

Место законодательства для национальных окраин в системе источников права Российской империи (на примере Туркестанского края)

В Российской империи не было однозначного толкования термина «закон» как акта высшей юридической силы. Фактически признавались и беспрекословно исполнялись только именные указы императора, а также высочайше утвержденные мнения Государственного совета (которые современные исследователи государства и права Российской империи и соотносят с тем, что мы сегодня называем законами).

Но, во-первых, эти акты обладали высшей юридической силой не из-за их формального места в иерархии источников права, а как волеизъявления абсолютного монарха – императора, т.е. источником права в данном случае была именно его самодержавная власть, а не вид правового акта в формальном отношении.

Во-вторых, ни император, ни Госссовет не могли (да и не ставили целью) охватить положениями издаваемых от их имени актов все сферы правоотношений и все многочисленные регионы Российской империи. В результате их статус регламентировался многочисленными подзаконными (опять же, как сказали бы мы сегодня) актами и центральных властей, и региональных администраций, а в определенной части – и местными правовыми обычаями (что было характерно не только для национальных окраин, но и «глубинки» Европейской России).

При этом юридическая сила этих актов совершенно не соотносилась с субъектом правотворческой деятельности: далеко не всегда, например, акты центральных министерств признавались обладающими большей юридической силой, нежели распоряжения региональных властей. И дело было ни в какой-то анархии или «узурпации власти» в регионах: просто-напросто не было соответствующей правовой культуры.

Исследователи неоднократно обращались к разным аспектам этой проблематики, рассматривая и центральные, и региональные правотворческие практики. Ознакомление с их трудами позволяет говорить как об общей тенденции – конкуренции правовых актов центральных и региональных властей, так и о своеобразии правового статуса и его регулирования в отдельных регионах.

В рамках данного доклада мы намерены обратиться к опыту одного из самых специфических регионов Российской империи – Туркестанского края.

В результате русских завоеваний в Средней Азии 1850-1860-х гг. в 1865 г. была создана Туркестанская область, изначально формально являвшаяся административно-территориальной единицей Оренбургского генерал-губернаторства. Однако уже в первые два года ее существования ее военные губернаторы стали проводить собственную политику, в т.ч. и на нормативном уровне (так мы приходим к новому уровню права и его источников – уже даже не региональному, а, можно сказать, «провинциальному» или областному). Они издавали собственные акты, мотивируя свою деятельность тем, что реалии в

новом регионе существенно отличаются от сложившихся в Оренбургском крае, существовавшем в составе России с первой половины XVIII в.

Когда эта позиция была доведена до центральных властей, они сочли подобный подход оправданным, и на основе Туркестанской области, а также ряда территорий Оренбургского и Западно-Сибирского генерал-губернаторств был создан новый регион – Туркестанский край. В 1867 г. по инициативе Военного министерства был создан Особый комитет для устройства среднеазиатских владений в составе членов этого министерства, а также МИД и МВД. Тогда же им был разработан первый «Проект положения об управлении Семиреченской и Сырдарьинской областей». Несмотря на статус «проекта», этот документ в центральных органах власти признавался фактически основным правовым актом, определяющим статус Туркестана вплоть до 1886 г.

Однако на протяжении всего этого периода Туркестанский край постоянно расширялся, как видно на приведенной карте, и «проект» даже формально не мог быть автоматически распространен на вновь создаваемые административно-территориальные единицы в составе генерал-губернаторства. В результате после присоединения то одной, то другой территории руководство края прямо-таки вынуждено было создавать отдельные акты, регламентирующие статус этих новых приобретений.

Так появились:

- Временные правила управления Зеравшанским округом (1868), впоследствии преобразованным в Самаркандскую область;

- Положение «Об устройстве временного управления Илийским краем» 1871 г. (формально ставшим Кульджинским районом – частью Семиреченской области и потому положение дополнялось предписаниями ее военным губернатором участковым начальникам);

- Временное положение об управлении Амударьинским округом 1873 г. (хотя единица в дальнейшем именовалась «военным отделом»);

- Проект Временного положения об управлении Наманганским отделом 1875 г., далее – Положение о порядке управления в Ферганской области 1876 г. (после поэтапного присоединения Кокандского ханства).

Кроме того, нельзя забывать о Закаспийской области, которая находилась в ведении то Закавказского края, то Туркестанского, то становилась самостоятельной административной единицей, а потом опять включалась в состав Туркестана - и каждое изменение ее статуса также оформлялось особым правовым актом.

Уже первый генерал губернатор Туркестанского края К.П. фон Кауфман прекрасно понимал, что такое «лоскутное одеяло» правовых актов не может обеспечить эффективное правовое регулирование подчиненного ему генерал-губернаторства. Поэтому уже в 1871, а затем и в 1873 гг., когда уже успел вникнуть в специфику региона, он разработал собственные проекты. Поскольку это были самостоятельные акты, они вызвали очень резкую критику со стороны постоянных противников Военного министерства и его политики – членов специальной комиссии Минфина в 1873 г.

Впрочем, центральные власти не ограничились критикой проекта Кауфмана: в 1874 г. ими был предложен собственный проект Положения об управлении в областях Туркестанского генерал-губернаторства, во многом ориентированный на проект 1867 г. Однако и этот проект, ведущую роль в создании которого сыграли представители Военного министерства, уже на стадии рассмотрения был подвергнут критике его «идеологических противников» - МВД, Минфина МИДа и даже Министерства госимуществ.

В результате К.П. Кауфман, пользуясь отсутствием каких бы то ни было официально принятых актов, фактически выстраивал управление краем на основании своего же проекта 1873 г. На это с негодованием указывал чиновник Ф. Гирс, ревизовавший Туркестанский край уже после смерти Кауфмана в 1882 г.

По сути, Кауфман подчинялся только своему непосредственному начальнику – военному министру Д.А. Милютину, от которого в 1878 г. получил указание пересмотреть предыдущие проекты и подготовить переработанный вариант. Впрочем, вполне довольный своим проектом 1873 г., он долгое время откладывал выполнение этого поручения и лишь в начале 1881 г., получив высочайшее повеление о предоставлении окончательного проекта положения, был вынужден приступить к нему.

Правда, на этот раз туркестанский генерал-губернатор не стал выступать в качестве единоличного автора, а привлек военных губернаторов областей, которым поручил рассмотреть возможность использования проекта 1874 г. Таким образом, он формально признал приоритет проекта, разработанного вышестоящим ведомством. Однако поручение означало, что он делегировал правотворческие полномочия (или, как минимум, право законодательной инициативы) нижестоящим администраторам, у каждого из которых было собственное мнение с учетом специфики возглавлявшихся ими административно-территориальных единиц. Естественно, предложения, представленные начальниками, например, Зеравшанского округа и Амударьинского отдела имели существенный разноречивый характер.

При этом, как можно догадаться, сами же губернаторы в своей текущей деятельности руководствовались этой спецификой, лишь в общем опираясь на проект 1873 г. и «расширительно толкуя» его в собственных административных актах и нередко в значительной степени учитывая традиционное право коренного местного населения даже в собственной правотворческой и судебной деятельности.

Итак, как видим, в Туркестанском крае действовали нормативные акты, касающиеся его статуса, на нескольких уровнях, и степень и масштабы применения этих актов никак не зависели от их места в имперской иерархии, которая, к тому же, не имела официального закрепления.

Также следует отметить, что, не имея возможности напрямую влиять на правовую политику в регионе, отдельные министерства создавали на территории Туркестанского края собственные «ведомственные округа», которые формально или фактически должны были подчиняться соответствующим министерствам и ведомствам:

- Туркестанский военный округ (в ведении Военного министерства, глава – генерал-губернатор края);
- Ташкентский судебный округ (в ведении Министерства юстиции, включал Сырдарьинскую, Самаркандскую, Ферганскую, Семиреченскую и Закаспийскую области, а также Бухарское ханство); в результате – споры между властями русских военных поселений в эмирате (Военное министерство), собственно судебными институтами (Минюст) и судом русского политического агента (МИД);
- Туркестанский учебный округ (в ведении Министерства народного просвещения, во главе - попечители);
- Туркестанский почтово-телеграфный округ (подчинялся Почтово-телеграфному управлению МВД);
- Туркестанский таможенный округ (подчинялся Таможенному департаменту Министерства финансов, при этом границы охранялись военными, т.е. Военным министерством); часть учреждений – в пределах Бухарского и Хивинского ханств, за контроль над которыми также соперничали Военное министерство и МИД;
- 7-й пограничный округ (в ведении Отдельного корпуса пограничной стражи, который находился в двойном подчинении Министерства финансов и Военного министерства).

Почему была возможна такая ситуация? Тут несколько причин:

- та, которой, собственно и посвящен доклад: отсутствие официальной иерархии правовых актов в юридической культуре Российской империи;
- противоречия между центральными ведомствами: с одной стороны Военное министерство, с другой – Минфин, МИД, МВД, Министерство госимущества;
- отдаленность Туркестанского края и широкие полномочия его начальников (особенно К.П. фон Кауфмана – «первого русского вице-короля»).

Ситуация изменилась только после принятия Положения об управлении Туркестанского края в 1886 г., работа над которым шла в специальной комиссии в 1884-1885 гг., а окончательный проект был утвержден Госсоветом, т.е. был спущен сверху. Кроме того, тогдашний генерал-губернатор Н.О. фон Розенбах уже не обладал такими полномочиями, как Кауфман и, соответственно, не мог игнорировать этот акт или предлагать какие-либо альтернативы ему.

А уже окончательная точка в вопросе юридической силы правовых актов, в т.ч. и в отношении Туркестанского края, была поставлена лишь в 1906 г., когда в России окончательно была сформирована законодательная ветвь власти, и принимаемые ею акты уже могли с полным правом называться законами в понимании, близком к нашему современному.