

Воспоминания о будущем: традиционные российские управленческие практики в новых внешнеполитических условиях

Статья четвертая

Между империей и федерацией (конец XIX — начало XX века)*

Межевич Н. М.^{1, 2, *}, Шамахов В. А.³

¹Институт Европы Российской академии наук, Москва, Российская Федерация

²Институт проблем региональной экономики Российской академии наук, Санкт-Петербург, Российская Федерация; *mez13@mail.ru

³Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация

РЕФЕРАТ

Территориально-политическое устройство Российской империи изучено достаточно хорошо. Проблемой является адаптация исторических знаний к текущей управленческой практике. Россия не была империей, но и классической федерацией также не являлась. Примерно 35% страны управлялось в особых режимах. Указанную конструкцию можно критиковать, но эта модель управления не стала катализатором катастрофы начала XX в. Причины кризиса были связаны с вопросами общественного управления. В свою очередь, изучение территориально-политического устройства позволит выявить не только слабые, но и сильные стороны управленческой модели имперской России.

Ключевые слова: государственное устройство (унитарное, федеративное), национально-территориальная организация государства, административно-территориальное деление, территориально-политическая организация общества, империя

Для цитирования: Межевич Н. М., Шамахов В. А. Воспоминания о будущем: традиционные российские управленческие практики в новых внешнеполитических условиях. Статья четвертая. Между империей и федерацией. Конец XIX — начало XX века // Управленческое консультирование. 2022. № 9. С. 10–17.

Memories of the Future: Traditional Russian Administrative Practices in New Foreign Policy Conditions. Article Four. Between Empire and Federation. End of the XIX — beginning of the XX century

Nikolay M. Mezhevich^{1, 2, *}, Vladimir A. Shamakhov³

¹Institute of Europe of Russian Academy of Science; Moscow, Russian Federation

²Institute for Regional Economic Studies Russian Academy of Sciences, Saint Petersburg, Russian Federation; *mez13@mail.ru

³Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management, Branch of RANEPa), Saint Petersburg, Russian Federation

ABSTRACT

The territorial-political structure of the Russian Empire has been studied quite well. The challenge is adapting historical knowledge to current management practices. Russia was not an empire, but it was also not a classical federation. Approximately 35% of the country was governed in special regimes. This design can be criticized, but this management model did not catalyze the disaster of the beginning of the 20th century. The causes of the crisis were related to public administration issues. In turn, the study of the territorial-political structure will

* Предыдущие статьи см. в журнале «Управленческое консультирование» № 4, 5, 6 за 2022 г.

reveal not only the weak, but also the strengths of the management model of imperial Russia.

Keywords: state structure (unitary, federal), national-territorial organization of the state, administrative-territorial division, territorial-political organization of society, empire

For citing: Mezhevich N. M., Shamakhov V. A. Memories of the Future: Traditional Russian Administrative Practices in New Foreign Policy Conditions. Article Four. Between Empire and Federation. End of the XIX — beginning of the XX century // Administrative consulting. 2022. N 9. P. 10–17.

В российской социальной науке есть обыкновение начинать едва ли не каждый текст указанием на особую актуальность затронутых в нем вопросов, и это становится признаком дурного вкуса [12, с. 55]. Это правда. Вместе с тем автором этого тезиса С. Каспэ как раз и написаны многочисленные работы по проблемам федерализма и централизации.

Стартовая предпосылка нашего анализа — признание объективно существующей ключевой проблемы российской цивилизации: «историческая западня вечно русского транзита „Смута — Империя — Смута...“» [14].

Исследования территориально-политического устройства сложно устроенных государств часто сопровождаются прогнозами. Император Австро-Венгрии Франц II говорил: «Мои народы чужды друг другу; тем лучше. Они не заболевают одновременно теми же болезнями. Когда во Францию является лихорадка, она охватывает всех вас в тот же день. Я ставлю венгерцев в Италию, итальянцев в Венгрию. Каждый сторожит своего соседа. Они не понимают и ненавидят друг друга. Из их нерасположения рождается порядок, из их вражды — общий мир» [21, с. 108]. Этот тезис можно было бы отлить в бронзе, если бы Австро-Венгерская империя не распалась сразу же после его провозглашения.

Николай II был менее склонен к публицистике, но Российская империя не пережила этот же конфликт, однако в отличие от Австрии, Венгрии, Чехии, Словакии, Хорватии, Словении Российская Федерация и сейчас сложноустроенное национальное государство. Признаем как очевидное, но особо значимое: включение в состав любой империи территорий с иноязычным (инокультурным) населением каждый раз ставило перед властью проблему включения его в общую правовую и административную систему [6, с. 131]. Именно поэтому поиск новых управленческих решений в Империи никогда не заканчивался, вплоть до февраля 1917 г. [23].

В Российской империи рост национализма, в том числе на окраинах, проходил одновременно и в значительной степени параллельно с интеграционными процессами в экономической сфере. Противоречия носили объективный характер. Отсюда возникшее противостояние двух тенденций: националистической потребности в размежевании и экономической логики интеграции. В Российской империи, как и затем в СССР, дезинтеграционная тенденция победила. Однако эта победа была не линейной, две тенденции централизации — децентрализации постоянно конкурировали, имели своих влиятельнейших, хорошо известных и сегодня сторонников.

Начнем с интеграционной тенденции. Укажем на авторскую позицию: централизация и всеобщая дисциплина стали единственно возможной моделью политики Москвы. Согласимся (в этом вопросе) с И. А. Ильиным, который писал: «Императорская Россия не смотрела на свои племена как на дрова, подлежащие перебросу с места на место, она никогда не гоняла их по стране произвольно. Расселение их в России было делом истории и свободного оседания: это был процесс иррациональный, не сводимый ни на какие географические размежевания; это был процесс колонизации, ухода, переселения, рассеяния, смешения, уподобления, размножения и вымирания» [7, с. 26]. Об этом же писал профессор Будилович в статье, опубликованной в 1907 г., за десять лет до гибели Российской империи, и переизданной

в 1991 г. на окраине СССР, в Эстонии, за десять месяцев до распада СССР. А. С. Будилович писал: «Вообще следует отметить, что и федерация автономных областей, разграниченных по указаниям этнографии к истории, не вполне удовлетворяла еще наших освободителей, особенно социалистов, не признающих, как известно, ни народности, ни преданий. Потому и возник в конце этого оборота план превращения России в Соединенные Штаты Восточной Европы и т. п.» [3, с. 87]. Замечание абсолютно верное и подтверждающее то, что сама по себе проблема была известна.

Беспокойство власти проявилось еще в 1905 г.: «Ввиду усиливающихся беспорядков в Лифляндской и Курляндской губерниях, а также существования серьезно брожения в населении Эстляндской губернии, для скорейшего водворения в сих губерниях порядка и для успешнейшей разработки всех общих вопросов местной жизни, оставление коих без удовлетворительного разрешения содействует распространению смуты, признали Мы за благо ввести меры к объединению деятельности всех существующих в означенных местностях властей и разработку законодательных предположений, касающихся интересов населения Прибалтийского края, сосредоточить на месте при участии местных людей. Для сего повелеваем: учредить должность временного прибалтийского генерал-губернатора <...>»¹. В 1906 г. это беспокойство было кодифицировано в новых статьях «Основных законов Российской империи», были поставлены четкие новые правовые рамки государства:

«Статья 1. Государство Российское едино и нераздельно.

1. Российское государство едино и неделимо.
2. Великое княжество Финляндское, составляя нераздельную часть государства Российского, во внутренних своих делах управляется особыми установлениями на основании особого законодательства.
3. Русский язык есть язык общегосударственный и обязателен в армии, во флоте и во всех государственных и общественных установлениях. Употребление местных языков и наречий в государственных установлениях определяется особыми законами» [9, с. 141].

В 1907 г. было создано Особое совещание по делам Финляндии. Председателем был назначен Премьер-министр империи — П. А. Столыпин, членами — министры В. Н. Кокорцев, П. А. Харитонов, И. Г. Щегловитов и ряд других. В июне 1910 г. Дума приняла законопроект об общеимперском законодательстве. В законе были отмечены значимые полномочия, изымавшиеся из ведения финляндских органов власти и переходившие в ведение царского правительства.

Другой вопрос связан с тем, что до 1917 г. реально ввести в практику законодательные новации не успели.

Теперь перейдем к противоположной тенденции. Революционные события вынудили императора подписать Манифест 22 ноября 1905 г. «О предоставлении Финляндии автономии». Этот документ стал весьма важным шагом на пути трансформации России в де-юре федеративное государство. Почему де-юре? Потому что де-факто это уже состоялось. Н. Бердяев в работе «Судьба России» указывал: «Государственное овладение необъятными русскими пространствами сопровождалось страшной централизацией» [2, с. 63]. Посмотрим на факты и цифры. В Империи ту или иную степень автономии в политической и экономической сфере имели земли, составляющие не менее 30–35% территории империи:

1. Великое княжество Финляндское.
2. Царство Польское.
3. Так называемые «Западные губернии».

¹ Указ императора Николая II об учреждении должности временного прибалтийского генерал-губернатора 28 ноября 1905 г. // Законодательные акты переходного времени 1904–1906 гг. С.-Петербург, 1906. С. 269.

4. Остзейские (балтийские) губернии.
5. Хивинское ханство.
6. Бухарский эмират.
7. Киргизская и Калмыцкая орда.
8. Земли Всевеликого войска донского и другие казацьи земли.

С нашей точки зрения, на «страшную централизацию» это не похоже. Исторический опыт, рассмотренный, к примеру, в этих фундаментальных работах [4; 20], подтверждает это. Об этом же убедительно свидетельствуют табл. 1, 2, приведенные ниже.

Таблица 1

Характеристика административно-территориального устройства Российской империи (на начало 1917 г.)

Table 1. Characteristics of the administrative-territorial structure of the Russian Empire (at the beginning of 1917)

Административно-территориальные единицы	Количество
Первый уровень:	
Генерал-губернаторства	7
Кавказское наместничество	1
Великое княжество Финляндское	1
Всего	9
Второй уровень:	
Губернии	78
Области	21
округа (самостоятельные)	2
Градоначальства	9
прочие (ханство, эмират, край)	3
Всего	113
Третий уровень:	
Уезды	812
Округа	35
Отделы	11
Районы городские	27
Прочие (приставства, участки)	4
Всего	889
Четвертый уровень:	
Волости	16 760

Таблица 2

Удельный вес основных национальных районов в населении России

Table 2. The share of the main national regions in the population of Russia

Районы	1795 г.	1897 г.
Всего по России (тыс. чел. обоих полов)	36 155,2	116 235,1
В том числе, %:		
Прибалтика	3,3	2,1
Литва	4,5	4,1
Белоруссия	6,6	4,6

Районы	1795 г.	1897 г.
Украина	21,9	21,6
Молдавия	–	1,7
Закавказье	–	4,7
Средняя Азия	–	4,6
Казахстан	–	2,0
Итого	36,3	45,4

Источник: [5, с. 200].

Серьезным специалистам эти обстоятельства были известны. Советолог и историк Доминик Ливен так оценивал вопрос о централизации в СССР: «При советском режиме централизация и однородность были значительно сильнее, чем при Романовых, не говоря уже о большинстве других имперских держав» [24, р. 609]. Прочитаем эту формулу в обратном порядке. По сути, это признание того, что реально централизация в Российской империи не была абсолютно доминирующей тенденцией. Причины этого многообразны. Одна из них — понимание того, что любая попытка уменьшить степень автономии национальных образований чревата серьезными потрясениями, что и показал 1917 год.

И. А. Ильин указывал: «Замечательно, что все расчленители России, чем бы они ни руководствовались, произносят одно и то же слово, одну и ту же директиву: „Россия должна быть федеральным государством“» [8, с. 55]. Некоторое преувеличение, вероятно, есть. Однако во взгляде с «Запада» и у его российских сторонников такой подход преобладает [10; 15; 17; 19; 22; 24; 25]. Более того, даже лучшие из лучших историков-советологов живут в этой парадигме [11].

Разрушение Российской империи стало результатом роста национальной ограниченности, сумевшей победить объективную логику экономики. Очевидно и то, что это было связано с падением эффективности управленческих методов, которые применялись в империи.

С одной стороны, постоянно возрастал экономический потенциал как собственно «русских» губерний и областей, так и национальных окраин, но одновременно более четко обозначилась тенденция к их политической и организационной самоорганизации [16]. Развивающееся местное самоуправление также способствовало сепаратизации экономического и политического пространства страны. Более того, национальные движения, оформившиеся на думских трибунах, катализировали развитие процессов федерализации, за которыми последовал распад [18]. Осмысливая итоги революции, видный российский промышленник П. П. Рябушинский писал уже в эмиграции в 1921 г.: «Основная сила России была во владении необъятными пространствами земли, этим неразрушимым капиталом, и численности населения. Последние годы до войны показали, что продуктивные силы русского народа стали явно расти. В достаточной мере неиспользованный земельный капитал, с его надземными и подземными богатствами, и не прекращавшийся рост населения, способного к просвещению, явно предвещали те необъятные возможности, которые стояли перед Россией»¹.

¹ «Общественная мысль за рубежом» январь–февраль 1992. Ежемесячный критико-библиографический бюллетень. Труды общего съезда представителей Русской промышленности и торговли в Париже. 17–23 мая 1921 г. Париж, 1921. С. 58.

Удивительно, к насколько правильным выводам приходили лучшие умы России... уже находясь в эмиграции. Обратимся к уникальному документу: «Основы Конституции Российского государства», написанному в Праге в 1920 г. доктором К. П. Крамаржем — политическим деятелем и ученым Чехословацкой Республики. Проект обсуждали П. Б. Струве, В. А. Маклаков, Б. В. Савинков, М. М. Винавер, кн. Г. Е. Львов, М. А. Стахович, П. Долгоруков и другие видные деятели русской эмиграции. В проекте конституции отмечено: «Мне кажется, что для будущего развития России было бы большой опасностью, если бы внутреннему ее устройству предназначено было выполнять лишь одну задачу: обеспечить свободное развитие разных национальностей и таким способом уничтожить их сепаратизм. Из такой тенденции вышло бы недопустимое, для будущности особенно опасное устройство государства. Все не русское в России было бы, как бы нарочно, подчеркнуто. При беглом взгляде на карту России становилась бы ясной вся опасность, угрожающая ей от окраин» [1, с. 352].

Подведем краткие итоги. Ключевой вопрос — организация эффективной власти в стране. Какая власть эффективная? Та, которая обеспечивает стабильный тыл для решения любых, в том числе военно-политических задач. Территориально-политическое устройство для России важный, но далеко не единственный фактор самосохранения и развития. «...Властно-правовой контекст, в который вписан данный регион, настолько важен, что может перевешивать даже материальные детерминанты» [13, с. 42]. Благосостояние — важный критерий общественного развития, но его значение становится определяющим при решении всех внутренних и внешних угроз.

Известнейший историк-советолог Д. Ливен прав дважды. Во-первых, когда указывает на то, что империя означает авторитарное государство. Во-вторых, когда отмечает, что оно может приносить пользу своим подданным и быть уважаемым большинством из них. Россия — не империя, Россия — федерация, которая должна приносить пользу своим гражданам. Подчеркнем. Форма государственного устройства — это не более чем условие эффективности страны во внешней и внутренней сфере. Эффективность первична, нюансы формы глубоко вторичны. Имплементация исторического опыта и его привязка к новым внешнеполитическим реалиям важна для стратегии страны на долгосрочную перспективу.

Литература

1. Архив *русской* революции. Т. 1. М., 1991.
2. Бердяев Н. Судьба России. М., 1918.
3. Будилович А. С. Может ли Россия отдать инородцам свои окраины? // Ревель. Русский исторический журнал. 1991. № 1. С. 50–94.
4. Величие и язвы Российской империи: Международный научный сборник к 50-летию О. Р. Айрапетова / сост. В. Б. Каширин. М. : Издательский дом «Регнум», 2012.
5. Дробижев В. З., Ковальченко И. Д., Муравьев А. В. Историческая география СССР. М., 1973.
6. Дякин В. С. Национальный вопрос во внутренней политике царизма: (XIX в.) // Вопросы истории. 1995. № 9. С. 130–142.
7. Ильин И. А. О России. М., 1991.
8. Ильин И. А. О русском национализме. Что сулит миру расчленение России. Новосибирск, 1991.
9. Калинин Ф. И. Государственная Дума в России в документах и материалах. М., 1957.
10. Камерон Р. Республиканизация России: федерализм и демократизация в переходный период // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999. № 4. С. 9–16.
11. Каппелер А. Россия — многонациональная империя: Возникновение. История. Распад. М., 2000.

12. Каспэ С. И. Конструировать федерацию — *Renovatio Imperii* как метод социальной инженерии // Политические исследования. 2000. № 5. С. 55–69.
13. Ландабасо-Ангуло А. К вопросу о теории регионального развития // Федерализм. 1998. № 1.
14. Марченя П. П., Разин С. Ю. Империя и Смута — инварианты российской истории // Федерализм. 2010. № 3. С. 121–134.
15. Национализм и национально-государственное устройство России: история и современная практика / под общ. ред. А. Б. Юнусовой. Уфа : МЭИ УНЦ РАН, 2011.
16. Национальная политика в императорской России: Цивилизованные окраины (Финляндия, Польша, Прибалтика, Бессарабия, Украина, Закавказье, Сред. Азия) : [Документы] / Рос. акад. наук, Центр по изучению межнац. отношений Ин-та этнологии и антропологии им. Н. Н. Миклухо-Маклая; Сост., ред. и авт. вступ. ст. Ю. И. Семенов. М. : Старый сад, 1997.
17. Перспективы российского федерализма в XXI веке / под ред. Рафаэля Хакимова. Казань : КЦФПП ; Институт истории им. Ш. Марджани АН РТ, 2013.
18. Ремнев А. В., Савельев П. И. Имперский строй России в региональном измерении (XIX — начало XX века) / Отв. ред. П. И. Савельев. М. : МОНФ, 1997.
19. Россия в пути. Новая Федерация и Западная Европа. Сравнительное исследование по проблемам федерализма и регионализма в Российской Федерации и странах Западной Европы. Казань : Фэн, 1998.
20. Россия и ее «колонии». Как Грузия, Украина, Молдавия, Прибалтика и Средняя Азия вошли в состав России. М. : ДАРЬ, 2007.
21. Трайнин И. П. Национальные противоречия в Австро-Венгрии и ее распад. М.-Л., 1947.
22. Хакимов Р. С. Российский федерализм в условиях социально-политической трансформации. Казань : Институт истории АН РТ, 2009.
23. Шамахов В. А., Межевич Н. М. Почему причины распада СССР следует искать до формирования СССР. Статья первая // Управленческое консультирование. 2020. № 10. С. 10–17.
24. Lieven D. The Russian Empire and the Soviet Union as Imperial Polities // *Journal of Contemporary History*. 1995. Vol. 30, N 4. P. 607–635.
25. The Russian Empire and the World, 1700–1917: The Geopolitics of Expansion and Containment. By John P. LeDonne. New York: Oxford University Press, 1997. XIX, 394 p.

Об авторах:

Межевич Николай Маратович, главный научный сотрудник Института Европы РАН (Москва, Российская Федерация), главный научный сотрудник Института проблем региональной экономики РАН (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, профессор; mez13@mail.ru

Шамахов Владимир Александрович, советник ректора Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, научный руководитель Северо-Западного института управления — филиала РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, кандидат исторических наук, профессор; shamakhov-va@ranepa.ru

References

1. Archive of the Russian Revolution. Vol. 1. M., 1991.
2. Berdyaev N. Fate of Russia M., 1918 (in Rus).
3. Budilovich A. S. Can Russia give its outskirts to foreigners? // *Revel. Russian Historical Journal*. 1991. N 1. P. 50–94 (in Rus).
4. Greatness and sores of the Russian Empire: International scientific collection for the 50th anniversary of O. R. Airapetov / comp. V. B. Kashirin. M.: Publishing house "Regnum", 2012 (in Rus).
5. Drobizhev V. Z., Kovalchenko I. D., Muravyov A. V. Historical geography of the USSR. M., 1973 (in Rus).
6. Dyakin V. S. National question in the domestic policy of tsarism: (XIX century) // *Questions of history [Voprosy istorii]*. 1995. N 9. P. 130–142 (in Rus).
7. Ilyin I. A. About Russia. M., 1991 (in Rus).
8. Ilyin I. A. On Russian nationalism. What promises the world the dismemberment of Russia. Novosibirsk, 1991 (in Rus).

9. Kalinichev F.I. State Duma in Russia in documents and materials M., 1957 (in Rus).
10. Cameron R. Republicanization of Russia: Federalism and Democratization in Transition // Constitutional Law: Eastern European Review [Konstitutsionnoe pravo: vostochnoevropeskoe obozrenie]. 1999. N 4. P. 9–16 (in Rus).
11. Kappeler A. Russia — multinational empire: Emergence. History. Disintegration. M., 2000.
12. Caspe S.I. Construct a federation — Renovatio Imperii as a method of social engineering // Political research [Politicheskie issledovaniya]. 2000. N 5. P. 55–69 (in Rus).
13. Landabaso-Angulo A. On the question of the theory of regional development // Federalism [Federalizm]. 1998. N 1 (in Rus).
14. Marchenya P.P., Razin S.Yu. Empire and the Troubles — invariants of Russian history // Federalism [Federalizm]. 2010. N 3. P. 121–134 (in Rus).
15. Nationalism and the national-state structure of Russia: history and modern practice / under the general. ed. A. B. Yunusov. Ufa: MPEI UNC RAS, 2011 (in Rus).
16. National policy in imperial Russia: Civilized outskirts (Finland, Poland, Baltic States, Bessarabia, Ukraine, Transcaucasia, Sverdlovsk. Asia): [Documents] / RAS, Center for the Study of International relations In ethnology and anthropology named after N. N. Miklouho-Maclay; Comp., Rev. Yu. I. Semenov. M.: Old Garden, 1997 (in Rus).
17. Prospects for Russian federalism in the 21st century / ed. Rafael Khakimov. Kazan: CCFPP; Institute of History named after Sh. Marjani, Academy of Sciences of the Republic of Tatarstan, 2013 (in Rus).
18. Remnev A.V., Savelyev P.I. The imperial system of Russia in the regional dimension (XIX — early XX centuries) / Ex. ed. P.I. Savelyev. M.: MONE, 1997 (in Rus).
19. Russia is on the way. New Federation and Western Europe. Comparative study on the problems of federalism and regionalism in the Russian Federation and Western Europe. Kazan: Fen, 1998 (in Rus).
20. Russia and its “colonies”. As Georgia, Ukraine, Moldova, the Baltic States and Central Asia became part of Russia. M.: DAR, 2007 (in Rus).
21. Trainin I.P. National contradictions in Austria-Hungary and its collapse. M.-L., 1947 (in Rus).
22. Khakimov R. S. Russian federalism in conditions of socio-political transformation. Kazan: Institute of History of the Academy of Sciences of the Republic of Tatarstan, 2009 (in Rus).
23. Shamakhov V.A., Mezhevich N.M. Why the reasons for the collapse of the USSR should be sought before the formation of the USSR. Article One // Administrative Consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2020. N 10. P. 10–17 (in Rus).
24. Lieven D. The Russian Empire and the Soviet Union as Imperial Polities // Journal of Contemporary History. 1995. Vol. 30, N 4. P. 607–635.
25. The Russian Empire and the World, 1700–1917: The Geopolitics of Expansion and Containment. By John P. LeDonne. New York: Oxford University Press, 1997. XIX, 394 p.

About the authors:

- Nikolay M. Mezhevich**, Chief Researcher of Institute of Europe of RAS (Moscow, Russian Federation), Chief Researcher of Institute for Regional Economic Studies Russian Academy of Sciences (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), Professor; mez13@mail.ru
- Vladimir A. Shamakhov**, Advisor to the Rector of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Research Supervisor of the North-West Institute of Management — branch of the RANEPА (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), PhD in History, Professor; shamakhov-va@ranepa.ru