УДК 34(09)

DOI 10.25205/2542-0410-2020-16-2-5-17

Интеграция общеимперского и общественно-территориального самоуправления в Остзейских губерниях Российской империи

Н. И. Красняков

*Новосибирский государственный университет
Новосибирск, Россия*

Аннотация

Анализируются экономические и политические права местного дворянства прибалтийских территорий в составе Швеции, когда край постепенно терял самостоятельность и устранялись различия между местным и центральным управлением, что лишало его потенциала развития собственной государственности. Подчеркивается, что присоединение Прибалтики Петром I закрепило их административное управление по прежнему законодательству за местными органами власти, при этом «Аккордные пункты» следует отнести к традиционному для эпохи договору подданных и монарха. Раскрывается, как реформирование Екатериной II внутренней администрации региона создавало начало практики окончательной ликвидации средневековых «вольностей» Прибалтики. При этом публичной властью признавались административные и судебные учреждения центра, частное право сохранялось, сохранявшиеся «права и вольности» не имели потенциала для автономного функционирования. Автором утверждается позиция, что с изданием Свода 1845 г. прежде существующие привилегии продолжили действовать, однако обнаруживающиеся между ними противоречия в действии отдельных норм разрешались на основе общеимперского права, поскольку Сводом было установлено, что исключением является действие местного права, а общим правилом – высшая юридическая сила общегосударственного закона.

Ключевые слова

Российская империя, этнополитика, регион, национально-региональное управление, многоукладность, унификация, иерархическая структура

Для цитирования

Красняков Н. И. Интеграция общеимперского и общественно-территориального самоуправления в Остзейских губерниях Российской империи // Юридическая наука и практика. 2020. Т. 16, № 2. С. 5–17. DOI 10.25205/2542-0410-2020-16-2-5-17

Integration to General and Socio-Territorial Self-Government in the Baltic Provinces of the Russian Empire

N. I. Krasnyakov

*Novosibirsk State University
Novosibirsk, Russian Federation*

Abstract

The article analyzes the economic and political rights of the local nobility of the Baltic territories in Sweden, when the region gradually lost its independence and the differences between local and Central government were eliminated, which deprived it of the potential for developing its own statehood. It is emphasized that the accession of the Baltic States by Peter I secured their administrative management under the previous legislation for local authorities, while the “Accord points” should be attributed to the traditional agreement of subjects and the monarch for the era. It is revealed how Catherine II’s reform of the internal administration of the region created the beginning of the practice of final elimination of the medieval “liberties” of the Baltic States. At the same time, the administrative and judicial insti-

© Н. И. Красняков, 2020

tutions of the center were recognized as public authorities, private law was preserved, and the “rights and liberties” that were preserved did not have the potential for Autonomous fuction. The author asserts the position that with the publication of the Code of 1845 before existing privileges continued to act, however, revealed their differences in action of separate norms were allowed on the basis of General law, since Arch was established that the exception is the effect of local law and the General rule of higher legal force of state law.

Keywords

Russian Empire, Ethnopolitics, region, national and regional governance, multiculturalism, unification, hierarchical structure

Для цитирования

Krasnyakov N. I. Integration to General and Socio-Territorial Self-Government in the Baltic Provinces of the Russian Empire // Юридическая наука и практика. 2020. Т. 16, № 2. С. 5–17. DOI 10.25205/2542-0410-2020-16-2-5-17

Предлагая обратиться к исследованию в историко-правовом контексте учета и возможной консолидации классических принципов государственного управления – административной, национальной и государственной структуризации и конвергенционной институционализации властно-управленческих отношений во времени и пространстве применительно к отдельному региону Российской империи, автор концентрирует основные аспекты имеющихся мнений о проблематике этнополитики и государственного строительства абсолютистских государств, систематизируя и расширяя предмет-объектные свойства имперской тематики гуманитарных исследований. Вместе с тем применительно к практике легитимации государственной власти в России, выделяя ее социальные и юридико-формальные источники, отметим сложность изучения закрепления обозначенных принципов ввиду плюрализма форм их реализации в территориально-законодательном устройстве России второй половины XVII – начала XX в. Представляется необходимым подчеркнуть, что востребованность системы взаимосвязанных утверждений как смысла науки именно в дискурсе взаимодействия и взаимообусловленности многочисленных иерархий империи в праве, государстве и социуме империи становится еще одним элементом социальной и научно-познавательной значимости оригинальной исследовательской идеи в данном случае.

Исходя из общепринятого подхода к государству как совокупности «власть + население + территория», обобщим альтернативу властно-правовых отношений государственного управления на региональном уровне относительно Остзейских губерний при том условии, что первый элемент обозначенной формулы для империи выражается в принципиальной неизменности унитарного характера государственного устройства, но правовой статус населения периферии и региональных административных единиц мог претерпевать изменения в целях поддержания государственного единства. Раскрываемая на примере прибалтийских территорий Российской империи конструкция – территориально-автономистская модель национально-регионального управления, имела своей сутью особое гражданское управление путем сохранения незначительных местных элементов во внутреннем управлении и праве, но в ограниченных верховной властью пределах, как это в общем и целом наблюдается в Малороссии и западных губерниях. Особенностью такой модели будет выступать именно ограничение самостоятельности имперским центром в виде «конфирмованных» прав и привилегий с включением в полном объеме в механизм Российского государства. Потому для нее перспективной в государственном строительстве империи определялась четкая линия дальнейшей и почти полной унификации местной административной системы в рамках губернской организации властеотношений, ликвидация в общем-то региональной специфики и самобытности населения, прежде всего сословно-корпоративной организации.

Вхождение в российское подданство прибалтийского края своим источником имело завоевание этих территорий русскими войсками в ходе Северной войны. Исходная степень развития политико-правовых явлений в «остзейском крае» к этому времени определялась эволюцией польского и шведского владения ими в течение предыдущих двух с половиной столетий. Подчинение лифляндского и курляндского рыцарства Польше с 1561 г. привело к тому, что целым рядом постановлений (1582, 1589, 1598 гг.) польский сейм уничтожил административно-территориальную обособленность местных феодалов, разделил Лифлян-

дию на обычные воеводства, а на должности стали назначаться исключительно представители польской шляхты [1. С. 5]. В дальнейшем, уже при владычестве Швеции, сложился политический союз ливонских феодалов с королевской властью, способствовавший оформлению ливляндского «Landesstaat» с аппаратом административного управления, судебной власти и органами дворянского сословного представительства.

Административная система в Эстляндии и Лифляндии формировалась, как в губерниях Швеции, подчиненных представителю центральной власти – генерал-губернатору. В составе губерний выделялись уезды под управлением особых наместников. В каждом уездном городе в 1630 г. был учрежден судебный орган по уголовным и гражданским делам – ландгерихт, а следующей вышестоящей инстанцией для него учрежден гофгерихт. Дальнейшее развитие администрации в крае связано с правом дворянства избирать своего представителя – ландмаршала (с 1634 г.), и иметь специальную кассу для нужд рыцарства. С 1643 г. появляется постоянный орган сословного самоуправления – коллегия ландратов, причем с 1647 г. участвовать в выборах ландратов могли только владельцы имений, т. е. он превратился в учреждение, выражающее интересы исключительно помещиков. В это же время формируется собрание особого представительства дворян – конвент, состоящий из депутатов от уездов, в ведении которого было рассмотрение местных дел в период между ландтагами.

Второй период подданничества связан с ограничением партикулярного права и необходимостью централизации управления, и в итоге к 1687 г. пять шестых числившихся тогда в Лифляндии гаков земли отошли к государству. А за дворянами признавалось лишь преимущественное право аренды казенных имений [1. С. 8]. Уничтожение политических привилегий местного дворянства завершилось в 1694 г. упразднением коллегии ландратов. Представленный экскурс означает, что экономические и политические привилегии местного господствующего класса сужались, ликвидировались различия между местным и центральными аппаратами управления, а определяющая роль в бывшей автономии стала принадлежать законодательству Швеции, т. е. прибалтийский край постепенно лишался потенциала развития собственной государственности.

При Петре I в присоединенной к России Прибалтике указом 1710 г. император утвердил капитуляцию, заключенную между рижским губернатором графом Штрембергером и генерал-фельдмаршалом Шереметевым¹, которой верховная власть предоставила общие гарантии местному населению в сохранении прежде существующих в городе порядков. Одновременно подписаны и «договорные статьи сходного содержания, предложенные депутатами города Риги о сдаче оного и вступлении в Российское подданство»² и оформлены «аккордные пункты» между шляхетством и земством княжества Ливляндского и генерал-фельдмаршалом графом Шереметевым о предоставлении жителям «прежних прав, привилегий и преимуществ»³, подкрепившие юридически в том же духе обещанные «все пользы и благоденствия» русской власти⁴. Аналогична схема присоединения актами 1710 г.⁵ о сдаче Ревеля и в отношении Эстляндии. «Аккордные пункты» следует отнести к традиционному для того времени договору подданных и монарха, вследствие чего присоединенные земли как часть единого целого получили особый статус в осуществлении управления на основе имеющегося права, стали называться «конфирмованные».

Жалованными грамотами 1710 г.⁶ царь даровал ливляндскому рыцарству и земству, городу Риге привилегии, касающиеся шляхетных их прав относительно местностей, как во владении у них находящихся, так и тех, которые у них были незаконно отняты. Заметим, что права и преимущества Ливляндии в тексте носят общий характер, как и в упомянутой Привилегии Сигизмунда Августа 1561 г., ясность отсутствует вследствие существующего в то

¹ Полное собрание законов Российской империи (далее ПСЗРИ)-1. Т. 4. № 2277.

² Там же. № 2278.

³ Там же. № 2279.

⁴ Там же. № 2303, 2304.

⁵ Там же. № 2297, 2298, 2299.

⁶ Там же. № 2301, 2302.

время юридического быта. В 1711 г. рыцарство подняло вопрос о предоставлении помещикам права суда по уголовным и гражданским делам, но уполномоченный царя барон Левенвольде отсоветовал им настаивать на этом, хотя низшие и высшие судебные органы все же за ними сохранены [1. С. 189]. Жалованные грамоты российской верховной власти определили общее санкционирование действия партикулярных источников права, вопрос же их систематизации оставался открытым до 1840-х гг. При этом, как отмечает Б. Э. Нольде, систематизация «права публичного... несколько упрощалась», поскольку при сопоставлении его с публичным правом империи ясно получалась картина того, что должно остаться в силе [2. С. 107].

Интерпретация актов для Лифляндии и Эстляндии позволяет считать, что устанавливался правовой статус кво территорий, означающий сохранение административного управления по прежнему законодательству за местными органами. Дальнейшая законотворческая деятельность в крае устанавливалась по двум линиям: действующими на основе обычая съездами представителей духовенства, дворянства и городов – ландтагами, и в такой же степени российским монархом. Именно последний определял пределы автономности присоединенных территорий, руководствуясь правом империи – привилегии сохранялись «елико оные нынешнему правительству и времени приличествуют», как гласят «Аккордные пункты». В актах же закреплено, что представительство верховной власти в Лифляндии и Эстляндии будет осуществляться генерал-губернаторами и начальниками гарнизонов. Провинции обязаны нести налоговую повинность перед имперской казной на уровне существующих при шведском правлении.

Сложно решить вопрос относительно действия и содержания «вольностей», поскольку литовская часть этих территорий имела существенное своеобразие в том, что черты ее государственного строя не являлись заимствованием извне, а представляли собой естественное последствие предшествующего литовско-русского государства. Потому известный исследователь настаивал на необходимости «отвергнуть мысль о заимствованиях социально-политического строя из Польши» [3. С. 87]. Следует учесть и мнение другого исследователя, уточняющего: «Люблинская уния 1569 г. была последним актом, бесповоротно решившим полную победу в Литве польских государственно-административных учреждений» [4. С. 36].

Достаточно самостоятельное на первых порах развитие «остзейского края» в дальнейшем подтверждается его экономической обособленностью, ему, в частности, разрешалась торговля товарами иностранных мануфактур и фабрик, с запрещением ввоза их в города Российского государства⁷, с исключением из оборота внутренних губерний и Малороссии⁸, особенно подчеркивалось это правило относительно золотых, серебряных и шелковых материалов⁹. Таможенные пошлины в крае отличались от общепринятых в государстве, они были подтверждены в процессе вхождения территорий на основе существующих при шведском управлении. Такой управленческий подход, с одной стороны, устранявший экономическую конкуренцию прибалтийских территорий и России, с другой – не ограничивавший привычные для Прибалтики торгово-денежные отношения, в начальный период был обычным, причем не только для России, но и для других государств Европы. Он позволял достигать постепенного политического сближения, однако при дальнейшем применении мог служить причиной претензий на расширение автономных прав и привилегий со стороны укрепившегося дворянства и прошведски настроенной буржуазии края.

Институционально должность губернатора в Лифляндии оформлена в 1713 г.¹⁰ при образовании губернии и определении шляхетства в ведомство рижского губернатора, а купечества – к обер-инспектору¹¹. При утверждении Регламента или Устава Главного магистрата

⁷ ПСЗРИ-1. Т. 5. № 3271.

⁸ Там же. № 3359.

⁹ Там же. Т. 6. № 3639.

¹⁰ Там же. Т. 5. № 2703.

¹¹ Там же. № 2723.

в 1721 г.¹² Рига и Ревель наряду с Санкт-Петербургом, Москвой, Новгородом и другими отнесены в общий разряд русских городов с числом дворов от двух до трех тысяч, тем не менее существующая система управления в прибалтийских городах не была изменена.

Значимость местного права края и не только для Прибалтики Петр I осознавал ясно, о чем свидетельствует его указание 1719 г.¹³ Сенату при обсуждении нового Уложения государства: «...для поместных дел взять права эстляндские и лифляндские, ибо оные сходные и почитай одним манером владение имеют, как у нас». Можно предположить, что сохранение привычных прибалтам административных и правовых порядков необходимо было верховной власти для осознания решенности внутренних вопросов и возможного продолжения территориального расширения империи, по крайней мере такая мысль имеет под собой серьезные конкретно-исторические и абстрактно-гипотетические основания. Свидетельства современников той эпохи дают почву для рассуждений о дальнейших планах царя-императора по продвижению российской государственности в закавказский регион Азии и даже в Индию [5. С. 429].

Отошедший к России по Ништадтскому миру остров Эзель получил свой правовой статус в 1721 г., однако здесь не было ни «аккордных пунктов», ни жалованной грамоты, и все же к нему были применены те же принципы управления, что и ко всей русской Прибалтике, т. е. были сохранены древние права и вольности. Лишь указом 1731 г.¹⁴ Анна Иоанновна даровала грамоту Эзелю, обещая охранять их древние права», так же как была пожалована «генеральная конфирмация» городам Пернау и Дерпту¹⁵. В дальнейшем местные права и привилегии позитивировались путем уточнений и дополнений законодателем уже в последующем российском праве¹⁶. Сохраняя преемственность с первоначальными текстами и общим смыслом шведского права, верховная власть вносила оговорки, характеризующие объединительные намерения и осуществляемые проекты в отношении прибалтийских провинций. Например, в 1765 г. императрица Екатерина II издала «Устав о рижской коммерции»¹⁷ (опубликован на русском и шведском языках, что уже говорит само за себя), затрагивающий интересы города, но отнюдь не разрушающий его административную организацию. Тем не менее указывалось: «Магистрату наистрожайше подтверждается о точнейшем наблюдении государственных узаконений». При этом уже через двадцать дней требовала от юстиц-коллегии лифляндских, эстляндских и финляндских дел при взыскании налагаемых за бесчестье и частные проступки штрафы взимать «по шведским правам»¹⁸.

Обобщенную характеристику административного строя остзейских провинций как совокупность порядков в наиболее удобном виде можно представить на основе обобщившего «вольности» «Свода местных узаконений губерний Остзейских» 1845 г.¹⁹. Оговаривалось, что Свод предназначен «для пояснения и дополнения законов», которые уже существовали, следовательно, в период присоединения границы между властью императора и компетенцией трех прибалтийских территорий еще вполне не осознавались, а Сводом они признаются юридическими источниками.

Сводом устанавливалось, что основная власть в Остзейских провинциях концентрировалась в состоявших преимущественно из дворян-рыцарей ландтагах, в ведении которых находились: изменение, создание законодательных актов по управлению, в частности ландтагских уставов, уставов о выборах и инструкций для земских должностных лиц, т. е. это было собрание депутатов – пожизненных ландратов, олицетворявшее не столько сословные

¹² ПСЗРИ-1. Т. 6. № 3708.

¹³ Там же. Т. 5. № 3463.

¹⁴ Там же. Т. 8. № 5732.

¹⁵ Там же. № 5730, 5731.

¹⁶ Там же. Т. 11. № 8650–8653, 8656.

¹⁷ Там же. Т. 17. № 12518.

¹⁸ Там же. № 12534.

¹⁹ ПСЗРИ-2. Т. 20. № 19146.

и административные интересы, сколько административно-политические²⁰. Законодательная деятельность императора и его делегатур в Прибалтике осуществлялась по докладу губернаторов, иногда они и сами издавали общие для территории правила. Имевшие ко всем этим землям отношение общеимперские акты здесь тиражировались и имели прямое действие. Сложившаяся в регионе судебная система строилась на принципах выборности, коллегиальности, иерархичной соподчиненности, неотделимости от администрации.

Анализируя положение коронных органов власти в Прибалтике, согласимся с известным русским ученым-юристом, что в первый период подданства остзейских территорий «губернаторы заняли в крае то место, которое балтийское публичное право им приуготовило» [6. С. 386]. По обобщенной из различных источников характеристике Б. Э. Нольде, губернатор или генерал-губернатор независимо от должностного наименования принимал участие в местном законодательстве путем утверждения постановлений ландтагов, утверждал в статусе некоторых судей и выполнял надзорные функции за деятельностью местных властных учреждений в качестве представителя верховной власти, а в основном ведал военными делами. При нем состояли два советника из ландратов или вообще из местных дворян, а также русская и немецкая канцелярии, для переписки с центральной и местной властью соответственно [6. С. 387].

Нерушимость «прав и привилегий» была подтверждена верховной властью, но начиная с созыва Уложенной комиссии, взгляды верховной власти на значительную самостоятельность Прибалтики изменяются и происходит подготовка мероприятий по административному, судебному и финансовому уравниванию всех территорий империи. Указом 1783 г. «О соединении поместий с вотчинами в губерниях Рижской и Ревельской»²¹ по общероссийскому варианту сформирована единая экономическая основа землевладения, способствующая общегосударственному учету и контролю владения землями и налогообложения²².

Введению в крае Учреждения о губерниях 1775 г. положили начало указы императрицы 1782 г.²³, которыми определены округа и уезды губерний, а также условия проведения здесь губернской реформы. Подчеркнем, что в актах присутствуют отдельные возможности для приспособления местных особенностей к общеимперскому образцу положения. При устройстве территориальных правительственных органов наместничеств в 1783 г.²⁴ и 1784 г.²⁵ предусматривались дальнейшие изъятия из общих норм позитивного права. Именным указом 1783 г. «Об оставлении по прежнему полицейского департамента Рижского магистрата»²⁶ предписывалось «полицейскому того магистрата департаменту долженствовать по прежнему оставаться», но отчитываясь рапортами обер-коменданту города. Следует учесть, что по указанию генерал-губернатору графу Броуну 1786 г.²⁷ стала производиться запись в мещанство и купечество Рижской и Ревельской губерний по Городовому положению и другим российским указам, предъявлены требования немедленного введения положений реформы без всяких исключений для края. В этом же году подписан указ «О небытии в Рижской и Ревельской губерниях ландратам и ландратским коллегиям и о принятии в ведомство казенных палат деревень, с коих доходы собирались на содержание ландратов»²⁸. Императрица своей волей подчеркивала, что теперь «сохранение прав и выгод как по общим государственным узаконениям, так и по особенным разным областей привилегиям, Нами утверждаемым, относится к попечению мест, Самодержавною властью Нашею установленных» [7. С. 25].

²⁰ Свод местных узаконений губерний Остзейских. СПб., 1845. Ч. 2. Ст. 122.

²¹ ПСЗРИ-1. Т. 21. № 15719.

²² Там же. № 15724.

²³ Там же. № 15606, 15774–5776.

²⁴ Там же. № 15881.

²⁵ Там же. Т. 22. № 15904.

²⁶ Там же. Т. 21. № 15879.

²⁷ Там же. Т. 22. № 16404.

²⁸ Там же. № 16424.

Ввиду планов создания унифицированной административной организации в Прибалтике действие здесь Жалованной грамоты дворянству и Жалованной грамоты городам специально не оговаривалось, т. е. считалось само собой разумеющимся. Абсолютно ясно, что такими действиями предусматривалась ликвидация политического господства местного дворянства, оно становилось лишь привилегированным сословием, а публичной властью в Прибалтике признавались административные и судебные учреждения имперского центра. Однако, забегая вперед, относительно всей Прибалтики отметим, что действие части II Свода установило, что земским делом в Лифляндии и Эстляндии продолжали заведовать дворянские учреждения, а в Курляндии оно по-прежнему оставалось в руках бюрократических учреждений.

Известный исследователь Остзейского вопроса в XVIII в. Я. Я. Зутис отмечает, что губернская реформа не вызвала резкого отрицания со стороны всего местного сообщества, так как императрица выбрала соответствующее время для проведения – лишённые политической власти лифляндские эльзасы, превратившись в самостоятельную политическую силу, видели в преобразованиях возможность уравнивания в правах с матрикулированным (родовитым, более привилегированным) рыцарством, а кроме того введение новых оплачиваемых должностей «соблазняло дворянскую мелкоту, а также сынков баронов, лишённых наследства, перспективного заработка» [8. С. 586]. Исходя из собственных оценок оформления крепостничества в крае, исследователь высказывает мнение, что в результате реформ 80-х гг. XVIII в. были созданы более благоприятные, чем прежде, условия для развития капиталистических элементов в недрах дворянского общества [8. С. 627]. По нашему мнению, стратегия консолидации правящего сословия в регионе в рамках сословной организации дворянства империи естественным путем придавала импульс сращиванию различных элементов системы управления государством в единый механизм, усиливала координацию и взаимодействие правительственных учреждений в центре и на местах внутри институционально оформленного имперского формата государственной власти.

Присоединение другой части Прибалтики – Курляндии – осуществилось уже при Екатерине II указом Сенату 1795 г.²⁹ в результате третьего раздела Польши. Императрицей было определено, что местным жителям предоставляется не только свободное вероисповедание, преимущества и собственность, гарантировалась возможность пользоваться правами подданных России. Проведение здесь губернской реформы было предписано актом 1795 г.³⁰ и привело к введению уездного деления, штатов губернии, общих губернских и сословных учреждений без каких-либо изъятий.

С приходом к власти Павла I из-за геополитической нестабильности в Европе предпринята попытка возобновления местного права автономизма на западных рубежах, в том числе и в прибалтийских землях, в связи с чем в 1796 г.³¹ предписано: «В Лифляндии и Эстляндии, за оставлением Губернского Правления для гражданской части и Казенной Палаты с Казначейством для сбора доходов, ревизии счетов и вообще казенных дел», восстановить все присутственные места, которые по местным прежним правам и привилегиям существовали как в губернии, так и по уездам до 1783 г.³² Прокуроры определялись только губернские, восстанавливались ландратские коллегии на прежних основаниях. Относительно магистратов решено было оставить их только в городах, а губернские магистраты и верхние и нижние расправы упразднялись. Деятельность Павла I в основном преследовала общегосударственные интересы в крае – были сохранены институты единой административной, налоговой и финансовой системы, надзорные функции прокуроров под руководством Сената, а новацией стало введение вместо рекрутских наборов специального налога.

В дальнейшем привилегированность положения территории выражена и в официальных формулировках: например, предписано «от винной продажи в губерниях, на особых правах

²⁹ ПСЗРИ-1. Т. 23. № 17319.

³⁰ Там же. № 17410, 17411.

³¹ Там же. Т. 24. № 17584.

³² Российский государственный исторический архив (далее РГИА). Ф. 938. Оп. 1. Ед. хр. 96. Л. 1–2.

состоящих», распределение денег сохранить «на прежнем положении»³³. Одновременно расширяется внедрение элементов общероссийского управления. Так, в 1815 г. устанавливается унифицированный подход относительно управления «богоугодными заведениями»³⁴. В такой же трактовке нужно расценивать и другой акт реализации в регионе общеимперских начал – в 1832 г. на основании того, что Юстиц-коллегия Лифляндских и Эстляндских дел лишилась юрисдикции по рассмотрению многих категорий судебных дел, упразднил данный орган.

В делах местной религиозной деятельности верховная власть себя активно не проявляла, потому лишь в 1832 г.³⁵ утвержден «Устав евангелистско-лютеранской церкви в России». Император подчеркивал, что данный проект был составлен особым комитетом «из духовных и светских лиц евангелическо-лютеранского исповедания» с целью «положить конец недоумениям и беспорядкам» и является обобщением существующих церковных норм.

По замечанию известного правоведа Н. Н. Корево, местное право в Своде изложено по требованиям императора – в «совершенно соответствующем плану Общего Свода Законов Империи, коего сие собрание местных узаконений губерний Лифляндской, Эстляндской и Курляндской долженствует быть дополнением» [9. С. 5]. Местная правовая система края по Своду должна была реализоваться в делах всех правительственных и судебных мест «на том же основании, как делаются подобные указания на статьи общего Свода законов Империи». Чтобы исключить коллизии, указывалось, что Сводом местных узаконений губерний Остзейских, как и общим Сводом законов империи, «не изменяются ни в чем сила и действие существующих постановлений, и оные только приводятся в единообразие и систему», а порядок, установленный «на случай неясности самого закона в существе его или же недостатка или неполноты его изложения, для пояснения и дополнения законов остается тот же, какой существовал доньше». Обе части были изданы при II Отделении Собственной Его Императорского Величества канцелярии на немецком языке, а в конце 1853 г. были обнародованы два экземпляра продолжения Свода – на русском и немецком» [10. С. 48], которые содержат дополняющие и изменяющие первую и вторую части узаконения.

Некоторые обнаруживающиеся в ходе правоприменительной деятельности противоречия в действии отдельных норм вызвали споры в кругах общественности, однако решались в каждом отдельном случае сообразно ситуации на основе субсидиарного применения общеимперского права. Сводом было установлено, что исключением является действие местного права, а общим правилом – высшая юридическая сила общегосударственного закона, в частности ст. 1 содержит принципиальное правило об управлении империей на твердых основаниях положительных законов, уставов и учреждений, от самодержавной власти исходящих, причем законы в империи действуют или единообразно в общей их силе, или с местными в некоторых их частях изменениями. В продолжение законодатель в ст. 3 устанавливает, что действующие в губерниях Лифляндской, Эстляндской и Курляндской и в городе Нарве местные узаконения относятся: «1) к особенному учреждению некоторых властей и мест губернского правления. 2) к правам состояний. 3) к законам гражданским. 4) к порядку судопроизводства гражданского. 5) к порядку судопроизводства уголовного»³⁶.

Местные особенности сдерживали реформирование сложившейся административной системы, в частности архивы за 1845 г. содержат красноречивые сведения, подробно излагающие существующие проблемы в этой сфере. В них подчеркивается, что по сословным делам остается «недостаток в неравенстве прав граждан», сопряженном с различием происхождения, а именно «только те, кои приняты в братство гильдии, могут быть избираемы в общественные должности», однако допущение в братство, «по ныне существующему обы-

³³ ПСЗРИ-1. Т. 33. № 25881.

³⁴ Там же. № 26057.

³⁵ ПСЗРИ-2. Т. 7. № 5870.

³⁶ Свод местных узаконений губерний остзейских. СПб., 1845. С. 1.

чаю, зависит от безотчетного согласия членов, которые доселе не принимают в состав свой ни одного гражданина русского происхождения»³⁷. Отмечается несоответствие потребностям управления устройства городских властей: «магистрат соединяет в себе ведомства судебных, правительственные, а потому очевидно не в состоянии выполнить своего назначения, и как одно тяжёлое делопроизводство приносит доход канцелярии, то оно исключительно и поглощает все ее внимание, в прочих же случаях магистрат обращается в излишнюю, замедляющую ход распоряжений, инстанцию». Итогом этих явлений признается «господство произвола, или отсутствие положительных правил и постановлений», причем неудобство это «не было отвращено даже новым Сводом местных узаконений Губерний остзейских»³⁸, так как по ст. 3 введения в него административная часть не входит в состав свода, а на основании пункта 5 Манифеста 17 июля 1845 г. руководством для нее оставались существующие прежде разновременные уставы, резолюции и предписания. Такое положение усугублялось в связи с тем, что большая часть перечисленных актов издана была местным губернским и городским начальством и даже не утверждена законодательной властью и уже по одному этому основанию не имела обязательной силы. Сверх того, постановления расписаны по разным ведомствам и делам, так что нередко долженствующие ими руководствоваться чиновники не имели о них надлежащих сведений. Наконец, обобщим, что по обветшалости и взаимному противоречию многих из этих уставов разные статьи их не исполнялись местным начальством, что открывало обширное поле для произвола. Выходом из ситуации предлагалось очередное увеличение чиновников, однако из-за множества согласований неизвестно, был ли решен вопрос³⁹.

Относительно же статуса самого генерал-губернатора в Остзейских губерниях, в 1864 г. по рапорту военного министра император утвердил, что «генерал-губернаторов тех губерний, где им принадлежит, сверх того, звание военного губернатора... считать впредь генерал-губернаторами подведомственных губерний, без присвоения звания военного губернатора»⁴⁰, чем еще более сблизил край с общеимперской административной системой. Тем не менее еще раз обратим внимание, что Остзейский край по-прежнему сохранял относительную самостоятельность в организации и функционировании местной администрации и решении внутренних дел. Тому, что данный тезис был реально воплощен на практике, служат подтверждением и документальные свидетельства, повествующие об отношениях между различными уровнями власти: «...особость административного и полицейского устройства Остзейского края состоят в том, что зависимость полиции от губернского начальства только номинальная, так как ни определение, ни увольнение полицейских чинов... от него не зависят»⁴¹.

Проведение в Прибалтике во второй половине XIX в. реформы городского самоуправления осуществлено по «Правилам о применении Высочайше утвержденного, 16 июня 1870 года, Городового Положения к городам Прибалтийских губерний» 1877 г.⁴² «постепенно, соображаясь с местными обстоятельствами, по усмотрению министра внутренних дел». На его основании из ведения магистратов, сословных и других существующих в городах учреждений предписывалось изъять, для передачи в новое общественное управление все дела, заведения и имущества, которые должны состоять в ведении последнего. Кроме того, предусматривалось расширить предметы ведения городских властей в Прибалтике, добавив сверх описанных в ст. 2 Положения следующие дела: надзор за дорогами и мостами в городе и окрестностях; открытие и закрытие ярмарок и базаров; заведование благотворительными заведениями и имуществами; управление городской почтой; надзор за цехами и артелями в ремесле и торговле; составление справочных цен и такс на услуги.

³⁷ РГИА. Ф. 869. Оп. 1. Ед. хр. 709. Л. 2.

³⁸ Там же. Л. 3–4.

³⁹ Там же. Ф. 1286. Оп. 21. Ед. хр. 1084. Л. 1.

⁴⁰ Там же. Ф. 1341. Оп. 112. Ед. хр. 266. Л. 2–4.

⁴¹ Там же. Ф. 908. Оп. 1. Ед. хр. 215. Л. 156.

⁴² ПСЗРИ-2. Т. 52. № 57101.

Преобразование суда по указу 1880 г.⁴³ повлекло введение мировой юстиции в остзейских губерниях и внесение существенных изменений в судопроизводство прежних общих судов на основе имперского законодательства. Например, предполагалось перевести на немецкий язык судебные уставы от 20 ноября 1864 г. и издать их «во всеобщее сведение». По этому же пути продолжил действовать и следующий император – Александр III в 1888 г.⁴⁴ преобразовал полицию в регионе по общеимперскому образцу, а в 1889 г.⁴⁵ утвердил положения о преобразовании судебной части в прибалтийских губерниях и о реформе местных крестьянских учреждений. В итоге, можно сказать, проведены наступательные меры по унификации управления в крае по единым нормам для Российского государства, т. е., по терминологии некоторых специалистов, «обрусение» или «русификация».

Состояние внутренней административной системы региона в начале XX в. позволяет оценить аналитическая работа за 1908 г. «Земское хозяйство Прибалтийского края» из библиотеки Государственного совета. В ней намечена в общем виде идеология преобразований и обоснована реализация бытовых и административно-политических мер империи. Представления систематизированы образно: «...земские учреждения... дают весьма пеструю и характерную картину. Тут рядом стоят без всякой системы и старые сословные, и церковные, и бюрократические учреждения; наложения разных времен и веяний, которые без всякой согласованности между собой, каждое по-своему, управляют местными делами». Авторы такой характеристики эволюции местного административно-политического строя акцентируют внимание на том обстоятельстве, что прибалтийский вопрос решен в бюрократически-славянофильском духе: край должен был вполне ассимилироваться, его особенности подлежали упразднению, он должен был сделаться во всех отношениях равным коренным русским губерниям в ходе насильственного обрусения⁴⁶.

Административное устройство действительно реформировалось именно в этом направлении, потому реализация правительственного курса имела противоречивые, во многом непредусмотренные результаты: «...проведена реформа полиции, давшая краю русскую полицию, незнакомую ни с краем, ни с населением; была введена школьная реформа, давшая населению народные школы, в которых обучение с первого дня велось на непонятном населению языке. Судебная реформа дала суды, говорившие с населением через переводчиков и совершенно не знавшие ни местных законов, ни взглядов и нравов населения. Крестьянская реформа дала комиссаров по крестьянским делам – прототип земских начальников»⁴⁷. Итак, о каких-то существенных моментах в достижении целей земских преобразований в крае говорить нет оснований, значит, нужно признать факт необходимости принятия новых решений. Восстановить же функционирующий до инкорпорации в состав империи административный строй было бы политически и социально-экономически неверной и невозможной мерой. А осознать на уровне верховной власти насущную потребность нового реформирования земского хозяйства на других идеологических началах было сложно практически ввиду отсутствия таковых у имперской власти.

В начале XX в. политические события кризисного характера в России обусловили учреждение временного Прибалтийского генерал-губернаторства в 1905 г.⁴⁸ (в 1909 г. отменено в связи с ликвидацией «революционной смуты») ⁴⁹. Введение новой должности сопровождалось подчинением генерал-губернатору войска, созданием при нем совещания в составе выбранных от дворянских ландтагов и городских дум губернских городов, а также представителей от крестьян – по два от каждой губернии. Совещание должно было разработать законодательные предложения «по всем местным вопросам и в частности о введе-

⁴³ ПСЗРИ-2. Т. 55. № 60998.

⁴⁴ ПСЗРИ-3. Т. 8. № 5308.

⁴⁵ Там же. Т. 9. № 6187–6189.

⁴⁶ РГИА. Земское хозяйство Прибалтийского края. СПб., 1908. С. 1–4.

⁴⁷ Там же. С. 1.

⁴⁸ ПСЗРИ-3. Т. 25. Отд 1. № 26973.

⁴⁹ Там же. Т. 29. № 31613.

нии в крае земского самоуправления, об улучшении быта крестьян, о реформах приходских учреждений и школьной».

Подготовленный «Проект введения в Прибалтийских губерниях земского самоуправления» содержал в себе негативное влияние событий 1905 г. и оказался даже реакционнее предложенного лифляндским дворянством. Предусматривалось введение губернского и уездного земства, лишение крестьян права защиты своих интересов волостным уровнем местного самоуправления; в системе выборов не предусматривалось участие $\frac{3}{4}$ сельского населения из-за установления имущественного ценза; губернское земское собрание созывалось один раз в три года и т. п.⁵⁰ Соответственно, ситуация не только не разрешалась, а даже понижалась и оценивалась с точки зрения феодальных, сословно-структурированных принципов в дальнейшем изменении местного управления в Прибалтике.

И все же стоит отметить, что проблемы в данной сфере осознавались, выделялись и консолидировались применительно к специфике региона, что по существу и выражено в документе. 1. Дворянские учреждения должны быть лишены всех функций по земскому самоуправлению и управлению, например, церковному. Они должны оставаться лишь дворянскими корпоративными учреждениями. Все капиталы, имущества и учреждения, служащие земскому самоуправлению, должны быть изъяты из заведования дворянства. 2. Все земское дело необходимо передать в руки органов самоуправления, которому должна быть предоставлена обширная компетенция в совершенно самостоятельном решении всех дел, носящих исключительно местный характер. 3. Волость должна быть лишена сословно-крестьянского характера и преобразована во всесословную, территориальную, мелкую земскую единицу. 4. Города, за исключением торговых и промышленных центров, живущих особенной от земли жизнью, должны быть привлечены к участию в земском самоуправлении. 5. Немедленно должна быть проведена реформа системы оценки земли и раскладки земских сборов и повинностей в смысле более равномерного распределения обложения. 6. Делопроизводство земских учреждений следует вести на местных языках⁵¹.

Следующий период, в том числе и период Первой мировой войны, обусловленный стремлением укрепить позиции имперской власти в Прибалтике, связан с разработкой проектов реформ, которые так и не были воплощены в практику. В соответствии с общеимперской системой организации российского дворянства вместо ландтагов предполагалось создание уездных и губернских дворянских собраний, и при сохранении рыцарств из ведения у них изымалось управление церковными делами и образованием [11. С. 116].

Таким образом, в начале XX в. из элементов местной административной системы сохранилось лишь восстановленное Павлом I и реально уже являвшееся феодальным пережитком, тормозом для развития региона земское дворянское устройство, лишенное ряда судебных и полицейских полномочий, но продолжавшее вести местное земское хозяйство. Следует заметить, что национальной консолидации такой эпизод самобытности края не способствовал, а потому мало оснований говорить о легитимности административной системы из элементов самоуправления и местного управления, т. е. кризис управления в этой части империи был явным, хотя и не выражался в революционной форме. В этой же логике современными исследователями подчеркивается, что политику в отношении края стоит признать противоречивой: с одной стороны, в ней были заложены реформы, направленные против консервативного немецко-балтийского дворянства, и это способствовало эмансипации местного населения, но с другой – данная политика в стремлении предотвратить социально-экономическую дестабилизацию сохраняла дворянскую элиту [12. С. 81].

В качестве обобщающих идей предпринятого исследования можно отразить следующие аспекты. С присоединением Остзейского края Петром I права и преимущества местного населения закреплялись в общих формулировках. Преобразованиями Екатерины II положено начало окончательной ликвидации средневековых «вольностей» Прибалтики – прежде всего

⁵⁰ РГИА. Земское хозяйство... С. 78–80.

⁵¹ Там же. С. 84–85.

политическому господству местного дворянства. После победы над Наполеоном с 1815 г. внедрение элементов общероссийского управления в регионе существенно расширяется. С изданием Свода 1845 г. установлено, что исключением является действие местного права, а общим правилом – высшая юридическая сила общегосударственного закона. Кодификация местного права иллюстрирует процесс постепенного объединения правовых систем остзейского права и общеимперского, что привело к проведению здесь общей административной политики в 1880-х гг.

Итак, систематическое и всестороннее освещение авторской концепции национально-регионального управления в Российской империи [13] иллюстрирует, что уточнение истины в методологических подходах на примере отдельного региона к политико-правовому пространству *империи*, выступающей стержневой категорией сущности Российского государства в обозримой ретроспективе, позволяет идентифицировать относительно народов России понятия «различия» и «равноправие» как органично сосуществующие и придает существенный положительный импульс в определении подходов, направлений, мероприятий и оценки политического воздействия в отношении ее территорий и населения настоящего времени.

Список литературы

1. **Зутис Я. Я.** Политика царизма в Прибалтике в первой половине XVIII в. М.: Соцэкгиз, 1937. 214 с.
2. **Нольде Б. Э.** Очерки по истории кодификации местных гражданских законов при графе Сперанском. СПб.: Изд-во «Сенат», 1915. Вып. 2: Кодификация местного права прибалтийских губерний. 452 с.
3. **Довнар-Запольский М. В.** Государственное хозяйство великого княжества литовского при Ягеллонах. СПб.: Тип. Имп. ун-та, 1901. 932 с.
4. **Леонтович Ф. И.** К истории административного строя литовского государства. Варшава: Тип. Варшавского учебного округа, 1899. 106 с.
5. **Анисимов Е. В.** Время петровских реформ. Л.: Лениздат, 1989. 496 с.
6. **Нольде Б. Э.** Очерки русского государственного права. СПб.: Тип. «Правда», 1911. 555 с.
7. **Беляев П. И.** Общеимперский закон и местные Остзейские узаконения // Журнал Министерства юстиции. 1898. № 9. 49 с.
8. **Зутис Я. Я.** Остзейский вопрос в XVIII в. Рига: Книгоизд-во и тип. № 2, 1946. 649 с.
9. **Корево Н. Н.** Издание местных законов Российской империи. СПб.: Тип. А. С. Суворина, 1907. 80 с.
10. **Даневский П. Н.** Об источниках местных законов некоторых губерний и областей России. СПб.: Тип. И. Фишона, 1857. 81 с.
11. **Батурина А. Ю.** Окраины Российской империи: государственное управление и национальная политика в годы Первой мировой войны (1914–1917 гг.). М.: РОССПЭН, 2004. 392 с.
12. **Напалкова И. Г.** Административные реформы управления национальными окраинами Российской империи (в XIX – начале XX в.) // Вестник Чуваш. ун-та. 2011. № 4. С. 77–82.
13. **Красняков Н. И.** Имперский фактор в государственном управлении России XVIII – начала XX в. М.: Nota Bene, 2011. 373 с.

References

1. **Zutis Ya. Ya.** Politika tsarism in the Baltics in the first half of the 18th century. Moscow, Sotsekgiz, 1937, 214 p. (in Russ.)
2. **Nolde B. E.** Essays on the history of the codification of local civil laws under count Speransky. St. Petersburg, Publishing house of the Senate, 1915, iss. 2: Codification of local law of the Baltic provinces, 452 p. (in Russ.)

3. **Dovnar-Zapolsky M. V.** State economy of the Grand Duchy of Lithuania under the Jagiellons. St. Petersburg, Tip. Imp. un-ta, 1901, 932 p. (in Russ.)
4. **Leontovich F. I.** to the history of the administrative system of the Lithuanian state. Warsaw, Printing house of the Warsaw School District, 1899, 106 p. (in Russ.)
5. **Anisimov E. V.** Time of Peter's reforms. Leningrad, Lenizdat, 1989, 496 p. (in Russ.)
6. **Nolde B. E.** Essays of Russian state law. St. Petersburg, Type "Pravda", 1911, 555 p. (in Russ.)
7. **Belyaev P. I.** General Imperial law and local Ostzeiskie legalizations. *Journal of the Ministry of Justice*, 1898, no. 9, 49 p. (in Russ.)
8. **Zutis Ya. Ya.** The Baltic question in the 18th century. Riga, Knigoizd-vo i tip. no. 2, 1946, 649 p. (in Russ.)
9. **Korevo N. N.** Publication of local laws of the Russian Empire. St. Petersburg, A. S. Suvorin Publ., 1907, 80 p. (in Russ.)
10. **Danevsky P. N.** About sources of local laws of some provinces and regions of Russia. St. Petersburg, I. Fishon Publ., 1857, 81 p. (in Russ.)
11. **Baturina A. Yu.** The Outskirts of the Russian Empire: state administration and national policy during the First world war (1914–1917). Moscow, ROSSPEN, 2004, 392 p. (in Russ.)
12. **Napalkova I. G.** Administrative reforms of management of national suburbs of the Russian Empire (in the 19th – early 20th centuries). *Bulletin of the Chuvash University*, 2011, no. 4, p. 77–82. (in Russ.)
13. **Krasnyakov N. I.** Imperial factor in the state administration of Russia in the 18th – early 20th centuries. Moscow, Nota Bene Publ., 2011, 373 p. (in Russ.)

Материал поступил в редколлегию

Received
20.01.2020

Сведения об авторе / Information about the Author

Красняков Николай Иванович, кандидат юридических наук, доцент, Новосибирский национальный исследовательский государственный университет (Новосибирск, Россия)

Nikolay I. Krasnyakov, PhD in Law, Associate Professor, Novosibirsk State University (Novosibirsk, Russian Federation)

n.krasnyakov@nsu.ru