

Н.И. Красняков. ЗАПАДНЫЕ НАЦИОНАЛЬНЫЕ РЕГИОНЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XVIII – НАЧАЛЕ XX вв. ЗАКРЕПЛЕНИЕ АВТОНОМИСТСКОЙ ТРАДИЦИИ В РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ. Екатеринбург, 2009. 208 с.

Краткая аннотация: настоящая аннотация касается оценки научного вклада и отдельных недостатков указанной в названии книги. Отмечено, что ее автор вносит существенный вклад в понимание Российской империи как многонационального и многоконфессионального государства. Представлены основные типы административного управления. Однако не совсем ясны критерии различения этих типов.

Annotation: the review deals with the benefits and lacks of the book presented in the title. The author made serious input in understanding the nature of the Russian Empire as a multinational and multiconfessional state. Main types of administrative policy are presented. Still the criteria used are not clear.

Ключевые слова: национальные регионы, Российская империя, государственная администрация, теория империи, законодательство, традиционное общество, типы административного управления.

Key words: national regions, Russian Empire, state administration, autonomous, theory of empire, legislation, traditional society.

Как ни странно, в отечественной историко-правовой науке до сих пор нет фундаментального исследования, посвященного теории империи как формы государства. Отсутствуют и сколько-нибудь заметные сравнительно-исторические работы, четко формулирующие различия между империями разных типов. И это при несомненной частоте употребления слова “империя” в заголовках различных монографических работ по нашей специальности. Именно поэтому рецензируемая работа представляется весьма востребованной и своевременной, тем более что сделана она на основе большого количества источников, в первую очередь законодательных, а также почерпнутых в архивных материалах официального делопроизводства.

Монография Н.И. Краснякова по праву займет достойное место в ряду исследований, посвященных осмыслению особенностей империи как формы организации государства. В ней затронут весьма актуальный аспект проблемы, связанный с принципами управления многонациональной империей, формально считающейся унитарным государством, но широко использующей особые системы регулирования в предрасположенных к тому регионах. Ряд использованных в работе документов (в том числе относящихся к периоду активной русификации окраин) позволит по-новому оценить особенности Российской империи, ту положительную роль, которую она сыграла в судьбе многих входящих в нее народов.

Н.И. Красняков видит свою задачу в актуализации законодательного оформления национально-этнического и регионального компонентов в политико-правовом пространстве Российской империи. Выявленные особенности государственного управления России он считает непосредственным следствием “имперской формы организации политического пространства”. Автор, известный в историко-правовой науке рядом монографий и статей, рассматривает управление национальными окраинами в рамках имперской системы государственного устройства.

Основная часть рецензируемой работы посвящена исследованию интеграции управленческих институтов Малороссии, западных губерний и Прибалтики в общее российское управление, анализу процессов, связанных с постепенным включением обособленных управленческих структур Финляндии, Бессарабии и Польши в систему управления Российской империи. Главный вывод заключается в том, что территориальное и административное устройство власти и населения на всех этапах эволюции государства тесно связано с наличием определенных общественно-политических процессов и соответствующих им институтов (с. 4). В монографии выделены основные тенденции государственно-правового развития “западных рубежей” империи, прослежены реформы в области государственного строительства, выявлены социально-экономические и политические условия преобразования аппарата управления, воспроизведена динамика становления и развития системы управления с учетом территориально-региональной и социокультурной специфики края.

Автор рассматривает ряд интересных проблем, непосредственно связанных с определением направлений и реализацией административной политики в регионе. В частности, это закономерности формирования институтов управления отдельными территориями, соотношение имперских законов и местных обычаев, специфика местного самоуправления, особенности социального и этноконфессионального состава территорий. Автор выстраивает собственную типологию административной политики, общего определения которой он, к сожалению, не дает. Однако в целом в исследовании последовательно проводится взгляд на административную политику как на организационно-функциональную деятельность по реализации общих целей и задач государства в их развитии. Авторская типология основана на анализе взаимосвязи таких триад, как “самодержавие – абсолютизм – империя”, “этнос – сословие – нация”, “губерния – наместничество – регион”. Можно спорить по поводу обоснованности выделения именно таких триад, однако несомненно, что автору удастся выстроить

оригинальную концепцию специфических моделей организации территорий в политико-правовом пространстве Российского государства на протяжении более двух сотен лет. В его трактовке империя предстает как сочетание монархической власти, региональных несuverенных образований и “надэтнического состава населения”. Выделяется ряд существенных признаков империи (с. 22–23), особенности имперской схемы управления.

По мнению Н.И. Краснякова, империя – это “институт, характерный для той или иной стадии существования традиционного общества, это механизм, с помощью которого поддерживается существование нескольких равноуровневых традиций и жизненных укладов, на которые без их разрушения не может быть наложена слишком жесткая схема организации общественной жизни... Империя создает правовое пространство, устанавливая общую, наднациональную цель и предлагая общее, наднациональное асимметричное, с несколькими “вертикалями власти” политическое бытие для всех народов” (с. 14–15).

В книге рассматриваются как организационно-правовые, так и теоретико-методологические основы формирования и эволюции государственного управления западными национальными регионами Российской империи, в частности анализируются подходы царского правительства к организации имперского политико-правового пространства, содержание и специфика процессов интеграции региональных управленческих институтов в общую систему российского управления. Как следует из названия, автор акцентирует внимание на “автономистской традиции российской государственности”, согласно которой выделяет такие типы правового статуса территорий, как “административно-автономистский, территориально-автономистский, государственно-автономистский” (с. 4). Правда, не совсем понятны критерии такого различия. При исследовании эмпирического материала автор относит, скажем, Малороссии к территории со статусом административно-территориальной автономии, тогда как Великое княжество Финляндское – к государственно-автономистской модели регионального управления. Однако на с. 139–140 автор сам подвергает сомнению подобную оценку, поскольку выражает солидарность с Г. Еллинеком, в свое время отмечавшим, что “государство или части государств, которые завоеваны другим государством и инкорпорированы им, безусловно, утрачивают характер государства, какое бы положение они ни заняли в государстве, инкорпорировавшем их. Если за ними остается известная степень самостоятельности, то на нее нужно смотреть как на новое создание, как на автономию, дарованную им господствующей над ними государственной властью”. Получается, что о государственной автономии в случае с Финляндией говорить вряд ли оправданно. Вызывает сомнение и целесообразность различения административно-автономистской и территориально-автономистской моделей.

Автор не раз акцентирует внимание на том, что называет “позитивацией” автономистской традиции российской государственности. При этом он выходит на более общую и чрезвычайно важную проблему законодательного закрепления (и тем самым ограничения) полномочий монарха в тех или иных областях государственной деятельности. В частности, речь идет о Трактате 1654 г., который не раз объявлялся основным актом для оценки ситуации присоединения Малой России к Москве, а также источником для устранения возникающих правовых пробелов в отношениях между субъектами данного договора. Как отмечает Н.И. Красняков, реализация переяславских объединительных соглашений

предусматривала в дальнейшем законодательное решение вопросов управления, действия местного права, религии. По этому поводу в монографии отмечается, что “отсутствие в государственно-правовой практике Российского централизованного государства понятия “закон” и “юридическая сила нормативного правового акта” создавали необычную ситуацию возвращения при решении важных вопросов... именно к этому эпохальному акту” (с. 67). Здесь следует заметить следующее: во-первых, далеко не общепризнанный факт, что в Московском царстве не было представления о юридической силе нормативного акта и понятии закона. Другое дело, что, во-первых, пока отсутствовала устоявшаяся терминология, в силу чего и происходила путаница между актами верховной власти и подзаконными актами управления, постольку те и другие именовались указами. Во-вторых, сам факт признания московским государем, а затем российскими императорами необходимости обращения к договору свидетельствует об отказе их от произвольных решений в вопросе отношений с Украиной, что весьма знаменательно, учитывая, что речь идет об абсолютном монархе.

Не менее важен для концептуальной части работы экскурс в историю российского конституционализма (с. 46 и далее). Автор справедливо связывает появление “правительственного конституционализма” с присоединением к России в начале XIX в. новых территорий. Как отмечено в работе, необходимо было “при сохранении государственно-единства решать проблемы децентрализации управления различными путями, вплоть до разработки проектов... конституций-установлений”. Н.И. Красняков обращает внимание на ограниченное толкование понятия конституции идеологами реформ, считавшими, что “конституция – это закон, определяющий порядок, который следует соблюдать при создании административных законов, которые непременно, поскольку они требуют видоизменений, объяснений и т.д., должны подвергнуться перемене согласно известному, строго определенному, неизменному способу, который закрыл бы дверь всякому произволу и, следовательно, уменьшил бы зло, могущее произойти от различия способностей тех, кто стоит во главе государства” (с. 47). И снова заметим, что речь идет об ограничении учреждениями и процедурами, пусть законосовещательными, абсолютного монарха, который до этого никому и ни в чем отчета давать не был должен. Поэтому вызывает сомнение вывод автора о том, что “предложения государственного переустройства России по конституционному пути и законодательного совершенствования политической системы оказывались не реализованными практически” до начала XX в., когда “монарх будет вынужден согласиться с введением ограничения собственных прерогатив” (с. 59).

Весьма интересен и фрагмент, обращенный в историю принудительной интеграционной политики имперского центра в западных регионах и ее оценок в литературе (с. 42–45). Автор констатирует выделение в монографиях разнообразных форм такой интеграции – пространственной, религиозной, языковой, культурной и даже “само по себе происходящего” обрусения. По его мнению, все это не опровергает непреложного факта – монаршей властью осознавалась значимость этнонациональных, правовых, религиозных и иных традиций присоединяемых регионов. Осознание важности указанных традиций нашло отражение в факте сохранения местного права вплоть до начала XX в. Хотя в работе прослежено постепенное движение империи к унификации управления, в ней проводится и мысль о возможности сохранения своеобразия правовых, но никак не административ-

ных систем входящих в состав империи народов. При этом общинные и иные формы традиционного самоуправления не заменяли, а лишь дополняли стержневые чиновничьи формы администрации. Справедливым представляется общий вывод автора относительно того, что постепенно шла централизация регионального управления, которая приводила к усилению центральной государственной власти, поскольку только она “выступала необходимым средством для установления,

поддержания и укрепления государственного единства через создание устойчивой системы управления окраинными территориями” (с. 45).

Людмила Евгеньевна Лаптева, ведущий научный сотрудник сектора истории государства, права и политических учений Института государства и права РАН, доктор юрид. наук, проф. (E-mail: igpran@igpran.ru; тел. (495) 691-34-90)