

14. ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫМИ ОБЛАСТЯМИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XIX ВЕКЕ – НАЧАЛЕ XX ВЕКА

14.2–14.4. Особенности управления отдельными областями Российской империи в XIX веке – начале XX века

Система государственного управления Российской империи в XIX веке оставалась децентрализованной. Высшее руководство разработкой специального законодательства для ее отдельных частей в разное время осуществляли особые высшие постоянные и временные органы:

- Шестое отделение Собственной Е. И. В. канцелярии;
- Департамент дел Царства Польского Государственного совета;
- Комиссия финляндских дел;
- комитеты Азиатский, Сибирские, Кавказский;
- Комитет по делам западных губерний;
- Комитет по делам Царства Польского;
- другие комитеты.

Опыт работы специальных органов обязательно учитывался: проект Учреждения для управления Кавказской области 1827 года разработали члены первого Сибирского комитета.

Следует обратить внимание на то, что области как административно-территориальные единицы создавались на период адаптации и интеграции периферийных территорий и населения в состав империи.

Юстиц-коллегия лифляндских, эстляндских и финляндских дел с 1802 и 1810 гг. подчинялась министру юстиции и Главному управлению духовных дел иностранных исповеданий, к которому перешла часть ее функций. С учреждением Великого княжества Финляндского ее вновь переименовали. Деятельность Юстиц-коллегия лифляндских и эстляндских дел в качестве центрального органа государственного управления продолжалась до 1832 г.

В Санкт-Петербурге работали министры-статс-секретари по делам Великого княжества Финляндского и Царства Польского. Последнего в 1866 г. сменила временная Собственная Е. И. В. канцелярия по делам Царства Польского.

Вопросы управления приграничными народами последовательно передавались из ведения Министерства иностранных дел в компетенцию Министерств внутренних дел и государственных имуществ.

В XIX веке верховная власть продолжала назначать на места высших должностных лиц с чрезвычайными полномочиями в целях обеспечения геополитического развития и территориальной целостности Российской империи, усиления контроля и координации деятельности всех звеньев местного государственного аппарата. Из них исключительным статусом пользовались наместники и генерал-губернаторы.

В процессе разработки конституционно-правовых актов в 1815–1816 гг. наместничества были учреждены в Царстве Польском и Бессарабии. В дальнейшем Александр I ограничился учреждением должностей генерал-губернаторов.

На Кавказе исключительная власть с 1802 года принадлежала экстраординарному высшему должностному лицу – главному военному и гражданскому начальнику Астраханской и Кавказской губерний, инспектору Кавказской линии и управляющему в Грузии.

В 1844 г. царь санкционировал на Кавказе наместничество как специфическую административно-территориальную единицу, где продолжались военные действия против имамата Шамиля.

Несмотря на отказ от реализации Уставной грамоты, Александр I поддерживал идею разделения Российской империи на округа и активно использовал институт генерал-губернаторов в качестве противовеса власти министров, что противоречило идее централизованного государственного управления посредством министерств и ведомств.

Опыт повсеместного функционирования генерал-губернаторств был критически переосмыслен в начале правления Николая I. Этот институт оставался востребованным в пограничных губерниях и областях.

В 1851 г. на юго-восточной окраине из уездов Оренбургской, Самарской и Симбирской губернии была создана Самарская губерния, объединенная с Оренбургской в составе генерал-губернаторства. В 1865 г. вследствие расширения территории государства в юго-восточном направлении Самарскую губернию в составе генерал-губернаторства оренбургского и самарского заменили на Туркестанскую область. В 1867 г. последовало учреждение туркестанского генерал-губернаторства.

В 1882 г. полномочия западносибирского генерал-губернатора в отношении Восточного Казахстана были делегированы степному генерал-губернатору.

В 1884 и 1887 гг. на основе восточносибирского создали Приамурское и Иркутское генерал-губернаторства. Таким образом, из состава Сибири был выделен Дальний Восток. Общую численность высших должностных лиц с чрезвычайными полномочиями во второй половине XIX века сокращали.

В Царстве Польском наместник передал руководство в 1874 г. генерал-губернатору, на Кавказе в 1882 г. – главноначальствующему гражданской частью и командующему войсками.

В 1856–1882 гг. были упразднены должности белорусского, харьковского, Санкт-Петербургского, Новороссийского, Прибалтийского, Оренбургского и западносибирского генерал-губернаторов.

Вторыми в иерархии высших руководителей являлись военные губернаторы, работавшие в пограничных губерниях и областях, наделенные расширенными полномочиями, но подчиненные наместникам и генерал-губернаторам при их наличии.

Опыт правового регулирования статусов генерал-губернаторов и военных губернаторов законодатель обобщил в особом Наказе от 1853 г.

На процессы унификации систем местного управления влияли геополитическое, экономическое, социальное и культурное развитие Российской империи, военно-политическая конъюнктура и состояние международных отношений.

В 1802 г. последовало преобразование Таврической области в губернию.

К середине XIX века были устранены признаки особенного административно-правового статуса и существенные отличия местного государственного аппарата белорусских, литовских и малороссийских губерний. В их делопроизводстве с 1830-х гг. польский язык стал вытесняться русским.

Обособленные органы управления и суда отдельных групп городского и сельского населения в губерниях, действовавших на основании Общих или Особенных губернских учреждений, упразднялись индивидуально.

Татарскую ратушу в Сеитовом посаде закрыли в 1828 г., ее жители согласились объединиться с обществом купцов и мещан Оренбурга; Татарскую ратушу в Казани – после начала Крымской войны, установив единую систему органов городской администрации.

Греческий магистрат в Таганроге упразднили после создания при непосредственном участии России независимого Греческого государства.

Свод учреждений и уставов о колониях иностранцев в Российской империи вошел в том XII Свода законов.

В связи с успешной адаптацией к условиям жизни в России и прекращением дальнейшего приема иммигрантов в 1833 году система органов местного управления их колониями была оптимизирована, упразднены Бессарабская, Екатеринославская, Одесская и Грузинская конторы иностранных поселенцев.

Руководство общинами сосредоточилось в компетенции Одесского Попечительного комитета об иностранных поселенцах Южного края, Саратовской конторы иностранных поселенцев и палат государственных имуществ. Низшую администрацию представляли смотрители колоний, окружные и сельские приказы. Специальные межгубернские органы управления колониями упразднили в 1877 г.

К концу XIX века системы земского и городского общественного управления не были введены на территории 6 западных, а также Астраханской, Архангельской, Оренбургской и Ставропольской губерний.

В 1833 году Особенности губернские учреждения были изданы для отдельных административно-территориальных единиц: Бессарабской и Кавказской областей, Закавказского края, Сибирских губерний и областей.

Особенные губернские учреждения действовали в отношении градоначальств, входивших в состав генерал-губернаторств, и войск, имевших самостоятельное административно-территориальное устройство: Донского, Черноморского, Уральского, Оренбургского и Астраханского казачьих и Ставропольского калмыцкого.

Наконец, специальное законодательство требовалось в связи с обособленным проживанием коренных народов в Архангельской, Астраханской, Ставропольской и Таврической губерниях, Сибири и Казахстане.

К началу XX века актуальная редакция II тома Свода законов содержала:

- Учреждения управления губерний Царства Польского;
- Учреждения управления губерний Кавказского края;
- Учреждение Сибирское;
- Положение об управлении Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской и Тургайской областей;
- Положение об управлении Туркестанского края;

- Временное положение об управлении Закаспийской области;
- Положение об инородцах;
- Учреждение гражданского управления казаков.

Особенные губернские учреждения учитывали совокупность географических, сословно-демографических и социально-экономических отличий отдельных территорий Российской империи, приспособлявая к местным условиям системы государственного и сословного управления.

В 1812 году была создана **Бессарабская область** с центром в Кишиневе. Край сохранил особенности молдавского общественного строя с привилегированным положением сословий бояр, бояринашей, мазылов и рупташей, основы местной системы права.

Особенный статус Бессарабской области соответствовал тенденции учреждения наместничеств, однако опыт деятельности местного государственного аппарата был критически пересмотрен в 1826–1827 гг. В соответствии с Учреждением от 1828 г. область утратила статус автономии и вошла в состав Новороссийского генерал-губернаторства. Наместника и верховный совет сменили губернатор и областное правление.

О направленности развития политико-административного статуса областей Предкавказья и Северного Кавказа свидетельствовали учреждение в 1802 г. Кавказской губернии, ее преобразование в 1822 г. в Кавказскую область, назначение в 1834 г. ее руководителем гражданского губернатора и освобождение его в 1840 г. от подчиненности главному начальнику Кавказского края, преобразование в 1847 г. Кавказской области в Ставропольскую губернию, а ее округов – в уезды.

10 апреля 1840 г. в силу вступило новое Учреждение Закавказского края. Чрезвычайные полномочия главноуправляющего были расширены. В 1844 г. кавказскому наместнику были подчинены Ставропольская губерния и Закавказский край. При наместнике находились Главное управление и особый начальник гражданского управления.

На Кавказе продолжились административно-судебные реформы и эксперименты.

К 1857 г. в составе Закавказского края находились 5 губерний во главе с военными губернаторами, делившиеся на уезды, округа, участки, и Джаробелаканский округ во главе с военно-окружным начальником. В 1867 г. император санкционировал дальнейшее преобразование Кавказского и Закавказского края. На Ставропольскую губернию, формально признанную частью Северного Кавказа, распространили Общее губернское учреждение в полном объеме.

Сибирь до 1822 г. сохраняла административное единство, подчиняясь генерал-губернатору. В 1819 году царь поручил Сперанскому проверку деятельности местного государственного аппарата, результаты которой были представлены первому Сибирскому комитету.

Новый закон разделил Сибирь на Западную и Восточную во главе с генерал-губернаторами и Советами Главных управлений в составе представителей Министерств внутренних дел, юстиции и финансов и начальников специализированных отделений канцелярий Главных управлений.

Власть генерал-губернатора и Главного управления Западной Сибири распространялась на области Среднего казахского жуза.

Коллегиальные органы были созданы на губернском и областном, а также окружном уровнях власти и управления.

Уезды за Уралом заменили на округа. Наиболее крупные округа разделили на части, поручив их частным комиссарам.

В 1850-х гг. в число новых областей Сибири вошли:

- *Забайкальская* с центром в Чите
- *Приморская* с центром в Николаевске-на-Амуре
- *Амурская* с центром в Благовещенске

В 1896 г. были утверждены Временные правила о применении к губерниям и областям Сибири Судебных уставов 1864 г. Органы земского управления в Сибири отсутствовали.

В состав генерал-губернаторств входили градоначальства, учреждение которых было связано с государственным контролем в сфере международной торговли. В середине XIX века в Российской империи действовали три градоначальства – Таганрогское, Керчь-Еникальское и Кяхтинское. В конце XIX века их стало пять: Санкт-Петербургское, Керчь-Еникальское, Николаевское, Одесское и Севастопольское.

Системы органов казачьего управления подвергались реформированию в начале XIX века и 1832–1846 гг., когда был принят ряд законодательных актов о наиболее крупных войсках. Организация казачьего управления максимально сблизилась или сочеталась с системой губернских органов государственного управления.

В конце 1860-х годов на жителей казачьих войск распространили власть органов губернских и уездных администраций и судов, число казачьих войск сократили.

В области Донского казачьего войска систему местного управления перестроили, однако уже в 1882 г. на Дону упразднили земские органы, передав их обязанности областным и окружным распорядительным комитетам по земским делам.

Туземным народам и иммигрантам, сохранившим самостоятельность общественного быта, с 1822 г. присваивался статус оседлых, кочевых или бродячих инородцев – категории русских подданных, не входивших в сословия.

К числу оседлых на юге России были отнесены армянские иммигранты из Османской Турции и Персии. После включения областей Армении в состав Российской империи Армянские суды в Астрахани, Кизляре и Моздоке, действовавшие как специальные органы местного управления, были признаны лишними.

Калмыков, ногайцев, туркмен и киргизов в Астраханской и Ставропольской губерниях включили в разряд кочевых инородцев, при которых постоянно находились специальные должностные лица – приставы.

Политико-административный статус Калмыкии, а также состав и функции должностных лиц, управлявших ее улусами, продолжали меняться в соответствии с законодательными актами 1825, 1834 и 1847 гг. В 1825 г. область перешла в ведение Министерства внутренних дел, в 1847 г. – Министерства государственных имуществ.

В 1836 г. Комиссию калмыцких дел в составе губернатора, вице-губернатора, главного пристава, губернского прокурора и 2 калмыцких депутатов сменил Совет Калмыцкого управления в составе главного попечителя и 2 его заместителей, ассессора из нойонов и 2 заседателей из зайсангов. Общекалмыцкий суд Зарго вновь перевели в Астрахань, присвоив ему статус типового суда губернского звена. В качестве органа религиозного управления учредили Ламайское духовное

правление. Приставов в калмыцких улусах заменили попечители с более широким кругом обязанностей.

По Положению 1847 г. обязанности Совета Калмыцкого управления перешли к Отделению по делам калмыцкого народа при палате государственных имуществ, главного попечителя – к управляющему палатой, полномочия Зарго – к Астраханской судебной палате.

В Калмыкии были введены органы местного самоуправления – улусные и аймачные сходы, что окончательно лишило традиционную этническую аристократию самостоятельности.

Работа над новым законопроектом, направленным на изменение системы управления калмыцким народом, затянулась.

В 1860 г. в Ставропольской губернии началась ликвидация приставских управлений и передача кочевых народов в компетенцию земских судов, то есть общих органов уездной полицейской администрации. Горские народы в Ставропольской губернии и Закавказском крае получили специфический статус заливнейных.

Сохранить родовые суды и расправы в Кабарде не удалось, что существенно ослабило роль Моздокского верхнего пограничного суда и контроль русской администрации над областью и черкесскими племенами.

Тем не менее, наряду с введением органов военной администрации местное руководство осуществляло в 1820–1840-х гг. эксперименты, учреждая суды с участием офицеров, приставов и старейшин, способствуя адаптации и интеграции горских народов в общественный строй, их обычаев – в правовую систему Российской империи. Мусульманские суды ставились под контроль органов имперской администрации.

В 1856 г. Отдельный Кавказский корпус был переименован в *Кавказскую армию*. Положение Кавказской армии от 1858 г. предусматривало создание на Северном Кавказе системы «военно-народного управления» на основе сочетания государственных и традиционных институтов и упразднение приставских управлений.

Центральное руководство органами военно-народного управления осуществляла Канцелярия по управлению кавказскими горцами, подчиненная начальнику Главного штаба Кавказской армии, позднее – Кавказское военно-народное управление.

В 1860 г. Правое и Левое крылья Кавказской укрепленной линии преобразовали в Кубанскую и Терскую области с казачьим и горским населением.

На севере Дербентской губернии создали Дагестанскую область в составе военных отделов, ханств, округов и наибств и Закатальский округ на основе Джаробелаканского. Гражданское управление ограничивалось Дербентским градоначальством и портовым городом Перовском. В 1860-х гг. государственно-политические образования в Дагестане упразднили. Область разделили на округа и наибства.

Основой правового регулирования государственного управления в областях Северного Кавказа являлись Положения об управлении Дагестанской областью и Закатальским округом, Терской областью и горцами Кубанской области от 1860, 1862 и 1866 гг. С 1 января 1871 г. на Кубанскую и Терскую области распространили действие Общих губернских учреждений и Судебных уставов 1864 г.

Самоеды в Архангельской губернии являлись бродячими инородцами и подчинялись родовым управлениям в лице старост.

Для отдельных групп коренного населения Сибири, записанных в разряды кочевых или бродячих инородцев, могли быть учреждены системы органов управления от одного до трех звеньев в виде степных дум, инородных управ и родовых управлений. Однако в ходе реализации Устава от 1822 г. местное руководство часто допускало отступления от его требований.

В свою очередь кочевыми инородцами стали именоваться казахи.

На основании Устава о сибирских киргизах от 1822 г. в степях Среднего казахского жуза началось введение административных единиц – округов, волостей и аулов, приспособленных к родоплеменному делению, и формирование системы органов этнической администрации. Округа возглавили приказы в составе старших султанов, чиновника и казахских заседателей, волости – султаны, аулы – старшины.

В 1839 г. центр Западной Сибири перевели из Тобольска в Омск, расформировали Омскую область и учредили Пограничную область во главе с пограничным начальником и пограничным управлением. В состав пограничного управления входил казахский представитель.

К 1854 г. II Сибирский комитет подготовил новый пакет документов о преобразовании системы управления Восточным Казахстаном, где были учреждены Семипалатинская область и Область сибирских киргизов во главе с военными губернаторами и областными правлениями.

В округах, пограничных с Великим казахским жузом или Большой Ордой и Китаем, руководство приказами поручалось военно-окружным начальникам.

Законодательные акты 1861–1865 гг. существенно ограничили политические права султанов и расширили социальную базу государственной власти, допустив к выборам должностных лиц массы казахов. Кочевые общины Великого казахского жуза подчинялись приставу.

В 1856 г. последовало учреждение Алатавского округа, пристава Большой Ордой сменил окружной начальник. В 1862 г. Алатавский округ включили в состав Семипалатинской области, в 1863 г. изъяли из ведения Министерства иностранных дел.

Младший казахский жуз подчинялся оренбургскому военному губернатору, ПК и ханскому совету в составе представителей крупнейших племен. Во второй половине 1820-х гг. его степи разделили на Восточную, Среднюю и Западную части во главе с султанами-правителями, а также на дистанции и аулы.

Для казахов оренбургского и сибирского ведомств были установлены административные границы.

Пограничная комиссия исполняла обязанности органов губернской администрации и судебных палат, штат ее работников стабильно рос.

В 1844 г. защита гражданских прав казахов была поручена 6 попечителям, размещенным на Оренбургской пограничной линии.

В 1859 г. Младший казахский жуз передали в ведение Министерства внутренних дел и переименовали в Область оренбургских киргизов. Пограничную комиссию сменило областное правление оренбургскими киргизами, в состав которого продолжали входить казахские представители.

В 1863 г. последовало предписание корпусным командирам приступить к соединению Оренбургских и Сибирских укрепленных линий с целью переноса фактической границы Российской империи и закрепления областей Казахской степи в качестве ее внутренней периферии.

Бокеевское ханство с 1838 г. находилось в ведомстве Министерства государственных имуществ.

В 1846 г. власть хана Внутренней Орды унаследовал Временный совет. С 1858 г. работу Временного совета возглавлял чиновник Министерства государственных имуществ.

Административная реформа упорядочила структуру органов этнической администрации Бокеевской Орды, подчиненных Временному совету.

Продолжавшееся геополитическое развитие Российской империи, опыт интеграции казахов в ее правовую систему побуждали верховную власть обновить законодательство, регулировавшее организацию местного управления, и провести очередные судебно-административные реформы в крае.

В 1867–1868 гг. император утвердил Временные положения об управлении Семиреченской и Сырдарьинской, а также Уральской, Тургайской, Акмолинской и Семипалатинской областей, в состав которых вошли земли Уральского и Сибирского казачьих войск. Бокеевская или Внутренняя казахская Орда вошла в состав Астраханской губернии.

Новое положение об управлении областей Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Уральской и Тургайской от 1891 г. зафиксировало тенденции унификации системы государственного управления в Казахстане.

В состав туркестанского генерал-губернаторства, в котором также продолжались административно-судебные преобразования, к началу XX века входили Закаспийская, Самаркандская, Сырдарьинская и Ферганская области.

После установления в 1881 г. контроля России над оазисом Ахал-Теке и Восточной Туркменией новые территории были объединены с Закаспийским военным отделом, входившим в Кавказский военный округ, в Закаспийскую область. Центр области перенесли на юг – в Асхабад.

В 1890–1897 гг. Закаспийская область в составе 5 уездов подчинялась непосредственно Военному министерству.

В 1898 г. император подписал Временные правила о начале реализации в Казахстане и Средней Азии Судебных уставов от 1864 г.

В Казахстане не действовало Положение о земских учреждениях, в Средней Азии отсутствовали типовые органы земского и городского общественного управления. Наконец, специальное законодательство регулировало организацию местного управления в губерниях прибалтийских, Царства Польского и Великом княжестве Финляндском, где сохранялись особые системы права – уголовное, административное, гражданское, сословное законодательство.

II отделение Собственной Е. И. В. канцелярии осуществляло подготовку сводов местных законов. Три части Свода местных узаконений губерний остзейских были опубликованы в 1845–1864 гг.

Конституционная хартия Царства Польского, дарованная Александром I в 1815 году, объявила польскую корону наследственной для российских правителей. Император установил единство внешней политики «двух государств».

В Царстве Польском действовали нормы польского, австрийского, прусского и французского законодательства, в системе его государственного управления сохранились польские традиции и французские нововведения периода Герцогства Варшавского, сложилась устойчивая практика замещения государственных должностей лицами польского происхождения.

Самостоятельный статус Царства Польского, надежды польской аристократии на возврат территорий Литвы, Белоруссии и части Украины, входивших в состав Речи Посполитой до 1772 г., наличие национальной армии и нарастающие противоречия между государственными интересами империи и сепаратистскими устремлениями шляхты, обернулись ростом антироссийских настроений в польском обществе и вызвали восстание 1830–1831 гг. Комитет по делам Царства Польского, созданный после его подавления, подготовил изменения местной системы государственного управления.

В 1832 г. Николай I заменил Конституционную хартию на Грамоту «О новом порядке управления и образования Царства Польского» или Органический статут, отменил необходимость принятия императорами польской короны, упразднил Сейм и национальные военные силы, ввел цензуру, подтвердил свободу вероисповедания и приоритетное положение в Царстве Польском римско-католической церкви, законный порядок ограничения личной свободы, прав собственности, а также уравнил в правах русских подданных, селившихся в Российской империи или Царстве Польском.

Полномочия Государственного совета Царства Польского перешли в компетенцию Департамента Царства Польского Государственного совета, Высшей палаты суда – к варшавским департаментам Правительствующего Сената.

Революционные события в Европе 1848–1849 гг. вновь обострили польский вопрос, однако непосредственно в самой Польше открытых выступлений уже не вызвали.

В Царстве Польском реализовалась политика административной русификации, форсированная после восстания 1863–1864 гг., произошедшего под воздействием политической эмиграции и на волне требований о проведения аграрной реформы, ставившее целью восстановление Речи Посполитой, наделение крестьян землей и отмену сословных привилегий.