

Дискуссии об общегосударственном
и местном законодательстве
в отношении Великого княжества Финляндского
(1908–1910 гг.)

В статье рассматривается проблема разграничения общеимперского и местного законодательства в Российской империи в 1908–1910 гг. Подробно рассмотрены дискуссии между финляндскими и российскими политическими и государственными деятелями по вопросу о внутреннем законодательстве Великого княжества Финляндского в 1908–1910 гг. Отмечается, что стороны не могли прийти к соглашению, потому что не были готовы к конструктивному диалогу. Они лишь стремились расширить сферу своего влияния

Ключевые слова: Великое княжество Финляндское, Российская империя, местное законодательство, П.А. Столыпин.

После Первой русской революции российское самодержавие попыталось изменить политику в отношении Великого княжества Финляндского, отойти от уступок революционного периода. Под влиянием финляндских политических кругов в годы Первой русской революции Николай II пошел на существенные уступки в вопросах внутреннего управления и законодательства Великого княжества Финляндского. В Основных государственных законах Российской империи 1906 г. ст. 2 была посвящена особому статусу Финляндии. Она предусматривала, что управление внутренними делами Финляндии основывается на «особых установлениях» и особом законодательстве. При этом ст. 1 Основных государственных законов Российской империи провозглашала принцип единства и нераздельности Российского государства. Очевидное противоречие в законодательстве требовало устранения, с одной стороны, с другой – финляндские общественно-политические

круги ожидали, что ст. 2 об особом законодательстве для Финляндии получит развитие в последующих законодательных актах. Особое беспокойство вызывал вопрос о порядке издания местных законов и, главное, соотношения их с общеимперскими правовыми нормами. Логическим следствием из этого положения могло быть разграничение сфер законодательства на общегосударственное и местное.

Следует отметить, что в советской историографии данная политика рассматривалась преимущественно в контексте истории принятия закона 1910 г., трактовавшегося как проявление антифинляндской политики царизма¹. А.Я. Аврех называл это «походом на Финляндию». Современная отечественная и финляндская историография также не обходит вниманием эту тему. Но хотелось бы обратить внимание на вопрос о том, что при разработке законодательных актов в отношении Великого княжества Финляндского обсуждалась проблема соотношения общегосударственного и местного законодательства для Российской империи.

Рассматривая проблему развития российского законодательства в отношении Финляндии после событий первой русской революции, необходимо отметить, что фактически перед царским правительством и финляндскими представительными и исполнительными органами стояла задача разграничения сфер компетенции Российской империи и Финляндии. Решение названной проблемы должно было во многом определить характер взаимоотношений империи и Великого княжества. Но к пониманию необходимости создания законодательной основы для общегосударственного и местного законодательства стороны подошли не сразу. И именно это обстоятельство стало источником многих проблем: провозгласив необходимость «особых установлений» для Финляндии, царское правительство, определяя направления развития законодательства для Великого княжества, в течение долгого времени исходило из принципа «единой и неделимой России».

Первоначально российская сторона пыталась сохранить под своим контролем издание законов на территории Финляндии, идя по пути запретов. В начале 1907 г. генерал-губернатор Н.Н. Герард дал отрицательное заключение на закон о союзах, вотированный Сеймом и поддержанный Сенатом. Он не одобрил пункты об употреблении отдельными союзами огнестрельного оружия и о приеме несовершеннолетних в политические союзы. К январю 1908 г. Сенат по указанию Николая II разработал новый проект, но изменения сочли недостаточными и текст вновь не был одобрен императором.

Аналогичная ситуация сложилась при подготовке в Финляндии закона о свободе печати. Осенью 1907 г. члены Совета министров, ознакомившись с проектом, отметили, что принятие закона финляндским Сеймом нарушит прерогативы императора в законодательстве о свободе печати. Кроме того, Совет министров не одобрил пункт закона, разрешавший только финнам заниматься издательской деятельностью. И законопроект утвержден не был.

Но вскоре стало очевидно, что нельзя в отношениях с Великим княжеством идти только по пути запретов. К концу 1908 г. одним из возможных вариантов решения проблемы виделся возврат к прежней практике административного законодательства, когда согласование общеимперских и финляндских законов осуществлялось в административном порядке. Но принятие административных решений после революции затруднялось наличием активного Сейма, значительная часть депутатов которого находилась в скрытой или явной оппозиции царскому правительству. Поэтому последнему было необходимо найти опору среди финляндских политиков.

В январе 1908 г. старофинны предприняли ряд попыток вернуть себе утраченное политическое положение при помощи российского правительства. В январе 1908 г. один из видных представителей старофинской партии Даниельсон-Кальмари посетил помощника финляндского генерал-губернатора А.Ф. Зейна. По итогам состоявшегося разговора Зейн представил П.А. Столыпину записку, где писал, что старофинская партия готова вступить в открытую борьбу со шведской народной партией. Старофинны рассчитывали на поддержку правительства Столыпина в смене состава финляндского Сената². В связи с этим Зейн составил список требований к старофиннам в обмен на поддержку российского правительства. Старофинны должны были дать согласие на уравнивание в правах русских с финнами, дать гарантии того, что Сейм не будет играть решающей роли в разрешении общегосударственных вопросов, Финляндия будет нести пропорциональные расходы на военные нужды, будут приняты меры против воспитания учащихся в духе сепаратизма, а также прекращено революционное движение в крае³. Предложения Зейна остались без ответа.

Идея возможного соглашения с российским правительством была не чужда и представителям конституционалистов. В начале 1908 г. финляндская печать пропагандировала идею смешанной «русско-финляндской конференции», указывая, что это лучший путь для упорядочения русско-финляндских отношений. Позднее, в декабре 1908 г., Николай II принял сенатора Августа Йоганнеса Йельта. Но, по словам императора, во время аудиенции сенатор не

представил ему никаких ходатайств или просьб и заявил лишь о желании сгладить все недоразумения с Россией и «идти [рука] об руку с русским правительством»⁴.

Таким образом, имеющиеся документы позволяют с достаточной долей уверенности говорить о том, что в начале 1908 г. российской и финляндской сторонами предпринимались определенные попытки достичь соглашения. Этого не произошло, во-первых, потому, что старофинны не предоставили никаких конкретных предложений, а во-вторых, российское правительство настаивало на списке гарантий, которые, по мнению финнов, были неприемлемы.

Формальным поводом к возобновлению попыток урегулировать финский вопрос на правительственном уровне стали запросы членов Государственной думы председателю Совета министров П.А. Столыпину. Запросы были сделаны с февраля по май 1908 г. Первый запрос, внесенный октябристами «По поводу неисполнения Финляндским генерал-губернатором и министром статс-секретарем требования Высочайшего Указа от 19 октября 1905 г. в отношении порядка всеподданнейших докладов» от 1 февраля 1908 г. подписали 63 члена Государственной думы. В нем обращалось внимание председателя Совета министров на то, что Указ правительствующему Сенату «О мерах к укреплению единства в деятельности министерств и главных управлений» от 19 октября 1905 г. устанавливает, что министры обязаны сообщать председателю Совета министров предварительно все доклады, подлежащие предоставлению императору, если они имеют общее значение или затрагивают интересы других ведомств. Они считали, что министр, статс-секретарь и финляндский генерал-губернатор также должны сперва обращаться в Совет министров. В противном случае, отмечали авторы запроса, «в своей заботливости о Великом княжестве, они нередко забывали о правах и интересах России и о том, что Финляндия является составной частью Империи»⁵.

Второй запрос был посвящен вопросу о работах по соединению железнодорожной сети Финляндии и России. Члены Государственной думы обращали внимание на то, что на финляндских железных дорогах постоянно вводятся технические изменения, разобщающие эти дороги с имперскими⁶, что, по мнению авторов запроса, могло негативным образом сказаться на обороноспособности Российской империи.

5 февраля 1908 г. 95 членов Государственной думы, представлявшие фракцию националистов (А. Бобринский, В. Пуришкевич, епископ Евлогий, П. Балашев и др.), подписали запрос по поводу мер «Для побуждения финляндского генерал-губернатора и мест-

ных властей к ограждению государства от подготовлявшихся в Финляндии посягательств на государственный порядок и безопасность». Они обращали внимание на то, что на территории Финляндии были подготовлены многочисленные покушения на должностных лиц в Российской империи, созданы Красная Гвардия, союз «Войма», организации, занимающиеся тайным провозом оружия в империю. Все это угрожает безопасности государства. В этой ситуации, отмечали авторы запроса, МВД не принимало «надлежащих мер для побуждения финляндского генерал-губернатора и местных властей к пресечению в крае преступных посягательств на Россию и к обеспечению ее безопасности»⁷. Запрос от 12 февраля 1908 г., внесенный крайними и умеренными правыми, был также связан с деятельностью общества «Войма» в Финляндии. Его подписали 37 депутатов, среди которых были В. Пуришкевич и А. Бобринский. Депутаты подчеркивали, что местные финские власти и генерал-губернатор Н.Н. Герард не предпринимают никаких мер для пресечения антиправительственной деятельности.

Содержание запросов отражало наиболее важные с точки зрения правительства проблемы во взаимоотношениях с Финляндией: оборона империи и борьба с революционным движением. Запросы выделяли основные направления будущих мероприятий в Великом княжестве: совершенствование законодательного механизма, укрепление внешних границ и подавление революции. Несколько позднее современники указывали на то, что думские запросы по Финляндии были предъявлены с ведома и согласия Столыпина. В личном фонде П.А. Столыпина имеются тексты думских запросов, присланных ему для ознакомления перед обсуждением в Думе. Какие-либо резолюции и пометы на них отсутствуют. Можно утверждать, что запросы были предъявлены Столыпину заранее, но открытым остается вопрос о том, были ли эти запросы полностью инициированы правительством.

5 (18) мая 1908 г. в Государственной думе по поводу февральских запросов по финляндскому управлению выступил П.А. Столыпин. Основное внимание в своей речи он обратил на проблему общегосударственного законодательства. Столыпин подчеркнул, что «не в бездействии властей, не в незакономерных их действиях коренится зло, а в том, что целая область нашего законодательства, громадная область наших взаимоотношений с Финляндией не урегулирована совершенно»⁸ и что путем думских запросов проблема решена быть не может. Поэтому «на обязанности и правительства, и Государственной думы лежит... поднятие вопроса о выработке общего порядка законодательного рассмотрения наших общих с

Финляндией дел»⁹. При этом он подчеркнул, что в широком смысле речь идет о «распространении власти Государя Императора по *общеимперским делам через общеимперские учреждения* (курсив мой. – А. Б.) на протяжении и пространстве всей Империи»¹⁰, т. е. фактически формулировал идею разделения государственных функций на общеимперские и местные. Одновременно Столыпин отметил, что изменения в местном и общегосударственном управлении должны сохранить державные права России в Финляндии. «Отказ от этих прав нанес бы беспримерный ущерб русской державе»¹¹.

Двойственность позиции Столыпина, сформулированная в речи 5 мая 1908 г., очевидна. С одной стороны, он подчеркивал необходимость правового урегулирования взаимоотношений общеимперского центра и автономной Финляндии, с другой – заявлял о необходимости помнить о «державных правах» России. Последние слова вполне можно было трактовать как стремление правительства обеспечить себе ведущую роль в решении вопросов, связанных с Финляндией.

Вскоре после выступления П.А. Столыпина в Думе, 20 мая (2 июня) 1908 г. был издан высочайше утвержденное положение Совета министров «О порядке направления финляндских дел, касающихся интересов Империи»¹². Закон предоставлял Совету министров право определять, какие законопроекты, касающиеся Финляндии, затрагивают интересы империи и должны рассматриваться имперскими учреждениями. Определялось, что предварительному просмотру Совета министров подлежат все проекты финляндских законов, касающиеся «предметов управления, имеющих общее значение». Помимо проектов законов, Совет министров должен был рассматривать проекты высочайших предложений Сейму, петиции и представления Сейма и Сената на высочайшее имя, касающиеся вопросов управления общих для Финляндии и Российской империи, проекты всеподданнейших докладов финляндского генерал-губернатора или министра статс-секретаря. Таким образом, законодательство по Финляндии поступало на рассмотрение императора с предварительными комментариями Совета министров и финляндского генерал-губернатора, что, безусловно, оказывало влияние на принятие царем окончательного решения.

Сложившаяся ситуация обеспокоила общественно-политические круги Финляндии. Финляндский Сенат попытался инициировать совместное обсуждение вопросов, касающихся Финляндии, и 5 (18) июня 1908 г. обратился к императору со всеподданнейшим представлением об учреждении смешанной русско-финляндской

комиссии для обсуждения общих вопросов, касающихся Российской империи и Финляндии¹³, а 6 (19) июня 1908 г. Сенат направил императору представление с критикой изданного закона. В течение нескольких месяцев Сенат пытался добиться пересмотра закона 20 мая (2 июня) 1908 г. 9 (22) декабря 1908 г. Сенат вновь ходатайствовал перед императором о передаче закона 20 мая 1908 г. на пересмотр совместной комиссии и приостановление его действия. В ходатайствах Сената от 6 (19) июня и 9 (22) декабря отмечалось, что правила 20 мая 1908 г. создают такой порядок, при котором монарх управляет Финляндией при содействии русского Совета министров. Вместо независимости «по отношению к какой бы то ни было власти, кроме законной власти монарха», утвержденной актом 1816 г., Сенат поставлен в зависимость от русского Совета министров¹⁴. Они также обращали внимание императора на то, что если закон не будет изменен, «то Финляндскому Сенату окажется невозможным продолжать исполнять свои обязанности»¹⁵. Финляндский генерал-губернатор В.А. Бекман по указанию Николая II представил свое заключение. Он отметил, что закон 20 мая 1908 г. не предоставляет право окончательного решения о том, какие из возникающих по вопросам управления Финляндией дел затрагивают интересы Российской империи. Совет министров лишь может дать свое заключение наравне с финляндскими органами. Бекман сделал общий вывод о том, что закон 20 мая 1908 г. при правильном его применении ни в чем не нарушает присвоенных Финляндией основными ее законами прав. К этому мнению присоединился Совет министров, приняв решение оставить представление Сената без последствий, с чем согласился император¹⁶.

Основной причиной активных протестов Сената и Сейма, с одной стороны, было то, что в правовом сознании финнов, особенно в течение второй половины XIX в., закрепилось убеждение в том, что Финляндия соединяется с империей в личности императора, который один имеет право принятия решений по делам Великого княжества. Появление новых органов власти и управления, которые по Основным государственным законам 1906 г. заняли свое место в законодательном механизме Российской империи, было крайне отрицательно воспринято финнами, так как Государственная дума и Совет министров, по их мнению, не должны были иметь каких-либо прав на участие в законодательном процессе Финляндии. Можно говорить о том, что финляндские органы фактически отказывались признать, что законодательный механизм Российской империи изменился, и привести собственную законодательную практику в соответствие с российской. С другой стороны, закон от 20 мая 1908 г.

свидетельствовал об усилении позиции Совета министров и лично П.А.Столыпина в управлении государством, с одной стороны, и о том, что, несмотря на заявления о необходимости разграничить общегосударственное и местное законодательство, российское правительство трактовало общегосударственную компетенцию крайне широко – с другой.

Закон 20 мая 1908 г. был первым шагом среди попыток создать новый законодательный механизм для Финляндии, соответствующий Основным законам в редакции 1906 г. Следующим шагом должно было стать определение сфер общегосударственного и местного законодательства для Великого княжества Финляндского.

Следует отметить, что ходатайства финляндского Сената, настаивавшего на совместном обсуждении проблемы об общегосударственном и местном законодательстве, имели свои последствия. В конце 1908 г. Особым совещанием по делам Великого княжества Финляндского под председательством П.А.Столыпина было принято решение о создании смешанной русско-финляндской комиссии.

Вопрос о составе, программе и порядке деятельности совместной русско-финляндской комиссии был тщательно разработан Особым совещанием и в окончательном виде сформулирован в журнале совещания от 29 декабря 1908 г.¹⁷ Комиссии предстояло определить, что относится к сфере общегосударственного и местного законодательства, разработав перечень вопросов, подлежащих всеимперскому законодательству. Первоначально мнения участников относительно целесообразности такого перечня разделились. Часть считала, что исчерпывающий перечень выработать сложно и, кроме того, любой перечень общегосударственных дел будет сковывать правительство. Члены Совещания отметили, что во всех иностранных государствах, где действуют параллельно центральные и местные законодательные учреждения, сферы общего и местного законодательства разграничены посредством перечней, но эти перечни не являются неподвижными. Согласно с этим общегосударственные законы признаются имеющими высшее значение, нежели местные, и в случае коллизии с последними сами собой отменяют их действие¹⁸. В итоге члены совещания отметили, что будущий закон должен, по мнению членов совещания, предусматривать возможность изменения перечня «в порядке общегосударственного законодательства». Фактически члены Совещания наряду с допущением разграничения общегосударственного и местного законодательства стремились отстоять возможность

максимального расширения общегосударственных дел за счет гибкости перечня.

Комиссия должна была также установить, какими учреждениями и в каком порядке будут разрабатываться и вноситься в Государственную думу или Государственный совет законопроекты общегосударственного значения, касающиеся Финляндии. Еще до начала работы комиссии было подчеркнуто, что законопроекты должны вноситься министрами, главноуправляющими или комиссиями, образованными из членов Государственного совета или Государственной думы, и отмечено, что «в осуществлении этой функции финляндские установления и власти участвовать не могут»¹⁹.

Совет министров 17 марта 1909 г. одобрил предложения Особого совещания. 28 марта 1909 г. была образована русско-финляндская комиссия для выработки проекта правил о порядке издания касающихся Финляндии законов общегосударственного значения.

Председателем комиссии был назначен П.А. Харитонов. В числе русских членов комиссии вошли В.Ф. Дейтрих, Н.А. Мясоедов, М.М. Бородкин, Б.М. Якунчиков и Н.Н. Корево. Финляндские члены комиссии были предложены финляндским Сенатом. Представителями Финляндии были архиепископ Густав Иогансон, бывший сенатор Август Ньюберг, профессор Роберт Германсон, профессора Александровского университета барон Эрнст Густав Пальмен и Эмиль Нестор Сетеля.

Пресса Великого княжества скептически отнеслась к образованию комиссии. Некоторые газеты считали, что в связи с тем что программа работы уже подготовлена российской стороной, то смысла в работе комиссии нет. Газета «Nya Pressen» писала, что «комиссия сядет за стол и вся ее работа сведется к тому, чтобы поставить точку над “и”», поскольку ей придется руководствоваться программой, в которой фактически построен «план государственного переворота с рвением, необычным для русской бюрократии»²⁰. Финляндская пресса отмечала:

По соображениям политической мудрости и предусмотрительности финны не должны уклоняться от переговоров с Россией, дабы русское правительство не могло заявить перед всем миром, что финны уклонились от пути соглашения, которого сами же требовали²¹.

Дискуссии в финляндской печати о том, что у России и Финляндии не может быть общего законодательства, комментировало «Новое время»:

Было время, когда наличность общегосударственных законов признавалась финляндскими юристами и они домогались только перечня этих законов. Затем забушевала буря японской войны и невзгоды смутного периода. Финляндские дельцы, быстро применяясь к обстоятельствам, повернули паруса, гордо заявляя, что общие интересы империи и Великого княжества имеются только в области международных отношений...²²

Численное преобладание русских участников совещания, обладающих репутацией, по замечанию младофинской газеты «Kaajala», людей «деятельность и стремления которых давно уже были направлены против нашей страны»²³ (т. е. Финляндии. – А. Б.), вызывало критику со стороны финской и положительные оценки российской националистической прессы. Газета «Свет» отмечала, что уже в составе комиссии видно «торжество русского национального начала над зарвавшейся инородчиной», а программа работы комиссии свидетельствует, что «русская власть стоит в финляндском вопросе на вполне национальном пути»²⁴.

Финляндские и русские члены комиссии представили свои предложения. Основные предложения финляндской стороны исходили из того, что Финляндия занимает в российском государстве положение страны, имеющей свои особые основные законы и свою особую конституцию, которые могут быть изменены только с согласия финского народа или Сейма. Следовательно, Основные законы Российской империи имеют в Финляндии обязательную силу только по вопросам о престолонаследии, совершеннолетия наследника престола, порядке управления за время несовершеннолетия императора, об императорской фамилии. Исходя из этого, внутренними делами Финляндии следует считать все без исключения касающиеся ее вопросы, исключая внешнеполитические. При этом особо отмечалось, что внутренние дела, «хотя бы они затрагивали интересы империи, должны быть разрешаемы согласно финляндской конституции. Государственный совет и Государственная дума в сих делах не компетентны»²⁵. Для подготовки финских дел, касающихся интересов империи к всеподданнейшему докладу предлагалось образовать при финляндском статс-секретариате особый русско-финляндский Комитет и таким образом полностью отстранить Совет министров от участия в обсуждении финских проблем. Относительно участия представителей Княжества в деятельности Государственной думы и Государственного совета финляндские члены комиссии отметили, что сам факт участия в работе российских представительных орга-

нов не дает никаких гарантий того, что «интересы и нужды Финляндии будут должным образом приниматься в соображение»²⁶. Также они настаивали на отмене закона 20 мая 1908 г.

Русские члены совещания обсудили финляндский проект и признали его неприемлемым. В.Ф. Дейтрих, оценивая проект финнов, отметил, что «финляндское предложение есть предложение изменить государственный строй империи и отменить наши Основные законы...»²⁷.

Параллельно русской частью комиссии был выработан законопроект, переданный финнам для рассмотрения в ноябре 1909 г. Проект основывался на прямо противоположных принципах: Финляндия – нераздельная часть единого российского государства. В соответствии с этим в проект был включен обширный перечень общегосударственных дел, затрагивавший вопросы цензуры, суда, употребления русского языка, таможенные и железнодорожные проблемы, монетную систему, денежное обращение, вопросы обороны и международных отношений. Позиции российских и финляндских участников совещания были диаметрально противоположны и убедительно показывали, что ни одна из сторон в действительности не стремилась к тому, чтобы попытаться действительно выделить сферы местного и общегосударственного управления и законодательства. Бескомпромиссная позиция участников завела работу комиссии в тупик.

Обсуждение вопросов об общеимперском законодательстве и его действии в Финляндии, конфликтная ситуация в комиссии вызвали рост пассивного сопротивления в Княжестве. В этой связи Столыпин в телеграмме Николаю II призывал императора проявить твердость, отмечая, что в Финляндии готовится пассивный отпор всем требованиям империи, поскольку финны рассчитывают, что «у нас в вопросе общеимперского законодательства и других в последнюю минуту уступят»²⁸.

Одним из способов пассивного сопротивления стало прекращение деятельности Сената. Еще до начала заседаний комиссии в марте 1909 г. большая часть членов хозяйственного департамента Сената сложила с себя свои обязанности. В прошениях об отставке сенаторы указывали, что покидают свои посты из-за установленного нового порядка финских дел императору, имея в виду закон 20 мая 1908 г. Прощения были приняты и 10 апреля 1909 г. было издано Высочайшее повеление об отставке сенаторов. Аналогичным образом поступили члены судебного департамента Сената во главе с его вице-председателем и 29 мая 1909 г. также были отправлены в отставку²⁹.

Осенью 1909 г. в связи с полной отставкой Сената, Столыпин считал, что власти империи должны реагировать на сложившуюся ситуацию. Он обратился в Военное министерство с просьбой отправить в Финляндию дополнительные войска. Военное министерство и штаб Петроградского военного округа высказались против предложения Столыпина. Они считали, что дополнительные войска могут быть посланы только в случае возникновения реальных антиправительственных выступлений в Княжестве³⁰.

Финляндский генерал-губернатор Бекман сообщил в Совет министров, что есть два пути решения проблемы. Первый – назначить сенаторами лиц, находящихся на имперской службе вне Финляндии, но пользующихся правами финских граждан. Наличие финского гражданства было необходимым, поскольку по учреждению Императорского Сената 1892 г. члены Сената избирались монархом из лиц, являющихся «коренными финляндцами» или имеющих права финского гражданства. Второй путь, по мнению Бекмана, заключался в передаче полномочий Сената генерал-губернатору. Совет министров счел наиболее приемлемым первый вариант. Столыпин по этому поводу в телеграмме Николаю II отметил, что «при назревающем кризисе генерал-губернатор будет чувствовать себя сильнее, имея в руках послушный Сенат. При упразднении Сената мы дадим лишь повод и толчок к забастовке всех подчиненных ему экспедиций и главных управлений. При наличии законного Сената на забастовку теперь не решатся»³¹. Император также выразил свое согласие с таким решением проблемы³². В итоге Столыпин составил список новых сенаторов из числа финнов, находящихся на российской военной службе. В Сенат были включены шесть военных, в том числе адмирал А.А. Вирениус и полковник П.А. Краатц, а также граф Э. Берг, но ни один из них не имел юридического образования, хотя по законодательству не менее двух членов Сената должны были быть юристами. Представляя их императору, Столыпин отмечал, что «эти лица готовы беспрекословно исполнять все веляния Вашего Величества»³³.

Финляндский Сейм осенью 1909 г. также находился в оппозиции российским властям. 26–27 сентября 1909 г. Николай II и П.А. Столыпин обсуждали вопрос об упразднении финляндского Сейма. В итоге император согласился со Столыпина о несвоевременности этой меры³⁴. При этом Столыпин продолжал придерживаться того мнения, что отставка Сената и дальнейшее пассивное сопротивление финнов опасности для империи не представляют³⁵.

14 марта 1910 г. последовал высочайший манифест о внесении председателем Совета министров в Думу и Государственный

совет законопроекта о порядке издания касающихся Финляндии законов общеимперского значения. В основу законопроекта были положены основные принципы отношений Княжества и империи, выработанные комиссией Харитонова, а именно: предоставление Финляндии только областного самоуправления, распространение действия Основных государственных законов на Финляндию, предоставление Сейму в области общегосударственного законодательства прав совещательного органа, введение представителей Финляндии в Государственную думу и Государственный совет³⁶.

17 марта законопроект был оглашен в Думе. Против законопроекта выступили кадеты. Этому способствовали тесные связи лидеров кадетской партии с финскими политиками³⁷.

22 марта законопроект был передан в думскую комиссию и рассмотрен к 6 мая. Комиссия дополнила законопроект пунктом о подчинении общеимперскому законодательству положений об употреблении в Финляндии государственного языка. Была изменена формулировка статьи о подчинении народного просвещения общеимперскому законодательству. Думская комиссия добавила текст о том, что государственные интересы должны обеспечиваться «в деле установления программ преподавания и надзора за ним», что, по мнению членов комиссии, давало возможность, оставив народное просвещение в руках финнов, обеспечить «ограждение России от того враждебного отношения, которое поддерживалось до сих пор в финляндских народных школах», т. е. предлагалось вести государственный контроль над содержанием преподавания³⁸.

Параллельно в апреле 1910 г. законопроект был передан на отзыв Сейма Финляндии. Сейм Финляндии отказался представить заключение на законопроект, мотивируя отказ тем, что законопроект направлен на изменение финляндских законов и уничтожение политической и общественной жизни Финляндии.

В качестве ответной меры 24 сентября (7 октября) 1910 г. император объявил о роспуске Сейма и назначил новый созыв на 1 февраля 1911 г.³⁹

После начала обсуждения законопроекта в Думе, 21 мая 1910 г. в Думе выступил П.А. Столыпин. Он отметил, что в Российской империи в отношении Финляндии существует «неясность границ между местным и общеимперским законодательством»⁴⁰. По вопросу предложенного в проекте перечня общегосударственных дел Столыпин сказал, что он не является чрезмерно широким и отражает опыт многих «сложных государств». Также он отметил, что «приглашение финляндских депутатов в Думу и Государственный совет с решающим голосом — это акт величайшей справедливости,

но в то же время доказательство единства русской Империи»⁴¹. Необходимость издания закона о порядке общеимперского законодательства, по мнению Столыпина, была обусловлена во многом тем, что ситуация в законодательстве такова, что «общеимперские интересы ничем не обеспечены... и картина государственного бессилия является полной»⁴².

Дискуссия в Думе по составу перечня общегосударственных дел была продолжительной. Но в итоге был принят закон с широким перечнем общегосударственных дел, отражавший позицию правительства.

31 мая 1910 г. законопроект был принят Думой и передан в Государственный совет⁴³. Члены Государственного совета не были единодушны в отношении к предложенному законопроекту, отмечая, что он противоречит Сеймовому уставу 1906 г. Но в конечном итоге Государственный совет одобрил вариант, принятый Государственной думой без изменений.

Обсуждение законопроекта в Государственной думе и Государственном совете показало не только различие партийных позиций, но и то, что в случае с Великим княжеством Финляндским российское правительство и законодательные учреждения, столкнувшись с проблемой взаимоотношений верховной власти и автономного образования, довольно плохо представляли себе возможный объем прав той и другой стороны.

17 июня 1910 г. был издан закон «О порядке издания касающихся Финляндии законов и постановлений общегосударственного значения»⁴⁴. Этим законом к общегосударственным делам были отнесены: участие Финляндии в общегосударственных расходах, вопросы о правах русских в Финляндии, государственном языке, деятельности имперских учреждений в крае, порядке приведения в исполнение решений судебных и иных учреждений империи на территории Финляндии, наблюдении за школьными программами, правилах о союзах и обществах, законодательства о печати, денежной системе и др. (ст. 2). Право законодательной инициативы принадлежало императору (ст. 4). Законопроекты, затрагивавшие интересы Финляндии, могли рассматриваться минуя финляндский Сенат, если последний не выскажет своего мнения в указанный ему срок (ст. 5). Государственная дума и Государственный совет наделялись правом издавать законы и для Финляндии. Это нарушало действовавший принцип разграничения законодательства России и Финляндии. Принятые помимо финляндского Сената законы автоматически отменяли противоречившие им местные законы и постановления (ст. 10). Для представителей Финляндии в Госу-

дарственном Совете и Государственной думе оговаривалась необходимость знания русского языка. Фактически основные положения законопроекта повторяли перечень общегосударственных дел, представленный русской стороной в русско-финляндскую комиссию под председательством Харитонов в 1909 г. Таким образом, административно-правовая система в Финляндии приводилась в единство с общероссийскими нормами.

Закон от 17 июня 1910 г. вызвал недовольство в Финляндии. Большинство юристов и чиновников считали, что он не имеет силы на территории Великого княжества Финляндского, т.к. его принятие противоречит манифесту Александра I, где говорилось о том, что никакой касающийся княжества «коренной» закон не мог быть издан, отменен или изменен без согласия Сейма.

Вопрос о правомерности этого законодательного акта и юридических оснований для вмешательства царского правительства в дела Финляндии активно обсуждался юристами как в России, так и в Финляндии. Стремление российских правящих кругов к усилению экономических, административно-правовых связей Великого княжества Финляндского с империей снова дало толчок к бурному обсуждению вопроса о его правовом статусе в юридической литературе.

Комментируя этот документ, лидер шведской народной партии, профессор кафедры государственного права Гельсингфорского университета Лео Михелин писал, что это – неправомерно изданный закон, так как «законодательные установления империи не имеют права издавать закона, изменяющего основные законы Финляндии»⁴⁵. Против данного закона высказался и М. Ковалевский, так как «он (т. е. закон. – А. Б.) не считается с требованием финляндской конституции, по которой ни один закон, в том числе и основной, и никакой налог не может считаться легально установленным без согласия Сейма»⁴⁶. Эти мнения не были единичными. Они отражали позицию многих иностранных юристов, специалистов в области государства и права и ряда российских ученых либерального направления. Были высказаны и противоположные суждения. Так, шведский публицист Георгес в своей работе «Политические мысли» писал:

Мотивы действий русского правительства вполне естественны..., нельзя не признать, что предоставить отдельной части страны особые привилегии, дать ей возможность быть государством в государстве и тормозить работу имперского правительства, это значило бы перевернуть мир вверх дном... На пути стремления к однородности, т. е. государственному единству не должно быть никаких препятствий, никакой плаксивой сентиментальности...⁴⁷

Принятие закона 1910 г. без согласия Сейма дало основание его членам считать его не имеющим силы. В сентябре 1910 г. был созван чрезвычайный Сейм Финляндии. Ему предлагалось разработать порядок избрания депутатов от Великого княжества в Государственную думу и Государственный совет и провести их выборы. Тальман Сейма П.Э. Свинхувуд заявил, что закон 17 июня не может иметь в Финляндии законной силы. Сейм отклонил предложенную программу работы, заявив, что не может «приступить к обсуждению дел, указанных в Высочайшей грамоте о созыве Сейма»⁴⁸, и 24 сентября (7 октября) 1910 г. был распущен императорским указом. На этом же основании в марте 1913 г. Сейм, например, отказался дать заключение по одобренному Советом министров проекту закона о подчинении общим законам империи дел о совершаемых на территории княжества государственных и политических преступлениях. Члены Сейма заявили, что закон от 17 июня 1910 г., на который опирался законопроект, не имеет силы на территории Финляндии, поскольку он не одобрен Сеймом⁴⁹. Российское правительство, наоборот, считало этот закон вступившим в силу, и он стал основой для последующей нормотворческой деятельности в отношении Финляндии.

Издание закона 17 июня 1910 г. стало нормативной базой для последующего законодательства в отношении Финляндии, направленного на сужение ее автономных прав. Осенью 1911 г. на обсуждение Государственной думы были вынесены два законопроекта: о порядке отбывания гражданами Великого княжества Финляндского воинской повинности и об уравнивании в правах русских финнами на территории Финляндии. В начале обсуждения первого законопроекта 28 сентября 1911 г. выступил председатель Совета министров В.Н. Коковцов, который обратил внимание на то, что прошло более года с момента принятия закона 17 июня 1910 г., но он фактически не реализуется. Коковцов подчеркнул, что смерть Столыпина не является началом перемены политического курса в отношении Финляндии. Коковцов отметил, что в политическом курсе он является преемником Столыпина, а от решения финляндской проблемы зависит целостность и единство государства⁵⁰.

Разработка законодательства в отношении Великого княжества Финляндского в 1908–1910 гг. показало, что впервые в Российской империи был поднят вопрос о разграничении общеимперского и местного законодательства. Его решение было далеко от совершенства. И российская и финляндская сторона стремились обеспечить себе максимальные права в сфере законодательства. Но показателем сам факт широкой дискуссии по этому вопросу. Несмотря на

безусловно консервативную позицию самодержавия в финляндском вопросе, стремление преодолеть уступки периода первой русской революции, признание возможности издания различных законодательных актов на территории империи свидетельствовало о нестабильности «единой и неделимой России». Но при этом ни российская, ни финляндская сторона не были готовы к конструктивному диалогу, а лишь стремились максимально расширить и укрепить свои позиции в законодательной сфере.

Примечания

- ¹ *Аврех А.Я.* Столыпин и Третья Дума. М., 1968.
- ² РГИА. Ф. 1662. Оп. 1. Д. 92. Л. 1–5.
- ³ Там же. Л. 5 об.
- ⁴ Там же. Д. 100. Л. 1.
- ⁵ Запросы по финляндскому управлению в Государственной думе (1, 5, 12 февраля, 5, 12, 12 мая 1908 г.). СПб., 1909. С. 10.
- ⁶ Там же. С. 14.
- ⁷ Там же. С. 16–19.
- ⁸ Там же. С. 57.
- ⁹ Там же. С. 58.
- ¹⁰ Там же.
- ¹¹ Там же. С. 59.
- ¹² Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1908. Т. 28. № 30379. С. 267–268.
- ¹³ Обзор печати о Финляндии. СПб., 1911. С. 47.
- ¹⁴ Заявления европейских ученых о финляндском вопросе. СПб., 1910. С. 78.
- ¹⁵ Особые журналы Совета министров Российской империи: 1909 год. М., 2000. С. 59.
- ¹⁶ Там же. С. 57–59.
- ¹⁷ РГИА. Ф. 1278. Оп. 2. Д. 1159. Л. 128 об. – 133 об.
- ¹⁸ Обзор печати о Финляндии. С. 46–47.
- ¹⁹ Цит. по: *Аврех А.Я.* Указ. соч. С. 54.
- ²⁰ Обзор печати о Финляндии. С. 56.
- ²¹ Там же. С. 50.
- ²² Новое время. 1909. 5 окт.
- ²³ Обзор печати о Финляндии. С. 62.
- ²⁴ Свет. 1909. 5 июня.
- ²⁵ Труды Особого совещания по делам Великого княжества Финляндского. СПб., 1910. С. 3–4.
- ²⁶ Там же. С. 5.
- ²⁷ Там же. С. 60.

- ²⁸ РГИА. Ф. 1662. Оп. 1. Д. 110. Л. 2.
- ²⁹ П.А. Столыпин: Переписка. М., 2004. С. 52.
- ³⁰ *Lyntinen P.* The Imperial Russian Army and Navy in Finland: 1808–1918. Helsinki, 1997. P. 225.
- ³¹ П.А. Столыпин: Переписка. С. 57.
- ³² Особые журналы Совета министров... С. 390–392.
- ³³ П.А. Столыпин: Переписка. С. 57.
- ³⁴ РГИА. Ф. 1662. Оп. 1. Д. 111–112.
- ³⁵ Там же. Д. 110. Л. 2.
- ³⁶ О порядке издания касающихся Финляндии законов и постановлений общегосударственного значения: Проект председателя Совета министров и его рассмотрение в Государственной думе и Государственном совете. СПб., 1911. С. 15.
- ³⁷ Стенографический отчет Государственной думы. Третий созыв. Сессия III. Ч. 3. 17 марта. СПб., 1910. Стб. 935; *Шелохаев В.В.* Идеология и политическая организация российской либеральной буржуазии: 1907–1914 г. М., 1991.
- ³⁸ О порядке издания касающихся Финляндии законов... С. 18–19.
- ³⁹ Высочайшая грамота по Великому княжеству Финляндскому // Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1910. Т. 30. № 34233. С. 1161.
- ⁴⁰ Стенографический отчет Государственной думы. Третий созыв. Сессия III. 21 мая. СПб., 1910. Стб. 2036.
- ⁴¹ Там же. Стб. 2041.
- ⁴² Там же. Стб. 2032.
- ⁴³ Там же. Стб. 2890.
- ⁴⁴ Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1910. Т. 30. № 33795. С. 790–793.
- ⁴⁵ *Михелин Л.* Критический разбор закона 17 (30) июня 1910 г. Гельсингфорс, 1910. С. 197.
- ⁴⁶ *Ковалевский М.* Финляндский вопрос // Вестник Европы. 1910. № 7. С. 276.
- ⁴⁷ Цит. по: *Липранди А.П. (Волынец).* Россия и ее финляндская окраина. Харьков, 1910. С. 61.
- ⁴⁸ Чрезвычайный Сейм 1910 г.: Протоколы и документы. Заседания 1–7. Гельсингфорс, 1911. С. 25–64.
- ⁴⁹ РГИА. Ф. 1276. Оп. 18. Д. 413. Л. 102.
- ⁵⁰ Стенографический отчет Государственной думы. Третий созыв. Сессия V. СПб., 1910. Стб. 692–694.