

Историко-теоретический анализ содержания государственно-правовой политики в области управления национальными территориями Российской империи в XIX веке позволил автору выделить различные подходы к реализации властных полномочий по урегулированию имперских интеграционных процессов; выявление и осмысление различных сочетаний властно-силовых и праворегулирующих механизмов позволило оценить определяющие действие управленческих моделей, поддерживающих внутреннее единство страны, учитывающих исторические и национальные традиции.

Ключевые слова: государственно-правовая политика; интеграция; модели управления; национальные регионы; Царство Польское.

Валерий Григорьевич Баев, канд. ист. наук, д-р юрид. наук, профессор, кафедра «Трудовое и предпринимательское право», ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный технический университет»; vgbaev@gmail.com

Ирина Александровна Воликова, старший преподаватель, кафедра «Трудовое и предпринимательское право», ФГБОУ ВО «Тамбовский государственный технический университет»; braid5@rambler.ru

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫМИ ТЕРРИТОРИЯМИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XIX ВЕКЕ (на примере Царства Польского и Великого княжества Финляндского): К ФОРМИРОВАНИЮ ОПЫТА ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКОГО АНАЛИЗА

На протяжении всей истории России главной задачей институтов государственной власти являлось обеспечение целостности и единства отечественной государственности посредством формирования эффективной модели организации и упорядочивания национального властно-правового пространства.

В начале XIX века Российская империя, продолжая внутреннюю и внешнюю колонизацию, занимала огромную территорию, простиравшуюся на двух континентах: обширные территории Восточной Европы, Сибирь, Дальний Восток и Аляску. К концу XIX века территория Российской империи составляла около 23 млн кв. км с населением 160 млн человек. Колонизация огромных территорий неизбежно ставила вопрос об обеспечении государственной интеграции присоединяемых территорий. «Область колонизации в ней расширялась вместе с государственной

ее территорией. То падая, то поднимаясь, это вековое движение продолжается до наших дней» [5, с. 50].

С вхождением новых территорий и их населения в состав Российской империи при разнообразных экономических укладах, социальной структуре, политическом устройстве, культурных и религиозных отличиях присоединяемых регионов необходимость поддержания государственного единства порождает в начале XIX века многообразие идей и способов интеграционных механизмов. Полиэтнический состав Российской империи актуализировал задачу создания такой системы национально-государственного устройства, которая бы привела в соответствие социальные и политические институты с национальными и культурными различиями отдельных частей страны [2, с. 45].

Требовалось проведение целенаправленной государственно-правовой политики как специальным образом организованной деятельности Российского государства по управлению данными территориями, подчиняющейся исходной идее усиления имперских начал и ориентирующейся на применение как властно-силовых ресурсов, так и особых правовых механизмов, в сочетании создававших характерные модели управления национально-территориальными единицами.

Историко-теоретический анализ показывает, что подобные модели, прежде всего, могли дифференцироваться в зависимости от характера отношения (степени лояльности) местного населения присоединенных территорий к имперской власти. Выделяя конституционно-демократический и авторитарные подходы к реализации властных полномочий и соответствующие им модели управления, необходимо учитывать, что государственное управление в Российской империи было частью централизованного механизма власти, что формировало в конечном итоге преимущественно жесткую бюрократическую культуру правления как в целом, так и применительно к отдельным сферам государственно-правовой жизни (поэтому порой наблюдавшиеся демократические элементы в политике управления национальными территориями имели скорее характер исключения из общего правила, и если они и практиковались, то это диктовалось политической целесообразностью).

Наполнение региональной политики, вариативность протекания имперских процессов в сложно организованном государственном пространстве Российской империи определялись необходимостью учета специфики входивших в нее национальных регионов: условий и времени вхождения в состав империи, уровня социально-экономического и культурного развития, национальных особенностей, конфессионального состава населения, сословного характера этнических групп.

В частности, остро стояла проблема интеграции в Российскую империю Герцогства Варшавского. По Генеральному акту Венского конгресса 1815 г. (ст. 1), закреплявшему результаты передела Европы и колоний между победителями Наполеона, к Российской империи навсегда присоединялась большая часть Герцогства Варшавского. Согласно польской Конституции, российский император оставлял за собой право даровать внутреннее устройство, границы и сохранять особое административное устройство герцогства. Александр I присоединил к своему титулу титул царя

(короля) польского. Декларировалось право поляков как российских подданных иметь народных представителей и национальные государственные учреждения. Россия также сохраняла за собой ранее присоединенные Финляндию (завоевана в 1809 г.) и Бессарабию (отошла от Турции в 1812 г.).

Очевидно, что статус Герцогства Варшавского определялся политическими условиями Венского трактата, в силу чего в нем прослеживаются европейские политико-юридические традиции того времени. «Герцогство Варшавское, – справедливо писал А. С. Алексеев, – было присоединено к России не в силу договора между Россией и Польшей, а в силу договора между государствами, заключившими Венский трактат» [1, с. 173]. Это обстоятельство давало основание полагать, что конституционное устройство Польши могло стать прообразом будущего конституционного устройства России.

В современной политико-правовой мысли развивается мнение, что император Александр I проводил в жизнь идею конфессионального единства, замыслом которого было создание после Венского конгресса у народов Европы единой христианской нации, а результатом – успокоение «свободолюбивого духа» времени в рамках Священного союза 1815 г., что во внутренних делах способствовало осознанию властью и населением наличия внешнего союзника в виде других, цивилизованных, стран Европы [7, с. 108].

Однако эта идея была нереалистичной, поскольку модель территориального устройства Европы, принятая Венским конгрессом, оказалась нежизнеспособной, она привела к множеству конфликтов на национальной почве. Борьба за самостоятельность в Австрии, Германии, Италии, Голландии, Османской империи в начале XIX века приводила российскую имперскую власть к мысли о внедрении разработки унифицированного административно-территориального устройства России.

Сложившаяся ситуация требовала выработки эффективной модели государственного управления, а вместе с ней и системы управления присоединенных областей. Что касается проектов реформирования государственно-правовой системы России, предлагаемых государственными деятелями из ближайшего окружения императора Александра I (М. М. Сперанского, А. Чарторыйского, Н. Н. Новосильцева), то они были сомнительны в плане их реализации, поскольку противоречили основам российского имперского государственного устройства, что подтвердилось в период правления Николая I [9, с. 82].

Специфику взаимоотношений государственной власти и национальных регионов Российской империи обуславливали исторические тенденции формирования и становления отечественной государственности, эволюционирование институционально-властной и правовой системы. Вообще вся история развития государственно-территориального, институционального и правового развития российской государственности, по мнению М. Ф. Владимирского-Буданова, есть единое движение по созданию целостного государства на евразийском континенте, это развитие идет от меньших единиц к более крупным. Другого политико-правового разви-

тия у России, по мнению ученого, существовать не может, любое деление территорий на малые единицы с их политической и юридической автономностью неизбежным образом ведет к краху, распаду отечественной государственности [11, с. 95].

Одним из первых ведущих представителей государственной школы Б. Н. Чичериным были сформулированы исторические основы принципов и подходов при решении вопросов, связанных с национально-государственным строительством в огромном полиэтническом Российском государстве. В частности, обращая внимание на складывание отношений самодержавной российской власти с народностью Царства Польского, Б. Н. Чичерин приходит к выводу, что «в наше время, в особенности народности возрождаются из самого глубокого унижения, а польская народность так живуча, она имеет за себя такое блестящее прошлое, что поглощение ее русской народностью есть не более чем мечта». «Истинное решение польского вопроса», – считает Б. Н. Чичерин, – «возвратить полякам отечество» [14, с. 21, 38].

Разрешение проблем организации управления и взаимодействия верховной власти (институт генерал-губернаторства, наместник императора) и региональных властных структур, возникших при интеграции в состав Российской империи западных территорий: центральной части Польши, Финляндии, находит отражение в проводимой административной политике империостроительства. Выполняя условия международных договоров, предоставляя местной администрации значительную самостоятельность, поощряя деятельность ее элиты перспективами автономного национально-территориального статуса с конституционными основами управления, доверяя законодательные (но ограниченные) функции сеймам, предоставляя возможность использования национальных языков в правительственных учреждениях, верховная власть Российской империи поощряла национальные интересы присоединенных территорий, но реальными полномочиями органы народного представительства (сеймы) не наделяла, административные учреждения контролировались управленческим аппаратом наместника императора.

Таким образом, сохранялся дуалистический подход к проводимым реформаторским проектам государственного объединения, включавшего различные социальные группы, разделенные неразрешимыми и противоречивыми интересами, что порождало недоверие и неприятие населением властных решений. По мнению А. М. Дроздовой, «легитимация власти всегда связана с интересами народа, различных социальных слоев населения, а поскольку интересы и потребности различных групп населения в силу ограниченности ресурсов и других обстоятельств могут быть часто удовлетворены только частично или удовлетворены полностью лишь запросы некоторых групп, легитимация государственной власти в обществе, за редчайшим исключением, не может иметь всеобъемлющего, универсального характера, то, что является легитимным для одних, предстает как не легитимное для других» [3, с. 22]. Одержатъ победу с центростремительными силами национального и религиозного объединительного движения без законодательного совершенствования политической системы

России было, скорее всего, невозможно, но эти вопросы остаются дискуссионными, требующими дальнейшего углубленного рассмотрения.

Конфессиональный аспект государственной политики империи в отношении национальных окраин играл огромную роль. К примеру, позиции православия на территории Царства Польского исторически были не сильны (около 500 тысяч человек), основное православное население и униаты проживали в восточных (Седлецкой, Сувалкской и Люблинской губерниях) регионах. Как отмечает Е. Б. Лопатина, «концепция административной политики в отношении католической церкви исходила из идеи традиционно враждебного отношения католических кругов к российским властям. Считалось, что ксендзы помогают создавать идеологическую основу антиправительственных выступлений» [8, с. 53]. Административный ресурс использовал всевозможные запретительные меры для укрепления православия – запрет деятельности католических обществ и братств, закрытие семинарий, костелов, часовен, отстранение ксендзов от преподавания Закона Божьего в школах в связи с отказом от преподавания на русском языке, с подозрением в антирусской и антиправительственной пропаганде, увеличение часов преподавания русского и церковнославянского языков, увеличение финансирования начальных школ для детей униатов, строительство православных храмов, миссионерство в среде униатов. Но, как справедливо замечает Н. В. Фадеев, «местная элита, эксплуатируя свойственное любому народу стремление к самобытности и национальной независимости, приоритету на своей территории традиционной религиозной конфессии, – видит в этом залог прочности своих режимов» [12, с. 39]. Самоидентификация, смена ценностных ориентиров в среде шляхты, исповедующих ранее православную веру, приводила их в католичество, сельское же население сливалось с католичеством посредством унии. Попытки присоединения польских земель в состав России посредством проведения конфессиональной политики по усилению влияния православия эффективности не имели, можно с уверенностью говорить о провале религиозной политики российских властей в Царстве Польском.

На протяжении всего периода формирования Российской империи верховной государственной власти предстояло решать вопросы адаптации местных систем управления к общеимперским административным установлениям, а также вопросы правового регулирования присоединяемых территорий и населения этих национальных окраин. Убедительно звучит мнение В. В. Трофимова о том, что правовое регулирование, стремящееся к повышению своей социальной эффективности, должно базироваться на знании не только макросоциальных, но и конкретных отношений, происходящих в обществе, при формировании права необходимо учитывать разнообразные факторы [10, с. 14].

Передел центральных польских земель в 1815 г. в составе Российской империи вывел их из-под власти наиболее ярых врагов национальной независимости Польши – прусских юнкеров. Несмотря на ограничения, от присоединения к огромной Российской империи Польша получила преференции в привилегиях польским аристократам, автоматически получавших высшие чины, налоговые льготы в крупнейших промышленных центрах –

Варшаве и Лодзи; польскую промышленность оградили от иностранной конкуренции высокими пошлинами, что способствовало притоку иностранных инвестиций из Германии; присутствие войск поддерживало спрос на продукты высокой ценовой категории, что обеспечивало рост экономики края, а российские губернии предоставляли польской промышленности рынки сбыта. Выравнивание экономической ситуации и упразднение должности наместника в 1874 г. привело к некоторой стабилизации в обществе.

Во второй половине XIX века во внутренней политике Российской империи наблюдается стремление центра распространить на всю территорию империи министерскую и губернскую системы. Унификации, упразднению административно-правовых различий между центром и западными «окраинами» подверглись районы, охваченные национально-освободительным движением (Польское восстание, 1830–1831 гг.). В отношении Царства Польского в 1832 г. вводился Органический статут: упразднялся польский сейм; Государственный совет, возглавлявший администрацию Царства Польского, заменил совет под председательством наместника императора; в качестве дополнительного звена центрального государственного аппарата создавались Комитет по делам Царства Польского (1831 – 1841 гг., 1864 – 1881 гг.), Комитет по делам Финляндским (1811 – 1826 гг.) – органы высшего управления и надзора за местной администрацией. Необходимо учитывать, указывает Н. М. Коркунов, что при предоставлении даже самой широкой автономии национальным регионам «русский монарх... как неограниченный монарх России является... таким же ограниченным властителем и в каждой области. Как бы ни была широка автономия какой-либо подчиненной области, законодательная власть русского монарха стоит выше этой автономии, и в этом заключается достаточное обеспечение преобладания общерусских интересов над какими бы то ни было местными партикулярными стремлениями» [6, с. 231].

Основные государственные законы Российской империи 1832 г., открывающие Свод законов Российской империи, указывали на императора как единого носителя верховной власти, исходили из положения о единстве российского правового пространства (ст. 47), фиксировали наличие местных правовых систем (ст. 48), и, таким образом, закрепляли два уровня системы права – общегосударственное право и местное право. Пределы действия местных узаконений, определенные Основными государственными законами, были детализированы в т. 10 Свода законов Российской империи – сводом законов гражданских – «в тяжёлых делах принимаются в основание законы края; а в тех случаях, где оные окажутся недостаточными, принимаются и законы русские» (ч. 2 ст. 1606).

Управление Великим княжеством Финляндским, присоединенным к Российской империи в 1809 г., можно отнести к «этнополитическим экспериментам», на которое пошло правительство империи во главе с Александром I. Необходимость создания стабильных пограничных территорий, расположенных в непосредственной близости от российской столицы, требовала новых стратегических подходов в формировании государствен-

ной политики. Финляндии была предоставлена автономия, в марте 1809 г. обнародована Конституция Великого княжества Финляндского, подтверждалось действие местных законов, религии, употребления местного языка (государственным языком оставался шведский). Поддержка финской самобытной культуры, проведение реформ в области образования способствовало расширению применения финского языка, включения его преподавания в школьную программу с 1841 г.

За российским императором утверждался титул великого князя финляндского, с ограниченными законодательными правами. Из представителей коренной национальности избирался Правительственный (Государственный) совет (с 1816 г. – Императорский Финляндский Сенат). Верховную власть в Финляндии представлял по назначению императора генерал-губернатор, управляющий губернаторами восьми губерний княжества. На примере Финляндии, делает выводы исследователь С. М. Сердонин, была предпринята попытка уравнивания представительных полномочий между генерал-губернатором (верховой надзирающей власти) и областным (губернского) Советом («avis»): при возникновении разногласий решение вопроса предоставлялось верховной власти. Финская экономика получила дополнительные стимулы развития с утверждением льготных торговых пошлин и промышленных привилегий.

Историческим обоснованием различий между положением дел в Царстве Польском и Финляндии Б. Н. Чичерин считает в том, что в Финляндии никогда «не было независимого государства», что, при отсутствии притязаний на создание самостоятельного национального государства, позволяет ей процветать «под скипетром русских монархов» [13].

В целом для государственной политики управления национальными территориями России в XIX веке характерными чертами были: разнообразие правовых, государственных управленческих форм (особый статус Великого княжества Финляндского, Царства Польского, наместничество, генерал-губернаторство, губернии), что позволяло поддерживать стабильность в течение продолжительного времени; оптимизация управления нивелированием сословных и этнокультурных прав населения; русификация национальных окраин с различной степенью успеха; поддержание административными методами миссионерских усилий православной церкви по идейной консолидации национальных меньшинств России; постепенное включение национальных окраин в экономическое пространство империи; различия в правовом статусе «русских» и «нерусских» народов; характер автономии присоединенных территорий в зависимости от лояльности (нейтрального отношения) местного населения к имперской власти; повсеместное использование армии и методов военного управления для обеспечения имперской безопасности; применение прямых и косвенных методов обеспечения экономической, финансовой, политической зависимости от имперского центра; создание комитетов по управлению отдельными национальными окраинами для надзора над местной администрацией.

Государственно-правовая политика России, направленная на урегулирование интеграционных процессов колонизируемых территорий, ориен-

тируясь на исходные цели и задачи по сохранению единства страны против стремления регионов к автономизации и сепаратизму [4, с. 26], применяла, вместе с тем, различные сочетания властно-силовых и праворегулирующих (правообеспечительных) механизмов, учитывающих исторические и национальные традиции, определяющие действие тех или иных преимущественных управленческих моделей, поддерживающих внутреннее единство страны при всем ее территориальном масштабе и социокультурном многообразии.

Список литературы

1. **Алексеев А. С.** Русское государственное право : конспект лекций. М., 1895. 268 с.
2. **Дмитриева Н. В.** Б. Н. Чичерин о национально-государственном строительстве // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2016. № 9 (71). С. 44 – 48.
3. **Дроздова А. М.** Некоторые рассуждения о формальной и фактической легитимации власти // Юридическая наука. 2014. № 3. С. 20 – 25.
4. **Калганова Л. А.** Европейские и российские модели государственного управления: сравнительный анализ // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2010. Т. 3, № 2. С. 25 – 50.
5. **Ключевский В. О.** Сочинения : в 9 т. / В. О. Ключевский. М. : Рипол Классик, 1987. Т. 1. 415 с.
6. **Кодан С. В., Февралёв С. А.** Местное право национальных регионов Российской империи в политике верховной власти (вторая половина XVII – начало XX вв.) // Российский юридический журнал. 2012. № 6 (87). С. 224 – 235.
7. **Красняков Н. И.** Формирование имперских характеристик в форме Российского государства XVIII– начала XIX вв. // Научный вестник Уральской академии государственной службы: политология, экономика, социология, право. Вопросы управления. 2007. № 1. С. 104 – 109.
8. **Лопатина Е. Б.** О попытках усилить позиции православия в Привисленском крае в конце XIX века // Историческая и социально-образовательная мысль. 2016. Т. 8, № 6-2. С. 52 – 55.
9. **Самохин К. В.** Модернизация в истории России XVIII – XX веков: стартовые условия, механизм реализации и особенности проявления // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Гуманитарные и общественные науки. 2016. № 3 (250). С. 74 – 85.
10. **Трофимов В. В.** О факторах правообразовательного процесса // Актуальные проблемы российского права. 2008. № 4. С. 11 – 17.
11. **Тхабисимова Л. А.** Целостность российской государственности как направление современной правовой политики // Философия права. 2007. № 1. С. 92 – 96.
12. **Фадеев В. Н.** Проблемы государственного строительства // Юридическая наука. 2014. № 3. С. 38 – 41.
13. **Чичерин Б. Н.** Курс государственной науки [Электронный ресурс]: URL: <http://constitution.garant.ru/science-work/preevolutionar/3948892/> (дата обращения: 14.10.2017).
14. **Чичерин Б. Н.** Польский и еврейский вопросы / Б. Н. Чичерин. Берлин, 1901. 64 с.

References

1. **Alekseev A.S.** *Russkoe gosudarstvennoe pravo* [Russian State Law], Moscow, 1895, 268 p. (In Russ.)
2. **Dmitrieva N.V.** [Chicherin on national-state construction], *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kulturologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki* [Historical, philosophical, political and juridical sciences, culturology and art history. Questions of theory and practice.], 2016, no. 9 (71), pp. 44-48. (In Russ.)
3. **Drozdova A.M.** [Some Thoughts on the Formal and Actual Legitimation of Power], *Yuridicheskaya nauka* [Jurisprudence], 2014, no. 3, pp. 20-25. (In Russ.)
4. **Kalganova L.A.** [European and Russian models of public administration: a comparative analysis], *Kontury globalnykh transformacij: politika, ekonomika, pravo* [Contours of global transformations: politics, economics, law], 2010, vol. 3, no. 2, pp. 25-50. (In Russ.)
5. **Klyuchevskij V.O.** *Sochineniya* [Compositions]: in 9 volumes. Moscow: Ripol Klassik, 1987, vol. 1, 415 p. (In Russ.)
6. **Kodan S.V., Fevralyov S.A.** [Local law of the national regions of the Russian Empire in the policy of supreme power (second half of the XVIIIth – beginning of the XXth century)], *Rossijskij yuridicheskij zhurnal* [Russian legal journal], 2012, no. 6 (87), pp. 224-235. (In Russ.)
7. **Krasnyakov N.I.** [Formation of Imperial Characteristics in the Form of the Russian State of the 18th and Early 19th Centuries], *Nauchnyj vestnik Uralskoj akademii gosudarstvennoj sluzhby: politologiya, ekonomika, sociologiya, pravo. Voprosy upravleniya* [Scientific bulletin of the Ural Academy of Civil Service: political science, economics, sociology, law. Management issues], 2007, no. 1, pp. 104-109. (In Russ.)
8. **Lopatina E.B.** [Attempts to strengthen the positions of Orthodoxy in the Privislavsky Krai at the end of the 19th century], *Istoricheskaya i socialno-obrazovatel'naya mysl'* [Historical and Socio-Educational Thought], 2016, vol. 8, no. 6-2, pp. 52-55. (In Russ.)
9. **Samoxin K.V.** [Modernization in the history of Russia XVIII – XX centuries: starting conditions, the mechanism of realization and features of manifestation] *Nauchno-texnicheskie vedomosti Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo politexnicheskogo universiteta. Gumanitarnye i obshchestvennye nauki* [Scientific and technical bulletins of the St. Petersburg State Polytechnic University. Humanities and social sciences], 2016, no. 3 (250), pp. 74-85. (In Russ.)
10. **Trofimov V.V.** [About factors of the law-formation process] *Aktualnye problemy rossijskogo prava* [Actual problems of the Russian law], 2008, no. 4, pp. 11-17. (In Russ.)
11. **Tkhabisimova L.A.** [Integrity of Russian statehood as a direction of modern legal policy], *Filosofiya prava* [Philosophy of law], 2007, no. 1, pp. 92-96. (In Russ.)
12. **Fadeev V.N.** [Problems of state building], *Yuridicheskaya nauka* [Juridical science], 2014, no. 3, pp. 38-41. (In Russ.)
13. <http://constitution.garant.ru/science-work/preevolutionar/3948892/> (accessed 14 October 2017).
14. **Chicherin B.N.** *Polskij i evrejskij voprosy* [Polish and Jewish issues], Berlin, 1901, 64 p. (In Russ.)

**STATE AND LEGAL POLICY
IN MANAGEMENT OF NATIONAL TERRITORIES
OF THE RUSSIAN EMPIRE IN THE 19th CENTURY
(the example of Kingdom of Poland and Grand Duchy of Finland):
TO THE EXPERIENCE OF HISTORICAL-THEORETICAL ANALYSIS**

V. G. Baev, *Candidate of Historical Sciences, Doctor of Law, Professor,*
Department of Labor and Business Law,
Tambov State Technical University;
vgbaev@gmail.com

I. A. Volikova, *Senior Lecturer,*
Department of Labor and Business Law,
Tambov State Technical University;
braid5@rambler.ru

The historical and theoretical analysis of the content of state-legal policy in the management of the national territories of the Russian Empire in the 19th century made it possible to identify various approaches to the implementation of power to resolve the imperial integration processes. Identification and understanding of various combinations of legal and law-adjusting mechanisms made it possible to evaluate the determining effects of management models that support the internal unity of the country, taking into account historical and national traditions.

Keywords: state-legal policy; integration; management model; national regions; Kingdom of Poland.

© В. Г. Баев, 2018

© И. А. Воликова, 2018

Статья поступила в редакцию 01.04.2018