

UDC 340

## Features of Public Administration of the Russian Empire Regions in the Second Half of XIX – Early XX Centuries: Historic and Legal Aspects

Ol'ga D. Karnaukh

Sochi State University, Russia  
26a, st. Sovetskaya, Sochi, 354000  
senior teacher  
E-mail: urfakultet@mail.ru

**Abstract.** The article deals with the historic and chronological factors, having impact on the features of imperial administration of regions.

**Keywords:** the Grand Duchy of Finland; Kingdom of Poland; Georgia; Russification; autonomy.

**Введение.** Особенности имперского управления были обусловлены рядом факторов, в том числе, историко-хронологическим, который иллюстрирует зависимость характера управления от периода вхождения в состав Российской империи. Исследование историко-хронологического фактора представляет теоретический и практический интерес, так как его влияние отразилось на особенности имперского управления регионами во второй половине XIX – начале XX вв.

**Обсуждение.** Управление различными частями Российской империи носило дифференцированный характер. Территории, присоединившиеся к Российской империи в конце XVIII – начале XIX вв., сохранили автономию в большей степени, чем регионы, вошедшие в состав России во второй половине XIX в.

Так, например, Великое княжество Финляндское, образованное в 1809 г. [1], на протяжении XIX в. имело достаточно широкую степень автономии, собственную конституционную систему, календарь, отличавшийся от имперского, законодательство и парламентское представительство. Сохранение этой системы было обещано Александром I на Боргоском сейме 1809 г. Управление осуществлялось российским генерал-губернатором. Финляндия обладала собственной валютой (маркой), а государственным языком с 1883 г. являлся, помимо шведского, также и финский [2]. К концу XIX в., после упразднения автономии царства Польского, Финляндия вместе с Хивинским ханством и Бухарским эмиратом оставалась одной из немногих территорий в составе Российской империи, которые пользовались столь широкой внутренней независимостью [3].

По мнению И.Н. Новиковой, присоединение Финляндии к России являлось результатом политической деятельности великих государств. По итогам Тильзитского мира, заключенного в 1807 г. между Россией и Францией, Россия обязалась оказать давление на Швецию с целью принуждения ее присоединиться к континентальной блокаде Англии. Все эти политические интриги привели через год к российско-шведской войне, в ходе которой территория Финляндии была покорена Россией. В итоге согласно Фридрихсгамскому мирному договору 1809 г. Швеция отказалась от своей восточной провинции в пользу Российской империи [4].

Российская центральная государственная власть на протяжении долгого времени достаточно безразлично относилась к внутреннему развитию своего нового территориального приобретения. Например, министр внутренних дел Российской империи А.А. Закревский с 1828 г. совмещал свой пост с должностью финляндского генерал-губернатора. В 1831 г. князь А.С. Меншиков был назначен генерал-губернатором Финляндии, одновременно управляя и морским министерством, он постоянно проживал в российской столице, при этом изредка наведываясь в Гельсингфорс [5]. В указанных условиях автономия Великого княжества сохранила прочную тенденцию к расширению.

Финляндия обладала собственным гражданством, которое не совпадало с российским подданством. Населению Финляндии было разрешено поступать на государственную и военную службу на самые ответственные посты империи, в то время как русские подданные

не имели в Финляндии одинаковых с местным населением прав. Православные лица не могли преподавать историю, сделки с недвижимостью для русских были серьезно ограничены, также как и практика русских врачей на территории Финляндии [5]. Автономия Финляндии выразилась и в системе управления, полностью состоявшей из чиновников финского происхождения. В Финляндии сохранились: собственное национальное почтовое ведомство; железнодорожная система; таможенные границы, при этом княжество обладало правом беспошлинной торговли с Россией; национальный банк; принимаемый финским сеймом бюджет и собственная финансовая система. Денежные средства княжество имело право хранить на счетах в банках за рубежом. Общинами у Финляндии и Российской империи сохранились только глава государства – император, он же Великий князь Финляндский, внешнеполитическое и военное ведомства [6]. Намечалась также тенденция к унификации законодательства и системы управления [7].

В 1801 г. состоялось добровольное присоединение к России Грузии. 12 сентября 1801 г. последовало издание «учреждения» управления Грузией [8], главой которой был назначен главнокомандующий Грузии, генерал из знатного грузинского рода князь П.Д. Цицианов (1803–1806 гг.) Главном командующим являлся председателем Верховного Грузинского правительства согласно проведенной Цициановым административной реформе; его экспедиции заменяли собой губернское правление и палаты (казенную, уголовного и гражданского суда). В каждом уезде на территории Грузии были созданы управа земской полиции и уездный суд, возглавлявшиеся окружным начальником. В ряде районов сохранялись существовавшие еще до присоединения Грузии должности моуравов [9], назначаемых из грузинских дворян. Коменданты в городах назначались из русского офицерства, а их помощники полицеймейстеры – из грузинского дворянства. В городах разрешалось учреждение магистратов. Как отмечал профессор Н.П.Ерошкин, в судах наряду с российским законодательством действовало местное право [10].

Исследователь А.С. Февралев, изучая особенности систем местного права, утверждал, что местное право, сформировавшееся в отношении ряда регионов во второй половине XVII – начале XX вв., характеризовалось различным объемом сохранения источников права присоединенных регионов, что определялось уровнем делегирования российской верховной властью автономии субъекту в составе Российской империи.

В результате сформировалось местное право административно-автономных образований (Западный край – Малороссия и Белороссия, Остзейские губернии – Прибалтика, Кавказский регион) и национально-территориальных образований (Великое княжество Финляндское, Бессарабия, Царство Польское). Объем сохранения действия местного права в национальных регионах при вхождении в состав Российской империи зависел от сферы правового регулирования [11].

Польша, окончательно присоединенная к России в начале XIX в., сохраняла первоначально относительную автономию в соответствии с соглашениями, достигнутым на Венском Конгрессе 1815 г. Великое Герцогство Варшавское переходило Российской Империи «на вечные времена». 3 мая 1815 г. [12] состоялось официальное присоединение Польши к России под названием «Царство Польское». Царство Польское обладало широкой автономией под верховной властью российского императора. В нем действовала собственная конституция, одна из самых либеральных в Европе, предусматривавшая, в том числе, свободу слова и веротерпимость. В Польше существовал двухпалатный парламент (сейм). Царство Польское обладало национальным законодательством, административной и судебной системой, вооруженными силами, денежной единицей и таможней. Российский император являлся главой государства, он носил и титул короля (царя) Польши. Де-факто царство Польское находилось в личной унии с Российской империей [13].

Изучая польский вопрос, исследователь Е.Б. Лопатина отмечала, что для польских подданных Российской империи символом консервативной политики администрации Александра III стала деятельность И.В. Гурко на посту генерал-губернатора Привислинского края и командующего войсками Варшавского военного округа в 1883–1894 гг., а также А.Л. Апухтина в роли попечителя Варшавского учебного округа с 1879 по 1897 гг. В период правления Александра III активно проводилась политика русификации и аккультурации [14].

По нашему мнению, следует согласиться с утверждением А. Горака [15] о том, что имперскую политику по отношению к национальным окраинам (Царству Польскому, прибалтийским губерниям, Грузии и Финляндии), особенно в первой половине XIX в., нельзя сводить только к русификаторским методам. Об избирательности и тщательном выборе подхода к управлению указанными регионами свидетельствует пример проведения в Царстве Польском после 1863 г. правительственных мероприятий, ранее апробированных в Грузии.

Территории, присоединенные во второй половине XIX в., полностью лишались автономии. Так, например, 11 июля 1867 г., было издано «Временное положение об управлении в областях Туркестанского генерал-губернаторства» [16]. Изначально Туркестанское генерал-губернаторство включало Семиреченскую и Сыр-Дарьинскую области. После присоединения к Российской империи Средней Азии Положением от 12 июня 1886 г. [17] оно было преобразовано в Туркестанский край, включавший Сыр-Дарьинскую, Ферганскую и Самаркандскую области (Семиреченская область еще в 1882 г. вошла во вновь созданное Степное генерал-губернаторство).

**Заключение.** Таким образом, историко-хронологический фактор иллюстрирует зависимость характера управления отдельными регионами от периода вхождения в состав Российской империи. Следует отметить, что на особенности имперского управления повлияли и другие факторы [18], в частности: инициатива присоединения; характер присоединения регионов; наличие или отсутствие оппозиции в присоединенных регионах.

#### **Примечания:**

1. Манифест «О покорении Шведской Финляндии и о присоединении оной навсегда к России» от 20 марта 1808 г. // ПСЗРИ. Изд. 1-е. СПб.: Тип. 2-го отд. Собств. Его Имп. Вел. Канц., 1830. Т. XXX. № 22911.

2. «Высочайшее его императорского величества объявление о расширении права финского языка на употребление в судебных и присутственных местах Финляндии» от 9 мая 1881 г. // Сборник Постановлений Великого Княжества Финляндского (СПВКФ). СПб.: Сенат. тип., 1881. № 11.

3. Высочайше утвержденные основные положения «О составлении, рассмотрении и обнародовании законов, издаваемых для империи со включением Великого княжества Финляндского» от 3 февраля 1899 г. // ПСЗРИ Изд.3-е. СПб.: Гос. тип., 1902. Т. XIX. № 16447.

4. Новикова И.Н. Рождение финляндской автономии. [http://vbrg.ru/articles/referaty\\_otnoshenie\\_rossii\\_i\\_finljandii/problema\\_gosudarstvenno-pravo\\_vogo\\_statusa\\_finljandii\\_v\\_rossijsko-finljandskikh\\_otnoshenijakh\\_xix\\_veka/](http://vbrg.ru/articles/referaty_otnoshenie_rossii_i_finljandii/problema_gosudarstvenno-pravo_vogo_statusa_finljandii_v_rossijsko-finljandskikh_otnoshenijakh_xix_veka/).

5. Бородкин М.М. Краткая история Финляндии. СПб.: тип. Краузе, 1911. С. 136, 137.

6. Капеллер А. Россия – многонациональная империя. М.: Прогресс – Традиция, 1997. С. 77.

7. Материалы по финляндскому вопросу. Берлин : Тип. В К., 1901. С. 4.

8. Именной указ, данный Сенату «Об учреждении внутреннего в Грузии управления» от 12 сентября 1801 г // ПСЗРИ Изд.1-е. СПб.: Тип. 2-го отд. Собств. Его Имп. Вел. Канц., 1830. Т XXVI. № 20007.

9. Моурави (груз. მოურავო. От грузинского слова ურავ (урва) – заботиться – управляющий провинции, округа, города, селения. Административная должность в феодальной Грузии. Термин встречается уже в X веке. Назначались из представителей знати. Следили за исполнением царских указов, за судебными разбирательствами и т.д. <http://ru.wikipedia.org/wiki/Моурави>.

10. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М.: Высшая школа, 1983. С. 210.

11. Февралев С. А. Местное право в национальных регионах Российской империи: формирование, источники, трансформации: вторая половина XVII – начало XX вв. : автореферат дис. ... канд. юридич. наук: 12.00.01./А.С. Февралев. Н.Новгород, 2012. С. 12.

12. Дружественный трактат, заключенный в Вене между их величествами императором Всероссийским и императором Австрийским и королем Прусским – «Об утверждении

благосостояния поляков» от 3 мая 1815 г. // ПСЗРИ. Изд.1-е. СПб.: Тип. 2-го отд. Собств. Его Имп. Вел. Канц., 1830. Т. XXXIII. № 25824.

Келецкой, Ломжинской, Люблинской, Петроковской, Плойкой, Радомской, Сувалкской и Седлецкой» от 26 марта 1869 г. // ПСЗРИ. Изд.2-е. СПб.: Тип. 2-го отд. Собств. Его Имп. Вел. Канц., 1870. Т. XLIV. Отд. 1. № 46900.

13. Лопатина Е.Б. Политика российской империи в польском вопросе в 1880–1890-е гг. – Дис. ... канд. историч. наук: 07.00.03/ Е.Б. Лопатина. М., 2011. С. 13.

14. А. Горак Об избранных направлениях изучения бюрократии Российской Империи. <http://www.vipstd.ru/nauteh/index.php/-gn12-01/332-a>.

15. Высочайше утвержденное положение «О Казенных палатах в губерниях: Варшавской, Калишской, Ломжинской, Люблинской, Петроковской, Плойкой, Радомской, Сувалкской и Седлецкой» от 26 марта 1869 г. // ПСЗРИ. Изд.2-е. СПб.: Тип. 2-го отд. Собств. Его Имп. Вел. Канц., 1870. Т. XLIV. Отд. 1. № 46900.

16. Именной указ данный Сенату «Об учреждении Туркестанского генерал-губернаторства, в составе двух областей – Семиреченской и Сыр-Дарьинской» от 11 июля 1867 г. // ПСЗРИ Изд.2-е. СПб.: Тип. 2-го отд. Собств. Его Имп. Вел. Канц., 1871. Т XLII. № 44831.

17. Высочайше утвержденное положение «Об управлении в Туркестанском крае» от 12 июня 1886 г. // ПСЗРИ изд. 3-е. СПб. : Гос. тип., 1888. Т. VI. № 3814.

18. Карнаух О.Д. К вопросу о правовом регулировании сельского общественного управления и самоуправления в Черноморской губернии (округе) // Проблемы права. 2011. № 2. С. 58-60. Karnaukh O.D. Legal foundations of Black sea province municipal government formation // European researcher. 2011. № 2. P. 147-149. Karnaukh O.D. Public authorities and governmental supervision in the early XX century: historic-legal aspect // European researcher. 2011. № 1. P. 14-16.

УДК 340

**Особенности государственного управления регионами Российской Империи во второй половине XIX – начале XX вв.: историко-правовой аспект**

Ольга Дмитриевна Карнаух

Сочинский государственный университет, Россия  
354000, Сочи, ул. Советская, 26а  
старший преподаватель  
E-mail: [urfakultet@mail.ru](mailto:urfakultet@mail.ru)

**Аннотация.** В статье рассматривается историко-хронологический фактор, оказавший влияние на особенности имперского управления регионами.

**Ключевые слова:** Великое княжество Финляндское; Царство Польское; Грузия; русификация; автономия.