось это нежеланием провоцировать недовольство в Дагестане, ставшем очагом распространения исламской идеологии. Районы, непосредственно охваченные боевыми действиями, и местности, прилежащие к ним, находились под контролем военного руководства. Поэтому 2 декабря 1857 г. и 1 апреля 1858 г. командующим войсками было дано право решать все, помимо военных, вопросы. Для согласования действий армейских властей на местах при Главном штабе Кавказской армии учреждалось так называемое Отделение по управлению горскими народами²⁴⁷. Правое крыло Кавказской линии делилось на три округа, состоявших из приставств и четырех участков (наибств). Окружные начальники наделялись "достаточною властью для осуществления военно-гражданских функций". Самым крупным из округов являлся Военно-Осетинский²⁴⁸.

Образование Дагестанской области и Закатальского округа было юридически закреплено 5 апреля 1860 г. Область подразделялась на четыре военных отдела — Северный, Средний, Верхний и Южный — и заключала шесть округов: Даргинский, Кайтаго-Табасаранский, Казикумухский, Гунибский, Самурский и Бежетский. В нее также вошли 4 ханства: шамхальства Тарковское, Мехтулинское, Кюринское и наибство Присулакское. После упразднения Дербентской губернии в Дербенте было введено городское управление. В Среднем Дагестане были восстановлены Аварское ханство и союзы вольных обществ. Верхний Дагестан составили союзы обществ. Вслед за положением об учреждении Дагестанской области и Закатальского округа вводилось областное управление в Порт-Петровске. Циркуляр о создании наибства Присулакского вышел 1 июля 1860 г., тогда же возникло управление начальника Самурского округа. Годом позже из Терской области в Дагестан передается Андийский округ. Вместо начальника Дагестанской области вводится должность военного губернатора. Наместник в своем отчете императору докладывал, что не считал еще возможным прекратить в Дагестанской области "временный порядок военного управления"²⁴⁹.

20 февраля 1860 г. были образованы Кубанская и Терская области. Последняя разделялась на 6 округов: Кабардинский, Военно-Осетинский, Чеченский, Аргунский, Ичкерийский и два наибства (Ауховское и Салатовское).

Схема административного деления по Барятинскому грешила многими недостатками. Прежде всего, она не учитывала географического размещения этносов и искусственно объединяло совершенно разные народы (в этническом, языковом, религиозном и других отношениях). Так, к примеру, в Военно-Осетинский округ вошли осетины, кабардинцы, чеченцы-назрановцы, ингуши и карабулаки. В составе Аргунского и Ичкерийского округов оказались лезгинские общества (ничего общего не имевшие с чеченцами). По-видимому, Барятинский и не задавался целью учитывать целый комплекс историко-географических, политико-социальных, этно-

психологических факторов, стремясь лишь упорядочить структуру военно-народного управления на время — до окончания войны. Однако очень скоро реформы наместника (в том числе административная) были признаны неудачными, ибо неблагоприятно сказались на всей внутривосточной ситуации.

Барятинского сменил великий князь Михаил Николаевич, назначенный по указу императора в декабре 1862 г.²⁵⁰ и наделенный по-прежнему широкими полномочиями.

Новый наместник весьма критически оценил деятельность своего предшественника в докладной записке: "Если в высших учреждениях империи существование отдельных министерств по разным отправлениям государственной жизни является необходимостью, неизбежною и вполне оправдываемою громадностью и разнообразностью общественных интересов, то эти соображения, очевидно, не могут существовать в крае сравнительно небольшом: между тем разделение дел по департаментам, как бы по ведомствам министерств, имело главнейшим последствием уничтожение единства и связи между ними"²⁵¹

Михаил Николаевич представил Александру II проект "О преобразовании общего управления Кавказским и Закавказским краем". Начался новый виток реорганизаций в наместничестве, повлекший за собой издание 9 декабря 1867 г. очередного "Положения". Согласно ему, наместничество делилось на Кавказский и Закавказский края. В первый вошли Ставропольская губерния, Кубанская и Терская области. В статье 3 говорилось, что управление и административное деление состоявших в военном ведомстве областей Терской, Кубанской и Дагестанской, Закатальского округа и Сухумского военного отдела определялись особыми положениями. Находившиеся в этих регионах города (Владикавказ, Темрюк, Ейск, Анапа, Новороссийск, Екатеринодар, Дербент, Петровск, Темир-Хан-Шура, Закаталы, Сухум-Кале), подведомственные военным властям, подпадали под управление Кавказского наместника во всем, что касалось гражданской сферы, а начальники областей пользовались правами губернаторов и генерал-губернаторов. Ставропольская губерния разделилась на три уезда: Ставропольский, Пятигорский, Новограгорьевский. В статье 10 "Положения" указывалось, что в тех уездах, которые в силу различных обстоятельств не подпадали под уездное управление, учреждались отдельные приставства, управляемые приставами, подчинявшимися соответствующему уездному начальнику²⁵².

Вертикальная структура измененной системы управления выглядела следующим образом: 1) Главное управление кавказского наместника; 2) губернские центры; 3) уездные, городские и сельские центры. Вместо прежних департаментов учреждался один департамент Главного управления. Департамент государственных имуществ сменило управление государственными имуществами, сельским хозяйством и промышленностью. Были созданы также контрольный департамент, Временное отделение по гражданскому устройству края и дипломатическая канцелярия наместника²⁵³.

Как уже говорилось, великий князь Михаил Николаевич в своей административной политике тяготел к централистам, поэтому всячески стремился привязать производимые реформы к российским. Вообще эпоха "Великих реформ" стала для Кавказа временем тотальной привязки края к империи, уже не только в политическом смысле (это произошло много раньше), но в первую очередь в политико-административном. В пореформенные годы интенсивный процесс структурной идентификации управления по общеимперскому образцу не обошел практически ни одной жизненно важной сферы.

Этапной для Кавказа стала судебная реформа, которая составила целую эпоху в истории "насаждения русской гражданственности на Кавказе"²⁵⁴.

Великий князь, проследив успешный опыт гласного судопроизводства в российских губерниях, ходатайствовал перед императором о скорейшем введении судебных уставов 1864 г. в Кавказском наместничестве. Согласие Александра II и

законодательное оформление новых уставов последовало 22 ноября 1866 г., причем были оговорены отсрочка введения суда присяжных и устранение из уголовного судопроизводства сословных представителей. Вскоре после распространения судебной реформы в Закавказье уставы ввели и в пределах Ставропольской губернии (17 апреля 1868 г.). В г. Ставрополе учреждался окружной суд. Менее чем через год в соответствии с указом императора новое судопроизводство распространилось на Кубанскую, Терскую области и Черноморский округ.

Судебная реформа повлекла за собой соответствующие преобразования административных учреждений, которые освобождались от обязанностей судебных и следственных органов²⁵⁵. Потребовался пересмотр прежних установлений, заработал механизм подготовки и утверждения очередных директив. Положение 1867 г. стало обрастать дополнениями и уточнениями. 10 декабря 1869 г. вышли "предположения" о новом устройстве Кубанской и Терской областей. 1 января 1871 г. правила были утверждены. Терская область составлялась из прежних местностей с присоединением г. Георгиевска (исключенного из Ставропольской губернии). Областным центром официально назначался Владикавказ. Область разделялась на 7 округов: Владикавказский, Георгиевский, Грозненский, Аргунский, Веденский, Кизлярский, Хасавьюртовский. Крепость Грозная получала статус города²⁵⁶.

В своей административной деятельности Кавказский наместник допускал, что из-за специфики региона возможны "отклонения" и особенности в устройстве, если при этом не затрагиваются фундаментальные сферы управления, которые связывали Россию и Кавказ в единое целое. Одной из таких сфер были финансы, и Михаил Николаевич постарался полностью калькировать российские финансовые структуры, добиваясь, впрочем, централизованного руководства финансами из соответствующего столичного министерства²⁵⁷. Его старания не оставались незамеченными. Во время своего визита на Кавказ Александр II в специальном рескрипте писал: "Целый ряд мероприятий, задуманных и исполненных под непосредственным Вашим руководством, привел к водворению в горских обществах прочного порядка и настолько подвинул гражданское их развитие, что ныне признано возможным многие из них подчинить общим с русским населением гражданским учреждениям"²⁵⁸.

Следует сказать несколько слов и о реализации на Кавказе военной реформы. Через год после организации военных округов в российских губерниях был образован Кавказский военный округ, с условием введения в общие положения особых правил. Высшее руководство округом осуществлял главнокомандующий Кавказской армией и его помощник. Военно-окружное управление стандартизировалось по образцу других округов, с той лишь разницей, что в него включалось Кавказское горское управление, которое сосредоточивало в себе делопроизводство, касающееся горских народов²⁵⁹.

В начале 70-х гг. наместник занялся распространением на Кавказе права городского самоуправления. Городовое положение стало постепенно вводиться в отдельных городах наместничества. Так, с 13 марта 1875 г. оно стало действовать в Кизляре, а с 24 июня — в Моздоке²⁶⁰.

Необходимо отметить, что процесс реформ в гораздо большей степени затронул Закавказье, нежели Северный Кавказ, ибо социально-экономическое развитие Закавказского края шло много быстрее и наряду с другими не менее важными факторами способствовало опережению Кавказа в так называемой "империзации", вернее, унификации в общероссийском масштабе.

В 1876 г. издается новое положение о наместничестве — "Учреждение управления Кавказского и Закавказского края". В основном оно повторяло прежнее положение, опираясь на уже сформированную в целом структуру административного управления: 1) Главное управление наместника; 2) местные учреждения — губернские, уездные и городские, волостные и сельские; 3) судебные установления.

Структура управления Кубанской и Терской областями, выделенная в § 6, имела следующую субординацию: 1) областные управления; 2) уездные и городские

управления; 3) управления станичные, сельские, в поселениях переселенцев и горских аулах; 4) судебные установления²⁶¹.

Михаил Николаевич стремился осуществить свою идею полного слияния и Северного Кавказа с Россией с помощью многочисленных реформ, которые зачастую являлись несколько форсированными. "Главную причину неурстройства края, — писал один из исследователей Кавказа, — надо усмотреть в той поспешности, с которою с самого начала переносили на Кавказ различные формы административно-судебного устройства, мало примеряясь к условиям края... Так, например, вводили разные формы административной и судебной организации, прежде чем устроить население на земле"²⁶².

В процессе лихорадочного освоения империей Кавказа земельный вопрос действительно становился актуальным, особенно по мере быстрого роста численности переселенцев из внутренних губерний России. К началу 80-х гг. их количество перевалило за 700 000²⁶³. Царское правительство было заинтересовано в широкой колонизации Кавказа русским и украинским населением. Перманентный поток переселенцев, как организованный сверху, так и стихийный, должен был создать надежную опору империи в наместничестве. Немаловажную роль играл и этнопсихологический фактор: местное население постепенно привыкало к соседству русских, украинских поселенцев, что неизбежно создавало более благоприятный социально-демографический фон для усвоения идей гражданственности, то есть законопослушания и лояльности к устоям российской государственности. Все это нивелировало в дальнейшем специфические несовместимые особенности соседствующих этнических групп, вело к определенной ассимиляции. Данный процесс шел вначале на бытовом, житейском уровне, а затем и в сфере общественного сознания и отождествления себя с народами всей империи.

Сильный толчок к переселенчеству из центральных губерний на Кавказ дало так называемое махаджирство — массовый исход местных народов в Турцию, куда, по официальным данным, переселилось до полумиллиона человек²⁶⁴. Провоцирующую роль в столь драматическом исходе сыграли не только военные действия и политическая обстановка, но и пропаганда заинтересованных в миграции турецких и иранских эмиссаров и местного мусульманского духовенства. Царские власти издали 5 апреля 1872 г. специальное положение, регламентировавшее порядок "испытания" на вступление в духовную должность, чтобы контролировать деятельность исламского духовенства. Положение предписывало использовать материальные стимулы для привлечения влиятельной части мусульманского духовенства на сторону властей²⁶⁵. Противовес исламскому влиянию в крае создавала активная деятельность учрежденного еще в 1860 г. Общества восстановления православного христианства на Кавказе.

В инструкции к вышеупомянутому положению рекомендовалось воздерживаться от его внедрения в тех местностях, где после окончания Кавказской войны российская власть еще не полностью утвердилась. Однако низшие чиновники зачастую оказывались более ретивыми, чем их начальство, и действовали, вопреки его предписаниям, решительно и прямолинейно. А это провоцировало массовые выступления, в частности в Чечне и Дагестане (в 1877 г.). Приходилось идти на уступки: последовало открытие мировых судов в Дербенте, Порт-Петровске, Темир-Хан-Шуре, в окружных центрах и аулах. Одновременно были ликвидированы Веденский и Аргунский округа и образованы три казачьих отдела (Сунженский, Пятигорский, Кизлярский) и четыре округа (Владикавказский, Нальчикский, Грозненский и Хасавюртовский). В состав Сунженского отдела (с казачьей администрацией) включалась Ингушетия²⁶⁶.

Роль казачьего элемента в строительстве российской государственно-административной системы на Кавказе представляется весьма важной. Казачество, чье реальное присутствие в регионе само по себе обуславливало вовлеченность в контекст

локальной кавказской истории, участвовало в процессе включения Кавказа в российскую орбиту более чем активно. Центральная власть (и кавказское руководство) всегда стремилась использовать казачество в политических целях, противопоставляя его коренным этносам и играя на неизбежных противоречиях. Еще в 1857 г. начальник Генерального штаба Кавказской армии Д.А. Милютин адресовал военному министру А.И. Чернышеву записку "О средствах к развитию русского казачьего населения на Кавказе и к переселению части туземных племен". И хотя эти предложения не получили отклика, император и его окружение полностью разделяли позицию Милютина в принципе. Александр II даже наложил резолюцию на записку: "Совершенно с этим согласен"²⁶⁷.

В 1862 г. было издано "Положение о заселении предгорий Западной части Кавказского хребта Кубанскими казаками и другими переселенцами из России"²⁶⁸. Оно регламентировало возникновение казачьих станиц, которые создавались в определенных местах (прежде всего обусловленных военно-стратегическими соображениями). Заселение станиц происходило по заранее разработанным планам, а для обустройства жителей выделялись денежные пособия, обеспечивались налоговые льготы и т.д. Менее всего центральная и местная власти заботились о регламентировании взаимоотношений казачества и коренного населения, в особенности в земельном вопросе, который день ото дня становился все более актуальным и острым. При проведении крестьянской реформы на Кавказе и освобождении зависимых сословий было осуществлено размежевание земель в крае²⁶⁹. Однако плохо контролируемый процесс переселения крестьян из внутренних губерний и местных жителей из горных районов, а также массовое заселение равнинных территорий казачеством привели к резкому обострению земельной проблемы, становившейся причиной напряженности и потенциальных конфликтов — как внутри этнических групп, так и между ними. Весьма неблагоприятно на внутривластной обстановке на Кавказе сказывалась практика поощрения казачества посредством всевозможных льгот и послаблений, порождавшая враждебное отношение к жителям станиц со стороны местного населения. В этой связи хотелось бы заметить, что при искусственном завышении реального статуса одной из общностей в условиях полиэтнического региона традиционная политика "разделяй и властвуй" неизбежно оборачивалась негативными результатами для самой империи.

Административное устройство Северного Кавказа в конце XIX — начале XX в.

Начало контрреформ после убийства Александра II стало поворотным моментом в истории России. Период 80-х гг., сопровождавшийся ужесточением правительственного курса, принес кардинальные перемены и для системы управления Кавказом. Правительство, по-видимому, больше не испытывало необходимости в существовании института наместничества как особой формы государственно-административного устройства. Кавказу надлежало превратиться в рядовую административно-территориальную единицу империи. Будущее показало, сколь преждевременным явился такой шаг.

Ликвидация наместничества повлекла за собой череду соответствующих мер: функции наместника передавались Главноначальствующему гражданской частью с ограниченной самостоятельностью. Прерогативы управления бывшим наместничеством перешли к центральной власти и канцелярии генерал-губернаторов. 24 марта 1888 г. обнародован указ "Об учреждении управлений Кубанской и Терской областями и Черноморским округом". Согласно ему, управление Кавказским краем и войсками вверялось Военному министерству и его представителю на Кавказе — командующему военным округом, а также атаману казачьих войск с правами генерал-губернатора. Начальникам округов вменялось в обязанность осуществлять контроль над деятельностью судебной-административных учреждений сельских обществ и их

союзов. На Кавказе установился режим полицейского надзора. Наряду со Ставропольским губернским полицейским управлением было учреждено Терское областное жандармское управление. Надежную опору репрессивному режиму власти видели в казачестве, укрепление которого продолжалось, равно как и рост численности переселенцев. Этому способствовало издание специальных законов 1889, 1897 и 1900 гг., предоставлявших им льготы, денежные ссуды и снижение железнодорожных тарифов²⁷⁰.

Особенно интенсивно на Северном Кавказе шло освоение Терской области. С 1863 по 1897 г. прирост населения составил более полутора миллионов человек. Что касается жителей горных районов, то, по некоторым данным, в 80-х гг. переселилось на равнину всего 327 дворов²⁷¹.

21 марта 1888 г. в соответствии с очередным Положением Терская область была разделена на три казачьих отдела и четыре округа. Ингушский округ остался в составе Сунженского отдела. Только в 1905 г. Ингушетия смогла выделиться в отдельный Назрановский округ, как и Веденский округ — из Грозненского.

Власть губернаторов и начальников областей значительно усилилась. Так, в Дагестане начальники округов назначали сельских старшин и их помощников. Даже власть сельского кадия утверждали военные власти.

В мае 1894 г. вышло положение "Об устройстве земельных повинностей в областях Терской и Кубанской". Его основные статьи переключались в "Положение о сельских (аульских) обществах, их общественном управлении и о повинностях государственных и общественных в Терской и Кубанской областях", утвержденное в ноябре 1896 г. По нему местному населению предписывалось отбывать казенные и земские повинности, куда входили "подымная подать", денежные сборы взамен отбывания воинской службы, содержание трактовых дорог, мостов, переправ, земельной почты и т.д. Кроме того, горные жители были обязаны отбывать общественные мирские повинности²⁷².

Губернская форма правления, комплектация состава чиновников и полицейских чинов из одних и тех же лиц и прочие новшества породили глубокие противоречия и провоцировали столкновения между группами населения. Напряженность возросла и во взаимоотношениях властей с местными жителями, грозя вылиться в открытые антиправительственные выступления.

С наступлением контрреформ произошли ощутимые перемены и в идеологической сфере. Вот что писал об этом американский исследователь М. Раев: "Правительство Александра III, стремясь опереться на население империи, вступило на путь воинствующего великорусского шовинизма, носившего православную окраску. Привилегии и автономия, которыми пользовались инородцы не православного вероисповедания, и прежде скромные, теперь были драконовски урезаны или совсем отменены. В остзейских губерниях, в Польше, на Кавказе, даже в Финляндии началась политика беспощадной русификации"²⁷³. Рвение мелких правительственных чиновников на Кавказе к тотальной русификации смыкалось с угодническим поведением местных начальников (кавказских уроженцев) — сельских старшин, духовных лиц и их окружения, ради личных выгод поступающих интересами собственных народов.

Особенно явно правительственная политика проявилась в языковом вопросе и в сфере конфессиональных пристрастий. Она нанесла огромный вред историческому процессу сосуществования народов империи, вред, последствия которого еще долго отзывались.

Упразднение наместничества вовлекло Кавказ в орбиту общероссийской политики и имперского законодательства. Все мероприятия правительства направлялись на укрепление режима. Надо заметить, что это было единственное, в чем центральная власть не обошла вниманием Кавказский край, в то время как его многочисленные текущие проблемы полностью игнорировались. Чем, как не

репрессивной мерой, можно назвать предписание от 14 мая 1893 г. "О временном воспрещении горцам, не состоящим на государственной службе, селиться в Грозном и слободах Воздвиженская, Шатой и Ведено"²⁷⁴

Превращение Кавказа из автономного наместничества в рядовую территориально-административную единицу государства сопровождалось механическим распространением на него действующих во внутренних губерниях законоположений. Так, 13 марта 1896 г. в городах Георгиевске, Грозном и во всей Терской области вводилось городовое положение, которое двумя месяцами позже начало действовать во всех городах Закавказья и Ставропольской губернии, где оно не было введено раньше²⁷⁵.

Структура административного деления Кавказа после 1881 г. не претерпела никаких изменений, за исключением последовавшей 10 мая 1899 г. директивы об изъятии Ставропольской губернии из управления Кавказского края²⁷⁶.

Редкие попытки местного начальства привлечь внимание Петербурга к нуждам Кавказа встречали явное неудовольствие. "Только благодаря личной настойчивости, — писал позднее И.И. Воронцов-Дашков, — некоторым главноначальствующим удавалось доводить свои предположения до высших законодательных учреждений, и то, по преимуществу, в сфере усиления той же власти их по общему надзору и охранению порядка"²⁷⁷.

Отсутствие сильной централизованной власти на Кавказе сказалось негативно на всех сферах общественной жизни края. Его отдаленность от Петербурга при фактическом нежелании столичных министерств заниматься текущими делами подведомственного им региона не способствовала функциональному управлению Кавказом. Дезинтеграция вела к хаосу, грозившему прочности имперской власти. В условиях бурного общественного подъема, вызванного целым комплексом внутренних и внешних факторов, правительство приняло решение о восстановлении Кавказского наместничества. Его ликвидация была признана недальновидным и поспешным шагом. 26 февраля 1905 г. должность наместника занял И.И. Воронцов-Дашков, имевший опыт службы на Кавказе. Одновременно Терскую область возглавил М.Т. Лорис-Меликов. Назначение столь крупных государственных деятелей на ключевые посты в наместничестве наглядно иллюстрировало степень обеспокоенности Петербурга обстановкой на Кавказе, стремление как можно скорее поправить дела.

И.И. Воронцов-Дашков отметил промахи правительства в его кавказской политике, главнейшим из которых, по его мнению, было упразднение наместничества и привязка Кавказа к центральным органам власти, совершенно не готовым заниматься проблемами далекой окраины. Открытым для наместника оставался лишь вопрос об определении меры его собственной самостоятельности в управлении краем. Его размышления сводились к одному: "в пределах каких правомочий должно быть установлено его отдельное управление Кавказом"²⁷⁸.

Альтернативой централизму оставался региональный курс, к которому тяготел И.И. Воронцов-Дашков. "Централизация, — писал он, — допустима только тогда, когда она в силах внимательно следить за всеми проявлениями жизни населения на определенной территории и регулировать их в определенном направлении". По его убеждению, лишь наместник с широкими полномочиями мог олицетворять власть на Кавказе, "которая, сосредоточивая в себе до известной степени полномочия министров, была бы способна согласовать в своих решениях начала общегосударственной политики с местными потребностями, могла бы удовлетворять последние быстро, по возможности, в момент их возникновения, и имела бы право возбуждать перед законодательными учреждениями империи вопросы о местных нуждах, вне зависимости от личных взглядов на них представителей центрального правительства"²⁷⁹. Он считал опасным проводить безликую абстрактную политику применительно к конкретным регионам с их неповторимой спецификой: "Эти местные особенности жизни нельзя игнорировать, насильно подгоняя их под общеимперские

рамки, но необходимо их использовать, организуя в направлении, отвечающем целям единства государства"²⁸⁰.

Возвращение к принципам регионализма, ярко воплощенного в политике М.С. Воронцова в 40 — 50-х гг. XIX в., условно говоря, завершило цикл, вместивший в себя несколько десятилетий поиска оптимальной системы управления Кавказом, борьбы нейтралистской и регионалистской тенденций в правительственном курсе самодержавия. Подобная дилемма неизбежно вставала перед всеми империями, занимавшими огромное географическое пространство, и от правильного решения ее зависела степень могущества и, прежде всего, срок продолжительности их существования.

Наместник считал целесообразным введение в состав своего Совета наблюдателей из общественных организаций, к примеру земских представителей²⁸¹. Предусматривалась возможность их участия в обсуждении сложных и спорных вопросов. Беря на себя ответственность власти, равной министерской, он вовсе не исключал вероятности соучастия министров в вопросах, "которые неотделимы от общеимперских задач, например в сфере таможенной, железнодорожного тарифа, выдачи привилегий на изобретения и т.п."²⁸².

Подробному анализу Воронцов-Дашков подверг систему управления горскими народами или так называемое военно-народное управление. Он полагал неуместным до сих пор существовавшее полномочие военного ведомства в Кубанской и Терской областях, где численность гражданского населения даже превышала казачье население. "Военные губернаторы и окружные начальники с их помощниками, — считал наместник, — состоя на службе по военному ведомству, ныне уже являются представителями не армии, а чисто гражданского управления, и функции их не заключают в себе ничего военного, а представляются только объединенными в руках этих должностных лиц функциями обычных губернского и уездного управлений"²⁸³. По сути дела, военно-народное управление, продолжая сохранять внешние формы "военного", практически трансформировалось в гражданское.

Помимо чисто административных мер его волновали и другие проблемы, требовавшие безотлагательного решения, в первую очередь проведение аграрных реформ. В 1906 г. создается комиссия для изучения состояния землепользования и землевладения в нагорной полосе Терской области, которая подготовила проект земельной реформы, представленный на обсуждение Государственной Думы в 1913 г. Но начавшаяся вскоре мировая война помешала его принятию.

Согласно Положению от 7 июля 1913 г., в Дагестане был создан институт мировых посредников, назначаемых местным военным губернатором из числа российских чиновников и коренных владетелей.

В первые годы XX в. сохранялись прежние формы управления народами Кавказа, с той лишь разницей, что с 1905 г. все властные функции сконцентрировались в руках наместника. Сохранялось и прежнее административно-территориальное деление, несмотря на его изъяны, обусловленные временностью и условностью многих границ, требовавших пересмотра. Такова была внутривластная обстановка на Кавказе накануне Октября 1917 г.

Ретроспективный взгляд на историю становления системы управления на Северном Кавказе приводит к следующим выводам. Процесс утверждения российской административной власти в регионе можно условно разделить на два крупных этапа. Первый — с конца XVIII в. до середины XIX в. — отмечен значительной ограниченностью действий правительства в отношении коренных народов. Эти действия не выходили за рамки внешнего контроля и поощрения торгово-хозяйственных связей с переселенцами из внутренних губерний. Контроль осуществлялся военными властями, активно внедрявшимися в географическое пространство Кавказа (строительство крепостей, укрепленных линий, создание новых гарнизонов и мест дислоцирования российской армии). В начале 20-х гг., когда

вспыхнула Кавказская война, роль военного ведомства как гаранта политической стабильности возросла и продолжала усиливаться. Учреждение наместничества несколько не ущемила исключительного права военных властей осуществлять административные функции в отношении горских народов. Институт наместничества лишь способствовал упорядочению сложившихся форм управления местными народами и координации действий военного ведомства в различных районах края.

Поскольку правительство не вмешивалось во внутренний распорядок жизни кавказских народов, они продолжали жить согласно своим традиционным нормам права. Однако административный контроль за жизнью местных обществ постепенно становился все более организованным и всеохватным.

С окончанием Кавказской войны и покорением горцев в 1864 г. наступил качественно новый этап в истории становления российской власти на Кавказе, характеризовавшийся значительной активизацией правительственной деятельности и выходом за рамки привычных взаимоотношений. В этот период центральная власть начала последовательно строить целостную административную структуру, приспособляя ее к существующим формам управления кавказскими народами и пытаясь максимально сблизить ее с внутрироссийской. Ключевым принципом правительственной политики на Кавказе стал централизм, означавший, в отличие от регионализма, унификацию и стандартизацию форм управления и государственно-административной структуры. Внутренняя жизнь коренных народов края подвергалась все большей регламентации и идеологическому воздействию, внушению чувства причастности к империи, созданию психологического стереотипа представления о Кавказе как естественном продолжении территории России.

На втором этапе своей деятельности на Кавказе правительство допустило немало промахов, стремясь форсировать объективный процесс вовлечения края в орбиту империи. Так, упразднение наместничества в 1881 г. и переподчинение Кавказа власти центральных учреждений привело к дестабилизации внутривластной обстановки, расшатыванию сложившейся структуры управления и нарастанию регрессивных тенденций практически во всех областях жизни края. Наступивший экономический спад и общественная нестабильность порождали взрывоопасную ситуацию. В этих условиях правительство пошло на восстановление института наместничества на Кавказе, вновь наделив наместника неограниченными полномочиями — для скорейшего разрешения накопившихся проблем. Однако власти Петербурга направляли свои усилия в основном на ужесточение режима. Излишне жесткая политика грозила взорвать изнутри один из наиболее конфликтных регионов Российской империи. Практические действия наместника И.И. Воронцова-Дашкова отчасти сбалансировали сложную ситуацию. Однако дальнейшие бурные революционные события и вступление страны в первую мировую войну оборвали этот процесс на Северном Кавказе.

Примечания к главе VI

1= Полное собрание законов Российской империи, 1-е собрание (далее ПСЗ-1). СПб., 1830. Т. 21. № 15835.

² Интересен следующий факт: Ага-Мохаммед-хан, покидая разоренный им Тифлис, увез с собой символы российского протектората — корону и скипетр, пожалованные грузинскому царю Екатериной II (*Хелтуплишвили М.В.* Вступление Грузии в состав Российской империи. Кутаис, 1901. С. 21).

³ *Вешапели Г.* Единство Грузии и русский протекторат. М., 1917. С. 3, 12; *Нольде Б.* Очерки русского государственного права. СПб., 1906. С. 281.

⁴ *Авалов З.* Присоединение Грузии к России. СПб., 1906. С. 141—145.

⁵ *Пайчадзе Г.Г.* Георгиевский трактат. Тбилиси, 1983. С. 156—159.

- ⁶ *Алексидзе Л.А.* Взаимоотношения Грузии с Россией в XVI—XVIII вв. (международно-правовое исследование) // Труды Тбилисского Государственного университета. Тбилиси, 1963. Т. 94. С. 86-89.
- ⁷ *Дубровин Н.* Закавказье от 1803 до 1866 года. СПб., 1866. С. 12—14, 16.
- ⁸ *Эсадзе С.С.* Историческая записка об управлении Кавказом. Тифлис, 1907. Т. 1. С. 22 — 23.
- ⁹ *Авалов З.* Присоединение Грузии к России. СПб., 1906.
- ¹⁰ Оригинальный текст опубликован А.А. Цагарели в его работе "Непререкаемые права Грузии на признание ее независимости и на восстановление ее государственных границ". Тифлис, 1919. Т. II. С. 181. Русский перевод опубликован З. Аваловым в кн.: Присоединение Грузии к России. СПб., 1906. С. 289 — 290.
- 11= Акты, собранные Кавказской Археографической Комиссией / Под ред. А. Берже (далее АКАК). Тифлис, 1866. Т. 1. 121. С. 179 - 181.
- 12= *Дубровин Н.* Закавказье от 1803 до 1866 года. С. 15 — 16.
- ¹³ *Эсадзе С.С.* Историческая записка об управлении Кавказом. Т. 1. С. 24—25.
- ¹⁴ ПСЗ-1. Т. 26. № 19721.
- ¹⁵ *Авалов З.* Присоединение Грузии к России. С. 217.
- ¹⁶ Там же. С. 217-222.
- 17= Там же. С. 227, 235.
- ¹⁸ ПСЗ-1. Т. 26. №20007.
- 19= *Градовский А.Д.* Собр. соч. СПб., 1901. Т. 7. С. 140 - 141.
- 20= *Авалов З.* Присоединение Грузии к России. С. 250—251.
- ²¹ Там же. С. 249 - 250.
- 22= *Дубровин Н.* История войн и владычества русских на Кавказе. СПб., 1886. Т. IV. С. 416.
- 23= АКАК. Т. 1. 543.
- 24= ПСЗ-1. Т. 26. № 20008.
- ²⁵ Там же. № 20009.
- ²⁶ *Иваненко В.Н.* Гражданское управление Закавказьем от присоединения Грузии до наместничества вел. кн. Михаила Николаевича. Тифлис, 1901. С. 38.
- ²⁷ См.: Рапорт П.Д. Цицианова // АКАК. Т. 2. 65.
- 28= ПСЗ-1.Т. 28. №21753.
- 29= АКАК. Т. II. 65.
- ³⁰ *Эсадзе С.С.* Историческая записка об управлении Кавказом Т. 1 С. 30
- 31= ПСЗ-1.Т. 31.№24128а.
- ³² *Дзидзария Г.А.* Махаджирство и проблемы истории Абхазии XIX столетия. Сухуми, 1975. С. 32, 245.
- ³³ Там же. С. 240-247.
- ³⁴ *Иваненко В.Н.* Гражданское управление Закавказьем... С. 50, 74.
- 35= ПСЗ-1.Т. 31. №24597.
- ³⁶ АКАК. Т. II. № 118.
- ³⁷ *Мильман А.* Политический строй Азербайджана в XIX — начале XX века. Баку, 1966. С. 71.
- ³⁸ *Петрушевский И.П.* Колониальная политика российского царизма в Азербайджане. М.;Л., 1936. Ч. I. С. 8-10.
- ³⁹ *Мильман А.* Политический строй Азербайджана... С. 68.
- ⁴⁰ *Петрушевский И.П.* Колониальная политика российского царизма в Азербайджане. Ч. I. С. 9—10.
- ⁴¹ Там же. С. 9.
- ⁴² *Мильман А.* Политический строй Азербайджана... С. 66—67.
- ⁴⁴ *Петрушевский И.П.* Колониальная политика российского царизма в Азербайджане. Ч. I. С. 11—12.
- ⁴⁵ *Мильман А.* Политический строй Азербайджана... С. 72—73.

- ⁴⁶ Там же. С. 73—74.
- ⁴⁷= Собрание актов, относящихся к обозрению истории армянского народа. М., 1833. Ч. I. С. 178—179.
- ⁴⁸ *Парсамян В.А.* История армянского народа. Ереван, 1972. С. 77.
- ⁴⁹ *Шопен И.И.* Исторический памятник состояния Армянской области в эпоху ее присоединения к Российской империи. СПб., 1832. С. 441—442, 446—448.
- ⁵⁰ АКАК. Т. VII. 432.
- ⁵¹=ПСЗ-1. Т. 4. №3144.
- ⁵² АКАК. Т. VIII. 388; ПСЗ-2. Т. VIII. Отд. 1. № 6282.
- ⁵³ АКАК. Т. VII. 380.
- ⁵⁴ *Петрушевский И.П.* Джаро-Белооканские вольные общества в первой трети XIX столетия // Труды научно-исследовательского института кавказоведения. Тифлис, 1934. Т. 1. С. 110.
- ⁵⁵ Там же. С. 155.
- ⁵⁶ Относительно генерала А.П. Торماسова с мнением великого князя Николая Михайловича можно было бы не согласиться. А.П. Тормасов занял пост главы кавказской администрации в самый разгар войн России с Ираном и Турцией. В качестве главнокомандующего одержал ряд побед и, несмотря на краткость пребывания на Кавказе (1809—1811 гг.), сумел подготовить проект административно-политического устройства в империи. Современники характеризовали его как человека энергичного и высокообразованного. (См.: *Дубровин Н.* История войн и владычества русских на Кавказе. Т. IV. С. 416).
- ⁵⁷ Вел. кн. Николай Михайлович. Император Александр I. Опыт исторического исследования. Петроград, 1914. С. 79.
- ⁵⁸ См.: Всеподданнейшие рапорты грузинского гражданского губернатора П.Д. Завилейского (АКАК. Т. VII. 4) и И.Ф. Паскевича (там же. 47).
- ⁵⁹ *Эсадзе С.С.* Историческая записка об управлении Кавказа. Т. 1. С. 35.
- ⁶⁰ См.: Обозрение российских владений за Кавказом в статистическом, этнографическом, топографическом и финансовом отношениях. Тифлис, 1836. Ч. 1. С. 12.
- ⁶¹ *Грибоедов А.С.* Собр. соч.: В 2 т. М., 1971. Т. 2. С. 91.
- ⁶² АКАК. Т. VII. 35.
- ⁶³= Все перипетии, связанные с разработкой проекта и его утверждением, изложены бароном М.А. Корфом, который занимал пост управляющего Комитета министров, затем Государственного секретаря, в его воспоминаниях "Из записок барона (впоследствии графа) М.А.Корфа" // Русская старина. 1830. Январь. С. 28 - 32.
- ⁶⁴ Российский Государственный исторический архив (далее РГИА). Ф. 1149. 1833. Д. 23а.
- ⁶⁵ *Петрушевский И.П.* Колониальная политика российского царизма в Азербайджане. Т. 1. С. 19—20.
- ⁶⁶ Там же.
- ⁶⁷= Император Александр II писал: "...Память о Розене и доселе сохраняется во всем Кавказском крае, и все отдают справедливость благородному его характеру" // Русская старина. 1900. Январь. С. 33-35.
- ⁶⁸ ПСЗ-2. Т. XV. Отд. 1. № 13368.
- ⁶⁹= Там же. № 13413.
- ⁷⁰ *Мильман А.* Политический строй Азербайджана... С. 120—122.
- ⁷¹= Русская старина. 1900. Январь. С. 43.
- ⁷² *Иваненко В.Н.* Гражданское управление Закавказьем... С. 307.
- ⁷³ Участие М.П. Позена в совершенствовании проекта Гана было даже вознаграждено: ему менее чем через год после получения Анненской ленты был пожалован орден Владимира 2-й степени.
- ⁷⁴ ПСЗ-2. Т. XVII. № 16008.

- ⁷⁵ *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореформенной России. М., 1983. С. 152—154.
- ⁷⁶ Русская старина. 1900. Январь. С. 49 - 50.
- ⁷⁷ Там же. С. 50.
- ⁷⁸ *Фадеев А.В.* Россия и Кавказ в первой трети XIX в. М., 1960. С. 242—243.
- ⁷⁹ АКАК. Т. VI. 62, 64.
- ⁸⁰ *Иваненко В.Н.* Гражданское управление Закавказьем... С. 99.
- ⁸¹ ПСЗ-1. Т. 37. № 28563.
- 82= Там же.
- 83= АКАК. Т. VI. 62.
- ⁸⁴ Русская старина. 1900. Январь. С. 43.
- ⁸⁵ *Щербинин М.П.* Биография генерал-фельдмаршала князя Михаила Семеновича Воронцова. СПб., 1858. С. 212—213.
- ⁸⁶ *Rhienlender I. H.* The Creation of the Caucosian Vicegerenly // The Slavonic and East Euroripian Review. 1981. Vol. 59 № 1. P. 51.
- ⁸⁷ См: *Киняпина Н.С.* Административная политика царизма на Кавказе и Средней Азии в XIX веке // Вопросы истории. 1983. 4. С. 41.
- ⁸⁸ *Мироненко С.В.* Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX века. М., 1989. С. 175 — 176, 179.
- ⁸⁹ АКАК. Т.Х. Тифлис, 1885. 1, 2.
- ⁹⁰ ПСЗ-2. Т. XX. Отд. 1. № 18702.
- ⁹¹ *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореформенной России. С. 154.
- 92= Там же.
- ⁹³ ПСЗ-2. Т. XXI. Отд. 1. № 19590.
- ⁹⁴ *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореформенной России. С. 189-190.
- ⁹⁵ *Эсадзе С.С.* Историческая записка об управлении Кавказом. Т. 1. С. 86.
- ⁹⁶ Указатель изменений в распределении административных единиц и границ Империи с 1860 по 1887 г. // Статистический Временник Российской Империи. Сер. III. Вып. 19. СПб., 1887. С. 27 - 29, 31, 33 (далее Указатель изменений).
- ⁹⁷ *Эсадзе С.С.* Историческая записка об управлении Кавказом. С. 86.
- ⁹⁸ Указатель изменений. С. 35.
- 99= Отчет гр. Воронцова с 25-го марта 1845 г. по 1-е января 1846 г. // АКАК. Т. X. С. 843, б/н.
- ¹⁰⁰ ПСЗ-2. Т. XXIV. Отд. 1. № 23307.
- ¹⁰¹ Подробнее см.: *Зайончковский П.А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978. С. 155—160.
- ¹⁰² *Эсадзе С.С.* Исторический очерк распространения русской власти на Кавказе. Тифлис, 1913. С. 42.
- ¹⁰³ *Щербинин М.П.* Биография генерал-фельдмаршала Кавказа Михаила Семеновича Воронцова СПб., 1858. С. 276, 316.
- ¹⁰⁴ *Зиссерман А.Л.* Фельдмаршал князь Александр Иванович Барятинский 1815—1879. М., 1890. Т. 2. С. 13.
- 105= Там же. С. 13, 18, 22-29.
- ¹⁰⁶ *Иваненко В.Н.* Гражданское управление Закавказьем. Тифлис, 1901. С. 432.
- ¹⁰⁷ *Татищев С.С.* Император Александр 11. Его жизнь и царствование СПб., 1903. Т. 1. С. 279.
- ¹⁰⁸ *Иваненко В.Н.* Гражданское управление Закавказьем... С. 432.
- 109= РГИА. Ф. 1268. Оп. 20. Д. 151. Л. 8.
- ¹¹⁰ *Иваненко В.Н.* Гражданское управление Закавказьем... С. 436.
- ¹¹¹ Там же. С. 435.
- ¹¹² *Инсарский В.А.* Записки // Русская старина. 1897. Сентябрь. Т. 91. 9. С. 585.
- ¹¹³ ПСЗ-2. Т. XXXIV. Отд. 1. № 25191.

- 114= История Дагестана. М., 1968. Т. 2. С. 119—120.
- ¹¹⁵ *Ховен*. А.П.Ермолов // Русская старина. 1876. 10.
- ¹¹⁶ Барятинский в своем письме вел. кн. Михаилу Николаевичу назовет годы, проведенные на Кавказе, лучшими в своей жизни. См.: *Зиссерман А.Л.* Фельдмаршал князь Александр Иванович Барятинский. 1815—1879. Т. 2. С. 414.
- ¹¹⁷ Отчет по Главному управлению Наместника Кавказского за первое десятилетие управления Кавказским и Закавказским краем. Е.И.Ц. Великим Князем Михаилом Николаевичем. Тифлис, 1873. С. XI.
- ¹¹⁸ Государственный архив Российской Федерации (далее — ГАРФ). Ф. 678. Оп. 1. Д. 805. Л. 20 с об.
- 119= Там же. Л. 21 с об.
- ¹²⁰ Там же. Л. 26 с об.
- ¹²¹ Там же.
- ¹²² Отчет по Главному управлению Наместника Кавказского... С. 145.
- ¹²³ Там же. С. 47.
- ¹²⁴ ПСЗ-2. Т. XLII. Отд. 2. № 45259.
- ¹²⁵ Там же. Т. L. Отд. 2. № 55239.
- ¹²⁶ *Шумилов М.М.* Местное управление и центральная власть в России в 50-х начале 80-х гг. XIX века. М., 1991. С. 60—66.
- ¹²⁷ Там же. С. 77.
- ¹²⁸ *Зайончковский П.А.* Кризис самодержавия на рубеже 1870—1880 годов. М., 1964. С. 83—89.
- 129= Там же. С. 113—116.
- ¹³⁰ Отчет по Главному управлению Наместника Кавказского... Тифлис, 1813 С. 49—51.
- ¹³¹ *Евангулов Г.Г.* Местная реформа на Кавказе. СПб., 1914. С. 18.
- ¹³² *Мильман А.* Политический строй Азербайджана.. С. 158—159.
- ¹³³ ГАРФ. Ф. 678. Оп. 1. Д. 805. Л. 57 об.
- ¹³⁴ Там же.
- ¹³⁵ Там же. Л. 57 об.—58.
- 136= Известный кавказовед Г.А. Дзидзария реконструировал последние, исполненные драматизма годы жизни кн. Шервашидзе, умершего полупленником в Воронеже в 1866 г. См.: *Дзидзария Г.А.* Махаджирство и проблемы истории Абхазии XIX столетия. Сухуми, 1975. С. 248—253.
- ¹³⁷ *Иваненко В.Н.* Гражданское управление Закавказьем... С. 497—500, 501—502.
- ¹³⁸ ПСЗ-2. Т. XLI. Отд. 2. № 43880.
- 139=*Иваненко В.Н.* Гражданское управление Закавказьем... С. 501—502.
- ¹⁴⁰ Отчет по Главному управлению Наместника Кавказского... С. 38—39; ПСЗ-2. Т. XLIII. Отд. 2. № 46374.
- ¹⁴¹ Там же. Т. XV. Отд. 1. № 133699.
- ¹⁴² *Дитятин И.* Городское самоуправление в России. Ярославль, 1877. Т. II. Городское управление до 1870 года. С. 545.
- ¹⁴³ ПСЗ-2. Т. XVI. Отд. 1. № 43550.
- ¹⁴⁴ Подробнее см. *Нардова В.А.* Городское самоуправление в России в 60 — начале 90-х годов XIX в. Л., 1984. С. 31—49.
- ¹⁴⁵ РГИА. Ф. 1288. Оп. 5. Д. 67а-1911. Л. 25 об.
- ¹⁴⁶ Великие реформы в России 1856—1874. М., 1992. С. 228.
- ¹⁴⁷ История СССР с древнейших времен до наших дней. М., 1968. Т. VI. С. 113.
- ¹⁴⁸ ПСЗ-2. Т. XLIX. Отд. 2. № 53996.
- ¹⁴⁹ Отчет по Главному управлению Наместника Кавказского... С. 137—138.
- 150= Там же. С. 138.
- ¹⁵¹ *Кучаев М.Н.* Отчет по ревизии административных учреждений в Елисаветпольской губернии. Тифлис, 1885. С. 206—207.
- ¹⁵² Там же. С. 208, 220.

- ¹⁵³ *Мартенс Ф.* Собрание трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами. СПб., 1888. Т. 8. С. 639—676.
- ¹⁵⁴ Деятельность Государственного Совета за время царствования государя императора Александра Александровича. 1 марта 1881. 20 октября 1894 г. СПб., 1900. С. 136.
- ¹⁵⁵ ПСЗ-3. Т. II. Отд. 1. №637.
- ^{155-a} Там же. Т. III. № 1521
- 156=Там же. № 1522.
- ¹⁵⁷ Там же. Т. VII. №4559.
- 158=Там же. Т. XVII. № 13818—13822.
- ¹⁵⁹ Указатель изменений... С. 30—32.
- ¹⁶⁰ *Евангулов Г.Г.* Местная реформа на Кавказе СПб., 1914. С. 20.
- ¹⁶¹ Там же.
- ¹⁶² ПСЗ-3. Т. VIII. № 5674.
- ¹⁶³ Там же. Т. XII. № 8708.
- ¹⁶⁴ Там же.
- 165= *Исмаил-Заде Д.И.* Население городов Закавказского края в XIX — начале XX в. М., 1991. С. 195.
- ¹⁶⁶ ПСЗ-3. Т. XIX. Отд. 1. № 16870.
- ¹⁶⁷ *Эсадзе С С.* Исторический очерк распространения русской власти на Кавказе. 1913. С. 61—62.
- ¹⁶⁸ ПСЗ-3. Т. XXIII. Отд. 1. № 23156.
- 169= Всеподданнейшая записка по управлению Кавказским краем генерал-адъютанта графа Воронцова-Дашкова. СПб., 1907. С. 155.
- ¹⁷⁰ Там же. С. 156.
- ¹⁷¹ ПСЗ-3, Т. XXV. №25891.
- ¹⁷² Там же. № 26166.
- ¹⁷³ Там же.
- ¹⁷⁴ Подробнее см.: И.И.Воронцов-Дашков. Исторические силуэты. М., 1991. С. 52—55.
- ¹⁷⁵ *Исмаил-Заде Д.И.* Русское крестьянство в Закавказье (30-е гг. XIX в. — начало XX в.). М., 1982. С. 189—194.
- ¹⁷⁶ Всеподданнейшая записка по управлению Кавказским краем генерал-адъютанта графа Воронцова-Дашкова. С. 157.
- ¹⁷⁷ См. публикацию письма: Исмаил-Заде Д.И. Кавказ — величина совершенно особого рода // Деловой мир. 1993. 22 февр.
- ¹⁷⁸ Всеподданнейшая записка по управлению Кавказским краем... С. 157—159.
- ¹⁷⁹ ПСЗ-3. Т. XXV. № 26089.
- ¹⁸⁰ Всеподданнейшая записка по управлению Кавказским краем... С. 160—162.
- ¹⁸¹ Там же. С. 122—128.
- 182=Там же. С. 129—132.
- ¹⁸³ ПСЗ-3. Т. XXV, Отд. 2. № 26613.
- ¹⁸⁴ Подробнее см.: *Исмаил-Заде Д.И.* Население городов Закавказского края в XIX — начале XX в. М., 1991. С. 197.
- 185= Там же. С. 198.
- ¹⁸⁶ *Мильман А.* Полигический строй Азербайджана . С. 277.
- ¹⁸⁷ Всеподданнейший отчет за восемь лет управления Кавказом генерал-адъютанта графа Воронцова-Дашкова. СПб., 1913.
- ¹⁸⁸ *Мильман А.* Политический строй Азербайджана .. С. 294.
- ¹⁸⁹ Всеподданнейший отчет за восемь лет управления Кавказом... С. 15.
- ¹⁹⁰ ПСЗ-3. Т. XXVI. Отд. 1. № 25854.
- ¹⁹¹ Там же. № 25988.
- ¹⁹² Там же. № 25863.
- ¹⁹³ Там же. Т. XXVI. Отд. 1. № 28494.
- ¹⁹⁴ Советская историческая энциклопедия М , 1967. Т. 10. С. 650.

- ¹⁹⁵ *Ларина В.* Основание Моздока и его роль в развитии русско-осетинских отношений // Известия СОНИИ. Орджоникидзе, 1957. Т. IX. С. 190—205.
- ¹⁹⁶ *Потто В.А.* Два века Терского казачества (1577—1801). Владикавказ, 1912. Т. II. С. 147.
- 197= ПСЗ-1. Т. 22. № 16193. С. 338.
- ¹⁹⁸ Там же. № 16194. С. 389.
- 199=АКАК. Т. II. 1123.
- ²⁰⁰ ПСЗ-1. Т. 24. № 17634.
- 201=АКАК. Т. II. 1889.
- ²⁰² Там же.
- ²⁰³ *Блиева З.М.* Система управления на Северном Кавказе в конце XVIII — первой трети XIX века. Владикавказ, 1992. С. 92—93.
- ²⁰⁴ *Бентковский И.В.* Кавказская губерния до преобразования в область 1804—1824 гг. // Ставропольские губернские ведомости. 1877. № 16, 18.
- ²⁰⁵ ПСЗ-1. Т. 38. № 29138.
- ²⁰⁶ Там же.
- ²⁰⁷ *Смирнов Н.А.* Кабардинский вопрос в русско-турецких отношениях XVI—XVIII вв. Нальчик, 1948.
- 208= АКАК.Т. 1. С. 82.
- ²⁰⁹ *Потто В.А.* Два века Терского казачества (1577—1811). Владикавказ, 1912. Т. II. С. 140.
- 210=АКАК. Т. 1. С. 82, б/н.
- ²¹¹ ПСЗ-1. Т. 22. № 15432.
- 212=АКАК. Т. II. 1123.
- ²¹³ Подробнее о Цицианове см.: *Покоренный Кавказ.* СПб., 1904. С. 165—168.
- ²¹⁴ См.: *Леонтович Ф.И.* Адаты кавказских горцев. Одесса, 1882. Т. 1. Народное условие.
- ²¹⁵ *Дубровин Н.Ф.* История войн и владычества русских на Кавказе. СПб., 1871—1888. Т. II. С. 12.
- ²¹⁶ *Леонтович Ф.И.* Адаты кавказских горцев. Т. 1. С. 259—270.
- 217= АКАК. Т. III. 669.
- 218=АКАК.Т. V. 874.
- ²¹⁹ Русско-осетинские отношения в XVIII в. Сборник документов. Орджоникидзе, 1976. Т. 1. С. 402.
- ²²⁰ *Потто В.А.* Два века Терского казачества (1577—1811). Т. II. С. 144.
- 221= АКАК. Т. III. С. 219, б/н.
- ²²² Там же. Т. VI. Ч. 1. С. 685.
- ²²³ Материалы по истории осетинского народа Сборник документов. Орджоникидзе, 1942. Т. II. С. 189—190.
- 224= АКАК.Т. VII. 221.
- ²²⁵ *Эсадзе С.С.* Историческая записка об управлении Кавказом. Т. 1. С. 180.
- ²²⁶ Подробнее см.: *Государства и государственные учреждения дореволюционного Дагестана.* Махачкала, 1989.
- ²²⁷ История народов Северного Кавказа Конец XVIII в. — 1917 г. М., 1988. С. 114.
- 228= Там же. С. 112—114.
- ²²⁹ ПСЗ-1. Т. 2. № 877. С. 107
- ²³⁰ Там же.
- ²³¹ Подробнее о борьбе региональной и централистской тенденций в кавказской политике Петербурга см.: *Rhineland L.N.* Russia's imperial policy // *Canadiza Slavonik Papers.* 1975. Vol. XVII. Ottawa. № 2-3. P. 218—235.
- ²³² *Эсадзе С.С.* Историческая записка об управлении Кавказом. Т. 1. С. 84—85.
- 233= ПСЗ-2, Т. XV № 13368.

- ²³⁴ Подробнее о деятельности Воронцова см.: Viceroy Voronilsov's Administration of the Caucasus. Washington, 1990.
- ²³⁵ ПСЗ-2. Т. XX. Отд. 1. № 19590.
- ²³⁶ Там же. № 18679, 18702.
- ²³⁷ АКАК. Т. X. С. 843, б/н.
- ²³⁸ Там же
- ²³⁹ Эсадзе С.С. Историческая записка об управлении Кавказом. С. 35, 527—530.
- ²⁴⁰ Центральный государственный архив Республики Грузия (далее — ЦГА РГ). Ф. 13. Оп. 22. Д. 1. Л. 74 об.
- ²⁴¹ Исторический обзор гражданских учреждений Кавказского и Закавказского края. Тифлис, 1867. С. 143.
- ²⁴² См.: Зиссерман А.Л. Фельдмаршал князь Александр Иванович Барятинский. М., 1890. Т. 2.
- ²⁴³ Эсадзе С.С. Исторический очерк распространения русской власти на Кавказе. С. 49.
- ²⁴⁴ Там же.
- ²⁴⁵ Утверждение русского владычества на Кавказе. Тифлис, 1901. Т. 12. С. 432—436.
- ²⁴⁶ Эсадзе С.С. Исторический очерк распространения русской власти на Кавказе. С. 49.
- ²⁴⁷ АКАК. Т. XII. 111.
- ²⁴⁸ Там же. С. 851.
- ²⁴⁹ ЦГА РГ. Ф. 416. Оп. 3. Д. 1055. Л. 16.
- ²⁵⁰ Эсадзе С.С. Исторический очерк распространения русской власти на Кавказе. С. 50.
- ²⁵¹ Пояснительная записка к проекту положения об учреждениях Кавказского наместничества. СПб., 1866. С. 91.
- ²⁵² Представление наместника Кавказского о преобразовании общего управления Кавказского наместничества // Всеподданнейший отчет наместника Кавказского по Гражданскому управлению Кавказским и Закавказским краем. Тифлис, 1863—1871. С. 16—17.
- ²⁵³ Эсадзе С.С. Исторический опыт распространения русской власти на Кавказе. С. 55.
- ²⁵⁴ Струков Д.П. Августейший генерал-фельдцейхмейстер великий князь Михаил Николаевич. Очерк жизнеописания е.и.в. в 2-х частях. СПб., 1906. С. 292.
- ²⁵⁵ Там же. С. 293—294.
- ²⁵⁶ Российский государственный военно-исторический архив (далее РГВИА). Ф. 38. Оп. 7. Д. 379. Л. 23.
- ²⁵⁷ Струков Д.П. Августейший генерал-фельдцейхмейстер великий князь Михаил Николаевич... С. 306.
- ²⁵⁸ Там же. С. 336.
- ²⁵⁹ Там же. С. 339.
- ²⁶⁰ Сборник сведений о Северном Кавказе. Ставрополь, 1909. Т. 1. С. 8, 53.
- ²⁶¹ Учреждение управления Кавказским и Закавказским краем. СПб., 1876. С. 1—4.
- ²⁶² Гершельман Ф. Причины неурядиц на Кавказе. СПб., 1908. С. 1-2.
- ²⁶³ Подробнее см.: Прозрителев Г.И. Первые русские поселения на Северном Кавказе и в нынешней Ставропольской губернии. // Сборник сведений о Северном Кавказе. Ставрополь, 1912. Т. 7; Брук С.И., Кабузан В.М. Динамика численности и расслоения русского этноса (1678—1919) // Советская этнография. М., 1984 и др.
- ²⁶⁴ Подробнее о переселении в Турцию см.: Анчабадзе Ю.Д., Волкова Н.Г. Народы Кавказа. М., 1993. Кн. 1. С. 151—159.
- ²⁶⁵ ЦГА РФ. Канцелярии наместника. Оп. 1. Д. 91. Записка о мусульманском духовенстве.
- ²⁶⁶ Очерки истории Чечено-Ингушской АССР (С древнейших времен до наших дней). В 2-х томах. Грозный, 1967. Т. 1. С. 124.
- ²⁶⁷ История народов Северного Кавказа. Конец XVIII в. - 1917 г. М., 1988. С. 213.
- ²⁶⁸ См.: Положение о заселении предгорий Западной части Кавказского хребта Кубанскими казаками и другими переселенцами из России. СПб., 1862.

- ²⁶⁹ Сборник сведений о кавказских горцах. Вып. 1. Тифлис, 1868. С. 3—14.
- ²⁷⁰ *Исмаи-Заде Д.И.* Русское крестьянство а Закавказье в 30-е гг. XIX в. — начале XX в. М., 1992. С. 103—112.
- ²⁷¹ *Яунский К* Изменения в размещении населения Европейском России в 1724—1916 гг. // История СССР. 1957. 1. С. 213.
- ²⁷² ЦГА РГ. Ф. 416. Оп. 3. Д. 162. Л. 3.
- ²⁷³ *Раев М.* Понять дореволюционную Россию (Государство и общество в Российской империи). Лондон, 1990. С. 225.
- ²⁷⁴ Сборник сведений о Северном Кавказе. Ставрополь, 1909. Т. 1. С. 32.
- 275 Там же. С. 8, 41.
- ²⁷⁶ Там же. С. 32.
- ²⁷⁷ Всеподданнейшая записка по управлению Кавказским краем... С. 156.
- 278= Там же. С. 157.
- 279= Там же. С. 158.
- 280= Там же. С. 158—159.
- ²⁸¹ Там же. С. 160.
- ²⁸² Там же. С. 161.
- ²⁸³ Там же. С. 123.

Глава VII КАЗАХСТАН И СРЕДНЯЯ АЗИЯ

Становление и развитие российской гражданской и военной системы управления в Казахстане и Средней Азии, составлявших как бы центр Евразийского региона, имело свои общерегиональные и локально-территориальные особенности. Прежде всего они вытекали из специфики местного хозяйственно-культурного типа и традиционного образа жизни. В Казахстане преобладали кочевое и полукочевое хозяйства, а земледелие составляло преимущественное занятие большинства населения Средней Азии. Своеобразие административного устройства обуславливалось также длительностью пребывания в составе империи. Начало присоединения Казахстана к России относится, как известно, к 30-м гг. XVIII в., а Средней Азии — ко второй половине XIX в. Казахские жузы, будучи включенными в состав России, сохранили многие элементы суверенитета: осталась вертикаль традиционного государственного управления — ханская власть, институт султаната, система родоправителей-старшин, суд биев и кочевая аульная община. Хань контролировали, хотя и с ограничениями, внешнеполитические связи, имели свои дружины и в период военной опасности могли собирать народное ополчение. Казахи в результате добровольного присоединения получили привилегию — освобождение от рекрутской и соляной повинностей, что соблюдалось до начала XX в. В XVIII в. оставалось малообременительным и ясачное податное положение казахов.

Формы управления, трансформировавшиеся на протяжении всего периода, естественно, оказывали влияние на становление административной структуры в новых окраинах. Введение здесь российской системы управления в различных модификациях для XVIII и XIX вв. в определенной мере зависело от опыта, приобретенного в других ранее присоединенных территориях, главным образом в Поволжье, Сибири и на Кавказе.

Административное устройство Казахстана и Средней Азии включало в себя и традиционно восточные, и европейские элементы как в управлении коренным, так и пришлым населением. Взятая в целом, эта система представляла собой довольно сложное переплетение евразийских исторических традиций и общественных процессов¹. Начало им было положено еще до вхождения исследуемого региона в состав России. Немаловажную роль при этом сыграло образование казачества на территории нынешнего Казахстана и Киргизии.

Уральское, Сибирское и Семиреченское казачьи войска

Яицкие казаки поселились на реке Урал в XVI в., а в XVII в. обрели право на земли по правому и левому берегам Яика, получив грамоту от царя Михаила Федоровича Романова. Эта грамота была утеряна во время пожара в Яицком городке², и в XVIII — XIX вв. яицкое казачество вело переписку с русским правительством, добиваясь подтверждения своих прав³. После Крестьянской войны 1773 — 1775 гг. под предводительством Емельяна Пугачева Яицкое казачье войско получило наименование Уральского, и была проведена его административная реорганизация. Считаясь регулярными частями русской армии, казачьи войска Российской империи несли воинскую повинность с собственным снаряжением, оружием и лошадьми. Они подразделялись на служилый контингент для постоянной службы и войсковое ополчение, созывавшееся при чрезвычайных обстоятельствах. Служилый состав (мужчины в возрасте от 18 до 38 лет) делился на три разряда: подготовительный — на три года службы, строевой — на 12 лет и запасной — на 5 лет. После 20 лет службы (у уральских казаков — после 22 лет) казаки зачислялись в отставные и могли призываться лишь в ополчение. В списочный состав казачьих войск включались казаки от 21 до 48 лет, то есть старший возраст подготовительного разряда, не считая неспособных к службе⁴.

Управление осуществлялось в соответствии с делением на дистанции — участки между двумя крепостями. Были созданы следующие дистанции: Сакмарская, Илецкая, Верхняя Уральская, Нижняя Уральская, Гурьевская, Внутренняя, Узеньская, Чижинская, а также Башкирское отделение и земли Уральского казачьего войска⁵.

Во второй половине XIX — начале XX в. Уральское казачье войско делилось на три военных отдела: 1-й Уральский, 2-й Лбищенский и 3-й Гурьевский. Возглавлявшие их атаманы подчинялись войсковому правлению, которое созывало съезды выборных от станиц. Местные военно-административные дела вели поселковые и станичные атаманы (всего насчитывалось 135 поселков и 31 станица). Земледелие было общинным: община регулировала пользование пахотными землями, сенокосными угодьями, участками, отводившимися под рыбные промыслы, для сбора ягод и ведения скотоводства. В мирное время войско выставляло до 2500 нижних чинов, в военное — до 8670 человек. До 33 лет казак находился на службе и не мог заниматься хозяйством⁶.

Уральское казачье войско было многонациональным — включало русских, татар и башкир (до 6 тыс. человек), калмыков (около 1 тыс.), казахов (около 2 тыс.). В 1856 г. оно насчитывало 73 373 человека (35 606 мужчин, 37 767 женщин); из них представители духовенства составляли 0,2%, дворяне — 1,6, крепостные — 0,9, казаки — 97,2%. Русских было 86%, башкир, мищарей — 7, татар — 5, калмыков — 1, каракалпаков — 1,2, казахов — 0,87%⁷. В конце XVI — начале XVII в. появляется Сибирское казачье войско. Казаками здесь считались ратные люди, командированные на казачью службу, представители разных сословий, добровольно записавшиеся в казаки, их дети и внуки, не поступившие на другую службу, приписанные к казачеству жители пограничных селений. При Петре I в казаки стали записывать ссыльных, а также вводить в Сибири казачьи армейские и гарнизонные полки. Казаки делились на городских и линейных — поселенных на границе Западной Сибири с казахской степью. Вводилась рекрутская повинность для казаков: из них комплектовались регулярные полки, однако запрещалась вербовка в казаки крестьян и купцов. Что касается городских казаков, то их стали постепенно переводить на гарнизонную и полицейскую службу⁸.

В 1807 г. казаки Иртышской, Ишимской, Кольвано-Кузнецкой линий (6117 человек) получили "регулярное устройство"⁹, создав единое Сибирское линейное войско в составе 10 пятисотенных полков, 4 резервных сотен, 2 конно-артиллерийских рот¹⁰. Они содержали кордон Сибирской линии на протяжении 2400 верст, составляли

стражу Сибирского таможенного округа, а также жандармскую команду в Омске, полицейские команды в области; отвечали в своих селениях за поставку подвод, конвоировали арестантов, пересылаемых по линии, сопровождали и охраняли купеческие караваны¹¹.

Казаки несли временную службу на 83 пикетах в 7 округах, в Актауском, Дергаинском укреплениях, станицах Улутавской, Ат-басарской, Капальской. В 1824 — 1826 гг. казаки образовали поселения при Кокчетавском, Каркаралинском, Баян-Аульском, Акмолинском, Кокпектинском окружных приказах.

С 1861 г. сибирские линейные казаки, переименованные в Сибирское казачье войско, были приравнены в правах к военным служащим и подчинены военному ведомству. В марте 1867 г. прошла реорганизация в 10 полковых округах. В результате упразднилось 5 округов и 22 станицы, которые, будучи переименованными в выселки, причислялись к станицам и округам по новому расписанию¹².

Сибирское казачье войско, в том числе на участке, примыкавшем к Казахстану, отличалось многонациональностью состава (русские, западносибирские татары, мордва, калмыки, казахи, украинцы). Историк Ф.Н. Усов отмечал распространенность казахского языка среди казачества и сильное влияние казахов на быт населения войска¹³.

В 60-х гг. XIX в. на территории Сибирского казачьего войска проживало 135 756 человек. Из них к войсковому сословию принадлежало 124 988 человек, к прочим — 10 768 человек¹⁴.

Семиреченское казачье войско сформировалось на основе Сибирского путем переселения казаков по жребию и служебному назначению. Всего с 1847 по 1867 г. ими было заселено 14 станиц и выселков¹⁵. Служили здесь русские, казахи, татары, киргизы, калмыки¹⁶.

Система военно-административного управления казачьими войсками — Уральским, Сибирским, Семиреченским — была следующей: они делились на военные отделы, которые входили в состав административных областей Степного и Туркестанского генерал-губернаторств. Во главе войска стоял наказной атаман, ему подчинялись атаманы отделов, ведавшие военными, хозяйственными, административными делами по управлению поселками. Их действия контролировались войсковым управлением и наказным атаманом. Особенности казачьего управления заключались в том, что права наказного атамана принадлежали степному и туркестанскому генерал-губернаторам.

Поселковое управление сосредоточивалось в поселковых и станичных управлениях, возглавляемых избираемыми атаманами. Казаки как отдельное сословие имели особые права, привилегии и обязанности. Казачество выполняло как воинские, так и жан-дармско-полицейские функции. В его владении находились три типа земельных наделов: юртовые (земли станиц и поселков, из которых отводилось на каждую душу мужского пола по 25 десятин удобной земли), потомственные участки офицеров и чиновников и запасные земли¹⁷.

Как уже отмечалось, большая заслуга в коренной реорганизации всей системы политико-административного управления в Сибири принадлежит М.М. Сперанскому. Направленная сюда во главе с ним комиссия за два года проделала большую работу¹⁸. Были подготовлены проекты десяти обширных законоположений.

С июля 1822 г. по указу вводились в действие "Устав о сибирских кочевых и бродячих инородцах" и "Устав о сибирских киргизах" (казахах — *Н.Б.*). В Сибири, как уже говорилось выше, были созданы два главных управления — Западное и Восточное, руководство которыми вверялось генерал-губернатору. Местопребывание одного было в Тобольске, а другого — в Иркутске. Управление вверенными им губерниями велось временно по особому наказу 1803 г., а отдельными районами, в том числе восточными районами Казахстана, — на основании принятых в 1822 г. законоположений¹⁹.

31 января 1824 г. Комитет азиатских дел утвердил проект о разделении Оренбургского края на две губернии — Оренбургскую и Уфимскую, о преобразовании управления Младшим казахским жузом и передал его для утверждения в Министерство иностранных дел. После проведенного раздела создается специальное Пограничное управление, включавшее три отделения: Оренбургское азиатское правление и два подчиненных ему управления — линейное и степное. Линейное занималось делами Оренбургского и Уральского казачьих войск, а степное — "курировало" казахов Младшего жуза²⁰.

Западный Казахстан в составе Области оренбургских казахов

Первый опыт введения политико-административного деления на землях Младшего жуза относится по времени к последней четверти XVIII в., когда по инициативе оренбургского генерал-губернатора О.А. Игельстрома предпринимается попытка ликвидировать ханскую власть и распространить общегубернские административные учреждения в Западном Казахстане. Так, в Оренбурге создается Пограничный суд, в который вошли представители казахской феодальной знати и царской администрации. В 1787 г. Младший жуз был разделен на три части — административные единицы, каждую из которых возглавляли административные органы — расправы, состоящие из шести человек — родовых старшин и присланных из Оренбурга писарей. Расправы подчинялись Пограничному суду. Позднее появились должности главных старшин, возглавлявших родовые отделения. Низовым звеном в системе управления стали родовые старшины.

В результате реформы царская администрация добилась прекращения поземельных споров уральских казаков и казахов: последние получили земли для кочевок в междуречье Урала и Волги. Оживилась торговля в линейных крепостях и Оренбурге. Однако вскоре стало ясно, что реформа О.А. Игельстрома не оправдала себя, так как созданные административные органы оказались нежизнеспособными. Предписанное сверху размежевание жуза на три части так и не было осуществлено. Фактическая власть здесь находилась в руках хана, султанов и родовых старшин. Реформирование натолкнулось на активное сопротивление казахской аристократии, почувствовавшей в этом угрозу своей власти. Начавшаяся французская буржуазная революция заставила правящие круги в Петербурге пересмотреть среди прочего и свое отношение к реформе О.А. Игельстрома, Они отказались от ликвидации ханской власти в Младшем жузе и изменения здесь старой системы управления. В июне 1804 г. были отменены положенные по штату Оренбургской губернии расправы в Младшем казахском жузе²¹.

В 1822 г. оренбургским генерал-губернатором П.К. Эссеном разработан проект "Устава об оренбургских казахах", рассмотренный в Азиатском комитете только через два года. Согласно ему, Оренбургскую линию предлагалось разделить на дистанции: Нижнеуральскую, Звериноголовскую, Троицкую, Верхнеуральскую, Кизилевскую, Орскую, Оренбургскую — по верхней линии; по нижней линии — на дистанции Илецкого городка, Рубежинскую, Кожехаровскую, Калмыковскую, Баксайскую. Исходя из этого, вводилось двойное административное управление — по дистанциям и крепостям. Комендант крепости подчинялся командиру дистанции²².

Букеевская орда получила статус внутреннего округа. Предполагалось также создать три внешних, или зауральских, округа во главе со старшими султанами, а постоянным местопребыванием хана определялся город Оренбург. Но на практике все произошло несколько иначе: в 1825 г. Область оренбургских казахов была разделена на три части — Восточную, Среднюю и Западную. В Восточную вошли: часть Области сибирских казахов (от станицы Звериноголовской до Сырдарьинской линии и окрестностей реки Чу); с юга - Сырдарьинская линия, с запада — от станицы Степной

до реки Уй, через станицу Мариинскую, верховья реки Большая Хобда, верховья левых ее притоков и реки Уил, озера Челкар-Тенгиз до форта 2 на реке Сырдарья.

В Среднюю часть вошли: земли по западной границе Восточной части; Западная часть — от устья реки Большая Хобда, через верховья левых ее притоков и реки Уил, по реке Эмба до Эмбинского укрепления и оттуда до Аральского моря (южнее залива Чернышева); с юга — линия от урочища Каратаман по берегу Аральского моря до Сырдарьинской линии; с севера — от устья реки Большая Хобда по рекам Илек и Бердянка по направлению к Орску до Верхнеуральской крепости и станицы Степной.

Западная часть включала территории: с востока — земли по западной границе Средней части; с севера - реки Илек, Урал до Уральска; с запада — по течению реки Урал, по землям Уральского войска — от Гурьева до Каспийского моря; с юга — перешеек, разделяющий Каспийское и Аральское моря²³.

С организацией Западной, Средней и Восточной частей фактически ликвидировалась ханская власть в жузе. Вызванного в Оренбург хана Ширгазы назначили первоприсутствующим в Пограничной комиссии. Каждую из трех частей возглавлял султан-правитель, или старший султан, — из наследников хана Абулхаира. Младший жуз размежевывался с учетом его этнической структуры и влияния султанов-правителей. Западная, Восточная и Средняя части оказались неравномерными и по площади, и по количеству населения. Центр Западной части находился в форпосте Затонном; Средней части — в станице Изобильной, Восточной — в станице Усть-Уйской²⁴.

До 1831 г. казахи условно делились на близлинейных и степных. Первые зимовали у линии, редко отходя от нее дальше чем на 100 верст; степные же зимой находились на юге и приближались к линии только летом.

С 1831 г. среди казахского населения, кочевавшего у пограничной полосы, стали организовываться районы, которые по аналогии с административным делением, существовавшим у уральских казаков, назывались дистанциями. Внутри дистанции создавались более мелкие единицы административного управления — старшинства (местности), располагавшиеся против каждого форпоста и отряда. Раньше всего дистанции возникли вдоль линии, а позднее — в степной части Младшего жуза. Степные дистанции уступали линейным по численности хозяйств, но превосходили по обширности кочевых участков. В 1838 г. дистанции вводятся у казахов, располагавшихся против Новой линии, а в начале 40-х гг. они охватили часть земель рода адай в районе Ново-Александровского укрепления²⁵. Организация дистанций осуществлялась с учетом традиционного размещения казахских родов на зимовках. Смещение родовых групп произошло в значительной мере лишь в прилинейных дистанциях. В среднем на каждую местность приходилось более 600, а на дистанцию — до 2 тыс. хозяйств²⁶.

Если за первые десять лет открыли 31 дистанцию, то только в апреле 1841 г. к ним прибавились еще 10 дистанций (32 — 41-я) из 30 тыс. кибиток казахов Среднего жуза — аргын, перешедших после размежевания из Сибирского ведомства в Оренбургское²⁷.

Всего к 1845 г. существовала 51 дистанция: 22 — по Старой и 5 дистанций — по Новой линии, 24 — в степных районах²⁸. В 1847 г. появились еще 4 дистанции. 510 кибиток Среднего жуза поколения аргын выделялось из состава 40-й дистанции, включавшей 1210 кибиток²⁹.

В феврале 1848 г. создается 56-я дистанция — на реках Орь, Талдык, Кайрайкам, Ащебулак, Мандыбай, Тулькубас, у укрепления Карабутак. Здесь кочевали составлявшие 1031 кибитку казахи рода жагалбайлы. В этом же районе оставалась вне дистанций 1631 кибитка из родов жагалбайлы, алаша, торткара, шомекей³⁰.

В декабре 1850 г. из 1334 кибиток, кочевавших по рекам Большая и Малая Хобда, была образована 57-я дистанция³¹.

Таким образом, к 1857 г. в Западной, Средней и Восточной частях Области оренбургских казахов находилось 57 дистанций, 231 старшинство, 25 родов, 80 отделений³². Прилинейными дистанциями считались 1—32-я, в Восточной части — 19—22-я, 26-я и 27-я, в Средней части — 9—18-я, 23—25-я, в Западной части: 1—8-я дистанции. Дистанции с 33-й по 57-ю считались степными. В Восточной части насчитывалась 21 дистанция, в Средней — 5, в Западной — 2 дистанции³³.

Русское правительство считало преждевременным строительство административных пунктов в глубине степи; как переходную временную меру оно рассматривало назначение "благонадежных" дистанционных начальников, чтобы оренбургская администрация без особых издержек могла управлять казахской степью и регулировать ежегодный сбор покибиточной подати.

Внутри дистанций казахские начальники обязаны были: а) заведовать населением, кочующим при линии против дистанции; б) удалять из пределов владения тех, кто не будет подчиняться их власти; в) давать разрешение на вселение и выселение в пределах своих владений; г) предотвращать нарушение порядка; д) производить сбор денег и имущества по взысканию подати; е) подчиняться дистанционному начальнику, а через него — султану-правителю, а также выполнять распоряжения коменданта крепости, в районе которой расположена местность. Казахи могли устанавливать контакты с линейными жителями только через местного начальника. Он же являлся депутатом от казахов в судебных и следственных делах, разбираемых в крепости. Дистанционные начальники в зависимости от размера территории делились на три разряда и получали государственный оклад соответственно 30, 50, 75 рублей.

Все должностные лица в Младшем жузе — от аульного начальника до султана-правителя — назначались военным губернатором Оренбурга.

В июне 1844 г. принимается "Положение об управлении Оренбургскими киргизами" (казахами. — *Н.Б.*)=34, оставившее без изменений деление Области на части, дистанции и местности. Для решения всевозможных дел, возникавших между казахским населением и жителями линейных селений, вводился институт попечительства. Кроме того, попечители проводили следствие, выполняли поручения Пограничной комиссии, контролировали действия казахской администрации. Всего было создано 6 попечительств: Гурьевское, Уральское, Оренбургское, Орское, Троицкое, Михайловское=35.

Букеевская орда

К Западному Казахстану в качестве самостоятельной административной единицы была отнесена Букеевская орда, или Букеевское ханство. В 1801 г. казахи орды, по указу императора Павла I, отделившись от Младшего жуза, ушли на земли между Уралом и Волгой, пустовавшие после откочевки части волжских калмыков на земли Джунгарии. Старший из султанов Букей был официально возведен в ханы орды в июле 1812 г. Ханская власть, просуществовавшая здесь до 1845 г., была заменена Временным советом во главе с русскими чиновниками³⁶.

Хан закреплял сезонные кочевья и зимовки за теми или иными родами и отделениями, передавал казахской знати в собственность земельные участки, освобождал отдельные категории феодалов от несения общих повинностей и уплаты государственных налогов. Он же возводил в тарханское достоинство за службу, представлял к награждению медалями, готовил представления на присвоение офицерских чинов. Существовал совещательный орган — Ханский совет, — члены которого назначались самим ханом. Съезды знати стали созываться редко, да и то больше по инициативе царского правительства, пытавшегося таким образом поднять авторитет хана.

В руках хана сосредоточилась административная, законодательная и судебная власть. Он разбирал судебные дела, в том числе и в судах второй инстанции,

состоявших из родоначальников и биев. При хане Джангире были введены телесные наказания, регламентирована система государственных сборов, упорядочено получение кредита и совершение торговых операций.

Новые обязанности возлагались на родоправителей и старшин орды: они теперь выступали в качестве ответственных лиц при аренде пастбищ, закупке сена, продаже скота, собирали традиционные налоги — зякет и согум, а также контролировали государственные налоги и общественные повинности. Кроме того, они должны были вести статистику и составлять отчеты в вышестоящие инстанции.

При султанах и старшинах состояли муллы, которые, оставаясь религиозными наставниками, одновременно выполняли функции письмоводителей в ханской канцелярии. При Джангире существовал постоянный центр ханской администрации. Входящие в него "ханские депутаты" из султанов принимали участие в разборе тяжб, возникавших между казахами и русскими в пограничных селениях, они также наделялись особыми полномочиями при сборе недоимок и выполнении многочисленных частных поручений хана.

Кроме того, при хане постоянно находилось 12 старшин (для выполнения специальных заданий) и султаны, посылавшиеся для наблюдения за порядком и сбором торговых пошлин на торговых местах в орде (они также представляли интересы казахов на торговых ярмарках вне территории орды).

Была организована канцелярия, включавшая "общий" и "татарский" отделы. Первый вел переписку с пограничными властями и центральными учреждениями, второй же — внутри орды и с другими административными единицами Казахстана³⁷.

Область сибирских казахов. Приставство Большой орды

В первой четверти XIX в. в Восточном Казахстане было введено новое административное устройство. По "Уставу о сибирских киргизах" (казахах. — *Н.Б.*) Средний казахский жуз стал именоваться Областью сибирских казахов, которая делилась на внутренние и внешние округа, расположенные за Иртышом, а те, в свою очередь, — на волости и аулы. В округа входило от 15 до 20 волостей, в волость — от 10 до 12 аулов, в аул — от 50 до 70 кибиток. При организации округов, а их к 1844 г. насчитывалось 8, за основу брались зимние кочевья, учитывалось родовое деление казахского общества.

В 40-х гг. XIX в. Кушмурунский округ преобразуется в Ат-басарский, а Аягузский переименовывается в Сергиопольский. Одновременно возникают Кокпектинский и Алатауский округа, куда наряду с землями Среднего жуза вошла значительная часть территории Старшего жуза³⁸.

Омское областное правление являлось для Восточного Казахстана высшим административным органом. Во главе округов стояли окружные приказы, куда входили: председатель — старший султан — и заседатели (два российских заседателя по назначению и два — из почетных казахов по выбору). В заседаниях имел право участвовать и командир казачьего отряда, расквартированного при ставке старшего султана. Коллегиальный характер рассмотрения различных дел в приказе ограничивал полномочия старшего султана округа, административные полномочия которого в округе охватывали сферу хозяйственной деятельности, вопросы просвещения, судебные и следственные дела.

Впервые в истории Казахстана в 1822 г. была введена выборная система. Старший султан избирался только султанами. Он имел чин майора российской службы и являлся чиновником, поставленным во главе местного правления. За десять лет службы старший султан получал дворянское звание. В случае отставки или срочной смены он оставался в числе почетных султанов.

Окружные приказы контролировали сбор податей, выполнение общественных повинностей, готовили отчеты по управлению округом в вышестоящие инстанции,

собирали сведения о народонаселении, о сезонных пастбищах, землепахотных участках в степи, о количестве скота у населения, о транзитных торговых караванах и стационарной торговле³⁹.

Что касается волостного и аульного звеньев управления, то коллегиальность здесь не соблюдалась. Во главе волостей стояли волостные султаны. Общество могло производить их пере выборы, но только с согласия Омского областного правления. Султаны, не управлявшие волостями, свое звание сохраняли, но в дела управления вмешиваться не имели права. Волостные чиновники, согласно российской "Табели о рангах", имели звание чиновников 12-го класса и пользовались правами волостного головы. Они подчинялись окружному приказу и наделялись исполнительной властью: выполняли приказы и постановления окружного приказа и судебных приговоров⁴⁰.

Аульные старшины избирались жителями (султаны в выборах не участвовали) каждые три года, утверждались окружным приказом, и отменить выборы могло лишь начальство области. Чины старшинам не полагались, в правах они приравнивались к сельским головам, подчинялись волостным султанам, исполняли их приказания и были обязаны представлять им сведения о своем ауле⁴¹.

Мы уже говорили о том, что М.М. Сперанский в своем проекте "Плана государственных преобразований" выступал сторонником выборной системы в государстве, что нашло отражение в "Уставе о сибирских киргизах" (казахах. — *Н.Б.*). Предполагалось, что это облегчит управление огромной территорией пограничной области империи. Царское правительство стремилось создать здесь гибкую подконтрольную центру систему управления, обладающую достаточным влиянием в казахском обществе и способную проводить его политику. При этом контроль над выборами, особенно при избрании старших султанов и волостных управителей, полностью находился в руках правительства. Обычно кандидатуры выдвигались от нескольких кочевых групп, но право утверждения в должности Омским областным правлением превращало выборы в формальность. Хотя в Уставе и подчеркивалось, что волостные управители избираются "целой волостью", право наследства приводило к пожизненной несменяемости волостных управителей.

Если закон нарушался при выборе старших султанов, то еще проще обстояло с выборами волостных султанов: при открытии округов число волостных управителей султанов и представителей других сословий — было почти равным, но со временем оно изменялось в пользу лиц несултанского происхождения. Постепенно царское правительство вводило в аппарат местного управления старшин-родоуправителей⁴². Приступая к постепенной ликвидации привилегий казахской феодально-родовой знати, оно стремилось постепенно низвести их в правах до рядовых кочевников. Последние могли быть зачислены в сословия государственных крестьян, купцов и мещан.

Устав разрешил казахам селиться внутри империи, поступать на государственную службу. При этом, вступая в новое податное сословие, они на пять лет освобождались от уплаты податей и от несения рекрутской повинности⁴³.

В Восточном Казахстане с 1822 г. вводилась также новая судебная система. Суд не был отделен от администрации. Органы местной власти наделялись преимущественно полицейскими функциями, они производили розыск, следствие и задержание лиц, совершивших то или иное преступление. По "Уставу о сибирских киргизах" (казахах. — *Н.Б.*) все судебные дела делились на две категории: уголовные и исковые. К уголовным относились: государственная измена, убийство, грабежи, "явное неповиновение установленной власти". Все остальные виды правонарушений, в том числе кража скота (барымта), считались исковыми. Уголовные дела рассматривались в окружных приказах на основании общих законов империи. Предварительное следствие проводилось одним из русских чиновников с участием казахского бия, выделенного для этой цели властями. В течение первых лет после организации округов официальные дела о барымте разбирались биями под контролем чиновников из окружного приказа⁴⁴.

В связи с феодально-монархическим движением в Казахстане в 20 — 40-х гг. XIX в. усиливалась роль военных судов, а также власть военных и областных начальников. Всех заподозренных в участии в волнениях (по решениям и без решения судов, а во многих случаях распоряжениями военного губернатора или областного-управления) ссылали в отдаленные районы Сибири, отдавали в солдаты, направляли на принудительные работы. Военные суды приговаривали к смерти целыми группами, особенно участников движения под руководством султана К. Касымова. Указом 1852 г. казахи за убийство, грабежи и барымту предавались военному суду.

В отличие от уголовных исковые дела разбирались биями в аулах и волостях на основании местных обычаев. Суды биев подразделялись на родовые, подроковые, аульные, их связь с официальными органами власти со временем привела к фактическому огосударствлению значительной части этих судов. Все большее отражение находили в их решениях интересы царской администрации. Постепенно многие из биев превратились в разновидность местных государственных чиновников: одни приближались к положению судебных чиновников и назывались "новыми биями"; другие, придерживавшиеся традиционных правил, именовались "старыми биями" и имели большой авторитет при решении дел.

В 30 — 50-х гг. XIX в. в принятием целого ряда новых законодательных актов царское правительство стремилось добиться в административном устройстве большей централизации власти и усиления контроля над местным управлением⁴⁵.

Одновременно с изданием в 1838 г. "Положения об отдельном управлении сибирскими киргизами" (казахами. — *Н.Б.*) проводится реформа царского министра графа П.Д. Киселева, в результате которой появляется разветвленный аппарат по управлению государственными крестьянами, цель которого — подчинить их хозяйство системе правительственной опеки. Путем распространения на казахов порядков, установленных для государственных крестьян, правительство стремилось уравнивать эти две группы населения.

В 1839 г. создается специально отдельное ведомство — Пограничное управление сибирскими казахами. Во главе Области были поставлены пограничный начальник, председатель Пограничного управления и четыре советника, в том числе один — из казахских чиновников. При пограничном начальнике находились старший адъютант-аудитор и штаб-лекарь. Округа по-прежнему возглавляли султаны, волости волостные управители, аулы — аульные старшины. Однако несколько изменились порядок подчинения и степень их власти. Пограничный начальник и председатель Пограничного управления назначались и увольнялись царскими указами; первый подчинялся генерал-губернатору Западной Сибири и имел прерогативы власти гражданского губернатора и дивизионного начальника местных войск. Он мог вести переговоры с представителями соседних государств по пограничным делам, но свои решения обязан был согласовывать с генерал-губернатором, а последний — с Министерством иностранных дел. Советники пограничного начальника, в том числе и казахский ассессор, чиновник для особых поручений и секретарь назначались и увольнялись генерал-губернатором⁴⁶.

Местное управление осталось без изменений. Старшие султаны избирались на три года, но утверждались теперь генерал-губернатором Западной Сибири с одобрения пограничного начальника⁴⁷.

Централизация в управлении Областью сибирских казахов повысила роль царской администрации в этом регионе⁴⁸. В середине XIX в., когда феодально-монархические движения были окончательно ликвидированы, здесь стали проводиться в жизнь новые административные мероприятия. Были расширены судебные права биев: они могли приговаривать виновных, помимо штрафа, к наказанию розгами и аресту от семи дней до одного месяца. Исключения делались для людей старше 70 лет, больных, старших султанов, должностных лиц, имевших чины, награды⁴⁹. Расширяя права биев, царское правительство ввело ограничения при занятии этой должности:

звание биев сохранялось за уже имевшими его, но в последующем оно предоставлялось только султанам и старшинам, прослужившим 6 лет, а также награжденным и всем должностным лицам. Местный суд был поставлен под контроль правительства, передан в руки людей, зависевших от русской администрации. Считаясь с местными законами (адатом), царское правительство вместе с тем готовило почву для введения в степи общеимперскую судопроизводства.

В 1855 г. был пересмотрен вопрос об избрании старших султанов. По положению Сибирского комитета "О порядке избрания по сибирской степи" в старшие султаны избирались лица не только султанского происхождения, но и волостные управители, заседатели окружного приказа с трехгодичным стажем службы, а также все лица в офицерском чине. Расширялся круг избирателей старших султанов: наряду с султанами теперь ими могли быть казахские офицеры и почетные казахи с девятилетним сроком службы. Стала практиковаться замена старших султанов в окружных приказах русскими чиновниками. Во главе Кокпектинского и Сергиопольского округов, по ходатайству генерал-губернатора Западной Сибири, были поставлены русские чиновники из военных штаб-офицеров; старшие султаны при них исполняли обязанности товарищей (помощников) председателя приказа⁵⁰.

Изменялась и система выборов волостных султанов. Если на эту должность ранее избирались только султаны и это наследственное право передавалось по прямой линии и первородству, то по положению Сибирского комитета от 4 апреля 1861 г. "Об изменении порядка выборов волостных управителей в Киргизской степи и Семипалатинской области" этот порядок отменялся. Волостными султанами могли теперь избираться лица, имеющие офицерские чины, знаки отличия, и каждый, кто пользовался "особым уважением народа". Расширялось избирательное право: помимо султанов им наделялись также лица, имевшие чины и знаки отличия, аульные старшины, почетные бии и по пять состоятельных казахов из каждого аула⁵¹. В 1866 г. Государственный совет внес уточнение в срок службы волостных управителей, ограничив его тремя годами, но с правом переизбрания на следующий срок⁵².

"Временное положение" 1868 г. Введение единой системы административного управления в Казахстане и Средней Азии

В октябре 1868 г. появляется "Указ о преобразовании управления казахами Оренбургского и Сибирского ведомств". Одновременно принимается "Временное положение об управлении в Уральской, Тургайской, Акмолинской и Семипалатинской областях", согласно которому Уральская и Тургайская области включаются в Оренбургское, а Акмолинская и Семипалатинская — в Западносибирское генерал-губернаторства. Управление областями, делившееся на областное и уездное, находилось под непосредственным начальством генерал-губернатора. Во главе области стоял военный губернатор (он же одновременно командующий войсками) и областное правление. В Уральской области военный губернатор являлся наказным атаманом Уральского казачьего войска, а в Акмолинской и Семипалатинской областях — частей Сибирского казачьего войска, входивших в состав областей. Военные губернаторы назначались и увольнялись "высочайшими указами" по представлению Министерства внутренних дел при предварительном согласовании с генерал-губернаторами и военным министром. В Уральской и Тургайской областях они наделялись правами и обязанностями губернаторов по общим учреждениям империи, а в Акмолинской и Семипалатинской -- по Сибирским учреждениям.

При военных губернаторах создавались особые военные управления, ведавшие регулярными, а также казачьими войсками. Жившее на казачьих землях население подчинялось полиции и суду на основании Временного положения 1868 г. Порядок прохождения службы в казачьих войсках остался прежний, сохранилось также станичное управление.

В составе Уральской области находилось Мангышлакское приставство во главе с приставом, права и обязанности которого определялись особой инструкцией. Население и войска управлялись по "Положению о военном управлении в областях Оренбургского и Западносибирского округов". Аналогичные правила действовали и в приставстве Зайсанского края⁵³.

Областные управления, возглавляемые вице-губернаторами, включали распорядительное, хозяйственное и ссудное отделения и соединяли в себе функции губернского правления, казенной палаты, гражданского и уголовного судов и губернского управления государственным имуществом. Права и обязанности председателя и чиновников определялись на основании общих губернских учреждений. В состав областного правления входили доктор, архитектор и чиновник по горной и лесной части.

Уездные начальники руководили через управления, тождественные уездным по крестьянским делам присутствиям, которые контролировали представителей аульной администрации и имели право ареста на семь дней и наложение штрафа до 15 рублей. Уездным начальникам подчинялись расположенные в уездах войска, военные учреждения и укрепления на основании "Положения о военном управлении в Уральской, Тургайской, Акмолинской и Семипалатинской областях". На них возлагалась приписка к городам, где еще не были созданы городские управления, купцов и мещан и выдача торговых свидетельств и документов⁵⁴.

Были созданы городские полицейские управления в Уральске, Омске, Петропавловске, Семипалатинске, Усть-Каменогорске, а в Акмолинске введена должность полицейского пристава.

Детально были разработаны принципы местного управления для кочевого населения областей. Во главе волостей стояли волостные управители, во главе аулов — аульные старшины. С 1868 г. эти должности являлись выборными. Избрать могли любого жителя аула не моложе 25 лет, не имеющего судимости и уважаемого народом. Выборы были двухступенчатыми и проходили под контролем царских чиновников.

Кочевое население приравнивалось в правах и обязанностях к сельским обывателям. Его внутренний быт, основанный на народных обычаях, сохранялся, если это не противоречило "началам Временного положения 1868 г."⁵⁵. Кочевники освобождались от рекрутской повинности. При вступлении в сословие, обязанное платить подати, им предоставлялась пятилетняя отсрочка. Принявшие христианство казахи могли приписываться к городским и сельским обществам без специального разрешения.

Были разработаны правила и для оседлого населения. Переселенцам при уездных управлениях отводилось безвозмездно место для постройки; размеры его определялись главным начальником края. Переселенцам из России предоставлялись льготы, которыми обладали лица, причислявшиеся к городам бывшей Области сибирских казахов⁵⁶.

Приписавшиеся к городам и селениям башкиры, татары, представители народов Средней Азии могли войти в состав обществ, но без права создания отдельных корпораций и без льгот, предоставлявшихся русским переселенцам⁵⁷.

Система административного управления Семиреченской, Сырдарьинской и Туркестанской областями

Во второй половине XIX в. Казахстан вошел в состав Туркестанского генерал-губернаторства, образованного по июльскому 1867 г. указу⁵⁸. Тогда же был принят "Проект положения об управлении Семиреченской и Сырдарьинской областями"⁵⁹.

Генерал-губернатор являлся одновременно и командующим войсками Туркестанского военного округа. Он наделялся правом ведения дипломатических отношений с соседними государствами.

Льготы, предоставленные городам Сергиополю, Капалу, Казалинску, Перовску, Туркестану, Чимкенту, Аулие-Ате, Ташкенту, Ходженту и Джизаку, распространялись только на русское население⁶⁰.

Управление делилось на областное и частное — по городам, селениям, волостям и аулам. Во главе областей стояли военные губернаторы, имевшие и гражданские полномочия. Так, в Семиреченской области он был одновременно и наказным атаманом Семиреченского казачьего войска. Областное правление являлось коллегиальным учреждением, соединяло в себе права и обязанности губернского правления, казенной и судебной палат. Одновременно оно занималось административным делением и устройством территории, обнародованием указов и распоряжений правительства; служебными и отпускными делами административного аппарата области; выборами в низовую администрацию волостей и аулов; вопросами религии; принятием в подданство иностранцев; образованием, здравоохранением; административной ссылкой лиц и их возвращением; годовой отчетностью; сохранением порядка в области. Кроме того, областное правление вело учет земель, распределяло их между жителями, организовывало ярмарки и базары, собирало статистические сведения, взимало подати и сборы, а по судебным отделам — готовило к слушанию гражданские и уголовные дела, осуществляло переписку по судебным и следственным делам⁶¹.

Уездный начальник, как уже упоминалось, имел административные и полицейские полномочия, следил за сохранением порядка в уезде, сбором подагей, за состоянием здравоохранения, торговли, собирал статистические сведения об уезде, в ряде городов выдавал купцам и мещанам из русских горговые документы⁶².

Волостные управители и аульные старшины избирались среди кочевников на три года. На эти должности мог быть избран каждый, "кто пользуется уважением и доверием народа, не опорочен по суду, не находится под следствием и имеет от роду не менее 25 лет" (§ 88 Временного положения). В каждом ауле хозяева 10 кибиток избирали выборного, а сход этих выборных — аульного старшину и его кандидата. Для выбора волостного и его кандидата в каждой волости хозяева 50 кибиток избирали одного выборного, съезды этих выборных избирали волостного. Выборы производились путем баллотировки. Избранным считался тот, кто получил большинство избирательных шаров. Волостных утверждал в должности военный губернатор, аульных старшин уездный начальник. Военный губернатор мог в случае злоупотреблений и неисполнения обязанностей отстранить от должности волостных управителей, а уездный начальник — аульных старшин. Волостные управители имели полицейскую и распорядительную власть, наблюдали за порядком, соблюдением законов, вели сбор податей, выполняли указания уездных начальников, приводили в исполнение судебные решения и постановления народных судов. Волостные управители за неповиновение властям, драки могли подвергать виновных аресту до трех дней и штрафу до 3 рублей. Аульные старшины исполняли в ауле те же обязанности, что и волостные в волости⁶³.

Полицейская и распорядительная власть над оседлым населением в городах и селениях Сырдарьинской области сосредоточивалась в руках аксакалов, которые избирались сроком на три года и утверждались в своей должности военным губернатором. Выборы были аналогичны выборам среди кочевого населения. Города и крупные селения разделялись на кварталы, от каждого избирался один аксакал, имевший те же права и обязанности, что и волостной управитель у кочевников.

Управление в казачьих селениях Семиреченского казачьего войска определялось особым "Положением".

В Семиреченской и Сырдарьинской областях действовали три вида суда: военный, суд на основании общих законов империи и суд народный. В сырдарьинских городах и селениях создавались общественные хозяйственные управления из 3—5 выборных членов. Они избирались на три года одновременно с аксакалами и

утверждались уездными начальниками или ташкентским городским начальником. Это был совещательный орган управления, призванный вести раскладку сборов и податей, заниматься общественным хозяйством.

Конституируя специальные органы для ведения общинных дел — волостные и аульные сходы, — законодательные акты 1867 — 1868 гг. наметили круг их действий. Новая выборная система была во многих чертах тождественна той, что существовала в деревнях европейской части России, обеспечивая главенство в общественном управлении наиболее зажиточной части населения.

В Семиреченской и Сырдарьинской областях кочевое население платило кибиточный сбор — по 2 рубля 75 копеек с кибитки; а оседлое — поземельные сборы и налоги (харадж и танап). Харадж устанавливался в размере десятой части урожая, танап — в зависимости от вида и сорта земледельческих продуктов.

В Уральской, Тургайской, Акмолинской и Семипалатинской областях кочевое и оседлое население платило разные виды налогов. Кроме кибиточной подати в 3 рубля, кочевники отдавали по 50 копеек подводной повинности, а также выполняли земские повинности по содержанию чинов местного управления, ремонту и строительству дорог, поставляли лошадей для разъездов чиновников и военнослужащих.

С 1868 г. отменялся билетный сбор с кочевников и полукочевников, отправляющихся на заработки в города и селения за пределами Казахстана и Средней Азии, и устанавливался общий паспортный сбор.

В это же время в крае вводится новое судебное устройство, по которому действуют военный, народный и гражданский общеимперский суды. Органами судебной власти являлись уездный судья, военно-судебные комиссии, областные правления, подчинявшиеся по инстанции Правительствующему Сенату. В кочевых и полукочевых районах Казахстана и Средней Азии появляется народный суд — с выборным бием, коим мог стать каждый, кто был не моложе 25 лет и не имел судимости. Выбранные утверждались губернатором, вместо жалования они получали бийлык — десятую часть суммы, присуждаемой по иску. Суд биев проходил гласно, публично. Существовали три инстанции народного суда: единоличный суд биев; волостные суды биев; чрезвычайные съезды биев⁶⁴.

В 80-е гг. XIX в. произошли некоторые изменения в системе управления краем: в июле 1881 г. упраздняется Оренбургское генерал-губернаторство, а главное управление Уральской и Тургайской областями переходит к Министерству внутренних дел; менее чем через год ликвидируются Западносибирское генерал-губернаторство и Совет главного управления Западной Сибири и создается Степное генерал-губернаторство. Вводится должность степного генерал-губернатора, которому подчиняются Акмолинская, Семипалатинская, Семиреченская области (последняя передана из ведения туркестанского генерал-губернатора). Эти области управлялись на основании временных постановлений 1867 — 1868 гг., не получивших законодательного утверждения⁶⁵.

Согласно принятому в 1891 г. "Положению об управлении Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской и Тургайской областями", во главе областей стал степной генерал-губернатор. Ему принадлежала распорядительная власть, право утверждать должностных лиц, проекты и сметы на строительные работы — до 20 тыс. рублей, а также высылать неблагонадежных в Сибирь на срок до пяти лет.

Местное управление возглавляли военные губернаторы и областные правления. Уездами управляли уездные начальники, назначенные степным генерал-губернатором, а в Уральской и Тургайской областях — военные губернаторы, которые приравнивались к уездным исправникам и управляли сельским населением на правах уездного по крестьянским делам присутствия, контролировали решения волостных, аульных и сельских сходов, налагали на виновных арест до семи дней и штраф до 15 рублей.

Города управлялись депутатами от городских обществ при уездных начальниках под наблюдением губернаторов и областных правлений; здесь функционировали полицейские управления, а в более мелких городах — приставства и полицейские команды из вольнонаемных.

"Степное положение" 1891 г. ввело для кочевого и оседлого населения следующие подати и повинности. Сельские общества, образованные из русских, дунган и уйгуров, за отведенные им в надел государственные земли платили оброчную подать наравне с государственными крестьянами - по количеству используемой земли. Раскладка причитавшейся с каждого сельского общества суммы между ее членами производилась на сельских сходах⁶⁶.

В кочевых районах кибиточная подать собиралась волостными управителями и аульными старшинами. Они составляли списки кибитковладельцев, которые затем проверялись уездными начальниками, областными правлениями. Назначенная сумма кибиточной подати на волость распределялась между аульными обществами волостным съездом, а в аулах — аульными съездами с учетом благосостояния каждого⁶⁷.

Значительно возросли земские сборы. На средства населения содержались полицейско-административный аппарат на местах, земские учреждения, школы, больницы, пожарная охрана; сюда же были отнесены содержание и ремонт дорог, мостов; подводная и почтовая повинности и т.п. Земские повинности несли кочевое население, а также сельские общества, владельцы недвижимого имущества в городах, владельцы фабричных и заводских помещений и т.д.

По "Степному положению" в областях учреждались общеимперские суды⁶⁸, действовавшие по общегосударственным законам, и суды биев, руководствовавшиеся нормами адата — обычного права. Общеимперские суды включали в свой состав мировых судей; окружные и мировые суды являлись высшей инстанцией судебной власти в областях. Мировые судьи, появившиеся в Казахстане в 1886 г., назначались и смещались Министерством юстиции после согласования со степным генерал-губернатором. Они существовали во всех уездах областей и в городах Семипалатинске, Верном, Уральске, решая все уголовные дела и пользуясь широкими полномочиями при рассмотрении гражданских дел.

Суд биев был единоличным и коллективным, когда решение дела выносилось на волостные или чрезвычайные съезды биев.

Значительная перестройка судебных органов в крае произошла на основании "Временных правил" (от 2 июля 1898 г.) о применении судебных уставов 1864 г. в Сырдарьинской, Самаркандской, Ферганской, Семиреченской, Акмолинской, Семипалатинской, Уральской и Тургайской областях. Были определены полномочия мировых судей, съездов мировых судей, окружных судов, судебных палат и верховного кассационного суда — Правительствующего Сената. В этих областях окружной суд рассматривал "подведомственные" ему уголовные дела с участием присяжных заседателей⁶⁹. Некоторые уточнения делались и в отношении суда биев.

В 1910 г. началась подготовка нового судебного устройства в Туркестанском и Степном генерал-губернаторствах, но до 1917 г. его так и не удалось осуществить⁷⁰.

Казахстан и Средняя Азия накануне Октября 1917г. оставались административно расчлененными между Степным и Туркестанским генерал-губернаторствами, имели весьма существенные различия в административном и судебном устройстве.

Образованная в 1865 г. Туркестанская область входила в состав Оренбургского генерал-губернаторства, через два года она преобразовывается в самостоятельное Туркестанское генерал-губернаторство, включавшее в себя две области — Сырдарьинскую с центром в Ташкенте, где находилась резиденция генерал-губернатора, и Семиреченскую — с центром в городе Верном. В 1876 г. Ферганская область учреждается из южной части Кокандского ханства; на следующий год — Самаркандская область из Зеравшанского округа. Возникшая в 1881 г. Закаспийская

область до 1890 г. входила в Кавказское наместничество, а затем перешла в ведение Туркестанского генерал-губернаторства. К последнему административно относились также Ферганская и Самаркандская области. Первая включала в себя Маргеланский, Андижанский, Кокандский, Наманганский и Ошский уезды, вторая состояла из Самаркандского, Джизакского, Катта-Курганского и Ходжентского уездов. Закаспийская область делилась на уезды: Асхабадский, Красноводский, Мангышлакский, Мервский и Тедженский.

Административно, как в Сырдарьинской и Семиреченской областях, уезды делились на волости, волости — на аксакальства, а в кочевых районах — на аульные общества⁷¹.

В Ферганской области, за исключением Ошского уезда с киргизским населением, преобладало узбекское население. В Самаркандской области проживали узбеки и таджики, в Закаспийской — туркмены. Русское население селилось в основном в городах и вдоль линий железных дорог.

На территории Туркестанского генерал-губернаторства действовало четыре "Временных положения об управлении". Сыр-дарьинская и Семиреченская области управлялись по "Временному положению" 1867 г.; Зеравшанский округ имел "Временное положение", разработанное генералом Кауфманом в 1868 г.; Амударьинский отдел управлялся по "Временным правилам" 1874 г., а Ферганская область — по проекту 1873 г. И лишь с 1886 г. начала действовать единообразная система, утвержденная Государственным советом и императором России: устанавливались основные начала судебной системы, систем землевладения и землепользования, налогообложения, политико-административного устройства.

Особенностью этого края было и то, что его администрация подчинялась не Министерству внутренних дел, а Военному министерству. Туркестанский генерал-губернатор совмещал функции военного и гражданского управления, при нем состоял помощник и особый совет из гражданских и военных чинов. Исполнительным органом являлась канцелярия, имевшая три отделения: 1) по вопросам управления и личного состава; 2) по земельным вопросам, налогам, по делам строительства, связи, просвещения и медицины; 3) по финансам, статистике, землям, вакуфному имуществу, по контролю за иностранными подданными.

Особым отделом канцелярии был дипломатический, занимавшийся решением вопросов, связанных с российским протекторатом над Бухарой и Хивой.

По всем основным параметрам системы административного управления Туркестанским и Степным генерал-губернаторствами совпадали. Новшеством было введение в Туркестане уездных участков и должностей участковых начальников из местных военных и представителей военной администрации. Туркестанская административная система относится к типу военно-народного управления. В оседлых селениях, кочевых аулах, в участках продолжало действовать традиционное управление, основанное на правилах и законах адата и шариата. Сохранялся также народный суд, который осуществлял свои функции среди кочевников на основе обычного права, а среди оседлого населения — на основе мусульманского религиозного права. Однако судьи — казии и бии — стали избираться на съездах выборщиков на три года и утверждаться военными губернаторами областей. Решения судей контролировались уездными начальниками и участковыми приставами. Истец в народном суде оплачивал судебные расходы: мирзе (писцу), получавшему от 10 до 12 копеек за каждое рассмотренное дело, и есаулам (судебным приставам) — по 25 копеек⁷².

Областные правления, являясь исполнительными органами власти, находились под контролем военных губернаторов; это был новый тип административного устройства, привнесенный в Среднюю Азию. Они ведали вопросами землевладения, землепользования, водопользования в оседлых и кочевых районах генерал-губернаторства, устанавливали и собирали налоги, контролировали работу уездной

городской и сельской администрации, судов, занимались проблемами городского хозяйства.

Города Туркестанского и Степного генерал-губернаторств в отличие от городов Европейской России не пользовались правом самоуправления. В 1877 г. исключение в этом отношении было сделано лишь для Ташкента: здесь действовало городское положение, по которому избиралась городская дума, состоявшая из городского головы и гласных. Но только одна треть гласных избиралась от "азиатской", а две трети — от "русской" части города. При этом в выборах проявлялись ограничения по этническому, имущественному и образовательному признакам: так, например, гласными могли быть только представители купечества, из предпринимательской среды и интеллигенции.

Сельские местности генерал-губернаторства делились на участки, кишлаки и аулы. Волости управлялись волостными, аулы и кишлаки сельскими старшинами. Низовая администрация избиралась на три года. Выборы проходили на съездах выборщиков от волостей, а в кишлаках и аулах — с участием всех жителей, имевших право голоса. На волостные съезды направлялось по одному выборщику от каждого из 50 хозяйств⁷³.

Бухарское и Хивинское ханства

К моменту перехода под протекторат России Бухарское ханство занимало около 200 тыс. км² и насчитывало до 3 тыс. жителей. Населявшие его узбеки в основном проживали в долинах рек Зарафшана, Кашка-Дарьи, Сурхан-Дарьи; таджики обитали в горных районах Дарваза, Каратегина, Бальджуана и Куляба; туркмены — в районах Чарджоу, Карши, Керки и по правому берегу реки Аму-Дарьи.

Находясь с 1868 г. под протекторатом России, Бухарское ханство сохраняло традиционное административно-территориальное деление. Оно включало бекства-вилайеты: Кермининский, Чарджуйский, Зияутдинский, Нуратинский, Хатырчинский, Китабский, Шахрисабзский, Чиракчинский, Яккабагский, Гузарский, Байсунский, Каратегинский, Денауский, Гиссарский, Дарвазский, Бальджуанский, Шугнано-Рушанский, Кулябский, Кургантепинский, Кабадианский, Ширабадский, Келифский, Керкинский, Бурдалыкский, Кабаклынский, Каршинский и Наразымский. Бухара и ее пригородные земли составляли самостоятельную административную единицу. Бухарский эмир правил ханством, опираясь на мусульманское духовенство, земельную аристократию и купечество. Он считался верховным главнокомандующим армии, состоявшей из сарбазов (солдат).

Во главе государственного управления Бухары стоял первый министр ханства — куш-беги. Ему принадлежала вся административно-распорядительная власть. Он контролировал работу финансовых органов, наблюдал за сбором хараджа и зякета. У куш-беги в подчинении были диван-беги, ведавшие сбором хараджа — поземельной подати, и зякатчи-калон, собиравшие налог со скота. Важной статьей государственного дохода была аминана — пошлина на экспортируемые товары. Особой статьей доходов бухарской служилой знати стал пешкаш — подношения в виде подарков. Практиковалась также продажа эмиром должностей — беков, амлякдаров, казиев и раисов. Беки управляли вилайетами, назначались и сменялись по представлению куш-беги. Амлякдары возглавляли тумены — административно-податные единицы; они также назначались и смещались эмиром по рекомендации куш-беги.

В Бухарском ханстве 90% населения были сельские жители⁷⁴. Они составляли костяк армии эмира, делившейся на пехоту, конницу и артиллерию. Во главе конницы и артиллеристов стоял топчи-баши — начальник артиллерии. Охрану порядка в городах осуществляли миршабы — полицейские. Солдаты получали жалованье в размере одной тилли, на эти скудные деньги им надо было кормиться и одеваться. Чтобы хоть как-то содержать семьи, солдатам разрешалось заниматься земледелием и мелкой торговлей.

В результате заключенного в сентябре 1873 г. нового договора о протекторате Бухарское ханство хотя и попало под более жесткий, чем прежде, контроль империи, но сохранило много льгот и привилегий. Назначенный особый представитель России не имел полномочий вмешиваться во внутренние дела ханства, за ним оставалось лишь право контроля над внешней политикой, военным и внешнеторговым положением ханства.

Возглавлял Бухарское ханство по-прежнему эмир, чье имущество не было отделено от государственного, что давало ему большие преимущества. Сохранился и громоздкий аппарат государственного управления.

Высшая административная власть в Бухарском ханстве осталась в руках куш-беги, который управлял всеми хозяйственными и гражданскими делами. Ему подчинялся младший куш-беги, ведавший финансовой частью, и чиновники — диван-беги, стоявшие во главе областей.

Верховный военачальник — войсковой топчи-баши — являлся одновременно и начальником гарнизона столицы. Основными родами бухарского войска была конница и иррегулярные отряды из нукеров — служилых людей. В мирное время они освобождались от налогов, а в военное — должны были нести службу в полном вооружении, с боевым конем. Войско делилось на сотни, десятки. Командиры сотен получали за службу от эмира танхо — земельные поместья, нижние же чины получали от государства в военный период только лошадей, зерно для продовольствия, одежду и небольшие денежные суммы. При эмире постоянно находился военный отряд из конницы и пехоты.

В XIX — начале XX в. в связи с железнодорожным строительством и активной миграцией населения из Европейской России, Украины и Белоруссии в Бухарском ханстве возникают поселения европейского типа и небольшие города: Новая Бухара, Чарджуй, Термез и Керки. Эти населенные пункты имели самостоятельную систему административного управления. В них действовало "Положение об управлении Туркестанским генерал-губернаторством" 1867 г. Бухарские власти не имели права вмешиваться в их внутренние дела. Все должностные лица этих населенных пунктов назначались туркестанским генерал-губернатором.

Согласно "Правилам об управлении, хозяйстве и благоустройстве поселений близ железнодорожных станций Чарджуй и Новая Бухара" от 23 июня 1888 г., российский представитель пользовался в этих поселениях такой же административной властью, что и военные губернаторы. В Новой Бухаре была введена должность начальника города, полномочия которого распространялись и на русских подданных города Старая Бухара и селений вдоль железной дороги между станциями Фараб и Каттакурган. Чарджуй, Термез и Керки управлялись российскими начальниками, имевшие равные права с уездными начальниками Туркестанского генерал-губернаторства⁷⁵

Особый статус был и у воинских гарнизонов, размещенных в Бухарском ханстве. Войска находились у города Керки и в пограничном укреплении Термез. Они контролировали афганскую границу. На пограничной линии от города Керки до Дарваза располагались посты пограничной стражи особой Аму-Дарьинской бригады и таможенные посты, регулировавшие торговлю России с государствами Востока.

В 1885 г. в Бухаре создается "Российское императорское политическое агентство", выполнявшее функции посольства. Через политического агента как официального представителя России в ханстве осуществлялись все связи Ташкента и Петербурга с бухарским правительством. Ему также поручался контроль за русско-афганской границей: он следил за соблюдением условий договора, заключенного между двумя государствами в 1873 г., за беспошлинным провозом российских товаров через зону протектората в соседние восточные государства, регулировал взаимоплатежи российских и бухарских торговцев, обеспечивал оплату исков по вексялям, предъявляемым российскими подданными, осуществлял судебные функции, связанные с интересами российского купечества в ханстве.

В созданной судебной комиссии, состоявшей из российского политического агента и куш-беги, решались по взаимному согласию сторон уголовные и гражданские дела, возникавшие между российскими и бухарскими подданными.

В конце XIX в. прерогативы политического агента претерпевают изменения в связи с организацией русского суда в Бухарском ханстве. Его судебные права были несколько ограничены в результате введения института мировых судей, решавших дела российских подданных.

В 1873 г. после покорения царскими войсками Хивинского ханства был заключен мирный договор, по которому ханство стало протекторатом России. Для контроля над деятельностью хана создается Диван в составе 7 человек: 4 представителя российской администрации и 3 представителя хивинской стороны (хан, диван-беги и мехтер). Решения Дивана, возглавлявшегося ханом, утверждались туркестанским генерал-губернатором, который также назначал и смещал членов Дивана. После образования Аму-Дарьинского округа Диван упраздняется. В 1874 г. округ переименовывается в отдел с центром в городе Петро-Александровске. Возглавляет его российский военачальник в звании офицера⁷⁶

В 1887 г. принимается "Положение об управлении Туркестанским краем", по которому Аму-Дарьинский отдел включается в состав Сырдарьинской области, его начальник приравнивается к уездному начальнику, но с сохранением особых полномочий. Он остается начальником войск отдела и в военных делах подчиняется туркестанскому генерал-губернатору, являясь также дипломатическим представителем России в Хивинском ханстве.

Внутреннее управление после заключения договора о протекторате осталось без изменений. Во главе Хивинского ханства оставался хан с наследственной властью, хотя его права и были урезаны Диваном и начальником Аму-Дарьинского отдела. Управление осуществлялось через дворцовых чиновников и высших духовных лиц. Главным сановником был куш-беги, "заведовавший" оседлым населением южной половины ханства. За ним следовал мехтер, которому подчинялось оседлое население северной части страны. Важной являлась также должность диван-беги управлявшего государственной канцелярией.

В Хивинском ханстве сохранилось также прежнее деление на округа, во главе которых стояли хакимы — правители, а иногда казии — судьи. Земли вокруг городов по правую сторону Аму-Дарьи освобождались от уплаты налогов и передавались в управление членам ханской семьи.

Управление городами Хивинского ханства находилось в руках хакимов, их помощников — юзбаши (сотников) и кедхудо (старост).

В селениях функция управления осуществлялась аксакалами, в обязанности которых входил сбор податей с оседлого населения, решение мелких административных вопросов и наблюдение за поведением жителей. Ирригацией в сельской местности ведали мирабы.

Особая система управления существовала у кочевников. Населявшие ханство казахи, туркмены, каракалпаки не подчинялись хакимам — они управлялись своими родоплеменными старшинами: у туркмен — беками и вакилями, у казахов и каракалпаков — биями, стоявшими во главе отдельных родов. Объединениями родов руководили аталыки, которые подчинялись бекляр-беги ханским чиновникам.

Полицейская власть сосредоточивалась в руках миршабов, выполнявших полицейские функции в ночное время, когда кончались базары и закрывались ворота городов.

Сохранялось в ханстве и свое войско. Регулярная армия, насчитывавшая 1500 человек, в мирное время охраняла ханскую семью. В период войны собиралось народное ополчение, которое состояло из нукеров (всадников и пехоты), а также особое подразделение из конных туркмен. Регулярную армию возглавлял есаул-баши.

Назначенные ханом командиры народного ополчения не были профессиональными военными⁷⁷.

В ханстве и под протекторатом России большую роль продолжало играть исламское духовенство. К служилой его части относились: шейх-уль-исламы, казии, раисы, муфтии, мударрисы, имамы и др. Существовал также институт неофициального духовенства — дервишеские шейхи, которые возглавляли мюридские организации, имевшие большое влияние на сельское и городское население.

Сохранялся здесь и местный суд. Верховный судья — кази-калян — назначался ханом, как и остальные судьи в государстве. Судьи выполняли также нотариальные функции, заверяли печатями имущественные сделки, наследственные дела. Им были поручены надзор за вакуфным имуществом и опека за малолетними и неправоеспособными наследниками. Судьи не состояли на содержании у хана, а жили на денежные сборы за совершение юридических актов. Они решали дела по шариату — мусульманскому религиозному праву, основанному на Коране и сборниках судебских решений. Приговор был окончательным и не подлежал апелляции. Судья в процессе выслушивал свидетелей, при этом показания двух женщин приравнивались к показаниям одного мужчины. Он выносил приговор немедленно и тут же приводил его в исполнение. В качестве мер наказания применялись штрафы, тюремное заключение, наказание палками, отсечение рук или ног. Предварительное следствие, как и защита обвиняемого, отсутствовало. Смертная казнь совершалась только с разрешения хана. Должности судей в городах выполняли казии, подчинявшиеся верховному судье. В кочевых районах судебные функции выполняли также казии. Некоторые племена имели своих казиев, например, каракалпаки решали свои судебные дела в Чимбае, если они касались межродовых отношений. Судебные наказания тоже были суровыми: отсечение головы, избиение палками, отрезание носа.

Вторым лицом после верховного судьи в ханстве был раис — начальник; он надзирал за поведением жителей, выполнением ими постановлений шариата и осуществлял функции торговой инспекции. Раис по спискам проверял посещение прихожанами обязательных пятикратных молитв; на рынках контролировал правильность купеческих мер и весов. При обнаружении нарушений виновные наказывались плетью, а у торговцев изымался товар⁷⁸.

Таково было политико-административное устройство двух крупных государственных образований Средней Азии — Бухарского и Хивинского ханств — вплоть до Октябрьской революции 1917г.

Примечания к главе VII

1= *Нарбаев Н.Б.* Россия и Евразия: проблемы государственности. Вторая половина XIX — начало XX в. М., 1997 С. 7—11.

2 *Герасимова Э.И.* Уральск: исторический очерк (1613—1917). Алма-Ата, 1969. С. 16.

3 Центральный государственный архив Республики Казахстан (далее ЦГА РК), ф. 4, оп. 1, д. 392, л. 56—60.

4 См.: *Усов Ф.Н.* Статистическое описание Сибирского казачьего войска СПб., 1879. С. 284—286.

5 Российский государственный военно-исторический архив (далее РГВИА), ф. ВУА, д. 18899, л. 10, 68, 81 од., 152 об.

6 Россия. Полное географическое описание нашего Отечества. Под ред. П.П. Семенова. Киргизский край. Т. 18. СПб., 1903. С. 177, 195—197.

7 *Бекмаханова Н.Е.* Формирование многонационального населения Казахстана и Северной Киргизии. (Последняя четверть XVIII — 60-е гг. XIX в.). М., 1980. С. 131—136.

8= Там же. С. 181—183.

9= Азиатская Россия: Иллюстрированный географический сборник. М., 1903 С. 364—366.

¹⁰ РГВИА, ф. ВУА, д. 1275, л. 30 об.

11= Российская публичная библиотека им. М.Е. Салтыкова-Щедрина, РО, ф. 2332/1, д. 14, л. 1, 5—6, 73—74.

¹² Государственный архив Омской области (далее ГАОО), ф. 75, д. 42, св. 2. 1867—1871 гг., л. 3 об.

¹³ Усов Ф.Н. Статистическое описание Сибирского казачьего войска С. 66—68.

¹⁴ Бекмаханова Н.Е. Формирование многонационального населения Казахстана и Северной Киргизии. С. 187.

¹⁵ Хорошихин А.П. Казачьи войска, опыт военно-статистического описания. СПб., 1881. С. 151—153.

¹⁶ ЦГА РК, ф. 39, оп. 1, д. 259, л. 39—43; Всеподданнейший доклад Туркестанского генерал-губернатора о положении Туркестанского края в 1909 г. Б/д. С. 35.

¹⁷ Россия. Полное географическое описание нашего Отечества / Под ред. П.П. Семенова. СПб., 1903. С. 177.

¹⁸ Корф М.А. Жизнь графа Сперанского. СПб., 1861. Т. 2, с. 170; Зиманов С.З. Политический строй Казахстана конца XVIII и первой половины XIX века. Алма-Ата, 1960. С. 144—147.

¹⁹ Полное собрание законов Российской империи. 1-е собрание (далее ПСЗ-1) Т. 38. 29126. 1 7.

²⁰ Olcott M.B. The Kazakhs. Hoover Institution, 1987. P. 82—89; Raeff M. Siberia and the reforms of 1822. Seattle, 1956. P 50—80.

²¹ РГИА РФ, ф. 52, оп. 1/194, д. 368, л. 32—40 об.; Устюгов Н.В. Научное наследие. М., 1974. С. 207; Казахско-русские отношения в XVIII—XIX вв.; Сборник документов и материалов. Алма Ата, 1964. Док. 70; История Казахской ССР: В 5 т. Алма-Ата, 1979 Т. 3. С. 119—120.

²² РГИА РФ, ф. 1291, оп. 81, д. 95. С. 137,

²³ РГИА РФ, ф. 1291, оп. 81, д. 95, ч. 1, л. 150 об., 157, 162 об.; ф. 853, оп. 1, д. 26, л. 12 об.; ЦГА РК, ф. 4, оп. 1, д. 3377, л. 3, 4.

²⁴ ЦГА РК, ф. 4, оп. 1, д. 300, л. 11; д. 366. л. 1

²⁵ ЦГА РК, ф. 4, оп. 1, д. 366, л. 1.

²⁶ РГИА РФ, ф. 583, оп. 1, д. 26, л. 13, 14; ЦГА Казахстана, ф. 338, оп. 1, д. 331, л. 1 12.

²⁷ ЦГА РК, ф. 4, оп. 1, д. 1641, л. 2 15 об., д. 366, л. 1.

²⁸ Там же, д. 389, л. 9. ²⁹ Там же, д. 2427. л. 1.

³⁰ Там же, д. 2388, л. 4, 8, 12, 20, 29, 58, 66.

³¹ Там же, д. 3560, л. 11,12; д. 392, л. 37, 38.

³² Там же д. 2848, л. 94; д. 3716, л. 54; д. 392, л. 37 58; д. 3560, л. 11.

³³ Бекмаханова Н.Е. Формирование многонационального населения Казахстана и Северной Киргизии. С. 93—98.

³⁴ ПСЗ-2. Т. XIX. № 17998; Т. XVI. № 25171.

³⁵ Там же.

³⁶ История Казахской ССР. Алма-Ата. Т. 3. С. 138, 142.

³⁷ ЦГА РК, ф. 4, оп. 1, д. 287, л. 34 66 об.; ПСЗ-1. Т. 26. № 19773; Т. 29. № 22135; ЦГА РК, ф. 4, оп. 2, д. 6096, л. 1—7; Алекторов А.Е. Очерки Внутренней киргизской орды. // Известия Оренбургского отдела ИРГО. Оренбург, 1893. Вып. 2. С. 35—36; Вып. 3. С. 26; Медвецкий. Внутренняя Киргизская орда в хозяйственно-статистическом отношении // Журнал Министерства государственных имуществ. 1862. Ч. 30 Отд. 2. С. 183—194, 286—308; Ч. 31. Отд. 2. С. 34—63, 327—352; История Казахской ССР. Алма-Ата, 1979. Т. 3. С. 138, 142.

³⁸ ЦГА Казахстана, ф. 338, оп. 1, д. 408, л. 31; Красовский М. Область сибирских киргизов. СПб., 1868. Т. 1. С. 105, 157.

- ³⁹ *Bekmakhanova N.E.* Co — stituzione e riforme amministrative in Russia e in Europa // *Annali. Sezione storico-politico-sociale*, 1989—1990, XI—XII. Napoli, 1994. P. 303—317.
- ⁴⁰ Там же. 16, 30 34, 54, 96, 104, 105.
- ⁴¹ Там же. 15, 25 28, 109—115.
- ⁴² Материалы по истории политического строя Казахстана. Алма-Ата, 1960. Т. 1. Док. 76.
- ⁴³ ПСЗ-1. Т. 38. № 29126, 29127.
- ⁴⁴ ЦГА РК, ф. 338, оп. 1, д. 407, л. 7.
- ⁴⁵ *Бекмаханова Н.Е.* Законоположения царского правительства в 30—50-х годах XIX в. в Среднем казахском жузе. // *История*. Алма-Ата, 1970. Вып. 1. С. 22—29.
- ⁴⁶ РГИА РФ, ф. 1291, оп. 81, 1839 г., д. 167, л. 28.
- ⁴⁷ ПСЗ-2. Т. XIII. 11122. 2, 3, 5, 8, 9 13, 15, 17, 19, 20.
- ⁴⁸ РГИА РФ, ф. 1291, оп. 81, 1838 г., д. 167, л. 28.
- ⁴⁹ ПСЗ-2. Т. XXIX. № 28284, 1 6.
- ⁵⁰ ПСЗ-2. Т. XXXI. № 31089; Т. XXX, отд. 1, № 29069.
- ⁵¹ Там же. Т. 36. № 36816.
- ⁵² *Нарбаев Н.Б.* Государственный Совет России и Казахстан (60—90-е годы XIX в.). М., 1993. С. 126—174.
- ⁵³ *Бекмаханова Н.Е.* Многонациональное население Казахстана и Киргизии в эпоху капитализма (60-е годы XIX в. — 1917 г.). М., 1986. С. 66—84.
- ⁵⁴ Материалы по истории политического строя Казахстана. Алма-Ата, 1960. Т. 1, док. 120, 20—51.
- ⁵⁵ РГИА РФ, ф. 1291, оп. 1868 г., д. 5, л. 3—10.
- ⁵⁶ Материалы по истории политического строя Казахстана. Т. 1, док. 120, 168, 196—203, 243—250.
- ⁵⁷ Там же. 226 231.
- ⁵⁸ *Бекмаханова Н.Е.* Многонациональное население Казахстана и Киргизии в эпоху капитализма. С. 80—84.
- ⁵⁹ Материалы по истории политического строя Казахстана. Т. 1, док. 117, док. 116.
- ⁶⁰ Там же, док. 11—13.
- ⁶¹ Там же, док. 14—41.
- ⁶² Там же, док. 42—79.
- ⁶³ Там же, док. 80—115.
- ⁶⁴ РГИА РФ, ф. 1291, оп. 82, 1868 г., д. 6, л. 13—15.
- ⁶⁵ *Бекмаханова Н.Е.* Многонациональное население Казахстана и Киргизии в эпоху капитализма. С. 66—84.
- ⁶⁶ Материалы по истории политического строя Казахстана. Т. 1, док. 128, 149 152; ПСЗ-3. Т II. № 7475.
- ⁶⁷ Материалы по истории политического строя Казахстана. Т 1, док. 137—168.
- ⁶⁸ Там же. Т 1, док. 125; ПСЗ-3. Т. VI. 3814
- ⁶⁹ Материалы по истории политического строя Казахстана. Т. 1, док. 129
- ⁷⁰ Там же. Док. 133—136.
- ⁷¹ *История Узбекской ССР*. Ташкент, 1956. Т. 2, кн. 2. С. 100—101.
- ⁷² *Нарбаев Н. Б.* Россия и Евразия: проблемы государственности. М., 1997. С. 28—126.
- ⁷³ Там же. С. 104—105.
- ⁷⁴ *Терентьев М.А.* История завоевания Средней Азии. СПб., 1906. Т 2. С 60 80, 251—263, 267—270, 281—284; *Искандеров Б.И.* Восточная Бухара и Памир в период присоединения Средней Азии к России. Сталинабад, 1960 С. 190—194; *Халфин Н.А.* Присоединение Средней Азии к России. М., 1965. С. 330—335.
- ⁷⁵ *История Узбекской ССР* Ташкент. Т 1, кн 2. С. 139—141.
- ⁷⁶ Там же. С. 145—147.
- ⁷⁷ Там же. С. 32—33.
- ⁷⁸ *Вестник Европы*. СПб., 1904. Сентябрь С. 106—109.

Глава VIII

ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ОКРАИН РОССИИ

(Опыт сравнительно-исторического анализа)

Материалы предыдущих глав книги позволяют говорить о длительном и сложном пути развития и исторической эволюции государственно-административной системы России. Начиная со второй половины XVI в. централизованная Русская держава постепенно становится могущественной многонациональной империей. Расширение ее территории происходило за счет процессов воссоединения, завоевания, мирного вхождения соседних народов и регионов Восточной Европы, Кавказа, Сибири, Прибалтики, Средней Азии, Казахстана, Дальнего Востока, Центральной Азии. Формирование границ Российского государства завершилось в конце XIX — начале XX в. с присоединением Туркмении (Закаспия) и Тувы (Урянхайского края).

Административное устройство, как известно, зависит от исторических условий, типологии политической системы, общественной инфраструктуры и формационного уровня государства. Важным компонентом и рычагом административно-территориального управления является развитый в той или иной степени бюрократический аппарат¹. Органы центральной и местной администрации отличаются по уровню разделения властных функций, степени иерархичности, нерасчлененности или дифференцированности внутренней структуры. Определенное значение при этом имеют традиции государственного управления, играющие двоякую роль — стабилизатора и противовеса всяким инновациям. Жизнеспособность, относительная крепость или слабость государственно-административного устройства зависят от комплекса причин, но важное значение имеет его способность к трансформации и реформированию по новому образцу².

Таксонимическим показателем государства того или иного типа являются характер и специфика взаимоотношений между центральными и местными органами власти. В соответствии с этим признаком историки и юристы выделяют два основных вида (категории) государства, называемые централизованные и декомпенсированные. Первый из них характеризуется концентрацией всей административной власти в высшем, обычно столичном, бюрократическом аппарате. Второй тип отличается распределением функций управления между центром и местными органами власти³. В период древности и средневековья легитимность политического строя освящалась и подкреплялась главным образом религиозной доктриной. Сакральной основой почти всех государств, причем не только Запада, но и Востока, служил провиденциализм⁴. Однако с развитием в Европе абсолютизма стали интенсивнее разрабатываться и этактистские идеи, зародившиеся в более раннюю эпоху. В XVII — XVIII вв. широкое распространение получила концепция "естественного права", призванная обосновать законность происхождения власти. В Петровское время эта теория западных философов и правоведов стала использоваться для подкрепления абсолютной монархической власти в России⁵.

Государственный строй Российской империи претерпел эволюцию — от феодальной сословно-представительной до буржуазной монархии. Однако в нашей исторической науке нет единого и точного определения характера и сущности российской государственности в начале XX в. Развернувшаяся в советской историографии в конце 60 — начале 70-х гг. дискуссия о самодержавии и абсолютизме выявила несколько точек зрения по этому сложному вопросу. Некоторые историки считают, что российский абсолютизм, существовавший в форме военно-феодальной монархии, достиг своего апогея в первой половине XIX в. Кризис всего крепостного строя приблизил самодержавие к фактической деспотии в правление Николая I⁶.

Другие авторы полагают, что в России в процессе эволюции феодальной монархии в буржуазную возникло так называемое "конституционное самодержавие"⁷.

Хотя рассматриваемая проблема до сих пор не решена в отечественной историографии, несомненно одно: российский абсолютизм не был точной копией европейской модели. Об этом убедительно свидетельствуют научные труды последних лет, посвященные сравнительному анализу и типологии абсолютизма⁸.

В странах Западной Европы королевская власть, как известно, стала ограничиваться законодательной деятельностью парламента еще в средневековую эпоху. Образцом конституционной монархии считалась Великобритания, а абсолютной монархии — Франция. Однако буржуазные революции середины XIX в. и последующие бурные политические события почти не оставили абсолютных монархий в Западной Европе: здесь эта форма правления сменилась правовым государством, охраняемым конституционным строем⁹. В России же гораздо дольше сохранялся тип авторитарного государства с неограниченной и фактически нераздельной царской властью.

Специфика российской государственности, существовавшей на протяжении веков в виде феодальной монархии и абсолютизма и лишь короткий отрезок времени в форме буржуазной монархии, вытекала из объективных исторических факторов. Это обуславливалось прежде всего тем, что ее становление и развитие проходило в условиях крепостного строя и почти безраздельного господства землевладельческого класса. Организационно и политически слабое "третье сословие" не играло такой общественной роли, как в развитых странах Европы¹⁰.

Главной социальной опорой самодержавия, как мы знаем, являлось дворянство, поддержавшее в свое время царскую власть в борьбе с сепаратизмом крупного оппозиционного боярства. В дальнейшем произошло сращивание этого служилого землевладельческого сословия с государственным аппаратом. Однако необходимость охраны собственных интересов стимулировала консолидацию всего господствующего класса, что способствовало поддержанию сильной монархической власти. Отличительной чертой российского элитизма была также более значительная, чем в Западной Европе, роль государства, оказывавшего громадное влияние на политическую, экономическую и общественную жизнь страны¹¹.

Отмена крепостного права и развитие капиталистических отношений внесли определенные изменения в государственное и административное устройство Российской империи. Вместе с тем сохранилось гораздо большее, чем в других странах, значение военно-служилого сословия. Специфическими чертами российской государственности являлись неравномерность, скачкообразность процессов модернизации и развитие по догоняющему типу, что диктовалось отставанием страны от более развитых государств Европы и США¹².

Российское государство начиная с XVIII в. ориентировалось главным образом на западные образцы административно-государственного устройства. Однако вступление на новый путь отмечалось извилистым переходом от политики консерватизма к либеральному прагматизму. Проводившиеся при этом реформы чередовались обычно с контрреформами, что также составляет примечательную особенность России¹³.

В истории российской государственности важную роль сыграли реформы Петра I. В годы его царствования в рамках упомянутой концепции "естественного права" широкое распространение получила идея "служения государю", обязанного, в свою очередь, всячески заботиться о своих подданных. Петр Великий сам олицетворял на практике образец подобного служения, но решал государственные дела по праву неограниченного монарха, хотя нередко опирался на мнение Сената¹⁴.

В результате Петровских реформ первой четверти XVIII в. были заложены основы новой инфраструктуры и принципы функционирования и регламентации деятельности правительственного аппарата. В России сложился особый тип самодержавного дворянско-чиновничьего государства. Трансформация политической системы и

создание империи происходили в тесной связи и взаимодействии с административно-территориальными преобразованиями. В начале XVIII в. приказную систему заменили ведомства, получившие название коллегий. Важную роль в государственном управлении стали играть коллегия иностранных дел, воинская коллегия, адмиралтейская, мануфактурная и ряд других. Сенат, учрежденный Петром I, осуществлял контроль за центральными и местными органами власти и сбором налогов¹⁵.

В начале XIX в. вместо коллегий Петровской эпохи возникают министерства по образцу ряда европейских держав. Сенат объявляется верховным органом страны и высшей судебной инстанцией. Образуется Комитет министров, на который возлагаются функции главы всей администрации. Российская империя в административно-территориальном отношении делится на губернии, округа, волости, приставства¹⁶.

Последующий период ознаменовался непомерной централизацией и бюрократизацией российского государственного аппарата. Созданная после разгрома восстания декабристов специальная императорская канцелярия сосредоточила в своих руках всю полноту государственно-административной власти. Царское правительство стремилось к милитаризации органов управления, насаждению в них военных и полицейских чинов¹⁷.

Отмена крепостного права и буржуазные реформы 60--70-х гг. XIX в. привнесли некоторые демократические начала в деятельность правительственных институтов управления. Создание выборных земских сословных учреждений повысило влияние помещичье-купеческих слоев в местных органах самоуправления. Однако, как мы уже отмечали, земские учреждения не получили распространения на большинстве окраинных территорий империи¹⁸.

В XVIII—XIX вв. в национальных регионах России была введена система деления на крупные административно-территориальные единицы — губернии. В некоторых окраинах, например в Закавказье и на Северном Кавказе, применялись военно-административные формы управления. Однако в начале XX в. происходит некоторая демократизация в сфере политическою устройства, создается Государственная дума¹⁹.

Российская государственно-административная система имела ряд своих отличительных черт по сравнению с другими европейскими странами. Так, в силу исторических традиций в ее структуре отсутствовала жесткая социальная дифференциация, строгая иерархия и расчленение служебных функций, не сложилась корпоративная психология чиновничества. Трансформация этой системы имела неравномерный характер, но важную роль играли крупные реформы, в основе которых лежала идея рационализации и преобразования по европейскому образцу²⁰. В то же время проводившаяся сверху ломка традиционных структур корректировалась в определенной мере реальной практикой жизни, а иногда и выливалась в контрмеры, как это имело место в постпетровскую эпоху, при Екатерине II и Павле I²¹.

Вехи развития политико-административной системы России

Дореволюционная и советская историография не оставили специальных исследований по рассматриваемой проблеме, хотя ее отдельные аспекты затрагивались косвенно в трудах по истории русского права и административно-территориального строя России. Среди этих работ особо выделяются исследования, посвященные местному управлению, административным и судебным учреждениям национальных окраин империи. Однако в них дается в основном эмпирический обзор законодательных и других актов, не охватывающий к тому же все регионы обширной и многонациональной державы²².

Историческая периодизация имеет первостепенное значение для изучения процессов становления и развития Российского государства. Вместе с тем данная проблема весьма трудна для решения, поскольку требует обоснованного выбора

научных критериев, что весьма непросто сделать сейчас — в постсоветское время. Поэтому, оставляя ее глубокий анализ на будущее, ограничимся упоминанием наиболее важных принципов, которые необходимо учитывать при исследовании этой проблемы. Системный подход к административному строю любого государства диктует в первую очередь применение генетического метода, способствующего выявлению путей становления, развития и эволюции политико-административной структуры и определения ее места в общегосударственной архитектонике. Именно такой, хотя и неосознанный и далеко не последовательный, подход дал возможность лучшим дореволюционным историкам русского права сделать ряд любопытных наблюдений и выводов. В частности, это касается весьма актуального и сегодня вопроса о механизме взаимоотношений между структурными подразделениями власти. Несмотря на то что многие из них неоправданно отождествляли исполнительную структуру с административной, главным остается то, что ее выделили в качестве одной из трех ветвей государственной власти. При этом деятельность центрального и провинциального аппарата разделялась на общегосударственную и локальную, местную — с учетом субординации между высшими и низшими инстанциями²³.

Таким образом, административно-территориальную систему нужно рассматривать как итог длительного исторического процесса, который протекал в тесной связи с развитием общегосударственной структуры. Однако пути становления, эволюции и трансформации российской политико-административной системы, приобретая ряд общеконтинентальных черт, не были тождественны западноевропейской системе. В России процесс разделения функций законодательных, исполнительных и судебных инстанций, начавшись в Петровское время, затянулся на сравнительно долгий период. Кроме того, в условиях абсолютизма, выступавшего в форме неограниченной монархии, законодательные функции обрели довольно расплывчатый и нечеткий характер. Фактическое разделение властных полномочий происходило не между отчетливо выраженными структурами, а в основном по ведомственному принципу. Только в XIX в. наметилась тенденция к некоторому разграничению законодательной, исполнительной и судебной властей, особенно после учреждения Государственного совета. Однако этот орган нельзя в полном смысле этого понятия рассматривать как высший законодательный орган, поскольку он носил главным образом законосовещательный характер²⁴.

Административно-территориальное устройство является не только органическим компонентом государственной структуры, но и частью правительственного аппарата. В силу этого выделение определенных периодов ее становления и эволюции должно рассматриваться в совокупности с общей историей политической и социально-экономической структуры. Важное значение в этом плане имеет учет конкретного типа государственности, влиявшего непосредственным образом на административно-территориальное устройство. Следует отметить тот интересный факт, что действие административных органов в конституционных монархиях проявлялось сильнее, чем в самодержавно-абсолютистских государствах. Вместе с тем в обеих моделях весь бюрократический государственный аппарат выполнял и общие политико-идеологические функции, соответствующие конкретным государственным целям на различных этапах истории²⁵.

Административно-территориальное устройство отражало также этапы трансформации государственно-политического строя, что наиболее ярко проявлялось в реформах, контрреформах и в периоды социальных переворотов. Центральные и провинциальные органы власти зарождались, изменялись или ликвидировались в зависимости от замыслов и целей правящих кругов, господствующих сословий и приоритетных идеологических концепций²⁶. Однако, будучи тесно связана с политической, а также социально-экономической структурой, административная система не была ее зеркальным отражением. В силу ряда причин, в частности субъективного фактора, в истории нередко возникало определенное несоответствие между

сущностной основой и формой государственного и общественного управления, Примером могут служить Петровские реформы, когда была сделана попытка совместить взятую за образец шведскую коллегиальную административную модель с принципами неограниченной царской власти. В условиях феодально-крепостного строя коллегиальное начало входило в противоречие с идеей самодержавно-абсолютистской монархии. Очевидно, именно поэтому после смерти Петра Великого делается попытка заменить коллегии на служебные палаты и ограничить, сведя на нет, роль Сената²⁷. При всех подобного рода "нестыковках" и "отступлениях" административно-территориальная структура в целом находилась в зависимости от типа государства и служила его коренным интересам.

Исходя из сказанного, нам представляется возможным выделить наиболее крупные и важные периоды в развитии политико-административной системы России. Этот вопрос имеет актуальное значение для исследуемой темы, поскольку в общих рамках системы формировались и эволюционировали различные модели управления в национальных окраинах огромной страны. Первый этап предлагаемой условной периодизации начинается с образования централизованного государства в XV в. и завершается Петровскими реформами первой четверти XVIII в. В этот период происходит расширение государственной территории в результате процессов воссоединения, мирного вхождения и завоевания соседних областей и стран. В состав Российского государства входят Левобережная и Слободская Украина, Восточная Белоруссия, Западная и Восточная Сибирь, Южный Урал, Прибалтика, некоторые регионы Северного Кавказа.

В первой четверти XVIII в. самодержавное государство с Боярской Думой превращается в неограниченную абсолютную монархию. "Монархов власть, — говорится в законах Петровского времени, — есть самодержавная, которой повиноваться сам бог за совесть повелевает"²⁸. Наблюдается постепенное распространение органов государственно-административного управления на вновь присоединенные окраины, но этот процесс был довольно сложным, разновременным и неоднотипным. Основным содержанием его стал переход от приказной системы к коллегиальной форме управления. Сильный удар отжившему свой век старомосковскому общественному строю нанесла отмена кормлений и некоторых других пережитков архаических порядков²⁹, основанных на знатности происхождения и близости к царскому престолу³⁰. Благодаря реформам Петра I создаются *новые* административные единицы — губернии, основанные на принципе централизации государственной власти³¹. Возникают органы верховного бюрократического аппарата во главе с Правительствующим Сенатом³².

На следующем этапе, хронологически охватывающем вторую четверть XVIII в. и до начала XIX в., в придворных кругах все популярнее становится идея просвещенной монархии, почерпнутая из трудов европейских философов и юристов. Однако в реальной действительности она не имела сколько-нибудь заметного влияния на государственную практику и общественную жизнь. В рассматриваемый период ликвидируются многие коллегии, в 1727—1775 гг. проводятся реформы правительственных и административных органов власти. После разгрома пугачевского восстания усиливается централизация всех звеньев государственной власти, возрастают прерогативы и значение губернаторов на местах, укрупняются территориально-административные единицы в европейской и азиатской частях страны³². В целом этот отрезок времени характеризуется укреплением абсолютистской государственной машины. Попытки использовать на практике некоторые популярные французские теории о разделении властей фактически сводятся лишь к разграничению судебных и полицейских обязанностей³³.

Важным этапом стал период до пореформенного времени, характеризовавшийся дальнейшим кризисом феодального строя и развитием капиталистических отношений. В такой обстановке наблюдалось естественное стремление приспособить государствен-

ный аппарат к изменениям в социально-экономической инфраструктуре³⁴. В исследуемый отрезок времени к наиболее значительным преобразованиям в государственно-административной сфере следует отнести создание Государственного совета, Комитета министров, превращение Сената в высшую инстанцию суда и надзора. В итоге реформ 1802—1811 гг. возникла система ведомств с более четко выраженными функциями и субординацией между столичными и провинциальными органами власти. Образуются министерства, в организационной структуре которых заложен принцип сочетания централизации в форме единоначалия с элементами коллегиального устройства. Вместе с тем в первой половине XIX в. сохранялись многие административные, финансовые, судебно-полицейские, сословные органы управления предшествующего периода.

Вторая четверть XIX в. — это пора наивысшего подъема абсолютизма в его военно-бюрократической форме, приближавшейся к деспотии. Апогей самодержавия, наступивший в годы царствования Николая I, сопровождался укреплением основ монархического строя. Созданный волей императора Инспекторский департамент гражданского ведомства ввел тотальный полицейский надзор над всеми слоями российской общества³⁵

Таким образом, означенный период характеризуется гиперцентрализацией всех горизонтальных и вертикальных структур власти. В государственных учреждениях вводятся строгие порядки, особенно в окраинных губерниях и наместничествах, где происходит слияние военных и гражданских форм управления. Однако поражение самодержавия в Крымской войне чрезвычайно обострило вопросы, связанные с социально-экономическими преобразованиями и реформой государственно-административного аппарата.

На следующем этапе (вторая половина XIX — начало XX в.) наиболее крупным событием стала реформа 1861 г., отменившая крепостное право в России. В общественной и государственной жизни страны произошли определенные прогрессивные изменения, отразившиеся и на системе административно-территориального управления. Реформы 60—70-х гг. исходили из благих намерений и идей уравнивания прав всех сословий, расширения самостоятельности местного аппарата, уменьшения контроля и опеки, разделения функций исполнительных и судебных инстанций. В большинстве регионов страны были учреждены выборные органы городского самоуправления и гражданского суда, а в центральных областях — земские управы³⁶. Однако кризис, возникший в обстановке нарастания революционного движения, привел к ужесточению правительственного курса. В результате серии контрреформ были сведены на нет многие достижения пореформенного времени и сделана попытка вернуться к старым порядкам³⁷. Вводятся чрезвычайные законы, создаются Особые совещания и Верховная распределительная комиссия, подчинившая все правительственные ведомства и учреждения, в том числе и военные. Расширяются чрезвычайные права генерал-губернаторов и судебно-полицейских инстанций. В эти же годы возрастает роль Комитета министров и Особых комитетов, заменивших собою наместничества на Кавказе, в Сибири и в Царстве Польском³⁸.

Последний этап — с конца XIX в. и до Октября 1917 г. — отмечен все более твердыми шагами по пути развития буржуазной конституционной монархии и федеративной республики. В преддверии нового столетия усиливаются централизаторские тенденции в государственно-административном устройстве России; ограничивается самостоятельность местных органов власти, возрастают карательные функции правительственного аппарата. Однако в годы первой русской революции принимаются законы о свободе печати, собраний и общественных союзов. Государственная Дума объявляется законодательной инстанцией, но она не может принимать самостоятельные решения без санкции императора и согласия Государственного совета³⁹. Возникает особый "дуалистический тип конституционного государства", в котором сочетаются принцип самодержавия и парламентаризма⁴⁰

В рассматриваемый период активизируется политическая жизнь не только в центре, но и в национальных регионах страны, особенно в связи с выборами в Государственную Думу. Хотя по западным меркам это был скорее законосовещательный, нежели представительный орган власти, тем не менее выборы в нее имели огромное значение для политической жизни России. В Думу вошли и депутаты от окраин империи, но после третьеиюньского переворота появляется новый избирательный закон, ограничивший представительство в ней национальных регионов, а некоторые из них, в частности Средняя Азия, были вообще лишены права избирать своих депутатов в III Государственную Думу⁴¹

В этот исторический отрезок времени наряду с демократическими преобразованиями отмечается тенденция к возрождению методов чрезвычайного управления. Наглядным примером служит восстановление в период первой русской революции Кавказского наместничества. Вместе с тем сохраняются основные принципы административно-территориального деления с некоторыми изменениями в Сибири и на Дальнем Востоке⁴²

Февральская революция не успела внести коренных перемен в политико-административную структуру России. Временное правительство сохранило, включив в правительственный аппарат, Государственный совет и Совет министров. Осталась и Государственная Дума, а также подвергшиеся незначительной организационной перестройке Сенат и Синод. Более значительные изменения произошли на окраинах, где были упразднены губернаторы, полицмейстеры, градоначальники и т.д. и вместо них назначены специальные комиссары, подчинявшиеся непосредственно Временному правительству. Почти одновременно создаются выборные органы — комитеты местного управления и самоуправления. Широкое распространение получают земства, появляясь там, где их раньше не было, — в Сибири, Казахстане, Южном Поволжье⁴³. В обстановке двоевластия в европейской части России образуются Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, а в азиатской — Советы трудящихся мусульман. В Средней Азии возникает Туркестанский комитет, а на Кавказе — Особый Закавказский комитет. В различных окраинах империи накануне Октябрьской революции усиливается движение за национально-культурную автономию и суверенную государственность⁴⁴.

Опыт типологической характеристики российской государственно-административной системы

Формирование централизованного Российского государства, как мы видели, отличалось многообразием форм политического, социально-экономического взаимодействия и вариантов вхождения соседних народов и стран в состав империи. Важнейшим итогом этого длительного исторического процесса явилось образование унитарной по внешним признакам, но по существу поливариантной, многонациональной державы.

В современной историографии бытует довольно упрощенное представление о взятой в целом политической системе России. Существенным недостатком при этом является, на наш взгляд, отсутствие четко выраженного историко-генетического подхода к проблеме: Российское государство, за некоторыми исключениями, рассматривается статично, без учета всех этапов его политической истории⁴⁵.

Наиболее популярным долгое время был вывод, что Россия состояла из метрополии и колониальных окраин. При этом не бралось в расчет наличие протекторатов, административных и политических автономий и других единиц. Разумеется, эта структурная мозаичность постепенно нивелировалась и затушевывалась в процессе укрепления основ абсолютной монархии, однако даже в конце XIX — начале XX в. в составе России находилось Царство Польское, Великое княжество Финляндское, а в политической зависимости — три протектората:

Бухарский, Хивинский и Тувинский (Урянхайский край). Следует, кроме того, отметить и существование в это время своеобразных полуавтономных наместничеств на Кавказе и Дальнем Востоке.

Приведенные соображения дают основание поставить вопрос о типологии российской политико-административной системы на различных этапах исторического развития. Образование централизованного Российского государства и превращение его в многонациональную державу отличалось сочетанием военных акций с дипломатическими контактами и мирными соглашениями с народами сопредельных областей и регионов. В ходе таких контактов вырабатывались определенные нормы и принципы взаимоотношений. Важную роль, особенно на первых этапах, сыграл институт вассальной зависимости от русских царей соседних властителей Сибири, Поволжья, Северного Кавказа. При этом обе стороны принимали на себя определенный специально оговоренный круг обязательств: сюзерен должен был защищать интересы своего вассала, оказывать всяческую помощь, оборонять от вражеских нападений; в свою очередь вассальные правители и владельцы обязывались нести военную службу, участвовать в борьбе с недругами сюзерена и уплачивать ему дань. Вассалитет оформлялся специальной жалованной грамотой, присягой на верность, назначением содержания вассалам и выдачей ими залож-

В результате длительной практики выработались формы зависимости, получившие названия "подданства", "холопства", "протекции". Отметим справедливости ради, что этот вопрос затрагивался в ряде исследовательских работ по истории Поволжья, Южного Урала, Сибири, Кавказа, Средней Азии, Казахстана. Однако приходится с сожалением констатировать отсутствие системного подхода к его решению в современной историографии. Наиболее эффективным инструментом для изучения данной проблемы, по нашему мнению, является компаративный метод. В его основе, как уже отмечалось, лежит типологическое обобщение, способствующее выявлению отличительных черт, доминирующих и ведущих признаков. Сравнительно-исторический подход дает возможность акцентировать внимание на сущностной основе анализируемых объектов, которые должны быть отделены от совокупности внешне сходных проявлений⁴⁷.

Формы автономии (Опыт внутривидовой характеристики)

В состав Российской империи начиная с XVII в. входили особые политико-административные единицы — так называемые автономии⁴⁸. Надо заметить, что проблема их сущностной детерминации и научной классификации не только не решена, но и не рассматривалась серьезно применительно к истории российской государственности. Поэтому в данном разделе мы приводим предварительное типологическое обобщение, базирующееся на материалах предыдущих глав.

Российские автономии, разумеется, не представляли единства по своей внутренней структуре и отличались по продолжительности существования и степени выраженности элементов властной легитимности, поэтому их внутривидовая систематизация возможна лишь в достаточно условном и общем плане. По схожести наиболее важных черт и характера самоуправления можно выделить два главных вида автономии. Но прежде следует остановиться на самом понятии "автономия".

Термин "автономия" (от греческого "авто" — сам и "номос" — закон) менялся на протяжении всей истории, наполняясь новыми сферами применения и соответствующими дефинициями. Одна из таких новаций возникла, как известно, после Октябрьской революции 1917 года, когда родилось понятие "советская автономия"⁴⁸

Содержание термина "автономия" неадекватно в общественной практике и науке. В философии XIX в. оно выступает преимущественно в смысле объективного самостоятельного бытия, определяемого своим разумом и волей. В историко-

юридической литературе наиболее распространенным является определение автономии как права на собственное, хотя часто и ограниченное, законодательство и самоуправление. Автономия при этом понимается как возможность самостоятельного решения вопросов управления определенной территорией и обществом, закрепленная исторической практикой или государственным актом. Подобное толкование предполагает также известную степень децентрализации высшей правительственной власти. Правоведы и историки различают два основных типа автономии -- административную и политическую, или законодательную. Первая признается весьма близкой, но не идентичной самоуправлению. Главным ее признаком является право на создание собственных органов управления, основанных на принципе выборности. Административная автономия имеет различные формы проявления — от территориально-областных до сословно-корпоративных и иных объединений, руководствующихся в своей деятельности (в тех или иных пределах) собственными нормами и правилами управления⁴⁹.

Политическая автономия характеризуется наличием своего неделегированного статуса, закрепленного исторической традицией, юридической практикой либо соответствующим законодательством. В качестве разновидности при этом выделяется подтип автономного государства, не обладающего полным суверенитетом. Подобные автономии, отличающиеся лишь степенью политической и административной зависимости, входят в состав более крупных государств, империй или суверенных конфедераций⁵⁰.

Исходя из сказанного, попытаемся дать внутривидовую характеристику политико-административным единицам в составе Российского многонационального государства.

Административные автономии

В Российском государстве административные автономии отличались разнообразием подтипов — от сравнительно крупных региональных и этнополитических образований до мелких феодальных владений и союзов, или федераций сельских общин. Неадекватными были и их социально-экономические инфраструктуры, политический строй, основные хозяйственные занятия населения. Вместе с тем общий системообразующий признак для них — это отсутствие конституционного официального статуса и общественных законодательных органов власти.

Классифицируя эту форму автономии по характеру политического устройства, можно выделить несколько подвидов. К первой группе следует отнести некоторые административно-территориальные единицы западных окраин, сохранивших прежний статус самоуправления в составе империи. Вторую группу составляют присоединенные в различные периоды феодальные ханства. В третью можно включить относительно небольшие царства и княжества Кавказа в составе России. Четвертый подвид включает федерации или объединения так называемых "вольных" сельских обществ.

В исследуемой типологической цепи первое звено составляют региональные автономии Прибалтики и Бессарабии. Значительная часть Прибалтики, как отмечалось ранее, была присоединена в результате Северной войны России со Швецией (1700 — 1721). В состав империи вошли области Эстляндия и Лифляндия, а в 70-х гг. XVIII и Латгалия. В Прибалтике был сохранен прежний, существовавший при шведском владычестве, административный статус. Введенная при Петре I губернская форма устройства фактически не изменила старые корпоративно-сословные порядки управления в крае. Остзейское баронство, рыцарство и бюргерство сохранили в своих руках административную и судебную власть. Состоявшие из них региональные органы управления по-прежнему играли главную роль в Прибалтике. Высшей инстанцией местного самоуправления являлись ландтаги, состоявшие из представителей

дворянского сословия. Они имели право выносить свои постановления, обладавшие обязательной силой в губерниях и уездах. Екатерина II, считавшая, что автономия края — "это нечто большее, чем ошибка", пыталась изменить его статус. В 1782 — 1784 гг. она ввела здесь наместничество во главе с генерал-губернатором, лично подчинявшимся императрице, а также Сенату. В его компетенцию входил надзор за всеми властными инстанциями, административными, судебными и другими местными органами. Кроме того, наместник обнародовал имперские законы, указы и распоряжения центральных учреждений и ведомств. Проведенные Екатериной II реформы внутреннего управления не отразились кардинальным образом на автономии Прибалтики. Остзейское баронство удержало свои основные привилегии и влияние в системе местной администрации и суда. Сословно-представительные органы после введения особых правил в XIX в. играли главную роль в Прибалтийском крае.

В рассматриваемую категорию автономий следует включить и Бессарабскую область (Молдавию), присоединенную к России в начале XIX в. Необходимо отметить, что по отдельным легитимным элементам внутреннего управления она была несколько близка к понятию "политическая автономия". Действовавшие в крае временные правила, о которых говорилось выше, представляли собой подобие областной конституции. Бессарабия вместе с тем не имела собственного законодательного органа наподобие Великого княжества Финляндского и Царства Польского. Правда, здесь продолжали действовать старые молдавские законы, а в департаментах — органах гражданской администрации — наряду с русским использовался и молдавский язык. Однако ни учрежденное в 1813 г. Временное правительство, ни созданный в 1818 г. Верховный совет Бессарабской области не имели парламентского статуса. Главной их функцией являлось осуществление верховного административного и военного руководства. Исполнительная власть в Молдавии принадлежала Областному правительству во главе с гражданским генерал-губернатором. Верховный Совет Бессарабской области выполнял также административные и судебные функции в крае. Молдавская автономия была урезана в 1816 г. и заменена наместнической формой управления.

Во вторую группу региональных автономий входили ханства Юго-Западного Поволжья, Восточного Закавказья и Северного Кавказа. Автономный статус, внутренняя структура этих административно-этнических образований были далеко не одинаковы. Однако при всем своем различии они имели такую общую черту, как авторитарный характер верховной политической власти. Прежде всего в эту категорию следует включить те ханства, которые обычно относят к подвиду "восточной деспотии". Хотя вопрос о генезисе и характере деспотии этого типа остается предметом оживленных научных споров, все же основной его признак — это отсутствие законодательного ограничения прерогатив верховного правителя⁵¹. Необходимо вместе с тем оговориться, что данная особенность применительно к исследуемым объектам проявлялась во взаимоотношениях ханов со своими подданными, но она не затрагивала ту или иную степень их зависимости от Российского государства. В реальной действительности такой политический вассалитет проявлялся в различных формах — от временной административной самостоятельности до более жестких форм зависимости.

В составе Российского государства одним из таких автономных образований было Калмыцкое ханство. После обращения в русское подданство во второй половине XVII в. калмыки, как показано выше, остались под управлением своих ханов и военно-родовой знати (тайшей). Калмыцкий хан считался наместником российского царя и обладал соответствующими прерогативами власти. Он поддерживал дипломатические отношения с соседними владениями и государствами, и лишь в отдельных случаях его суверенитет ограничивался в сфере внешней политики. Хан вполне самостоятельно управлял своими подданными, опираясь на родоплеменных вождей, ламаистское

духовенство и придворный контингент чиновников. Однако в конце 70-х гг. XVIII в. ханскую власть заменили особым Калмыцким управлением⁵².

В начале XIX в. было восстановлено звание хана-наместника, но он должен был подчиняться генерал-губернатору Астрахани. При наместнике учреждалась должность главного пристава, которую обычно занимал русский чиновник. Главный пристав имел помощников — частных приставов, выполнявших полицейские функции в каждом улусе. Осуществлявший непосредственный контроль и надзор над калмыцким ханом главный пристав подчинялся Коллегии иностранных дел.

В 1803 г. должность наместника ханства была ликвидирована и власть над калмыцкими улусами сосредоточилась в руках главного пристава. С 1825 г. управление калмыками передается из Министерства внутренних дел в Министерство государственных имуществ. Верховным представителем власти в калмыцких степях становится главный попечитель калмыцкого народа — управляющий Астраханской палатой. В этой палате, входившей в структуру Министерства государственных имуществ, создается особое ведомство по калмыцким делам (из русских чиновников и одного депутата от калмыков, избиравшегося сроком на три года). Местные (улусные) управления возглавлялись попечителями и их помощниками, но принимаемые решения согласовывались с владельцами улусов из калмыцкой родовой знати⁵³.

В XVIII — XIX вв., как об этом подробно говорилось в одной из глав книги, автономные ханства в составе Российского государства имелись также в Восточном Закавказье и на Северном Кавказе. Однако присоединение к империи народов этих регионов не привело к немедленному учреждению в них российской администрации и законодательства. Причины здесь были разные, но главными явились геополитические и социальные факторы. Россия не могла не считаться с противостоявшими ей Ираном и Турцией, поддерживаемыми европейскими государствами, прежде всего Англией и Францией⁵⁴. Вместе с тем попытки царского правительства распространить свою власть на кавказских горцев вызывали сопротивление местной знати и широких масс, особенно в Чечне, Дагестане и Закубанье. В начале XIX в. вспыхнула Кавказская война, способствовавшая сохранению в крае целого ряда автономных образований.

В XVII—XVIII вв. в Дагестане существовало несколько десятков феодальных владений во главе с наследственными правителями, среди которых наиболее крупными были Аварское ханство, Кайтагское уцмийство и Табасаранское майсумство⁵⁵. В конце XVIII — начале XIX в. большинство этих владений Северного Кавказа вошло в состав России. Акт присоединения оформлялся, как правило, присягой на верность и обязательством защищать от неприятелей кавказские границы империи. В некоторых случаях оговаривалось право русских купцов на ведение свободной торговли на местах⁵⁶.

Власть феодальных правителей региона осталась, как и прежде, наследственной, передававшейся старшему в роду или по возрасту. Многие из них были типичными деспотами, применявшими жестокие методы управления и сбора налогов со своих бесправных подданных. Ханы и прочие владельцы содержали чиновничий аппарат, осуществлявший фискальные и другие административно-управленческие функции. Главами феодальной бюрократии и высшими придворными советниками являлись визири — своеобразные премьер-министры. Ханы и другие правители края опирались на военные дружины, состоявшие из нукеров. Существовали также особые должностные лица, ведавшие карательно-полицейскими операциями.

Царское правительство всячески поддерживало местных правителей в чрезвычайных условиях Кавказской войны, тем более что они принимали участие в борьбе против Шамиля. Однако в 60-е гг. XIX в. самодержавие взяло курс на ликвидацию автономий Северного Кавказа, поскольку обстановка в крае после разгрома мюридического движения начала стабилизироваться. Исторически она совпала с отменой крепостного права и усилившимся развитием капитализма, что вызывало необходимость перестройки всей государственно-административной системы империи.

В этих условиях Аварское, Кюринское и Мехтулинское ханства, Тарковское шамхальство и Кайтаго-Табасаранское уцмийство были преобразованы в административные округа и военные отделы⁵⁷.

В конце XVIII — первой половине XIX в. на Северном Кавказе и в Закавказье существовали и мелкие автономии — Елисуйское, Шамшадильское, Казахское и другие султанства. Наиболее значительным из них, как уже отмечалось, являлось Елисуйское султанство; его правитель, признавший себя в 1803 г. российским вассалом, активно участвовал в военных акциях против Шамиля. В отличие от ханской власти прерогативы султана были ограничены старейшинами кланов (тухумов) и советом беков. Султан (как ханы и другие владельцы) получал жалованье от царского правительства, и единственной его обязанностью была выдача русскому командованию опасных преступников. Взятый самодержавием в середине XIX в. курс на административные преобразования на Кавказе отразился и на судьбе султанства, в 1844 г. присоединенного к Белоканской области. Его султан Даниял, превратившись в "участкового заседателя", вскоре переметнулся на сторону Шамиля, что послужило основанием для полной ликвидации султанства⁵⁸.

В рассматриваемое время региональные автономии сохранились и в Восточном Закавказье, входившем в состав Российского государства. В дореволюционной историографии данный феномен, продолжающий оставаться предметом научных споров, объяснялся стечением различных обстоятельств. Отмечались такие факторы, как лояльность и способность ханов влиять на местное население, отсутствие кадров русских чиновников, нехватка денежных средств⁵⁹. Однако главную роль, по нашему мнению, сыграли объективно сложившаяся внешнеполитическая ситуация и внутренняя социальная обстановка на Кавказе.

В конце XVIII — первой половине XIX в. ханская власть существовала в Карабахе, Шеки, Кубе, Талыше, Ширване, Баку и Дербенте. Она оставалась наследственной, но каждый новый правитель должен был утверждаться русским императором. В некоторых ханствах существовали диваны — советы из приближенных сановников. Однако решающее значение в них имели, как правило, воля и мнение верховного правителя. В придворной чиновничьей иерархии первое место принадлежало визирю, являвшемуся главным советником хана⁶⁰.

В первой четверти XIX в. Шекинское, Карабахское, Ширванское, Кубинское, Бакинское ханства преобразовываются в обычные провинции империи. Чтобы ослабить негативную реакцию на ликвидацию ханств, царские власти старались вести осторожную политику по отношению к местному населению. Поэтому упразднение здесь автономий не сопровождалось резким изменением традиционных обычаев, порядков, налоговых ставок. Вместе с тем российская администрация установила в крае строгий контроль над местными властями, судебными и другими органами. В ряде ханств были учреждены особые правления во главе с наибями, влиятельными беками, вершившими дела под надзором русских штаб-офицеров и комендантов. В большинстве ханств и султанств вводилась система так называемого военно-народного или комендантского управления. Военные коменданты из офицеров русской армии осуществляли все основные функции управления в бывших автономиях⁶¹.

Третья группа административных автономий — это полусамостоятельные царства и княжества Западной Грузии конца XVIII — начала XIX в., такие, как Имеретия, Мингрелия и Гурия, освободившиеся в 1774 г. от вассальной зависимости от Османской империи⁶².

Отделение в 1803 г. Мингрелии от Имеретинского царства и вхождение в состав Российского государства не повлияло на политический статус княжества, оставшегося фактически независимым. Мингрелией по-прежнему управлял княжеский род Дадияни, опиравшийся на местную знать и чиновничий аппарат. Дадияни, как и другие грузинские правители, обладали всеми прерогативами верховной суверенной власти. При мингрельских князьях имелся совет, в который входили представители высшей

аристократии. Главой всей исполнительной власти являлся бокаулт-ухуцесс — особый сановник, которому подчинялись центральная и местная администрация, суд и полицейские органы.

Российские власти почти не вмешивались в дела внутреннего управления Мингрелией, которая по своему фактическому статусу в известной мере напоминала протекторат. Княжество просуществовало в качестве автономии в составе Российской империи до середины XIX в.⁶³

В 1801 г. с присоединением Грузии к России в ее составе оказалась также Имеретия, где, однако, в отличие от Картли и Кахети была сохранена власть местной династии. Верховным сувереном и правителем Имеретии был царь, при котором существовал особый орган (диван), состоявший из мдиван-беков, судебных приставов (бокаулов), секретарей и других чиновников. В административном отношении страна разделялась на двадцать шесть моуравств, возглавлявшихся представителями царской фамилии и наделенных значительными властными прерогативами. Имеретия просуществовала в качестве автономии до 1810 г., когда вследствие трений с кавказскими властями царь Соломон II бежал в Турцию. Имеретия была преобразована в область, а ее правителем назначался русский офицер, опиравшийся на помощников и советников по гражданским делам из числа мдиван-беков. Такой порядок управления сохранился в Имеретии, как и в других автономиях Западной Грузии, вплоть до административных реформ 1844 г.⁶⁴

В 1810 г. в состав России вошло Гурийское княжество, правителем которого был Маmia Гуриели. Сохранив княжескую власть, он получил право на ее передачу по наследству своим потомкам. В 1826 г. после его смерти княжеская власть перешла к вдове Софии, ставшей регентшей при малолетнем сыне Давиде. Специальным императорским указом был учрежден совет из шести преданных российским властям местных князей, призванный ограничивать власть Софии, которая в знак протеста бежала в Турцию с юным наследником престола. Гурия была включена в общероссийскую государственно-политическую систему и отдана под надзор особого управляющего Имеретией. В княжестве было создано Временное правление, состоявшее из мдиван-беков⁶⁵.

К четвертой группе административных автономий следует отнести союзы горских общин Кавказа, входившие в XVIII — первой половине XIX в. в состав Российского государства в виде своеобразных самоуправляющихся единиц. Основанные на выборных началах управления, они представляли собой федерации сельских общин. Исследователи рассматривают их как особые структуры, объединявшиеся по территориально-этническому, политическому и хозяйственно-экономическому принципам. Пути формирования и развития этих союзов были неодинаковыми, причем в одних случаях они оказались в подчинении соседних феодальных владетелей, а в других — выделились в самостоятельные территориально-политические образования⁶⁶.

Ряд таких вольных обществ существовал в высокогорных областях Грузии, Азербайджана и Дагестана, где они занимали около половины общей территории края⁶⁷. Наиболее известные Акуша-Дарго, Дидо, Ункратьль, Джаро-Белоканы. Джаро-Белоканское вольное общество, присоединенное к России в 1803 г., составляли различные этнические группы, но численно преобладали лезгины и аварцы. "Этот народ, — писал исследователь В.Н. Иваненко, — представлял федеративную группу маленьких республиканских обществ"⁶⁸.

Основной административной и социальной единицей вольных обществ являлся тухум — многосемейная община из близких и дальних родственников, а также адаптированных пришельцев. Несколько тухумов составляли сельскую общину, имевшую свой суд и выборных старшин. Верховным органом союзов сельских общин был сход с участием представителей тухумов, решавший все вопросы управления федерацией⁶⁹. Низшей административной единицей, имевшей свои органы власти, выступал джамаат. Старшины общин выбирались на народных сходах, причем

некоторые из них обладали фактически наследственной властью. В ряде общин главную роль, особенно в период войны, играли судьи (кадии). В общенародных собраниях участвовали все совершеннолетние мужчины, а решения принимались большинством голосов. Наряду с этими функционировали и собрания из делегатов общин и советы старейшин — своего рода малые сходы. Федерации сельских общин представляли собой своеобразный тип политических объединений, имевших свои органы исполнительной власти и собственные военные силы. Система их управления отличалась многоступенчатостью и иерархией низших (джамаатских), общинных и межсоюзных (федеративных) структур.

Кавказские вольные сельские общества просуществовали в составе Российского государства относительно долго. В 1830 г. после вспыхнувшего здесь восстания было упразднено Джаро-Белоканское общество, преобразованное в Джарскую область. Акуша-Дарго, переданное кавказскими властями под управление кадия, стало в 1859 г. Даргинским округом. Вольные общества лезгин Дагестана были включены в 1839 г. в Самурский округ⁷⁰. Ликвидируя политическую автономию союзов сельских общин, самодержавие преследовало главную цель — установить твердый контроль над беспокойными горами Кавказа.

Политические автономии

В эту категорию включают политические (этактические) образования, отличительная черта которых — наличие собственных законодательных органов власти. Важным признаком при этом являлось обладание легитимными прерогативами внутреннего автономного управления. Однако их суверенные права ограничивались общегосударственными институтами. В условиях российской политической системы таким институтом была самодержавная власть. В соответствии с этим рассматриваемая форма автономии называлась также несамостоятельным (несуверенным) государством.

Среди политических автономий, следуя историко-хронологическому принципу, необходимо прежде всего отметить гетманскую форму управления на Украине. Гетманы, как показано в соответствующей главе книги, обладали на первых порах сравнительно широкими властными полномочиями. После воссоединения с Россией их прерогативы сохраняются на Левобережной Украине и несколько слабее — в Слободской Украине и в Запорожской Сечи. Однако власть гетмана была в определенной мере ограничена Радой, своего рода законодательного органа, имевшего право избирать верховного главу Украины. Гетман зависел от выбора казацкой старшины, но после акта воссоединения он стал утверждаться русским царем. Некоторое сужение его властных функций произошло и в сфере внешней политики, он не мог, в частности, без согласования с российским правительством вступать в связи или начинать войну с Речью Посполитой.

Трансформация гетманщины в XVIII в. происходила за счет установления правительственного надзора и введения российских учреждений (коллегий) на Украине. После измены Мазепы строгий контроль устанавливался не только над гетманом, но и над казацкой старшиной. Перманентная борьба между нейтралистским и регионалистским курсом империи прослеживается и на примере Левобережной Украины и Запорожской Сечи.

Образование абсолютистской монархии усилило правительственную политику унификации административного устройства края в общероссийском масштабе. Этот процесс сопровождался также некоторыми переменами в структуре органов местного управления. В их состав вводятся и представители украинской шляхты, приравненной при Екатерине II к русскому дворянству. Формируется новое землевладельческое сословие с собственными корпоративными интересами. Украинское дворянство получает возможность влиять на административные органы управления. Возрастает и значение казацкой старшины, возглавлявшей низовые звенья местного аппарата.

Однако в отличие от прошлого она не избиралась, а фактически назначалась по указанию правительства. Поэтапное осуществление преобразований в сфере управления, сочетание административных и социальных методов способствовали адаптации Украины в общегосударственную структуру Российской империи.

Украинская автономия просуществовала с небольшими перерывами более полутора веков. Левобережная часть вместе с Запорожской Сечью постепенно трансформируется в Малороссийскую губернию. Дальнейшая административно-территориальная унификация региона происходит с вхождением в состав России в 90-х гг. XVIII в. Правобережной Украины. В XIX — начале XX в. Украина практически мало чем отличалась по своему внутреннему устройству от многих других окраин империи.

В рассматриваемом историко-типологическом аспекте немалый интерес представляет форма политической автономии Великого княжества Финляндского. Фактический статус этого региона вполне подходит под определение автономии в виде "несуверенного государства, подчиненного России и неразрывно связанного с имперской короной". Подобное мнение высказывалось еще в дореволюционный период — в ходе упоминавшейся дискуссии о положении края в составе империи. Великое княжество Финляндское при этом рассматривалось некоторыми исследователями как "конституционная монархия" под верховной самодержавной властью русского царя⁷¹.

По основным признакам внутреннего устройства Финляндия представляла собой форму политической автономии в составе Российского государства. Она получила особый, базирующийся на специальном регламенте статус временного управления. Александр I утвердил верховный законодательный орган — Правительственный совет, в дальнейшем переименованный в Сейм, а затем преобразованный в Сенат. Финский Сейм являлся органом сословного представительства, главную роль в нем играло дворянство, потомки немецких рыцарей, католическое духовенство. В XIX — начале XX в. Великое княжество Финляндское было одним из немногих европейских стран, где сохранялись архаические сословные порядки. Привлекает внимание, что члены парламента от высшего сословия назначались, а не выбирались в отличие от курий бюргерства и крестьянства. Сеймовый устав 1869 г. несколько расширил избирательные права сословий, но господство крупных землевладельцев осталось почти неизменным⁷². В конце 60-х гг. XIX в. Сейм получил так называемое право инициативы — законодательной инициативы. Однако нормативные акты, разработанные парламентом, обретали силу закона лишь после их утверждения российским императором⁷³.

Ограниченность государственного суверенитета Финляндии проявлялась и в сфере верховного административного управления. Финский парламент, как уже говорилось, должен был через особого министра (статс-секретаря) координировать свою деятельность с центральными ведомствами империи. Характерно, что председателем Сейма являлся назначаемый царем генерал-губернатор, контролировавший и исполнительную власть и осуществлявший командование вооруженными силами княжества⁷⁴.

Необходимо также отметить, что Великое княжество Финляндское отличалось от многих российских окраин наличием местного самоуправления, основанного на выборных началах. Функционировало оно в городах, сельских уездах, так называемых лагманских участках и находилось под надзором губернаторов края и ряда сенатских комиссий.

Таким образом, политико-административная система Финляндии представляла собой довольно сложный организм, сочетавший в себе черты буржуазного парламентаризма с пережитками сословно-феодального строя. Между тем развитие финского общества по капиталистическому пути диктовало необходимость радикальных преобразований. В политической структуре княжества к концу XIX в. обозначаются сдвиги, ведущие к укреплению его суверенитета. Главным показателем

стало обретение Сеймом права моции, а затем и функций законодательного органа. Подобная тенденция встретила ответную реакцию высших правительственных кругов, опасавшихся роста финского сепаратизма. В конце XIX в. была сделана попытка интегрировать, теснее связать деятельность финских учреждений с общероссийской государственной системой. Созданные для этого особые комиссии разрабатывали проекты объединения таможенных, почтовых ведомств и денежной системы. В 90-е гг. XIX в. царское правительство берет курс на ликвидацию автономного статуса края. Однако в период революции 1905—1907 гг. самодержавие пошло на уступки, утвердив новый устав Сейма. Верховный законодательный орган княжества был реорганизован в однопалатный Сенат, комплектовавшийся на принципах всеобщего и равного избирательного права. Финский парламент нового образца был упразднен в 1910 г. по царскому указу. В марте 1917 г. Временное правительство восстановило финскую автономию, но в июле разогнало Сенат⁷⁵.

Финляндия являла собой любопытный образец политической автономии — со своим парламентом, отдельной монетной, почтовой и таможенной системами. Царское правительство, содействуя политической автономии региона, одновременно стремилось управлять им, как и другими окраинами, не имевшими аналогичного статуса. Но совмещение двух различных начал — централистской и регионалистской политики — оказалось трудной задачей. Принципы абсолютной монархии пришли в столкновение с практикой самоуправляющейся автономии. Определенную роль в этом сыграло и постепенное экономическое обособление края, затрагивавшее интересы нарождающегося российского капитализма. В силу названных и других причин фактически Великое княжество Финляндское повторило закономерный путь других политических образований в составе Российской империи.

Серьезного внимания заслуживает в этом плане и Царство Польское. В отличие от финляндской, польская автономия изначально базировалась на октрорированном праве, дарованном в 1815 г. Александром I. Политическое самоуправление Польши было закреплено в конституции, прообразом которой послужила Французская хартия 1814 г. Вместе с автономией конституция Царства Польского провозглашала его неразрывную политическую и династическую связь с Россией⁷⁶.

Польша считалась государством с особым конституционным правом и собственной армией. Российский император, являвшийся одновременно польским королем, признавался главой всей исполнительной власти, но законодательные функции должен был осуществлять совместно с парламентом (Сеймом). Польский Сейм, члены верхней палаты которого назначались царем, обладал более широкими, чем финский, законодательными полномочиями. Парламент, как уже говорилось, мог отвергнуть законопроекты, предложенные на его рассмотрение правительством. Сейм принимал большинством голосов в обеих палатах проекты законов и предложений императора и передавал обратно свои решения, которые обретали силу закона только с одобрения и согласия царя.

Важную роль в государственном управлении Царства Польского играл Государственный совет, разрабатывавший законопроекты, которые поступали на рассмотрение парламента. В его состав входили общее собрание и Административный совет, возглавлявшийся наместником императора. Функции наместника Польши были во многом схожи с прерогативами генерал-губернатора Великого княжества Финляндского. Определенную аналогию можно провести и между ролью в местном управлении сословно-представительных органов в Финляндии и Польше, где влиятельная шляхта занимала господствующее положение в гражданской администрации, суде и полиции⁷⁷.

Польская автономия — это пример трансформации конституционно-монархического устройства в обычную административную автономию. Восстание 1830 — 1831 гг., как показано выше, привело к ликвидации конституции, Сейма и Государственного совета. Почти вся полнота власти оказалась в руках наместника,

облеченного широкими полномочиями. Упразднились министерства, воеводства преобразовывались в губернии, а советы — в уезды. Польское войско было распущено, а наместник стал главнокомандующим русской армией в Царстве Польском и сопредельных областях Украины и Белоруссии.

В пореформенное время, после восстания 1863 — 1865 гг., происходит отмена наместнической формы управления вместе с административно-территориальной автономией края. Однако революция 1905 — 1907 гг. и начавшиеся в стране демократические преобразования усилили движение за восстановление польской автономии. Польские делегаты наряду с представителями других национальных окраин принимали участие в работе Государственной Думы. В 1915 г., в разгар первой мировой войны, блок думских фракций поставил вопрос о воссоздании политической автономии Польши. Однако, как и другие национально-территориальные проблемы, эта не нашла своего решения до февраля 1917 г.

Административная и политическая формы автономии представляют огромный интерес для осмысления процессов становления и эволюции общероссийской государственной системы. Пройденный ими исторический путь схематически можно изобразить в виде прерывистой, неравномерной во времени и пространстве линии. Хотя при этом генеральным направлением являлось постепенное затухание региональной формы административного самоуправления, но эта тенденция в начале XX в. сменяется резким всплеском автономизации. В 1917 г. в условиях нарастающей волны провинциального сепаратизма предпринимаются шаги для создания региональных автономий. В рамках унитарной империи в ее окраинах начинают вызревать новые виды государственно-административного устройства. В период между двумя революциями появляется идея национально-культурной (национально-территориальной) автономии в составе единого буржуазного государства. Разумеется, имелись и сторонники полного отделения колониальных окраин от метрополии, но это движение не получило сколько-нибудь значительного размаха. Вместе с тем большой резонанс обрело стремление к расширению прав местных органов самоуправления⁷⁸.

После Февральской революции в повестку дня встают вопросы, связанные с осмыслением принципов автономии применительно к российской действительности. Оживленно дискутируются проблемы политической децентрализации и предоставления окраинам высшей административной власти — с правом собственного законодательства. Приверженцы регионалистских идей ратуют за непомерное расширение автономных прав и самостоятельности национальных областей. Против них выступают сторонники административной формы автономии в составе единого федеративного государства. Решение национального вопроса одни из них видели в широком распространении земства и предоставлении окраинам самоуправления с законодательными функциями. Другие выступали за так называемую областную федерацию со своей конституцией, исполнительными органами, финансами, судом, полицией, просвещением и здравоохранением. Выдвигается идея автономии нового типа с местным самоуправлением, высшие органы которого не назначались бы, а выбирались на демократической основе. В понятие такой автономии нередко включалось полноправное представительство в региональных органах власти местных политических и национальных групп. Основные ее черты представлялись в виде отдельных территорий, имеющих свои особенности этнического состава, демографического развития, быта, обычаев и хозяйственной жизни. Главной целью образования таких политико-административных единиц считалось обеспечение и защита интересов коренного населения и этнических меньшинств в рамках национальной автономии⁷⁹.

В ряде окраин распадающейся империи пробивают себе дорогу идеи так называемого областничества. Предъявляются требования по созданию местных автономий в рамках общероссийского государства, которое мыслилось как совокупная федерация областей. В некоторых регионах Временное правительство вынуждено

пойти на создание административных региональных автономий, В частности, в Средней Азии, Закавказье, на Украине формируются специальные комитеты, а при них — совещательные органы из общественных представителей, избранных от коренного и пришлого населения. Комитеты получили основные права бывших генерал-губернаторов, но их права ограничивались контролем центрального правительства. Новая форма власти выступала в качестве региональной автономии, а не как институт местного самоуправления, поскольку ее высшие органы не избирались, а назначались Временным правительством. Комитеты действовали вместе с особыми совещательными комиссиями, состоявшими из представителей политических и национальных партий и общественных групп окраин. В Туркестанский комитет, например, входило 9 депутатов всех созывов Государственной Думы. Низовые звенья этого комитета были превращены в исполкомы местных общественных представителей, созданные Временным правительством в марте 1917 г. по всей России. В это же время появляется и Особый Закавказский комитет, при котором образуются специальные комиссии по управлению всеми сферами административной и хозяйственной деятельности. Кроме того, в Туркестане, как и в других регионах, были учреждены исполкомы общественных групп и организаций края⁸⁰.

Центральная Рада, сформированная приверженцами национальной автономии и вынужденно признанная Временным правительством, выдвинула следующие требования: право на самоуправление украинского народа; создание собственных органов исполнительной власти на местах — губернских, уездных и городских комитетов и народных управ в волостях и селениях; учреждение при Временном правительстве поста министра по украинским делам; предоставление Украине государственной автономии в составе Российской Федерации и т.д.

В канун Октябрьской революции процесс суверенизации фактически стал неуправляемым, охватив почти всю территорию России — от ее западных границ до Дальнего Востока. Национальный комитет, созданный в Бурятии, объявил о своем праве на учреждение законодательного собрания. Съезд алтайцев в Бийске провозгласил создание национальных волостей и уездов и образовал Алтайскую горную думу. Создание национально-автономных органов власти декларировали народные съезды в Якутии и Казахстане. После сентября 1917 г. появились областные автономии на Северном Кавказе, а по стране все чаще звучали призывы к созданию федерации народов и территорий России⁸¹. Центробежные движения, охватившие почти все национальные регионы, поставили страну на грань распада.

Протектораты (Опыт предварительной систематизации)

В этом разделе делается попытка предварительного анализа и обобщения исторических данных о протекторатах России. Сложные вопросы генезиса, развития и трансформации протектората, его подтипов остаются фактически не исследованными в современной историографии, хотя имеют большое значение для понимания общеполитической системы и характера отношений России с Кавказом, Средней и Центральной Азией.

В основу изучения истории российских протекторатов нами положен метод сравнительного компаративного анализа, позволяющий выявить их типологию, функциональные и другие особенности. Хотя, разумеется, логически возможны и иные критерии систематизации материалов по данной теме. Однако используемый нами метод все же имеет ряд преимуществ, поскольку типологическое обобщение способствует выявлению отличительных черт, доминирующих и ведущих признаков. Сравнительный подход дает возможность акцентировать внимание на сущностной основе анализируемых объектов, которые должны быть отделены от внешне сходных

проявлений. Применение этого метода позволило выявить два основных типа протектората, определяемых по генетическому признаку их образования.

Термин "протекторат" (от латинского "протектор" — защитник, покровитель) обычно применяли к странам, находившимся под покровительством других, более сильных и развитых государств. Однако при определении степени их зависимости и соответствующей детерминации этого понятия многие историки и юристы придерживались различных точек зрения. Западноевропейские и русские правоведы не раз делали попытки дать точное определение данному термину и его содержанию. В XVIII в. швейцарский ученый Эмер де Виттель сформулировал нижеследующие признаки межгосударственного покровительства: защита слабого народа или государства более могущественной державой либо нацией "от оскорбления и угнетения" третьей стороной; обеспечение безопасности и предоставление военной помощи своему протеже с сохранением его "права управляться по своему усмотрению"; оформление протектората особым соглашением, которое "не нарушает суверенитета и отличается от обыкновенных союзных договоров лишь различием в достоинствах договаривающихся сторон". Виттель, основываясь на популярной в его эпоху теории естественного права народов, считал, что покровительствуемой стороне должна быть предоставлена административная внутренняя автономия⁸².

Рассматриваемая концепция была в дальнейшем развита и дополнена видными исследователями — правоведами и историками. Одни ученые при этом отличали протекторат от вассалитета, а другие увязывали оба понятия в единое целое. Важное значение многие из них придавали при анализе данного института добровольному или вынужденному отказу протеже от части своих прав. Ряд авторов, исходя из практики международных отношений, указывали на то, что протекторат выступает в форме сюзеренитета более развитой страны, которая "не желает либо не может присоединить другую страну к своим владениям"⁸³. Главными причинами этого они считали невыгодность финансовых затрат для присоединения новых территорий и народов или боязнь военного конфликта с противостоящими блоками и государствами.

В XIX — начале XX в. была выдвинута идея о возможности существования протекторатов с ограниченным суверенитетом. В этом случае протеже сохраняет внутреннюю самостоятельность, но лишается статуса субъекта международного права. Важно отметить, что тогда же предпринимаются опыты сравнительного изучения протекторатов. А. Губаревич-Радобильский одним из первых попытался выяснить главные черты и отличия между протекторатами России и Франции. Сопоставляя правовой статус Бухарского ханства и Туниса, он пришел к выводу, что они "близки по образцу, т.к. бей, как и эмир, сохранил старую административную систему без введения новых основ государственности"⁸⁴. Важным параметром сходства между ними ученый считал и сохранение местной культуры, семейных основ, налоговой системы, законодательства и суда⁸⁵.

В настоящее время наиболее распространенным является толкование протектората как двусторонних отношений, основанных на договоре о покровительстве одного государства над другим. Соглашение обязывает протектора оберегать и защищать своего протеже, который, в свою очередь, должен оказывать ему всяческие услуги и помощь. Важнейшим признаком таких отношений считается делегирование протектору своих внешнеполитических прав⁸⁶.

Исторические факты позволяют выделить два основных типа протектората, характеризующие особую модель межгосударственного взаимодействия. Первый из них был следствием обоюдного внешнеполитического акта и базировался на добровольном изъявлении зависимости, а второй представлял собой образец протекторатных отношений, установившихся в итоге военных действий и заключения мирного договора.

Первый тип протектората наглядно виден на примере Картли-Кахетинского царства, заключившего с Россией в 1783 г. Георгиевский трактат. В соответствующей

главе было показано, что договор предоставлял Восточной Грузии российское покровительство от иноземной (турецкой и иранской) угрозы и гарантировал территориальную целостность страны. Ираклий II сохранял наследственную власть, а его потомки могли занимать грузинский престол по инвеституре российских императоров. Картли-Кахетинским царям предоставлялось внутреннее управление со всеми его атрибутами. Стороны обменивались дипломатическими представительствами, но протектеже лишался права на самостоятельную внешнюю политику. Россия и Восточная Грузия обязывались совместно отражать вражеские нападения и оказывать взаимную военную помощь. Грузинские князья и помещики наделялись всеми правами и привилегиями русского дворянства, а жители Картли и Кахети обретали свободу передвижения и расселения в пределах России. Купцам и деловым людям обоих государств предоставлялись равные права и льготы. Георгиевский трактат помимо основных содержал и конфиденциальный артикул (статью) о дислокации частей русской армии в Картли и Кахети⁸⁷.

Восточная Грузия в соответствии с концепцией Договора рассматривалась как "зависимая страна с ограниченным суверенитетом". Георгиевский трактат стал в определенной мере эталоном протекторатных отношений.

В контексте рассматриваемой категории протектората значительный интерес представляют и отношения России с Казахстаном в XVIII — XIX вв. История русско-казахских внешнеполитических связей примечательна и в типологическом плане, так как расширяет наши представления о формах российского покровительства над кочевыми народами Евразии. В этом плане особенно показательна история вхождения Младшего и части Среднего жузов в состав России. В 1730 — 1731 гг. казахский хан Абулхаир и знатные бей, выразив желание принять русское подданство, выдвинули некоторые предварительные условия (кондиции), предусматривавшие, в частности, обеспечение внешней безопасности, ограждение от внутренних усобиц, предоставление казахам пастбищ в междуречье Волги и Яика. Статьи заключенной затем протекции состояли из следующих пунктов: присяга хана и старшин на верность русскому царю; обязательство казахов обеспечивать безопасность движения торговых караванов; оказание ханом военной помощи российским властям; возвращение русских пленных в обмен на казахских, за исключением принявших христианство. Россия обязывалась защищать Казахскую степь от вражеских нападений, препятствовать набегам на казахов своих кочевых подданных. Казахская знать скрепила договор личными печатями, а хан Абулхаир обязался присылать заложников (аманатов) в Москву⁸⁸.

Соглашение о принятии в русское подданство Младшего и части Среднего жузов имеет некоторое сходство с так называемыми шертными договорными отношениями между Россией и народами Поволжья, Северного Кавказа и Сибири в XVI — XVII вв. В то же время в нем преобладают все характерные для протектората элементы правоотношений, хотя имеются и некоторые особенности, связанные с нуждами скотоводческого хозяйства казахов. Дальнейшее развитие этой формы политических взаимоотношений мы видим на примере Внутренней Орды, возникшей в 1801 г. в междуречье Урала и Волги. Переселившимся сюда казахам оренбургские власти разрешили избрать хана, коим стал знатный султан Букей. Ханская власть объявлялась наследственной, но должна была утверждаться грамотой русского императора. Букеевская орда, как уже говорилось ранее, в отличие от Младшего, Среднего и Старшего жузов управлялась ханом совместно с российской администрацией⁸⁹. В типологическом плане Внутренняя Орда может быть отнесена к подвиду российского протектората, но с более жесткой политической зависимостью от царских властей.

К другому подтипу следует отнести покровительство России над Тувой. После свержения Цинской династии в Китае население этого края обратилось к Николаю II с просьбой о принятии в российское подданство. В апреле 1914 г. Тува была объявлена российским протекторатом и под названием Урянхайского края включена в Енисейскую губернию Восточно-Сибирского генерал-губернаторства. Вслед за тем был

учрежден пост российского комиссара по делам Урянхайского края⁹⁰. Тува отказывалась от ведения самостоятельной внешней политики. Верховным правителем страны формально считался амбын-нойон, князь одного из крупных хошунов (округов). Местное управление осталось под юрисдикцией нойонов, обладавших всеми прерогативами власти. Тувинская знать принесла присягу на верность русскому императору, заверила печатями свое согласие с принципами протектората. Хошунские печати — символы суверенной власти были сданы в канцелярию российского комиссара по делам Урянхайского края⁹¹.

Второй тип протектората можно продемонстрировать на примере взаимоотношений России с Бухарским эмиратом и Хивинским ханством. В разделе о Средней Азии уже отмечалось, что в 1868 г. в итоге военных действий между Россией и Бухарой был заключен мирный договор. Конвенция не содержала, за исключением одного неясного места в тексте, прямых указаний на политический статус ханства. Однако бухарский эмир, сохраняя внешне свои легитимные права суверена, фактически оказался в зависимости от России⁹². Бухара по этому договору гарантировала свободу торговли русским купцам, защиту их жизни и имущества. Дополнительные статьи конвенции уточняли линию российско-бухарской границы и размеры военной контрибуции с ханства. Бухара уступала России часть своих земель в бассейне верхнего и среднего течения Заравшана⁹³.

Через пять лет этот договор был переоформлен и дополнен новыми статьями и положениями. Он регламентировал пограничные вопросы, расширял права и сферу действий русских и бухарских купцов. Стороны обязывались всемерно покровительствовать торговле, не взимать других пошлин, кроме положенных. Для оперативной связи назначались официальные доверенные лица с постоянным местопребыванием в Ташкенте. Важное значение имела статья конвенции о запрещении в пределах Бухарского ханства работоторговли, "противной законам человеколюбия"⁹⁴.

В 1873 г. после военной конфронтации признала себя вассалом Российской империи и Хива. Мухаммед Рахим-хан стал "покорным слугой императора всероссийского", перейдя под "высокое покровительство" России. Правобережная часть Хивинского ханства была включена в состав империи и образовала так называемый Амударьинский отдел. Договором, заключенным с Россией, хан лишился права вести самостоятельно дела с соседними государствами, но сохранял управление своими подданными. Ханство гарантировало русским купцам беспошлинную торговлю и свободу плавания по Аму-Дарье. Российские купцы имели право устраивать товарные склады и фактории на территории ханства, получать раньше других кредиторов причитающиеся им долги. Конвенция предусматривала также отмену работоторговли и применения труда невольников в хивинских владениях⁹⁵. Соглашения 1873 г. с Хивой и Бухарой, несмотря на отдельные попытки изменения их статей, сохранили основной правовой статус этих ханств как протекторатов вплоть до Октября 1917 г.

Российские протектораты, таким образом, разделяются в историко-генетическом плане на два главных вида, которые, как мы видели, делятся на подвиды. Основное различие между выявленными типами протекторатов обусловлено историческими путями их становления и развития. Ритуал легитимизации, особенно протекции раннего типа, отражал местные традиции, и его обязательным элементом была присяга на верность сюзеренному правителю. Очевидно, это можно объяснить органической связью рассматриваемого политическою института со средневековой практикой феодальной вассалитета.

Российские протектораты имели в функциональном отношении наряду со специфическими и общие признаки независимо от своей типологии. Главный из них — это наличие внутренней автономии при ограничении внешнеполитического

суверенитета. Протекторат оформлялся межгосударственным соглашением, скрепленным подписями и печатями договаривающихся сторон.

Договор о протекции обычно исходил из принципа признания территориальной целостности покровительствуемой страны и оказания взаимной помощи в случае военной опасности.

Изучение российских протекторатов показывает, что на ранних этапах истории при заключении акта протекции доминировали геополитические цели. В более позднее время существенное значение имели торгово-экономические интересы и таможенная политика. Определенную роль при этом играла возможность доступа к сырьевым ресурсам, необходимым для российского промышленного, прежде всего текстильного, производства. Протекторатные отношения позволяли создавать новые торговые базы, караванные транзитные пункты, удобные пристани, что расширяло сферу не только экономического, но и политического влияния патронажной стороны. Объективным результатом этого процесса в исторической перспективе явилось стремление к учреждению единой таможенной системы. Координация таможенной деятельности ограждала от контрабанды, неуплаты пошлин, содействовала борьбе с конкуренцией западных, в основном английских, товаров.

Статус протектората, несмотря на его определенное негативное восприятие покровительствуемой стороной, в большинстве случаев устраивал "слабого" субъекта договора. Местные правящие круги нередко использовали военную и экономическую мощь государства-патрона в своих интересах. Известны факты, когда они, опираясь на соглашения о протекции, укрепляли свою власть, подавляя сепаратистские движения и расширяя собственные владения. В частности, бухарский эмир Сайд Музаффар использовал помощь России для разгрома мятежей местных феодалов и присоединения к ханству непокорных горных владений — Гиссара, Куляба, Дарваза, Каратегина. Протекторатный статус обычно позволял и местному купечеству расширять ареал торговых операций, накапливать и приумножать свои капиталы. В значительной степени этому способствовало уравнение прав и возможностей с русскими предпринимателями на территории самого протектората и в пределах России.

История российских протекторатов позволяет выявить интересные особенности, проследить общие закономерности государственно-политических отношений в рамках обширного Российского государства. Дальнейшее изучение этой проблемы, несомненно, обогатит исследуемую тему новыми фактами, наблюдениями и открытиями.

Административное устройство окраин (Опыт типологического и сравнительного подхода)

Поливариантность государственной инфраструктуры России накладывала свой отпечаток и придавала специфический облик административному устройству ее окраин. В то же время действовала как общая закономерность тенденция централизации и политической интеграции, которая постепенно нивелировала местные особенности и способствовала формированию единой политико-административной системы. Однако этот процесс не был однообразным, единовременным и протекал с неодинаковой степенью интенсивности, особенно в европейской и азиатской частях империи.

Административная система России по своей внутренней инфраструктуре представляла собой иерархию управленческих форм и соответствующих уровней власти. Различие между ними определялось по организационному принципу (главным образом по признаку единоначалия и коллегиальности), по степени властных полномочий и субординации инстанций. Вершина пирамиды власти упиралась в царский трон, ниспадая ступенями по разветвленной сети органов центрального и местного управления.

Административная деятельность, как свидетельствуют приведенные материалы, вызывается интересами общественного управления независимо от типа верховной политической власти. Государственные цели в значительной мере определяют организационную структуру и задачи не только центральных, но и местных органов власти. Механизм взаимоотношений между высшими и низшими инстанциями обуславливается традициями и инновациями, причем значительную роль при этом играют административные реформы. Важнейшими рычагами взаимодействия и субординации столичных и провинциальных учреждений являются официальные инструкции и постановления, основанные на юридических нормах и правительственных указах. Отношения между этими инстанциями можно было бы регулировать более эффективно с помощью законодательного принципа, имеющего приоритетное значение по сравнению с приказными и вербальными мерами⁹⁶.

Административная деятельность состояла из трех главных компонентов: ретрансляции общегосударственных и местных правил, решения круга вопросов, которые входят в их компетенцию, претворения в жизнь официальных постановлений и исполнения действующих законов. Характерной для центрального управления чертой являлась концентрация властных функций, а для местных органов — распределение их по вертикалям учреждений и ведомств. Административное устройство провинций выражалось в различных формах: от жесткого ведомственного подчинения до основанного на свободных выборах общественного самоуправления. Однако сам принцип выборности недостаточен для детерминации того или иного типа управления. Главными признаками для их характеристики являются степень независимости и стереотип отношений властных инстанций. Отмеченные признаки важны также при определении различий между центральными и местными органами государственно-бюрократического аппарата. В российской государственной системе можно выделить два главных вида централизации — административную и политическую. В целом суть проблемы здесь сводится к различию между политической и чисто административной самостоятельностью. Однако грань, отделяющая эти уровни власти, может быть на практике весьма подвижной в зависимости от конкретных обстоятельств⁹⁷.

Практика централизации сыграла несомненную позитивную роль в общеисторическом плане. Особое значение она приобретала в периоды сложения государств и при решении крупных общественных задач. Централизация помогала осуществлению реформ, содействовала перестройке государственных и общественных структур и институтов. Однако, кроме прочего, в своих крайних пределах она неизбежно ведет к бюрократизации государственного аппарата, причем закономерно: чем выше ее уровень, тем многочисленнее и разветвленнее "гидра властократии". Бюрократия в такой ситуации как бы работает сама на себя, не считаясь с интересами основных слоев населения⁹⁸.

Дуалистическая направленность характерна также для противоположной тенденции — административно-политической декомпенсации. Децентрализация при определенных обстоятельствах может оказаться не только негативным, но и позитивным фактором. Однако ее полезное значение возможно лишь при сочетании с демократическими формами самоуправления. В противном случае декомпенсация, как правило, становится разрушительной силой для всего общества и государства. Глубокие негативные последствия она способна оставить в полиэтничных структурах, в особенности в многонациональных окраинах. Неизбежно перерастая в заскорузлый этнический сепаратизм, децентрализация отрицательно сказывается на отношениях местных народов, имеющих различия в языке, быте, культуре, исторических традициях. Поэтому централизация имеет в общеисторическом и практическом аспекте гораздо больше преимуществ по сравнению с декомпенсацией, "создающей царство безграничного произвола мелких пашей"⁹⁹.

В общетеоретическом и практическом отношениях наиболее сложным является вопрос о соотношении объема власти и компетенции центра и регионов. Решение этой

проблемы в странах Европейского континента вылилось в неоднозначные формы административно-политической организации. В XIX — начале XX в. в Англии действовал общегосударственный принцип централизации при широком распространении местного самоуправления. В соседней Франции под неусыпным контролем префектов, назначаемых правительством, большую роль играла административная местная автономия. Сочетание обоих этих принципов было характерно для другой европейской державы — Германии. Гораздо сложнее и мозаичнее выглядела общая картина административного управления в Российской империи. Фактически в стране при ее многонациональном составе и разноуровневом социально-экономическом положении регионов не было в полном смысле понятия единой политико-административной системы¹⁰⁰. В то же время, как отмечено выше, начиная с XVII столетия шел процесс нивелирования общероссийской структуры управления. Несмотря на определенные различия и отклонения, в российских центральных областях и национальных регионах к началу XX в. функционировала более или менее единообразная административная система. Важное место в ней занимала основанная на территориальном принципе губернская форма устройства. Расширился ареал земства, сельского и городского самоуправления, которое поначалу охватывало лишь центральные и западные регионы. Однако в период между двумя революциями происходит резкое торможение процесса административно-политической интеграции страны. В России интенсивно развиваются сложные противоречивые тенденции — самодержавной централизации сверху и деконцентрации власти на местах. Непомерный рост так называемого областничества в виде административной и национальной автономии ставит страну на грань политического развала.

Европейские и русские правоведы различают две основные формы местной административной организации. В основу своего деления они положили историко-генетический подход к территории как составной части государства и его истории. Исходя из этого, они выделили два типа провинций: 1) "естественные" — или возникшие в ходе длительной эволюции; 2) "произвольные" — созданные волевыми и государственно-юридическими актами. Классическим образцом страны с территориальной системой первого вида была Англия, истари делившаяся на графства и приходы. Примером государства второго типа являлась Франция, где после революции 1789 г. исторически сложившиеся провинции и генеральства были заменены департаментами, округами, кантонами и общинами. При этом не посчитались с естественно возникшими границами старых административных округов¹⁰¹.

Если говорить о России, то в начальный период существования централизованного Русского государства мы встречаем в основном административные единицы первого вида. Начиная с 60-х гг. XVI в., особенно в связи с реформами Петра Великого, широко распространились "произвольные" территориальные образования в форме губерний. В 1710 г. в России имелось 8 губерний, а в начале XX в. их насчитывалось около 80. Рост количества и инфильтрация губернской системы связаны с рядом причин, но важное значение имело дробление административных единиц и присоединение к империи новых территорий в Восточной Европе, на Кавказе, в Евразии¹⁰².

Деление на административные единицы имело свои положительные и отрицательные стороны. Позитивной чертой считалось наличие твердых границ с устоявшимися внутривластными и социально-культурными отношениями, однако эти "плюсы" теряют свое значение при расширении государственных рубежей, интенсификации торговли, развитии промышленности, средств коммуникации и связи. Позитивные стороны имеют и "произвольные" территориальные деления, поскольку они, как правило, отвечают задачам административного управления в изменившихся условиях. Хотя здесь есть и свои негативные особенности: разнокалиберность территориальных масштабов внутренних административных единиц, неравномерность размещения населения, этническая и хозяйственно-культурная чересполосица.

Факторы образования и развития административной системы

Становление и эволюция политико-административной системы многонационального Российского государства определялись целым рядом объективных и субъективных причин. Доминирующее и приоритетное значение среди них имели природно-географические, общеисторические и этносоциальные факторы. Географическая среда оказывала главным образом влияние на пространственную конфигурацию и территориальные параметры административных единиц. Историческая ситуация, включая внутривластительский и геостратегический компоненты, воздействовала на особенности и статус местных форм временного и стационарного управления. Большую роль при этом нередко играли международные соглашения, причем вне зависимости от насильственного или мирного пути вхождения регионов в состав империи. Социально-этнический фактор в значительной мере определял характер взаимодействия общественно-экономических процессов с гражданским и военным устройством и территориальное размещение коренного и пришлого населения.

Формирование и развитие Российской державы невозможно рассматривать как вне исторического времени, так и вне географического пространства. Специалистами давно замечено, что горные ландшафты, затрудняя общение народов, разделяли их на отдельные владения и общества. В отличие от них равнинные условия благоприятствовали сближению этносов и образованию крупных государств¹⁰³.

Отечественные дореволюционные ученые придавали географическому фактору огромное значение в сложении политического ядра Русского государства на обширных просторах Восточноевропейской равнины. Не преувеличивая роли природных условий в данном процессе, нельзя и умалять их значение в становлении российской государственности¹⁰⁴. "По речным бассейнам, — писал В.О. Ключевский, — рано обозначились различные местные группы населения и сложились политические области, земли, на которые делилась долго страна"¹⁰⁵.

Восточноевропейская, или Русская, равнина переходит на юге в маловодную безлесую степь, естественным продолжением которой служат пустыни и степи Центральной Азии. Соединяясь через так называемые Урало-Каспийские ворота с Евразией, равнина тянется суживающейся полосой к западу, достигая Азовского и Черного морей. Южнорусские степи с давних времен служили зоной контактов и взаимодействия оседлых и кочевых народов и культур. На протяжении веков создавалась обоюдная "сила географического притяжения", стремление к интеграции как мирными, так и насильственными средствами¹⁰⁶.

Присоединение к Российскому государству новых территорий и их колонизация зачастую проходили по великим речным и отчасти морским путям. Завоевание и освоение громадных пространств Сибири и Дальнего Востока оказалось бы просто невозможным без использования местных водных артерий. Российское проникновение даже в пустынные регионы Средней и Центральной Азии было во многом связано с Каспийским и Аральским морями и крупными реками — Аму-Дарьей и Сыр-Дарьей.

Вдоль побережья и в бассейнах рек издавна возводилась цепь военных линий с крепостями, острогами, зимовьями, дистанционными поселениями и городами, становившимися административными центрами того или иного края. Крупные реки становились границами новых политико-административных образований, а горные хребты и моря пограничными рубежами с сопредельными державами¹⁰⁷.

Природно-географическая среда влияла и на особенности местного территориально-административного устройства. В условиях аридных климатических зон оно определялось пределами земледельческих оазисов и присущей им сеть оросительных каналов. В этом аспекте интересна и определенная зависимость административного устройства от средств коммуникации и размеров соответствующих

территориальных единиц. Давно установлено, что при обширности и удаленности таковых от центра органы местной власти оказывались либо рассредоточенными и слабыми, либо без эффективного государственного контроля, в результате чего особый размах обретали взяточничество, коррупция и разгул бюрократии. Подобная ситуация создавалась повсюду, где ослабевал административный надзор и усиливались сепаратистские настроения¹⁰⁸.

Географическая среда в определенной степени влияла и на функции административных, в особенности провинциальных, учреждений. При этом, чем больше по территории была та или иная административная единица, тем более широкими полномочиями наделялись местные властные инстанции¹⁰⁹. Необходимость расширения их функций диктовалась многими причинами, из которых наиболее важными являлись громадные расстояния и отсутствие мобильных средств коммуникации, главным образом транспорта и связи.

Влияние естественных географических условий на административное устройство регионов проявлялось не только в опосредованной, но и в самой прямой форме. Наличие природных, в особенности рудных и минеральных, богатств обуславливало необходимость учреждения специальных отраслевых ведомств. В частности, потребность в железе, стали, чугуне и других промышленных металлах стимулировала возникновение особых горно-заводских административных округов на Урале и в Сибири. Поэтому характерной чертой этих российских областей стало сочетание территориальных и функциональных органов местного управления.

Природно-географические факторы проявлялись и в других сферах политико-административной системы окраин. Важное значение при этом имело их пограничное положение, что обычно вело к созданию государственных таможен с соответствующим штатом военных и гражданских чинов.

Административная система зависела также от экономического фактора, но его воздействие не было однозначным в многовековом процессе: прагматические расчеты и интересы не играли приоритетной роли на первоначальных этапах образования громадной Российской империи. Даже выгоды от сибирской пушнины и золота имели "незаметное значение", уступая внешнеполитическим и геополитическим целям государства. Поэтому исследователи прошлого видели здесь коренное различие между российской и европейской политикой, направленной прежде всего на "обогащение метрополии за счет заводимой колонии"¹¹¹.

Однако в ходе капиталистического развития экономический фактор обретает все большую весомость. Важную роль наряду с геостратегическими и другими целями начинает играть поиск источников сырья и рынков сбыта. Россия начиная с середины XVI в. вывозила полотно (льняное и парусиновое), поташ, смолу и прочие товары, а взамен ввозились шелковые ткани, сукна и другие текстильные изделия¹¹². В XIX в. отечественные, в частности московские, фабриканты стремятся утвердиться на рынках соседних государств, в особенности в Средней и Центральной Азии. В Хиву, Бухару, Коканд, Туркмению, в Восточный Туркестан вывозятся железная руда, посуда, оружие, сахар, мануфактурные ткани и т.д. Русские предприниматели старались вытеснить с местных рынков западные товары, из которых наибольшим спросом пользовались английские сукна. В то же время Россия импортировала восточные шелка, мерлушки, породистых коней, шерсть, кожи и прочие товары и сырье. Особым спросом пользовался среднеазиатский хлопок, в котором нуждалась интенсивно развивавшаяся текстильная промышленность страны¹¹³. Интересы прогрессирующей российской экономики оказали свое влияние на присоединение к России обширных степей и земледельческих оазисов Средней Азии и Казахстана. Этот процесс сопровождался адаптацией, трансформацией и созданием новых административных единиц в составе Российского государства.

Природный фактор сказывался и на организации и размещении территориально-административных органов. В XIX — начале XX в. в России функционировали

основанные на этом принципе Сибирский и Закавказский комитеты. Существовали также специальные административные органы управления, связанные с использованием природных богатств, управлением средствами связи и транспорта: в частности, в центральном и местном подчинении находилось десять горных областей и ведомств — Уральская, Западно-Сибирская, Восточно-Сибирская, Волжская, Кавказская и т.д.

Географическое, точнее, геостратегическое положение влияло в определенной степени и на круг полномочий высших административных органов власти в регионах. Особое значение при этом имело пограничное положение крупных провинций и областей на южных и восточных рубежах империи. Известно, что сибирские воеводы, туркестанские генерал-губернаторы, кавказские наместники обладали правом поддерживать с царского разрешения внешнеполитические связи с сопредельными государствами.

Формирование новых государственных и административных границ затрагивало многие стороны жизни народов, оказавшихся в составе Российского государства¹¹⁴. Прежде всего это повлекло за собой определенные этносоциальные последствия, но значение данного фактора не было многоплановым. Население присоединенных регионов, в особенности южных и восточных окраин, в ходе разграничения с соседними государствами оказалось раздробленным на части. В других случаях произошел отток части коренных жителей, мигрировавших в сопредельные зарубежные страны. Однако в рамках единой империи шли и интеграционные процессы, сложились новые этнические территории, сформировалась общность разрозненных прежде политически и экономически народов и дисперсных групп населения. Включение неоднородных по уровню общественного строя, хозяйственной жизни и культуре этносов в русло общероссийского рынка позитивно влияло на их историческое развитие¹¹⁵.

В огромной Российской державе административные границы за редким исключением неполностью или совсем не совпадали с этническими территориями и поэтому не были четко обозначены. Особенностью некоторых окраин вместе с тем являлось тождество между административными и родоплеменными образованиями. В этом отношении наглядным примером служат охотничьи и кочевые народы Сибири, Приуралья, Дальнего Востока, Средней Азии, Казахстана, среди которых практиковалась так называемая "улусная система", опиравшаяся на вековые производственные традиции и выборное начало в практике общественно-политической жизни.

После вхождения в состав России кочевые и бродячие "инородческие поколения" Восточной Сибири, Алтая и других территорий региона сохранили принадлежавшие им родовые земли. Всеми делами их внутреннего управления ведали патриархально-родовые общины и утвержденная царским указом особая Степная Дума¹¹⁶. В исследуемом плане значительный интерес представляют и кочевые народы Среднего Поволжья и Южного Урала, присоединенные к России в XVI в. Степное население этого региона было отдано под управление Приказа Казанского дворца, а другая его часть — в основном зауральских башкир — включена в систему управления Тобольской, Верхотурской и прочих уездов Западной Сибири. Башкирское население Уфимского уезда, подчиненное администрации Приказа Казанского дворца, было разделено на четыре области или так называемые дороги¹¹⁷. В это понятие входили кочевые волости, состоявшие из определенного количества родов, именовавшихся аймаками и тобами. Такие волости являлись своеобразными административно-родовыми единицами, которые из-за регулярных сезонных передвижений для выпаса скота были неудобны для управления. Однако по мере оседания номадов на земле кочевые башкирские "дороги" постепенно трансформировались в территориально-хозяйственные организации. Этот процесс сопровождался медленным вытеснением

биев — глав волостей — и заменой их новой служилой знатью — тарханами, которые были непосредственно связаны с русскими властями=118.

Этносоциальный фактор, несомненно, сказался на становлении и развитии политико-административного устройства национальных окраин России, хотя его реальное воздействие проявлялось больше в завуалированной форме, поскольку российская административная система опиралась не на этнический, а территориальный принцип. Концептуальной базой такого подхода служила идея единого и неделимого централизованного государства. Тем не менее между этносоциальным фактором и местным административным устройством обнаруживается прямая и обратная связь.

Функциональный характер и национальный состав аппарата окраинного управления зависел от наличия или отсутствия традиций местной государственности, степени и уровня развития правовых и других норм общественной жизни. Определенное значение имело также геостратегическое, внешнеполитическое и социально-экономическое положение той или иной окраины. Царские власти уделяли, особенно на переходных этапах становления региональной системы управления, большое внимание обеспечению военной безопасности, сбору налогов и выполнению прочих административных функций. Для этого они привлекали обычно представителей местной знати, соблюдая подчас своеобразный паритет в условиях многонациональности и этнической чересполосицы. Знаменательно, что в начале XIX в. в ряде городов Закавказья при избрании депутатов в магистраты учитывалась необходимость равного представительства для населявших их разных национальностей. Депутаты решали хозяйственные вопросы, руководили общественными работами, занимались раскладкой и сбором податей и налогов.

Правительственные органы нередко оставляли неприкосновенными старый порядок управления, в особенности местным сельским населением. Так, в ареале расселения тюркоязычных групп Картли и Кахети сохранялась власть их вождей — агаларов и меликов, но они были подчинены грузинским князьям (моуравам). Однако после ликвидации здесь царской власти Багратидов административный контроль над моуравами стали осуществлять русские чиновники¹¹⁹.

Влияние этносоциального фактора на административное устройство окраин имело свои региональные особенности, в частности в зависимости от времени и условий вхождения того или иного края в состав России. Обычно на раннем этапе, соответствующем эпохе позднего феодализма, регионы просто включались в общероссийскую политико-административную систему. После завоевания, например, Поволжья на коренных "инородцев" (татар, чувашей, мерян, черемисов, вотяков) была распространена та же управленческая практика, которая существовала в центральных областях России. Местная аристократия — "мурзы, князья и татары" — приравнивалась к служилому русскому сословию и соответственно этому получала за службу поместья и вотчины. Но в начале XVIII в. права эти были несколько ограничены: инородческая знать могла владеть землями с "сидящими" на них православными крестьянами лишь при условии принятия христианства¹²⁰.

Этносоциальный фактор наиболее сильно проявлялся в экстремальных условиях, что нередко серьезно отражалось на местной административной системе. Значительный интерес в этом отношении представляет крестьянское восстание 20 — 30-х гг. XIX в. в Закавказье, вызванное социальной и налоговой политикой царских властей. В ответ на это в 1840 г. по указу Николая I принимается новое законодательство по управлению краем. Взамен устаревшей военно-комендантской формы правления была введена система административного деления на губернии, уезды и участки. Были учреждены Грузинская и Имеретинская губернии и Каспийская область с центром управления в Шемахе¹²¹. Заметное возрастание роли этносоциального фактора наблюдалось при трансформациях и изменениях политико-административных принципов управления в национальных окраинах. Особое значение при этом имело введение земства и других форм местного самоуправления в полиэтничных регионах. Классическим примером в

этом отношении служит Тифлис — один из крупных городских центров Закавказья. Выборы в магистрат, проводившиеся здесь в начале XX в., обрели характер своеобразного противостояния кандидатов от трех основных слоев городского населения — грузин, армян и русских. Однако обуславливалось это отнюдь не этническими, а более глубокими, экономическими и социальными причинами¹²².

Другой формой проявления этносоциального фактора в национальных регионах явилось зарождение и развитие нового слоя "иностранческой" бюрократии. Общей тенденцией самодержавной политики на местах было привлечение элиты коренного населения окраин к административному управлению.

Российские государственные учреждения, как известно, разделялись по функциональному признаку на монархические, коллегияльные и смешанные. Закономерностью развития структуры бюрократических ведомств являлось, как это ни парадоксально, то, что при высокой степени централизации их аппарат становился еще более громоздким и разветвленным. В противоположность этому декомпенсационные процессы вели к сокращению и упрощению бюрократической структуры, что было довольно редким явлением в повседневной действительности. Особую категорию составляли и органы самоуправления, которые в специфических условиях страны представляли собой некие полуофициальные учреждения.

Образование многонационального Российского государства сопровождалось постепенным формированием нового маргинального чиновничества. Разумеется, господствующее положение в региональном управлении занимала русская военная и гражданская администрация. Но потребность в тесных повседневных контактах с коренными жителями обуславливала необходимость привлечения к управлению местной феодальной знати и родовых вождей.

В Прибалтике основную роль в местном управлении играли остзейские бароны — представители дворянства немецкого и шведского происхождения. Прибалтийская землевладельческая элита являлась помощником (регирунгсгерат) российских губернаторов. После вхождения в состав России здесь сохранились коллегии выборных дворян (ландратов), контролировавших деятельность администрации и судебных инстанций. Особенностью края было и то, что делопроизводство велось на двух языках — русском и немецком, и это стимулировало появление более многочисленных по сравнению с внутренними губерниями государственных канцелярий¹²³.

Сходный характер носил процесс интеграции и адаптации местных традиционных институтов управления и в Восточном Закавказье после его присоединения к России. В сельских районах Картли и Кахети власть на первых порах осталась у грузинских моуравов, а в юридической практике сохранились так называемые законы царя Вахтанга. Почти не изменились до ликвидации автономий и органы управления в ханствах и других владениях Закавказья и Северного Кавказа. В земледельческих областях этих регионов вся политико-административная система основывалась на территориальном, а в кочевых — на родоплеменном принципах¹²⁴.

Аналогичная, хотя и не тождественная, система управления была введена в Поволжье, на Южном Урале, в Сибири, Казахстане, Средней и Центральной Азии. Здесь, в степной зоне, по-прежнему властвовали вожди и старшины кочевых родов и племен, которые постепенно превращались в опору царской администрации на местах. Представители "иностранческой" знати получали классные чины, жалованье, награды, становились фактически государственными служащими.

Российское законодательство не ограничивало, за редким исключением, право нерусских на поступление в государственный аппарат. Однако в реальной действительности такая возможность была скорее исключением из-за общего низкого уровня грамотности и весьма слабого европейского образования. Кроме того, существовали и прямые запреты на государственную службу для иностранцев, евреев, а также купцов второй гильдии. В дальнейшем иностранцев стали принимать в качестве преподавателей, телеграфистов, специалистов горного и монетного дела. Разрешили

брать на государственную службу и евреев, окончивших университеты со степенью кандидата или с дипломом первой степени. Однако такие случаи в целом были редки, так как существовали ограничения на их прием в высшие учебные заведения¹²⁵.

Представители коренных народов занимали главным образом штатные должности в низовом аппарате местного управления. В средних и верхних эшелонах власти их было мало, особенно на первых этапах после вхождения в состав России. Довольно показательным, что в Поволжье за три века пребывания в составе империи удельный вес чувашского, марийского, удмуртского чиновничества оставался весьма незначительным. Объясняется это ограниченными для широких масс реальными возможностями получить университетское образование. Согласно табели о рангах, к замещению должностей (начиная с VIII — IX класса) допускались только лица с высшим образованием. Поэтому в окраинном государственном аппарате было много служащих, не имевших классного чина и составлявших низшее звено администрации и суда¹²⁶.

Разумеется, удельный вес и состав "инородческого" чиновничества были неодинаковы в разных национальных окраинах России. В то же время бесспорный факт, что оно составляло преимущественно среднюю и низшую ступень местного аппарата управления. Это главным образом — служащие, занимавшие должности надворных советников, коллежских асессоров и т.д. Заметное расширение контингента "чиновничества средней руки" наблюдалось во многих российских провинциях в пореформенное время. Определенные сдвиги в динамике чиновничьих кадров национальных регионов произошли в конце XIX — начале XX в. Местные административные и другие учреждения пополнили выходцы из мещанства и прочих сословий, которых раньше не принимали на государственную службу без аттестата об окончании вуза¹²⁷.

Провинциальный аппарат отличался еще большей, чем в центре, неоперативностью при решении административных и судебных дел. Местное чиновничество нередко занималось волокитой, приписками, затягивало делопроизводство на длительные сроки. Сама же служба в провинциальных органах власти была выгодной, так как маргинальные чиновники получали довольно высокие должностные оклады по сравнению с бюрократией центральных учреждений страны. В Чувашии, например, титулярный советник получал 250 рублей, коллежский советник (чиновник VIII класса) — 300 рублей в год, что превышало жалованье за аналогичную должность в столице¹²⁸.

Царское правительство старалось проявлять определенную гибкость в своей административной политике в национальных регионах страны. Вопреки довольно распространенному мнению, ставка делалась не только и не столько на военную силу, а прежде всего на правовое регулирование местной системы управления. Особое значение это имело в окраинах с многонациональным составом населения. Один из примеров — Закавказье, где издавна впережку и в близком соседстве жили относившиеся к разным этносам и конфессиям народы. Известны случаи, когда русские власти соблюдали принцип их равного представительства в местных городских и сельских органах власти¹²⁹.

Царское правительство нередко проводило такую же политику и в других национальных окраинах. И объяснение здесь не только в чисто политических расчетах: заставляла и необходимость обеспечивать спокойствие и безопасность на границах империи. Вместе с тем следует отметить, что подобная политика носила довольно непоследовательный и противоречивый характер. Самодержавие не заботилось, как правило, о совпадении административно-территориального устройства окраин с реальной картиной расселения коренных народов. Поэтому нередко части одного и того же этноса оказывались в разных воеводствах, губерниях, волостях. Отсутствие фактического соответствия между национальным и территориальным строем

объективно укрепляло государственное единство, но создавало и определенную почву для недовольства местных народов.

Формы административно-территориального управления

В историко-типологическом плане маргинальные регионы империи можно разделить на несколько основных видов или категорий. При этом в генетическом аспекте выявляется ряд приоритетных факторов, влиявших на их формирование и развитие, среди них: внешнеполитическая ситуация, внутреннее положение и направленность правительственного курса на определенном этапе истории. Российские власти в условиях войн и конфликтов с соседними государствами, опасаясь роста национально-сепаратистских тенденций, обычно использовали военно-административные методы управления вновь присоединенными территориями. Наряду с этим, в зависимости от складывающейся геополитической и внутренней обстановки, иногда сохраняли местные традиционные структуры и институты власти.

Определенное влияние на характер административного изменения того или иного региона оказывал также фактор наличия либо отсутствия здесь исторического опыта собственной государственности. Трансформация чаще всего происходила в результате интеграции в общероссийскую политическую систему и в ходе крупных государственных реформ. Перемены в местном административно-территориальном управлении производились и в ответ на национально-религиозные движения и крестьянские восстания. Наглядными примерами могут служить массовые волнения в Поволжье и Закавказье в XVIII—XIX вв. После восстания башкир в 1735 г. произошло изменение и ограничение их родоплеменного самоуправления, их светские и духовные вожди были подчинены российской администрации. Вместо прежних волостных старост избирали от двух до трех старшин, которые последовательно сменяли друг друга каждый год¹³⁰.

Значительную роль в генезисе форм окраинного управления играл стадийный фактор, который обуславливался конкретным временем присоединения того или иного края к России. В Поволжье, на Южном Урале, в Западной Сибири, оказавшихся в составе России еще в XVI в., учреждалась приказная система. Иные виды административного устройства вводились в XVIII — XIX вв. в регионах Прибалтики, Кавказа, Средней Азии, Казахстана. Хотя при всех различиях на этих территориях в основном действовала губернская форма управления.

Административно-территориальная система российских окраин прошла в целом длительный и сложный путь развития, отмеченный двумя основными тенденциями, которые своеобразно перекрещивались, но были разными по своей объективной направленности. Движение к единой модели государственного строя объективно входило в противоречие с подспудным и явным стремлением к административно-региональной автономии. Борьба между этими двумя тенденциями, принимавшая различные формы, достигла пика в начале XX в. — в период революционных бурь и начавшейся первой мировой войны.

Провинциальные воеводства

Наиболее ранней формой местного территориального управления являлось воеводство. Генетически эта практика восходит к времени Московского княжества. Воеводская или наместническая система функционировала уже в XIV — XV вв. в покоренном великими московскими князьями Коми крае¹³¹. В XVI — XVIII вв. воеводства были учреждены в Нижнем Поволжье, на Южном Урале, в Сибири. Поволжско-Приуральский регион управлялся воеводами и находился в ведении Приказа Казанского дворца. Вначале этот приказ управлял всеми землями бывших

Казанского и Астраханского ханств, но по мере присоединения новых территорий его власть была распространена на Приуралье и часть Сибири¹³².

В дальнейшем воеводство обрело более широкий размах, охватив все окраинные территории Российского государства. В XVII в. воеводы обладали уже всей полнотой власти в регионах, собирали налоги, были наделены военно-полицейскими и другими функциями. Наместники окраин обычно злоупотребляли служебным положением, занимались самоуправством и казнокрадством¹³³.

В середине XVII в. воеводам было дано "право суда и расправы и все старомосковское управление, основанное на приказном и бюрократическом начале"¹³⁴. Однако с превращением самодержавия в абсолютную монархию провинциальные наместники и приказы заменяются губернскими и коллегияльными учреждениями. В результате Петровских реформ провинции стали основной административно-территориальной единицей в Российском государстве. Произошло разграничение функций гражданского и военного чиновничества, значительная часть административно-хозяйственных дел была передана из приказов в сословные учреждения, городские магистраты и ратуши¹³⁵.

Воеводская форма управления имела свои региональные и некоторые функциональные отличия. Характерная ее черта — это нечеткость административного деления, зачастую неопределенность границ между воеводствами, приказная чересполосица. Воеводства не имели единообразного управления, строго фиксированных уездов, что объяснялось во многом их этническим составом, природно-географическими условиями, другими причинами. Спецификой некоторых окраинных воеводств являлось сочетание территориально-родовых единиц с новыми российскими административными делениями (волостями, станами, уездами). В XVII — XVIII вв. в Поволжско-Приуральском крае сохранялись еще некоторые трансформированные структуры (в частности, "дороги"), восходящие еще к Ногайской Орде и Казанскому ханству. Наряду с этим возникли новые центры городского типа и "пригородные" уезды с пришлым, главным образом русским, сельским населением. Поселения владельческих крестьян при этом объединялись в станы, а волости заселялись дворцовыми и жившими чересполосно селянами¹³⁶.

Волостные приказы были местными территориальными и общегосударственными учреждениями, функции которых не всегда четко разграничивались, отчего нередко происходило их дублирование. Главную роль в Поволжско-Приуральском крае играл Приказ Казанского дворца. Подчеркнем, что этот регион отличала несколько большая по сравнению с другими централизация властных полномочий. Местным воеводствам предоставлялся некий иммунитет в расходовании денежных и натуральных сборов, шедших на содержание чиновничьего аппарата¹³⁷.

Приказная система Сибири отличалась от поволжско-приуральской тем, что здесь в местном управлении основную роль играл Посольский приказ. В XVI в. восточные районы этого региона находились в ведении Приказа Казанского дворца, но с расширением территории в 30-х гг. XVIII в. управление им было передано в Сибирский приказ.

Провинциальные воеводы помимо административно-хозяйственных и прочих функций были наделены правом дипломатических сношений с Китаем, Монголией, Джунгарией. Сибирское воеводство, обладая многими чертами территориального устройства европейской части страны, также имело свою специфику административного управления. В условиях столь разбросанного и обширного региона наблюдалось сочетание приказов как территориального, так и функционального характера. Особенностью было и то, что воевода мог подчас выполнять и роль центрального органа, например Поместного приказа. Кроме того, в Сибири сложились особые ясачные волости, ежегодная дань с которых постепенно стала рентой за пользование земельными и прочими угодьями¹³⁸.

В XVI — начале XVIII в. в Сибири отсутствовали регламентированное чиновничество, строгая иерархия и субординация административного подчинения. Местные воеводы в отличие от некоторых других наместников не располагали специальными военно-полицейскими формированиями. В крае не было к тому же единого принципа содержания бюрократического аппарата за счет казны, что создавало удобную почву для злоупотребления властью.

Военно-народное управление

Другая категория регионального административного устройства — так называемое народно-военное управление. В специальной исторической литературе вопрос о его генезисе, становлении и развитии остается неизученным. Происхождение этой формы правления, вероятно, связано с воеводской системой, претерпевшей соответствующую трансформацию. Обращает на себя внимание тот факт, что она фиксируется, как правило, на окраинных территориях, присоединенных в результате военных действий. В начале XIX в. такая система получила широкое распространение на Кавказе, где были учреждены военные округа во главе с особыми комендантами — в основном это были офицеры, нередко полковники и даже генералы действующей русской армии, — которые осуществляли не только военные, но и гражданские функции управления. В их компетенцию входили также административно-хозяйственные, судебные и полицейские обязанности. Вместе с тем они имели право отбирать землю либо наделять ею "инородческую" верхушку, что давало возможность воздействовать на местную элиту, низшие и средние звенья региональной администрации¹³⁹.

Военно-комендантская система преимущественно служила формой административного устройства на переходном этапе от временного к стационарному управлению, и поэтому ей был присущ ряд существенных недостатков. Главным образом это выражалось в отсутствии твердо установленных правил судопроизводства, норм сбора налогов и строгого контроля за деятельностью "инородческого" аппарата, что способствовало засилью над местным населением моуравов, ханов, беков и других представителей феодального сословия. В 30-х гг. XIX в. вследствие массового недовольства коренных жителей комендантской системой произошел ряд крупных восстаний в Закавказье. Поэтому в 1840 г. здесь проводится административно-судебная реформа, по которой территория делится на губернии, уезды и участки. Реформа вела к унификации денежной системы, мер и весов, к установлению единого налога, но одновременно плодила бюрократический аппарат¹⁴⁰.

Комендантская форма управления была также введена на Северном Кавказе — в Осетии, Чечне, Ингушетии. Военный и гражданский надзор над краем устанавливали коменданты Моздока, Кизляра, Владикавказа. Верховная юрисдикция в регионе осуществлялась особым Пограничным судом, контролировавшим деятельность родовых судов и расправ, которые судили по обычному праву (адату) и по нормам шариата. Коменданты подчинялись главнокомандующему Кавказской линией, но в самом начале XIX в., после присоединения Грузии к России, гражданское и военное управление краем было сосредоточено в руках начальника Астраханской и Кавказской губерний¹⁴¹.

Рассматриваемая форма административного управления существовала и в других российских окраинах и имела свои подвиды. Своеобразным вариантом являлась кантональная система в Башкирии, введенная в конце XVIII в. для перевода служилых башкир и мещеряков в военное сословие. Немалую роль в ее зарождении сыграло стремление царских властей ослабить накал социального напряжения в Приуралье. Прежде всего надо было сбить волну перманентных восстаний башкир, наивысшей точкой которых стало участие их в пугачевском движении 1773 — 1775 гг. Согласно указу от 10 апреля 1798 г. создается 11 башкирских и 6 мещерякских кантонов. Эта

система, призванная также пополнить малочисленный состав оренбургских и уральских казаков, просуществовала до 1865 г.¹⁴²

Своеобразным аналогом или подвидом изучаемой системы было так называемое военно-окружное управление регионами. Происхождение этого термина, часто упоминающегося в документах, пока остается неясным. Обычно он фигурирует в связи с определенным типом военно-административной власти в национальных окраинах России. Применительно к Северному Кавказу XIX в. военно-окружная система выступает как составная часть военно-народной формы правления. Согласно известному "Положению об управлении Дагестанской областью", начальником этого края мог быть генерал, совмещавший в одном лице военные и гражданские обязанности¹⁴³. Известно также, что с 1860 г. при Главном штабе Кавказской армии существовала особая канцелярия по управлению горским населением региона.

Проведенная спустя три года реформа военно-народной системы почти ничего не изменила в административном устройстве края. В дальнейшем было создано Кавказское горское управление, переименованное затем в военно-народную систему. В 60—70-х гг. XIX в. такая форма административного устройства существовала в Закатальском округе, а также в Дагестанской области, но ее начальник именовался уже губернатором¹⁴⁴.

Система военно-народного правления отмечается и в других российских окраинах, в том числе в Средней Азии и Казахстане. Несомненно, она имела здесь некоторую специфику. В отличие от Закавказья, где этот термин соотносился и основан с горскими народами, здесь он распространялся преимущественно на кочевое население. Однако сущность этого понятия определялась его ведущим смысловым компонентом, выражавшим объединение функций военной и гражданской власти. Кроме того, в нем отразилось и сохранение традиций местных "народных органов"¹⁴⁵. Под "народными органами" имелось в виду управление по старинным родоплеменным обычаям, базировавшимся на "народных" выборных началах, а также судопроизводство по архаическим неписаным законам и шариатским нормам.

Губернии и генерал-губернаторства

Самой распространенной формой административно-территориального устройства России стало губернское управление. Переход к этой системе произошел в процессе Петровских реформ. Однако характер и результаты происшедших тогда перемен далеко не одинаково оцениваются учеными. Ряд авторитетных исследователей полагает, что губернии в функциональном отношении мало чем отличались от прежних воеводств, другие считают, что реформы (в особенности послепетровского времени) повысили роль и значение провинциального управления в форме губерний¹⁴⁶. Прояснению этого дискуссионного вопроса, по нашему мнению, способствует его изучение не только в чисто хронологическом, но и в историко-сравнительном аспекте.

Первые губернии были учреждены начиная с 1708 г. под названиями Ингерманландская, Смоленская, Киевская, Азовская, Казанская, Архангелогородская, Сибирская, Московская. В процессе дробления губерний и дальнейшего расширения пределов Российского государства образовались новые губернии, уезды, волости, изменились их территориальные очертания в результате деления и объединения старых и новых административных единиц. Однако в подавляющем большинстве случаев они не имели четко обозначенных границ и твердого статуса. Произведенная в 1727 г. реформа областного управления несколько упорядочила губернскую систему, а в царствование Екатерины II предпринимаются новые значительные усилия по совершенствованию административного устройства империи. Важное значение при этом имело предоставление губерниям больших, чем прежде, административных полномочий. Властные функции губернаторов особенно усилились в 60-е гг. XVIII в. с введением должности вице-губернатора, назначавшегося им в качестве помощника¹⁴⁷.

В 70 — 80-х гг. XVIII в. центр тяжести местного управления перемещается в губернские палаты и другие провинциальные органы. Несмотря на то что при Павле I значение губернаторов заметно упало, в дальнейшем оно возродилось на более твердой основе. Губернии, делившиеся на уезды и более мелкие территориальные единицы, были подчинены Сенату. Хотя делалось это в целях государственной централизации, реально обернулось ослаблением коллегияльных начал в провинциальном управлении. В царствование Павла I многие из прежних коллегияльных органов были восстановлены, а значение губернаторов сошло почти на нет. Однако при его преемниках губернская форма управления получает дальнейшее развитие и становится основой административно-территориального деления страны. Относительную самостоятельность (особенно в сфере земских учреждений и юриспруденции) в самих провинциях получили уезды¹⁴⁸.

Отмена крепостного права и реформы 60-х гг. XIX в. вызвали настоящий переворот в государственно-административном устройстве и общественной жизни России. Все сословия были уравнены в своих правах, суды отделены от административных органов, уменьшилась правительственная опека, расширилась самодеятельность различных обществ. Однако вместе с тем наметилась тенденция к всемерному укреплению власти губернаторов на местах. В 60 — 70-х гг. XIX в. губернии разделялись на две группы: провинции, где были введены новые административные учреждения, и те, где их не было. Законом от 22 июля 1866 г. губернатор фактически признавался полноправным хозяином в своей провинции: он мог производить общую и экстраординарную ревизию во всех учреждениях на вверенной ему территории, даже если они относились к другим ведомствам страны, отстранять от должности неблагонадежных чиновников, закрывать неправительственные частные общества, городские и прочие клубы¹⁴⁹.

В 1876 г. губернаторам предоставляются полномочия на издание постановлений, имеющих силу местного закона. Власть провинциальных глав особенно усилилась в начале 80-х гг. с переводом отдельных губерний на положение усиленной или чрезвычайной охраны. Губернские власти получили право подвергать аресту до трех месяцев и штрафу до 500 рублей или высылке нежелательных лиц с санкции министра внутренних дел. Глава провинции мог запрещать собрания, закрывать на определенный срок торговые и промышленные заведения¹⁵⁰.

В период кризиса самодержавия на рубеже 70 - 80-х гг. XIX в. генерал-губернаторам вменялось в обязанность доносить о «государственных преступлениях» и мерах по их пресечению в Верховную распределительную комиссию и Министерство иностранных дел¹⁵¹.

Губернатор считался не только главой провинции, но осуществлял надзор за деятельностью полицейских и других карательных органов. То есть функции его носили как бы двойственный характер. В его обязанности входило обеспечение внутренней безопасности, обнародование государственных законов, издание собственных указов и постановлений. Однако самой важной функцией оставался контроль за деятельностью провинциальных органов, учреждениями общественного и сословного управления и должностными лицами. По правительственному циркуляру 1876 г. он мог издавать законы, но лишь касающиеся «местного благочиния и правопорядка». Губернаторы, при всем разнообразии служебных обязанностей, являлись высшими главами власти на местах¹⁵².

Губернская система России рассматриваемого периода по структурным и функциональным параметрам не была единой прежде всего потому, что наряду с провинциями, управляющимися по общероссийским правилам, существовали и губернии с особым статусом. В XIX — начале XX в. в Сибири таковых насчитывалось четыре, в Царстве Польском — десять, а на Кавказе — семь¹⁵³.

Губернии различались между собой и по территориальным параметрам, причем большинство из них не имели достаточно четких административных границ.

Разумеется, и состояли они из неодинакового числа уездов и волостей, закрепленных в качестве низших административных единиц еще во времена Екатерины II.

В конце XIX — начале XX в. границы подвластных губерниям административных единиц могли быть изменены лишь в законодательном порядке. Новые рубежи между уездами и волостями устанавливались и исправлялись земскими собраниями. Хотя провинции зачастую не имели строго обозначенных границ, но с течением времени происходила как бы их "легитимизация в общественном сознании"¹⁵⁴.

Губернии отличались числом своих административных единиц и соответственно общим количеством населения. Так, в Эстляндии насчитывалось четыре уезда, а в Черниговской губернии их было пятнадцать. Пестрой выглядела и демографическая картина в окраинных провинциях, особенно в европейской и азиатской частях страны. В среднем количество обитавшего в провинциях гражданского и военного населения колебалось в пределах от 3 тыс. до 20 тыс. человек.

Особенности губерний обуславливались историческими, политическими и социальными причинами. В Прибалтике, например, долго по сравнению с другими регионами сохранялись традиционные органы управления. После вхождения этого края в состав России продолжали действовать привилегии местной дворянства, основанные на средневековом рыцарском праве времен Ливонского ордена и шведских законах XVII в.

Если взять Сибирь, то губернаторы здесь осуществляли не только общие, но и специфические обязанности по политическому надзору за местными ссыльными¹⁵⁵.

Территории российских губерний нередко частично либо полностью совпадали с особыми ведомственными округами. Речь идет о специальных округах, связанных с таможенной службой, дорогами и транспортом, горной добычей и т.п. Располагаясь в пределах тех или иных губерний, они управлялись своими министерствами -- внутренних дел, путей сообщения и другими.

Российские провинции — губернии — могли пространственно совмещаться с другими административными и территориальными подразделениями — округами и крупными областями. Такие административные единицы существовали на Кавказе, в Туркестанском и Степном крае, в Закаспии, на Украине, Северном Кавказе (Область Войска Донского, Закавказский округ). Однако в противоположность губерниям это были преимущественно военно-административные образования.

Губернская форма управления, в особенности в первой половине XVIII в., имела не только положительные, но и определенные негативные черты. Обширность провинциальных территорий, неуккомплектованность маргинального аппарата достаточно подготовленными кадрами чиновников, слабый государственный контроль создавали условия для всяческих злоупотреблений. "Казнокрадство и взяточничество, — отмечал Ю. Готье, — в самых простых, хотя и разнообразных их формах были привычным и обыкновенным явлением"¹⁵⁶

Историческая динамика провинциального управления находилась в тесной связи с эволюцией политического строя России. В ее развитии отразились также изменения, происходившие в социальной, этнодемографической и других сферах жизни страны. Прослеживается, в частности, связь процесса отмирания сословно-представительных органов на местах с переходом от самодержавия к абсолютистской модели государственной власти. Выявляется и общая тенденция все более усиливающейся централизации административной власти и нивелирования региональных отличий. В историко-генетическом плане обнаруживается также медленное, неравномерное, но все же неуклонное разграничение военных и гражданских функций местной власти. Однако военное сословие продолжало играть важную роль в государственном управлении, что можно отнести к одному из исторических феноменов России.

В XIX — начале XX в. наряду с губернаторствами законодательно и практически оформляется и так называемое генерал-губернаторство как форма провинциального управления. Генерал-губернаторы упоминаются еще в XVIII в., причем говорится о

том, что они управляли несколькими провинциями¹⁵⁷. Однако довольно долго не было четко обозначенного юридического определения этого административного понятия. Генерал-губернаторы вначале приравнивались к наместникам, имевшимся лишь в некоторых губерниях. Выполняя преимущественно роль посреднической инстанции между центром и провинцией, генерал-губернаторы назначались обычно в столице и крупных городах. Однако правовая неясность и расплывчатость их статуса являлись постоянным источником межведомственных конфликтов, связанных с региональным управлением. Тем не менее примерно к концу XIX в. институт генерал-губернаторства утвердился в качестве промежуточного звена между губернскими учреждениями и центральными министерствами¹⁵⁸. Генерал-губернаторы могли по личному ходатайству получить от императора право на вмешательство в дела управления того или иного края. Однако в начале XX в., в ходе реформ и бурных революционных событий, они лишились этого преимущества¹⁵⁹.

Генерал-губернаторы, заведовавшие одной или несколькими провинциями, имели особые права и обязанности. Прежде всего, они обладали привилегией непосредственной апелляции к царю, от которого могли получить особые указания и поручения. Кроме того, введение новых законов в центре и на окраинах империи обычно согласовывалось с ними, чтобы заручиться поддержкой, их мнение в первую очередь учитывалось при представлении к должностным званиям и правительственным наградам¹⁶⁰.

Практика введения генерал-губернаторской формы правления нередко была связана с чрезвычайной международной и внутренней обстановкой. Генерал-губернаторства подчас претерпевали изменения границ и административную перестройку, некоторые из них упразднялись, а взамен создавались новые территориальные образования. Царь-реформатор Александр II упразднил целый ряд провинций: Харьковскую, Новороссийскую, Оренбургскую, Витебскую, Прибалтийскую, Западно-Сибирскую. Вместо них в 70—90-х гг. XIX в. учреждаются Варшавское, Амурское, Туркестанское генерал-губернаторства, а в начале XX в. восстанавливается Прибалтийское генерал-губернаторство¹⁶¹. Сами генерал-губернаторы стали "главными блюстителями неприкосновенности верховных прав самодержавия, пользы государства и точного исполнения законов и распоряжений правительства"¹⁶².

Функции российских генерал-губернаторов в значительной мере определялись интересами внутренней безопасности, борьбой с инакомыслием и сепаратизмом окраин. После революции 1848 г. Николай I специальной инструкцией предписал генерал-губернаторам содействовать воспитанию юношества "в духе чистой веры, доброй нравственности, в чувствах преданности к престолу и отечеству". Строгий надзор не ограничивался их контролем за общественными настроениями, а распространялся даже на некоторые сферы производства, например сельское хозяйство¹⁶³.

Генерал-губернаторы провинций осуществляли прямой и косвенный надзор над местной администрацией и другими органами власти. В первую очередь им подчинялись губернские правления, начальники уездов, губернские присутствия (канцелярии), полицейские управления, земские начальники и т.д. В их обязанности входил также контроль (с правом инспекции) над казенными палатами, земледельческими управами, отраслевыми департаментами государственных имуществ, налоговыми и прочими ведомствами. В порядке общего надзора они имели право при необходимости производить ревизии находящихся на территории их провинций отраслевых учреждений, связанных с горным и монетным делом, лесным и сельским хозяйством, соляными промыслами и т.п. Генерал-губернаторы имели полномочия и на контроль над учреждениями, в административном порядке им не подчиненным. В эту категорию входили контрольные палаты, отделения и конторы

центральных банков, таможи, высшие учебные заведения, жандармские управления, общественные судебные места и присутствия¹⁶⁴.

Генерал-губернаторы являлись местной кассационной инстанцией по судебным делам, рассмотренным волостными судами, земскими начальниками и городскими судами. В их обязанности входило и председательствование в заседаниях судебного отдела губернского присутствия. Губернские правления находились сначала в подчинении Сената и относились ведомственно к Министерству иностранных дел, но затем фактически превратились в административные органы, контролировавшиеся губернаторами¹⁶⁵.

Они состояли из двух основных инспекций — общего присутствия и канцелярии. Присутствия возглавляли губернаторы, а канцелярии — вице-губернаторы. В общем присутствии кроме глав провинций и их заместителей входило не менее двух советников, ассессоры, врачебные и тюремные инспекторы, губернские инженеры. Канцелярии состояли из глав отделений соответственно с числом представителей общего присутствия.

Губернская система за двести с лишним лет своей истории испытала ряд изменений, прошла через фазы подъема и спада. Эта форма управления была, несомненно, более прогрессивна по сравнению с приказным устройством, имела синтезную структуру, поскольку в ней сочетались монархические и коллегиальные принципы¹⁶⁶. В составе губернских управ существовали инстанции, рассматривавшие административные дела первого разряда и являвшиеся совещательными органами при генерал-губернаторе. Административные дела второго порядка решались губернаторами, вице-губернаторами и советниками.

По мере бюрократизации государственного аппарата губернская форма все более утрачивала свою первоначальную сущность и значение. Канцелярское делопроизводство становилось громоздким и медлительным. В рамках самой этой системы происходили перманентные изменения, отражавшие соответствующие перемены в государственном и общественном развитии. В первую очередь она реагировала на изменения курса внутренней политики и вытекавшие из него практические задачи. Весьма показательным, что широкое распространение земства и других форм местного самоуправления было тесно связано с процессами общественно-политической либерализации в условиях роста капиталистических отношений в стране. В противоположность этому в периоды наступления реакции происходила милитаризация административного, в особенности маргинального, аппарата.

В исторической трансформации губернской системы важное значение имело развитие местного самоуправления — со своими особенностями во времени и пространстве. В пореформенный период самоуправление имело ограниченный, преимущественно сословно-представительный характер. Отличительной чертой этого института было слабое, неравномерное распространение и фактическая включенность в систему официальных учреждений. Земская форма управления существовала в основном в центральных и некоторых других регионах страны. Однако в начале XX в. "управление земским хозяйством" распространяется на целый ряд губерний Белоруссии, Украины и других окраин России. Это была попытка частичной административной централизации на местах за счет расширения функций провинциальных органов власти¹⁶⁷.

После отмены крепостничества губернские и уездные земские учреждения получили значительные полномочия в системе административно-территориального управления. Распределительными органами провинциального самоуправления стали земские собрания, надзор за решениями которых осуществляли губернские земские управы и особые комиссии. Земское управление находилось в руках дворян и осуществлялось под непосредственным контролем губернаторов. В его компетенцию входили дела народного образования, здравоохранения, благотворительности и попечительства, а также ведение местными путями сообщения, торговлей и

промышленностью, раскладкой налогов и повинностей, расходами на содержание администрации и суда. Однако, как уже говорилось ранее, земские органы не получили распространения в подавляющем большинстве национальных регионов, что можно во многом объяснить отсутствием сословно-представительных институтов (во второй половине XIX в. они существовали лишь на Украине, в Области Войска Донского, в Бессарабии, в Уфимской губернии). Зато органы дворянского самоуправления были повсеместно распространены в губерниях и уездах Прибалтики.

В начале XX в. органы городского самоуправления появляются на Кавказе, в Средней Азии и других окраинах России. Находясь под контролем губернских властей, они занимаются главным образом решением хозяйственных дел. Хотя магистраты считались общесословными органами, но "имущественный ценз сделал их городским самоуправлением состоятельных классов"¹⁶⁸.

Институт самоуправления имел свои региональные отличия, в особенности в европейской и азиатской частях России. Местное самоуправление разделялось на три главные категории: земское, городское и волостное. В западных губерниях — в Финляндии, Царстве Польском, Прибалтике — сохранялись органы сословно-дворянского самоуправления, функционировавшие наряду с городским и приходским общественным управлением. В других же окраинах — это были органы городского самоуправления и основанные на выборных началах сельские общины¹⁶⁹.

Система волостного общественного управления действовала не только в оседлых, но и в кочевых районах и областях. Она существовала у башкир, киргизов и других народов Приуралья, Средней Азии, Казахстана, Сибири. Деление степного населения на округа, уезды и волости покоилось на родоплеменном принципе. При этом понятие рода нередко совпадало с волостью как административной единицей. Кочевые волости состояли из более мелких делений — аулов, стойбищ, аймаков, тоб и т.д. В основе этой общинно-волостной системы лежало не только выборное начало, но и нормы обычного права. Вместе с тем у кочевников и "бродячих инородцев" были и конфессиональные суды, и расправы, выносившие приговоры по законам шариата, ламаизма и т. п. Окружное и волостное самоуправление в степных регионах характеризовалось постепенной инфильтрацией общероссийской административной системы. Наряду с традиционными выборными органами здесь появляются окружные приказы, судебные палаты и управы, основная функция которых — рассмотрение и утверждение решений народных собраний и выборных сходов. Окружные приказы и другие административные органы следили за соответствием таких решений официально утвержденным правилам волостного управления, занимались учетом и переписью местного населения¹⁷⁰.

В окружной и волостной системе управления важную роль играли старшины и другие выборные должностные лица старой и новой администрации. Нередко они фактически являлись наследственными предводителями кочевых общин. Старшины выполняли роль посреднической инстанции между царскими властями и коренными жителями. Через них проводилась административно-хозяйственная деятельность, осуществлялась охрана общественного порядка.

Органы самоуправления не стали основой административно-территориального управления в России в отличие от ряда европейских стран. Сама форма выборного общественного управления объективно находилась в противоречии с абсолютистской моделью верховной государственной власти. Однако после Февральской революции происходит расширение ареала и функций местного самоуправления на окраинах государства¹⁷¹. Главным образом это было связано с демократизацией страны, сопровождавшейся децентрализацией системы провинциального управления. Временное правительство искало в земстве и других видах самоуправления решение обострившегося и вставшего в повестку дня национального вопроса¹⁷². Самоуправляющиеся учреждения рассматривались как основа для реформирования и предоставления регионам исполнительных и законодательных прав. Предполагалось

расширение полномочий местных органов власти, административная децентрализация и создание политических автономий с правом собственного законотворчества. Временное правительство намеревалось провести реформу административного устройства окраин, ввести здесь органы демократического самоуправления. Однако слабость и неорганизованность новых российских властей не дали возможность остановить вал национальных движений и регионального сепаратизма в форме областничества. Российская империя оказалась на пороге Октябрьской революции.

Наместничества окраинных территорий

В общероссийской системе политико-административного устройства немалую роль сыграло так называемое наместническое управление. Хотя генезис и конкретные подтипы российского наместничества мало изучены в современной исторической науке, можно тем не менее утверждать со всей определенностью, что одной из важных причин развития этой формы административно-ведомственного управления стало расширение империи за счет новых территорий. С точки зрения исторической семантики само это понятие, вероятно, восходит к периоду формирования и развития централизованной Российской державы. В Петровское время обозначаются новые контуры этого административного устройства, когда представление о старом наместничестве в форме воеводства переносится на губернское управление. Интересно отметить, что в манифесте Петра I, датированном 1702 г., по существу, не проводится различие между наместничеством и губернаторством¹⁷³. В дальнейшем термин "наместник" продолжает существовать наравне с должностным званием губернатора и генерал-губернатора, но фактически выступает в качестве освященного исторической традицией почетного титула¹⁷⁴. В царствование Екатерины II по мере увеличения числа провинций зарождается практика объединения нескольких губерний в одно наместничество. Такие крупные административные единицы именовались также генерал-губернаторствами, во главе которых стояли высшие командные военные чины¹⁷⁵. Известен факт, когда в 1783 г. губернии Лифляндия и Эстляндия были объявлены наместничествами. Прибалтийский край делился на Рижскую и Ревельскую губернии, переданные под верховное управление наместника, поэтому местная администрация была подчинена ему на тех же основаниях, что и в других провинциях России.

В 70 — 90-х гг. XVIII в. российские наместники управляли Восточной и Западной Белоруссией, куда входили Могилевская, Виленская, Слонимская губернии, а в центральных областях была образована Минская губерния.

В царствование Екатерины II в качестве наместников обычно назначались видные сановники и вельможи, пользовавшиеся доверием императрицы. Нередко им давались чрезвычайные властные полномочия для рассмотрения гражданских и иных дел. Государство отпускало значительные денежные средства на содержание наместников, предоставляло им стражу для почетных случаев и личной охраны¹⁷⁶.

Наместническая форма правления имела своей главной целью укрепление государственной власти на местах путем централизации административной системы. В большинстве своих конкретно-исторических проявлений эта система была направлена также на подрыв основ местного сепаратизма и национальных движений.

В 1782 г. наместники были поставлены во главе почти всех провинциальных учреждений и наделены полномочиями генерал-губернаторов. Фактически они оказались неподвластны Сенату и подчинялись лично царю. В период правления Павла I должность наместника в большинстве центральных и окраинных губерний страны была упразднена¹⁷⁷. В истории российского наместничества можно выделить условно три крупных периода. Первый относится примерно к XV — XVII вв., когда наместничество часто выступало в виде особого воеводского правления. Второй этап приходится на XVIII столетие, когда эта форма провинциального устройства

сосуществует и фактически совпадает с губернским и генерал-губернаторским управлением. Широкое распространение наместничество получает при Екатерине II, что было связано с ростом количества губерний и необходимостью концентрации государственной власти, ослабленной в результате крестьянских волнений и пугачевского бунта. Третий период хронологически можно отнести примерно к середине XIX — началу XX в., когда происходит возрождение наместничества в новом специфическом виде. Реанимация такой практики была обусловлена рядом причин, среди которых наиболее важное значение имело нарастание внутреннего социально-политического напряжения.

Наместничество как форма политико-административного устройства существовало в целом ряде окраин Российского государства. Помимо Украины, Белоруссии, Молдавии оно было введено в Прибалтике, Великом княжестве Финляндском и Царстве Польском. В XIX — начале XX в. режим особого наместничества с элементами административной автономии был установлен в Сибири, на Дальнем Востоке и на Кавказе¹⁷⁸. Свое наиболее яркое проявление эта форма управления нашла в Кавказском наместничестве того времени.

В историко-типологическом плане можно выделить два подвида наместнической формы управления на Кавказе: первый хронологически относится к более раннему, а второй — к более позднему периоду. В конце XVIII в. на Северном Кавказе и в Закавказье начинается крупная политико-административная перестройка. В 1785 г. в областях Степного Предкавказья царь особым указом учреждает первое Кавказское наместничество. Новая форма управления краем имела типичное для центральных областей страны административно-территориальное устройство. Наместническое управление было введено и в высокогорных районах — Кабарде, Осетии, Чечне, Ингушетии. В период русско-турецкой войны 1768 — 1774 гг. вводится должность пристава для надзора над Кабардой и некоторыми другими областями Северного Кавказа. В конце XVIII в. был установлен строгий военно-административный контроль над всеми народами Центрального Кавказа¹⁷⁹.

Первое Кавказское наместничество функционально и структурно почти не отличалось от общероссийской системы провинциального управления, однако имело характерные черты военно-пограничного режима. Сенатским указом административным центром Кавказского наместничества был определен Екатеринодар. В наместничество вошли не только кавказские территории, но и оказавшиеся еще в XVI в. в составе империи земли бывшего Астраханского ханства. Кавказский наместник имел звание "главнокомандующего войсками и осуществлял все руководство над гражданской властью"¹⁸⁰.

В 20 — 30-х годах XIX в. в условиях начавшегося освободительного движения кавказских горцев происходит смена гражданской и военной администрации в крае. Вся полнота власти сосредоточивается в руках Главноуправляющего (одновременно главнокомандующего русскими войсками на Кавказе)¹⁸¹. В 1844 г. эта должность упраздняется и образуется второе Кавказское наместничество, просуществовавшее с некоторым перерывом (с 1883 по 1905 г.) почти до Октябрьской революции. Кавказский наместник обладал довольно широкими правами военного и административного управления регионом. Очевидно, потерпев неудачу в деле централизации местного управления, царское правительство взяло тогда курс на предоставление некоторой политико-административной самостоятельности на Кавказе.

В сущности, это была особая форма власти на подведомственной территории, игравшая роль своеобразного центрального органа в регионе и обладавшая функциями министерства¹⁸². Особая канцелярия при наместнике пользовалась всеми правами центрального министерства¹⁸³.

В середине 40-х гг. XIX в. происходит оформление военно-административного аппарата управления Кавказским наместничеством, который по своей структуре очень напоминал министерское ведомство. Канцелярия наместника, состоявшая из

назначавшихся самим императором чиновников, выполняла и функции надзора над всей местной администрацией и судебными органами. Наместнику подчинялись начальники округов, главы ведомств путей сообщения, учебные, дорожные и строительные комиссии и другие учреждения края¹⁸⁴.

В Кавказском наместничестве сочетались властные гражданские и военные прерогативы управления под верховным контролем царского правительства. В этой своеобразной форме правления причудливо сливались принципы единоначалия, элементы административной автономии и высшего бюрократического органа типа центрального министерства. Однако автономные начала власти наместника оказывались сильно ограничены, поскольку существовавшие при нем особый совет и канцелярия были подконтрольны императору и подотчетны Государственному совету. В идеале кавказский наместник как бы выполнял функции "коллективного министерства", но в реальности должен был подчиняться центральному правительству.

В середине XIX в. Кавказское наместничество было подчинено вновь созданному Кавказскому комитету на правах особого министерства, входившего в Государственный совет. Затем происходит сокращение его военных и гражданских функций управления. После разгрома мюридизма царское правительство взяло курс на ликвидацию Кавказского наместничества, утратившего свое прежнее значение, и в 1882 г. его упраздняют вместе с Кавказским комитетом.

Под воздействием первой русской революции Кавказское наместничество вновь возрождается. Опасаясь новых национальных потрясений в крае, правительство назначило в 1905 г. в качестве наместника графа И.И. Воронцова-Дашкова. Новый глава военной и гражданской власти региона сохранил все прежние "объединенные полномочия всех министров на Кавказе". Согласно царскому указу от 26 февраля 1905 г., наместник становился членом Государственного совета и Комитета министров. Однако парадокс заключался в том, что местные органы власти не были изъяты из подчинения центральных министерств. В то же время глава кавказской администрации наделялся правом по своему усмотрению проводить в жизнь министерские циркуляры и распоряжения или выносить их на рассмотрение в Комитет министров. Одновременно, по этому же указу, из подчинения наместника изымались учреждения государственного банка и центральных контрольных и судебных инстанций, по отношению к которым он пользовался правами министра юстиции.

В предоктябрьское время, в условиях перехода от абсолютизма к конституционно-монархическому строю, российские наместники лишились представительства в упраздненном Совете министров и Государственном совете. Вместе с тем наместники (в том числе и кавказский) сохранили право на карательные и чрезвычайные меры. В случае необходимости они могли наказывать и даже высылать в административном порядке провинившихся.

Сравнительно-исторический метод, таким образом, дает возможность проследить основные черты, особенности и типологию политико-административной системы России. Применение его позволяет определить уровни властных и управленческих структур в их вертикальном и горизонтальном срезе, механизм взаимодействия и субординации. Выявляются и главные тенденции становления, развития и эволюции исследуемой системы (пути исторической адаптации и синтеза традиционных и новых форм управления на окраинах империи и т.д.). По нашему твердому убеждению, компаративный анализ может быть с успехом применен и в дальнейших изысканиях по истории многонационального Российского государства.

Примечания к главе VIII

¹ *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1969. С. 8.

- ² Медушевский А.Н. Административные реформы в России XVIII -- XIX вв. в сравнительной исторической перспективе. Научно-аналитический обзор. М., 1990. С. 9 -- 12.
- ³ Градовский А.Д. История местного управления в России. СПб., 1868. С. 3 сл.; История государственных учреждений России XVI -- XVII вв. М., 1991. С. 2.
- ⁴ Подробнее см.: Коркунов М. Русское государственное право. М., 1901. Т. 1.
- ⁵ Анисимов Е.В. Самодержавие в системе государственной власти // Реализм исторического мышления. Проблемы отечественной истории периода феодализма. М., 1991. С. 20.
- ⁶ Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978. С. 106.
- ⁷ Сенцов А.А. Развитие формы Российского государства в XIX в. // Известия Высших учебных заведений. Правоведение. М., 1980. 4.
- ⁸ См.: Шмидт С.О., Гутнова Е.В., Исламов Т.М. Абсолютизм в странах Западной Европы и России (опыт сравнительного изучения) // Новая и новейшая история. М., 1987. 3. С. 42--58.
- ⁹ Конституционное государство. Сборник статей. СПб., 1905. С. 1-- 41.
- ¹⁰ Там же.
- ¹¹ Бердяев Н. Судьба России. М., 1990. С. 13.
- ¹² Медушевский А.Н. Административные реформы в России XVIII -- XIX вв. в сравнительной исторической перспективе. С. 12.
- ¹³ Там же. С. 30-31.
- ¹⁴ Анисимов Е.В. Самодержавие в системе государственной власти. М., 1991. С. 29.
- ¹⁵ См.: Государственные учреждения России XVI -- XVIII вв. С. 5; Абсолютизм в России (XVII - XVIII вв). М., 1964; Шмидт С.О. Становление российского самодержавия. М., 1973.
- ¹⁶ Реформы второй половины XVII -- XX в. Подготовка, проведение, результаты. М., 1989. С. 64-83; Медушевский А. Реформы Петра Великого в сравнительно-исторической перспективе // Вестник высшей школы. М., 1990. 3. С. 65--72.
- ¹⁷ См.: Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978.
- ¹⁸ См.: Витте С.Ю. Самодержавие и земство. СПб., 1914.
- ¹⁹ Конституционное государство. С. 40.
- ²⁰ Медушевский А.Н. Административные реформы в России XVIII -- XIX вв. в сравнительной исторической перспективе. М., 1990. С. 7.
- ²¹ Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. С. 105.
- ²² Там же. С. 11.
- ²³ Градовский А.Д. Собр. соч. Т. VIII. С. 1 -- 8.
- ²⁴ Там же. С. 129 -- 130.
- ²⁵ См.: Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. Т. 11; Чичерин Б. Курс государственной науки. М., 1898. Т. III.
- ²⁶ Градовский А.Д. История местного управления в России. СПб., 1868. Т. 1. С. 2 сл.
- ²⁷ Медушевский А.Н. Реформы Петра Великого... С. 65 -- 72; Градовский А.Д. Собр. соч. Т. VIII. С. 25.
- ²⁸ Полное собрание законов Российской империи, 2-е собрание (далее -- ПСЗ-2). Т. VI. № 4870.
- ²⁹ Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. С. 24.
- ³⁰ Градовский А.Д. Собр. соч. Т. VIII. С. 27.
- ³¹ Блинов А. Губернаторы. Историко-юридический очерк. СПб., 1905. С. 2;

Готье Ю. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II., М., 1913, Т. 1. С. 18; Карнович Е. Русские чиновники в былое и настоящее время. СПб., 1897. С. 10—22.

³² Полное собрание законов Российской империи, 1-е собрание (далее ПСЗ 1). Т. 20. № 14392.

³³ Блинов А. Губернаторы. Историко-юридический очерк. СПб., 1905. С. 148.

³⁴ Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. С. 56.

³⁵ Царский указ о создании Третьего отделения был издан 15 апреля 1846 г.

³⁶ Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. С. 250.

³⁷ Там же.

³⁸ Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870 -- 1880 гг. М., 1964. С. 155.

³⁹ ПСЗ-1. Т. 25. №26803.

⁴⁰ Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. С. 258.

⁴¹ Сенцов А.А. Развитие формы Российского государства в XIX в. // Известия Высших учебных заведений. Правоведение. М., 1980. 4. С. 88--93; Кожяхментов Г.З. Представительство и участие народов Туркестана и Казахстана в Государственной Думе // Известия АН Казахской ССР. Серия "Общественные науки".

⁴² Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. С. 293.

⁴³ Там же. С. 332 337.

⁴⁴ Евреинов Г. А. Национальные вопросы инородческих окраин России. Схема политической программы. СПб., 1908. С. 25.

⁴⁵ Разумеется, отдельные вопросы этой сложной темы затрагивались в некоторых работах отечественных и зарубежных исследователей, а также в ходе научных дискуссий, однако главным образом они касались отдельных периодов истории российской государственности.

⁴⁶ Подробнее см.: Русское централизованное государство: Образование и эволюция в XV-- XVIII вв. М., 1980.

⁴⁷ Градовский А.Д. Собр. соч. Т. VIII. С. 186 ел.

⁴⁸ Данным термином обозначались этнические территории, обладавшие правом на осуществление государственной власти в автономных республиках, областях и национальных округах в составе союзных республик СССР // Большая Советская Энциклопедия. М., 1970. Т. 1. С. 162.

⁴⁹ Энциклопедический словарь. Изд. Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. СПб., 1890. Т. 1. С. 126; Энциклопедический словарь Русского библиографического института. Гранат. М., 1890. Т. 1. С. 26-- 331.

⁵⁰ Большая Советская Энциклопедия. Изд. 3-е. М., 1968. Т. 1. С. 162.

⁵¹ См.: Тряпкина Н.И. О проблеме восточной деспотии // Двадцать вторая научная конференция "Общество и государство в Китае". Ч. 2. М., 1990. С. 31 33.

⁵² Преображенский П. С Калмыкия в первой половине XVII в. Принятие калмыками русского подданства. М., 1963. С. 14.

⁵³ В конце XIX -- начале XX в. Калмыкия в административном отношении была включена в состав Астраханской и Ставропольской губерний.

⁵⁴ История народов Северного Кавказа (конец XVIII в. -- 1917 г.). М., 1988. С. 11.

⁵⁵ Государство и государственные учреждения дореволюционного Дагестана Махачкала, 1989. С. 55.

⁵⁶ История народов Северного Кавказа (конец XVIII в. -- 1917 г.). С. 20-- 21.

⁵⁷ Государства и государственные учреждения дореволюционного Дагестана. С. 140; История народов Северного Кавказа. С. 279-- 280.

⁵⁸ Иваненко В.Н. Гражданские учреждения Закавказья. С. 281, 330, 331.

- ⁵⁹ *Дубровин Н.* Закавказье от 1803--1806 гг. СПб., 1866. С. 465.
- ⁶⁰ *Мильман А.* Политический строй Азербайджана в XIX -- начале XX в. Баку, 1966. С. 40-- 45.
- ⁶¹ *Иваненко В.Н.* Гражданские учреждения Закавказья. С. 129.
- ⁶² *Мильман А.* Политический строй Азербайджана в XIX -- начале XX в. С. 63.
- ⁶³ АКАК. Т. II. 803; Т. XI. 223.
- ⁶⁴ *Иваненко В.Н.* Гражданские учреждения Закавказья. С. 65, 72, 95 -- 96.
- ⁶⁵ АКАК. Т. VI. Ч. I. 989.
- ⁶⁶ *Алиев Б.Г.* Союзы сельских общин Дагестана в XVIII -- первой половине XIX в. Л., 1990.
- ⁶⁷ Государства и государственные учреждения Дагестана. С. 5.
- ⁶⁸ *Иваненко В.Н.* Гражданские учреждения Закавказья. С. 49.
- ⁶⁹ Там же. С. 245, 268; Государства и государственные учреждения Дагестана. С. 78 -- 82.
- ⁷⁰ История народов Северного Кавказа. С. 114.
- ⁷¹ *Градовский А.Д.* Начала русского государственного права. Т. 1. С. 134;
Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 1. С. 141 -- 153.
- ⁷² Финляндия / Под ред. Д.Протопопова. СПб., 1898. С. 40.
- ⁷³ Финляндская окраина России. Вып. II. С. 588.
- ⁷⁴ Там же. С. 62; Финляндия. СПб., 1898. С. 91-- 99.
- ⁷⁵ *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. С. 253-- 254, 337.
- ⁷⁶ *Карьев Н.* Исторический очерк представительных учреждений в Западной Европе // Конституционное государство. С. 38.
- ⁷⁷ *Евреинов Г.А.* Национальные вопросы инородческих окраин России. СПб., 1908. С. 5.
- ⁷⁸ *Сенцов А.А.* Национально-государственное устройство России накануне Октября 1917 г. // Советское государство и право. М., 1990. № 10. С. 118 -- 119.
- ⁷⁹ Там же. С. 119.
- ⁸⁰ *Алексеев П.* Национальная политика Временного правительства в Туркестане в 1917 г. // Пролетарская революция. 1928. № 8. С. 107 120.
- ⁸¹ *Сенцов А.А.* Национально-государственное устройство России накануне Октября 1917 г. // Советское государство и право, 1990. № 10. С. 119-- 125.
- ⁸² *Эмер де Виттель.* Право народов или принципы естественного права, применяемые к поведению и делам наций и суверенов. М., 1960. С. 5.
- ⁸³ *Пайчадзе Г.Г.* Георгиевский трактат. Тбилиси, 1983. С. 148-- 154.
- ⁸⁴ *Губаревич-Радобильский А.* Экономический очерк Бухары и Туниса. Опыт сравнительного исследования двух систем протекторатов. СПб., 1905. С. 3.
- ⁸⁵ Там же. С. 90.
- ⁸⁶ Энциклопедический словарь. Изд. Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. СПб., 1898. Т. 50. С. 509; Большая Советская Энциклопедия. М., 1975. Т. 21. С. 357.
- ⁸⁷ См.: Георгиевский трактат. Договор о вступлении Грузии под покровительство России. Тбилиси, 1983.
- ⁸⁸ Материалы по истории политического строя Казахстана. Алма-Ата, 1960. Т.1. С. 12-- 18; *Сулейменов Б.С., Басин В.Я.* Казахстан в составе России в XVIII -- начале XX в. Алма-Ата, 1981. С. 37-- 47.
- ⁸⁹ История Казахской ССР с древнейших времен до наших дней. Алма-Ата, 1979. Т. III. С. 128; *Шахматов В.В.* Внутренняя Орда и восстание Исатая Тайманова. Алма-Ата, 1946. С. 19 сл.
- ⁹⁰ *Дулов В.И.* Присоединение Тувы к России в 1914 г. // Ученые Записки Тувинского НИИЯЛИ. Вып. 7. Кызыл. 1959. С. 16-- 20.
- ⁹¹ История Тувы. М., 1964. Т. 1. С. 358; Сборник договоров России с другими государствами мира. М., 1952. С. 129 -- 134.
- ⁹² История Узбекской ССР. Ташкент, 1956. Т. 1, кн. 2. С. 139 -- 141.

⁹³= Там же.

⁹⁴ Сборник договоров России с другими государствами мира. 1856-- 1917. М., 1952. С. 135 -- 139.

⁹⁵ Там же. С. 129 -- 134.

⁹⁶ Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Ч. 1. С. 1 -- 2; Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. II. С. 3; Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1903. Т. II. С. 209 -- 215; Буганов В.И., Медушевский А.Н. Административные реформы в России и проблемы их изучения в современной западной историографии // Отечественная история. М., 1992. 3. С. 207 -- 208.

⁹⁷ Чичерин Б. Курс государственной науки. 1898. Т. III. С. 480 -- 505; Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. II. С. 335; Градовский А.Д. История местного управления в России. СПб., 1868. С. 2.

⁹⁸ Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. II. С. 30 --32, 60. 99= Блинов А. Губернаторы. Историко-юридический очерк. СПб., 1905. С. 15.

¹⁰⁰ Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. II. С. 218; Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. II. С. 335.

¹⁰¹ Градовский А.Д. История местного управления в России. С. 2; Лазаревский Н.М. Лекции по русскому государственному праву. Т. II. С. 201 -- 203.

¹⁰² Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. II. С. 295 -- 296.

¹⁰³ Макшеев А.И. Военно-статистическое обозрение Российской империи. СПб., 1867. С. 43.

¹⁰⁴ Цамутали А.Н. Борьба течений в русской историографии во второй половине XIX в. М., 1977. С. 102.

¹⁰⁵ Ключевский В.О. Русская история. М., 1992. С. 12.

¹⁰⁶ Семенов Д.Д. Отечествоведение России по рассказам путешественников и ученым исследованиям. М., 1887. Т. IV. С. 226.

107= История Дальнего Востока СССР с древнейших времен до наших дней. М., 1989. С. 363; История народов Северного Кавказа. С. 450.

¹⁰⁸ Маркова И.Б. Управление Сибирью в 20--60-х гг. XIX в. Новосибирск, 1985. С. 14.

109=Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. II. С. 24.

¹¹⁰ Из истории социально-экономических, политических и правительственных идей. Межвузовский сб. научн. трудов. Саратов, 1990. С. 125 -- 142.

¹¹¹ Макшеев А.И. Военно-статистическое обозрение Российской империи. С. 45.

¹¹² Ретин Н.Н. Россия в XVII--XVIII вв.: особенности экономического развития // Историческое познание: традиции и новации. Ижевск, 1993. Ч. I. С. 161 -- 164.

¹¹³ Семенов Д.Д. Отечествоведение России по рассказам путешественников... С. 226, 233 -- 234.

¹¹⁴ Украинаец И.А. Влияние природно-климатического и географического факторов на историческое развитие России // Историческое познание: традиции и новации. Ижевск, 1993. Ч. II. С. 130 -- 133.

¹¹⁵ Там же. С. 112--114. 116= ПСЗ-1. Т. 38. №22.

¹¹⁷ Термин "дороги" является в данном случае переосмыслением старого, восходящего к эпохе Золотой Орды понятия "даруга" -- сборщик налогов.

¹¹⁸ Усманов А.Н. Добровольное присоединение Башкирии к Русскому государству. Уфа, 1982. С. 150 -- 151.

¹¹⁹ Мильман А. Политический строй Азербайджана в XIX -- начале XX в. Баку, 1966. С. 79 -- 82.

120= Фирсов Н. Иностранное население прежнего Казанского царства в новой России до 1762 г. и колонизация Закамских земель в это время. Казань, 1863. С. 2.

¹²¹ Мильман А. Политический строй Азербайджана в XIX -- начале XX в. С. 106.

¹²² Туманов Г.М. Заметки о городском самоуправлении на Кавказе. Тифлис, 1902. С. 1 -- 24.

- ¹²³ *Лаур М.* Российская администрация в Прибалтийских губерниях // Ученые записки Тартуского гос. ун-та. Вып. 851, Тарту, 1989. С. 127.
- ¹²⁴ *Мильман А.* Политический строй Азербайджана в XIX -- начале XX в. С. 73.
- ¹²⁵ *Лазаревский Н.И.* Лекции по русскому государственному праву. Т. II. С. 82-- 83.
- ¹²⁶ *Гончаренко Л.Н.* Административный аппарат самодержавия в национальных районах Поволжья. Куйбышев, 1984. С. 4 -- 6.
- ¹²⁷ Свод законов Российской империи. СПб., 1833. С. 1-- 39.
- ¹²⁸ *Гаврилова Л.М.* Чиновничество и духовенство Чувашии в XIX -- начале XX в. // Вопросы истории Чувашии XIX -- начала XX в. Чебоксары, 1988. С. 9.
- ¹²⁹ *Мильман А.* Политический строй Азербайджана в XIX -- начале XX в. С. 79 и др.; *Туманов Г.М.* Заметки о городском самоуправлении на Кавказе. С. 124.
- ¹³⁰ *Фирсов Н.* Инородческое население Казанского царства. С. 272.
- ¹³¹ *Давыдов В.Н.* Присоединение Коми края к Московскому государству. Сыктывкар, 1977. С. 5 -- 9.
- ¹³² *Ермолаев И.П.* Территориально-административная сфера действия Приказа Казанского Дворца // Классы и сословия в России в период абсолютизма. Куйбышев, 1989. С. 5 -- 19.
- ¹³³ *Чичерин Б.* Опыты по истории русского права. М., 1858. С. 384.
- ¹³⁴ *Карнович Е.* Русские чиновники в былое и настоящее время. СПб., 1897. С. 11.
- ¹³⁵ Там же. С. 11-- 18.
- ¹³⁶ *Ермолаев И.П.* Территориально-административная сфера действия Приказа Казанского Дворца. С. 10.
- ¹³⁷ Подробнее см.: *Ермолаев И.П.* Казанский край во второй половине XVI --XVII в. Казань, 1980.
- ¹³⁸ История Сибири. Л., 1968. Т. II. С. 124 -- 129.
- ¹³⁹ *Блиева З.М.* Административное и судебное устройство на Северном Кавказе в конце XVIII -- первой трети XIX в. Л., 1984. С. 9.
- ¹⁴⁰ *Мильман А.* Политический строй Азербайджана в XIX -- начале XX в. С. 128.
- ¹⁴¹ *Блиева З.М.* Административное и судебное устройство на Северном Кавказе. С. 9-13.
- ¹⁴² *Асфендияров А.З.* Введение кантонной системы управления в Башкирии // Из истории Башкирии. Дореволюционный период. Уфа, 1969. С. 153 -- 164.
- ¹⁴³ Государства и государственные учреждения Дагестана. С. 141, 155.
- ¹⁴⁴ Там же. С. 151.
- ¹⁴⁵ Проект всеподданнейшего отчета ген.-адъют. К.П. Фон Кауфмана по гражданскому управлению и устройству в областях Туркестанского генерал-губернаторства. СПб., 1885. С. 43; *Романовский Д.И.* Заметки по среднеазиатскому вопросу. СПб., 1868. С. 272.
- ¹⁴⁶ *Готье Ю.* История областного управления в России... Т. I. С. 18.
- ¹⁴⁷ *Блинов А.* Губернаторы. Историко-юридический очерк. СПб., 1905. С. 57.
- ¹⁴⁸ *Градовский А.Д.* Собр. соч. Т. VIII. С. 190, 281. 149=ПСЗ-2.Т. XI. № 1350. 150=ПСЗ-3.Т. I. №350.
- ¹⁵¹ *Зайончковский П.А.* Кризис самодержавия на рубеже 1870 -- 1880 гг. М., 1964. С. 115; *Он же.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. 1978. С. 211.
- ¹⁵² *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. Т. II. С. 311 -- 313.
- ¹⁵³ *Лазаревский Н.И.* Лекции по русскому государственному праву. Т. II. С. 204 -- 205.
- ¹⁵⁴ Там же. С. 205.
- ¹⁵⁵ *Макарова И.Б.* Управление Сибирью в 20 -- 60-х гг. XIX в. Новосибирск, 1985. С. 14.
- ¹⁵⁶ *Готье Ю.* История областного управления в России... Т. I. М., 1913. С. 180.
- ¹⁵⁷ *Блинов А.* Губернаторы... С. 48.
- ¹⁵⁸ ПСЗ-3. Т. XXVI. Отд. I. № 27293.
- ¹⁵⁹ *Лазаревский Н.И.* Лекции по русскому государственному праву. Т. II. С. 315.
- ¹⁶⁰ *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. Т. II. С. 315.

- ¹⁶¹ *Лазаревский Н.И.* Лекции по русскому государственному праву. Т. II. С. 208.
- ¹⁶² Общее учреждение губернского свода законов Российской империи. Т. II, ч. 1. С. 208.
- ¹⁶³ Там же. С. 21 -- 217.
- ¹⁶⁴ *Лазаревский Н.И.* Лекции по русскому государственному праву. С. 227 --234.
- ¹⁶⁵ Там же. С. 236 -- 241.
- ¹⁶⁶ *Градовский А.Д.* Собр. соч. Т. VIII. С. 193.
- ¹⁶⁷ *Лазаревский Н.И.* Лекции по русскому государственному праву. Т. II. С. 284.
- ¹⁶⁸ *Туманов Г.М.* Заметки о городском самоуправлении на Кавказе. Тифлис, 1902. С. 10.
- ¹⁶⁹ *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. Т. II. С. 396 -- 474.
- ¹⁷⁰ ПСЗ-1. Т. 38. № 29127; ПСЗ-2. Т. XIII. № 11122; Т. XXX. № 29069; Т. XXXVI. № 38616; Т. XLIII. Отд. II. № 46380.
- ¹⁷¹ Подробнее см.: *Кокошкин А.А.* Автономия и федерация. Пг., 1917; *Лазерсон М.Л.* Национальность и государственный строй. Пг., 1918.
- ¹⁷² *Сенцов А.А.* Национально-государственное устройство России накануне Октября 1917 г. // Советское государство и право. 1990. № 10. С. 119.
- ¹⁷³ *Блинов А.* Губернаторы... С. 42.
- ¹⁷⁴ Там же.
- ¹⁷⁵ *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. Т. II. С. 296.
- ¹⁷⁶ *Градовский А.Д.* Собр. соч. Т. VIII. С. 281 -- 185.
- ¹⁷⁷ *Карнович Е.* Русские чиновники в бытие и настоящее время. СПб., 1897. С. 79.
- ¹⁷⁸ *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. Т. II. С. 200 сл.
- ¹⁷⁹ *Блиева З.М.* Административное и судебное устройство на Северном Кавказе... С. 9. 180=АКАК. Т. XI. С. 2.
- ¹⁸¹ *Блиева З.М.* Административное и судебное устройство на Северном Кавказе... С. 9.
- ¹⁸² Государство и государственные учреждения Дагестана. С. 142.
- ¹⁸³ *Лазаревский Н.И.* Лекции по русскому государственному праву. Т. II. С. 25.
- ¹⁸⁴ *Градовский А.Д.* Собр. соч. Т. VIII. С. 393 -- 400.

Научное издание

**НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОКРАИНЫ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ:
СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ**

Ответственные редакторы [С.Г. Агаджанов], В. В. Трепавлов

Редактор В. Я. Грибенко Художник О. Н. Зайцева Технический редактор Т. А. Новикова Корректоры О. Н. Картамышева, Е. В. Ширинская

ЛР № 040516 от 4 декабря 1997 г.

Сдано в набор 02.09.97. Подписано в печать 30.01.98. Формат 60 x 90 Ую-Бумага офсетная № 1. Гарнитура "Тайме". Печать офсетная. Усл. печ. л. 26. Уч.-изд. л. 32,05. Тираж 1000 экз. Заказ № 5837.

Издательство "Славянский диалог". 125811, Москва, Миусская пл., 7. Тел. 251-29-30, факс 251-79-25.

Отпечатано с оригинал - макета издательства "Славянский диалог" в типографии 4-го филиала "Воениздата".