

Николай КРАСНЯКОВ

БЕССАРАБСКАЯ ОБЛАСТЬ В СОСТАВЕ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ СТАТУС

На основе широкого круга источников анализируются процессы становления автономизма в Бессарабии. Отмечаются свойства формирующегося государственно-регионалистского характера властеотношений на западных рубежах Российской империи в контексте национальной специфики населения.

Ключевые слова: Бессарабская область, государственная власть, империя, интеграция, регион, Россия

Динамичность политико-государственных преобразований в Российской Федерации актуализирует различные периоды истории, и в особенности имперский, когда насущные вопросы достигали особой остроты, вынуждая власть находить альтернативы в сочетании интересов многочисленных субъектов мировой державы.

Закрепление социально-этнической и территориально-региональной специфики в управлении Бессарабской областью

Процесс присоединения молдавских территорий к России имеет продолжительную историю — в законодательстве Московской Руси еще в период вхождения Малороссии отражено следствие этого объединения и для Молдавии: актом от 29 июня 1656 г. утверждена «Грамота Молдавскому воеводе Владетелю Стефану на принятие его со всею Молдавскою землею в подданство России, данная вследствие присланных от него Владетеля Стефана к Царю Алексею Михайловичу просительных грамот и статей, и присяга Молдавских посланников Митрополита Гедсона и Логофета Григория»¹. Вследствие публично выраженной воли молдавского народа вышеназванным воеводой послам было приказано «бити тайно челом, чтобы Государь пожаловал, призрил на него Стефана Воеводу своею Государскою милостию, принял бы его под свою Государскую высокую руку, также как и Гетмана Богдана Хмельницкого и все войско Запорожское, и был бы над ними надо всеми православными Христианы един Он благочестивый Христианский Государь». В итоге, чтобы освободить молдавский народ «от ига Бусурманского» царь решил «Воеводу со всею Молдавскою землею» принять в состав России, а молдавская сторона пообещала «слу-

¹ Полное собрание законов I (далее — ПСЗ). Т. 1. № 180.

жити, и прямити, и добра хотети безо всякого лукавства в правду». Однако дальнейшие военные действия российского государства на западных рубежах остановили практическую реализацию договоренностей царя и правителей молдавского населения.

Через продолжительное время, уже по другим основаниям — в итоге русско-турецкой войны 1806–1812 гг., к России по Бухарестскому миру от Турции, без специальных условий в виде закрепляющих местные привилегии аккордных пунктов и жалованных грамот, отошла часть княжества Молдавского — Бессарабия. Область, присоединенная трактатом, являлась сложным образованием и состояла «из трех частей: I-я часть — присоединенная от Молдавии или бывшие цынуты: 1) Гречань, 2) Кодру, 3) Хаторничень, 4) Орхей, 5) Сорока и часть Ясского цынута; II-я — от Турции: бывшие раи, или христианские провинции, управлявшиеся до того особыми пашами, с городами: Хотинном, Бендерами, Аккерманом, Рени или Томаровым и Измаилом; и III-я часть, известная под именем Буджака или собственно Турецкой Бессарабии...»². По сути, к Российской империи были присоединены неоднородные по своему историко-политическому прошлому территории. Поэтому можно предполагать, что с самого начала население этого края *не четко осознавало общую этническую и конфессиональную идентичность*, единые интересы и не было готово к высокой степени самоорганизации на основе территориальных, производственных и корпоративных целей.

В духе уже сложившихся к этому времени автономистских государственных управленческих традиций XVIII в.³ Александр I указом от 23 июля 1812 г.⁴ объявил, что «жителям Бессарабской области предоставляются их законы», право широкого самоуправления в рамках российских законов, а также устанавливалась структура власти в территории. Как и обычно, в таких случаях, провозглашение прав о «преимуществах Бессарабии» носило общий характер и было выражено следующей формулой: «Рассмотрев предварительно настоящее положение ее, гражданский губернатор представит проекты учреждения судебной и административной частям, определит, какие права и преимущества, согласно с разумом данных ему постановлений, могут быть присвоены жителям сей области». Кроме того, объявлялось, что «все жители сей области и те, которые в оной поселятся, освобождаются на три года от всякой подушной подати и поземельного сбора в казну», а также от рекрутской повинности.

Следует учесть, управление областью оставалось на тех же основаниях, что и прежде, но властные полномочия разделялись: по военной части, к

² Российский государственный исторический архив (далее — РГИА). Материалы для географии и статистики России, собранные офицерами генерального штаба. Бессарабская область. Составил генерального штаба капитан А. Зашук. Ч. 12. СПб. 1862. С. 10.

³ См. подробнее: Красняков Н.И. «Сибирский формат» регионального управления в Российской империи (XVIII — начало XX в.). Екатеринбург: Урал. академия гос. службы, 2006. С. 240; Красняков Н.И. Западные национальные регионы в системе государственного управления Российской империи в XVIII — начале XX в. Закрепление автономистской традиции в российской государственности. Екатеринбург: Урал. академия гос. службы, 2009. С. 208; Красняков Н.И. Организация управления кавказскими территориями Российской империи (XVIII — начало XX в.): обзор и основные законодательные акты. Урал. академия гос. службы, 2009. С. 184.

⁴ Материалы для новейшей истории Бессарабии. Кишинев. 1868. С. 23.

которой относились крепости, они принадлежали генералу — командующему войсками на границе; по гражданской — особому гражданскому губернатору, который соответственно ведал всей областью. Гражданская правительственная власть сосредотачивалась в двух департаментах — в компетенции первого находились дела управления и суда, ко второму относились хозяйственные дела. Каждый департамент состоял из трех экспедиций, управляемых особыми советниками из местных помещиков. Департаменты являлись коллегиальными учреждениями, формировавшимися на основе назначения. Советники обоих департаментов составляли под председательством губернатора общее собрание. Дела производились на молдавском языке и решались на основании местных обычаев⁵.

Духовное управление, отнесенное в особую епархию, под названием «Кишиневской и Хотинской», с 1813 г. подчинено заведыванию экзарха, митрополита Молдаво-Валахского Гавриила, перешедшего в российское подданство. Такое решение отражено в указе от 21 августа 1813 г.⁶: в Кишиневе, без изменения существующей церковной организации, по предложению Синода устроена Епархия Кишиневская и Хотинская, предусмотрены меры по ее организации, повседневной деятельности, финансовому обеспечению. Конфессиональная толерантность, как тенденция в сохранении государственного единства, характерная для российской государственности с начала процесса империостроительства, как видим, продолжала развиваться и на территории Бессарабии.

Реализация изложенной принципиальной позиции верховной власти в части политико-правового статуса территории последовала в указе от 2 февраля 1813 г.⁷, которым проводится дальнейшая регламентация местной системы управления и подчеркнуто в очередной раз, что «жителям предоставлены их законы». Губернатору поручалось председательствовать в общем собрании департаментов. Первый департамент состоял из трех экспедиций: первая — «для судных дел», состоящая из четырех живущих в области помещиков; вторая — «для дел уголовных и следственных» — из трех молдавских помещиков и одного русского штаб-офицера; третья — «для заведывания градскою и земскою полициею» — включала одного советника из русских штаб-офицеров.

Второй департамент также объединял три экспедиции: статистики, финансов и торговли в совокупности с промышленностью, и в составе каждой назначался один советник из русских штаб-офицеров или молдавских помещиков — на усмотрение губернатора. Относительно финансов сказано, что второй экспедиции второго департамента «принадлежит сбор бара, следующего в государственную казну с Бессарабской области, всеми приходами и расходами, откупам, а также наряда, делаемыми от обывателей по надобности короны, под названием хавалеков», следовательно, новых налогов не вводилось, система обложения не менялась.

Среди мер властного освоения новой территории Положением Комитета Министров «Об отдаче на откуп сбора доходов в Бессарабии»⁸ от 21 апреля 1815 г. был продолжен откупной порядок казенных сборов и на место отправлялся «значущий чиновник», которому управляющий Бес-

⁵ РГИА. Материалы для географии... С. 11.

⁶ ПСЗ I. Т. 32. № 25 441.

⁷ Материалы для новейшей... С. 37.

⁸ ПСЗ I. Т. 33. № 25 825.

сарабской областью должен был содействовать в этом вопросе и подчиняться его требованиям. Посланный чиновник обязан был представить предложения по улучшению управления в новой территории государства, при тесном сотрудничестве с региональными властными структурами, но в основном его функции имели характер надзорный при организации и исполнении налоговой деятельности местными учреждениями.

Положением Комитета Министров, объявленному Сенатом к исполнению министром юстиции, «О рассмотрении следственных дел, производимых в Бессарабской области, в 5 департаменте Сената» от 26 апреля 1815 г.⁹ дела о должностных преступлениях местных чиновников были отнесены к компетенции Сената, тогда как по общему правилу предусматривалось «производимые по сему предмету дела о чиновниках в преступлении должностей, вносить в Правительствующий Сенат, в случае несогласия его с заключением губернских мест». Указом Сенату от 26 ноября 1815 г. «О рассмотрении решенных в общем собрании бессарабского областного правительства дел, в 4 департаменте Сената до образования судебной части в Бессарабии»¹⁰ временно предусматривалось решение гражданских дел «на основании существующих законов, по апелляциям тяжущихся».

Осуществление властных полномочий в основном местными доверенными лицами на основе прежних традиций и частного права под руководством и надзором представителя короны, очевидно, было *по достоинству оценено* в столице. Был сделан вывод об успешной политико-правовой инкорпорации территории, и в 1816 г. внесены некоторые изменения в статус власти Бессарабии. В «Выписке из Высочайше подтвержденной записки, служащей полномочному Наместнику Бессарабии руководством к образованию Правления Бессарабской области»¹¹ отмечается, что по отношению к округе военных гарнизонов «воинские начальники самовластно преступают границы своих принадлежностей» (полномочия по суду и расправе. — *Н.К.*), а потому «предмесья крепостей впредь зависеть будут от гражданского начальства», за исключением чрезвычайных ситуаций войны и природных катаклизмов. Исходя из того что молдавское население малочисленно император подтвердил освобождение жителей Бессарабии от рекрутской повинности на неопределенное время. Однако наместнику поручалось «употребить свое попечение» для организации из местного населения «пограничной стражи по линии Прута и Боковины», чтобы сохранять и развивать способности к ведению военных действий. Таким образом в первые три года интеграции Бессарабии российскими властями исследовали и закрепляли законодательно местную специфику, что создавало условия для стабилизации общего порядка дел и развития административно-территориального самоуправления.

***Оформление автономистского статуса Бессарабской области:
сочетание общеперсского управления и местного самоуправления***

Указом от 26 мая 1816 г.¹² Александр I объявил высочайшее назначение в область «полномочного Наместника» генерал-губернатора Бахметева, а от министров потребовал не считать «уже более области сей в такой

⁹ ПСЗ I. Т. 33. № 25 830.

¹⁰ ПСЗ I. Т. 33. № 26 008.

¹¹ ПСЗ I. Т. 33. № 26 271.

¹² ПСЗ I. Т. 33. № 26 289.

зависимости, в какой внутренние губернии российские от них находятся, кроме министра внутренних дел, которому должно продолжать переписку по поселению сербов, болгар и варшавских колонистов». Министрам поручалось «по своей части передать ему дела», которые прежде поступали в Сенат. Соответственно объявлялось также, что вся переписка этой области будет производиться на имя императора. Представителю верховной власти в территории поручалось на месте оценить ситуацию в нуждах населения и власти, и на основании декларированных норм разработать основы управления Бессарабией.

Вскоре созданный и обсужденный с участием представителей местного общества проект устава образования Бессарабской области был одобрен монархом. В рескрипте к исполнению «Устава образования Бессарабской области»¹³ от 29 апреля 1818 г. Александр I обращал внимание наместника на следующие *принципиальные установки власти*: «Сии новые учреждения основываются на правилах, начертанных Мною в наставлении, данном вам в руководство. Они были подвергнуты благо разумному суждению совета, составленного из мужей, коим положение и существенные нужды сего края известны. Они служат сами себе верною порукою, и будут исполняемы с точностью и успехом, быв выражением чистосердечного и справедливого желания жителей сей области. Я желал видеть оное исполненным посредством распоряжений, кои поручаю вам ныне привести в действие и кои, надеюсь, придут в цветущее состояние под покровительством Правления, отличающегося свободностью своих правил, а еще более строгим беспристрастием, необходимым для точного приведения оных в действие. Бессарабская область сохраняет свой народный состав, и в следствие сего, получает и особый образ управления». Законодательный акт содержал проект Устава для управления Бессарабией, который при дальнейшей реализации предполагалось совершенствовать соответственно условиям практического осуществления содержащихся в нем нормативных положений.

Пограничное положение Бессарабии определило, «чтобы она и по гражданскому ее управлению, состояла в главном ведомстве и надзоре Военного начальства», потому она была включена в предметы ведения Подольского военного генерал-губернатора. Специальная система управления предусматривала во главе административной организации территории коллегиальный орган, получивший название «Верховный Совет области» — из президента, четырех членов областного правительства и шести депутатов. В нем было сконцентрировано руководство администрацией и судом — «всеми вообще делами по области, как-то: распорядительными, исполнительными, казенными и экономическими; а также апелляционными, уголовными и следственными, равно гражданскими, тяжбыными о всяком имуществе движимом и недвижимом, и о размежевании земель»¹⁴.

¹³ ПСЗ I. Т. 35. № 27 357.

¹⁴ Считаю, что Совет необходимо отнести к высшим органам управления территорией и к центральным ведомствам империи, созданным на новых для России основаниях, поскольку он подчинялся лишь верховной власти и не зависел от Сената и министерств. Дела в Верховном совете Бессарабской области решались окончательно, большинством голосов, апелляция не предусматривалась, то есть сразу же подлежали реализации. Но был возможен порядок пересмотра решения в виде подачи жалобы, процедурно в следующем

Формирование состава совета происходило *по двум основаниям* — назначение по должности от короны и по выбору от местного дворянства¹⁵.

Система областных учреждений строилась по такому принципу, что позволяло признавать «народный состав» власти, и кроме этого, такой ее характеристике способствовали производство местных дел преимущественно на молдавском языке¹⁶.

«Особый образ правления», предписанный Уставом для области, предусматривалось реализовать через установление четких границ действия общеимперского и местного права, то есть посредством разграничения его применения. Законы империи действуют в категории «распорядительных, казенных, уголовных и следственных» дел, однако, отмечается, что, применяя российское законодательство, нужно «сохранять права и обычаи земли в отношении защищения частной собственности». Кроме того, уточнялось, что «гражданские тяжёбые и межевые дела...судятся по основанию законов и обычаев молдавских», местное право сохраняло действие и в налоговом хозяйстве. Упорядочение налоговой обязанности населения строилось на подобных же принципах учета местных особенностей: «Бессарабская область, пользуясь Высочайше дарованным ей преимуществом, сохраняет в полной мере права свои в отношении платежа казенных податей и сбора общественных и земских повинностей. Посему и подвергается она тем только податям и повинностям, какие установлены Молдавскими узаконениями и обычаями земли». И после перечисления их в акте, подчеркивается, что «сверх вышеизъясненных казенных и общественных податей и сборов, а также таможенных пошлин, ни какие другие налоги в Области существовать не могут без Высочайшей Её Императорского Величества воли на восстановление оных». А потому относительно возникающего автономного бюджета Бессарабии дается указание: «Областные казенные суммы подлежат двоякому распоряжению. Одни следуют в состав общих государственных доходов, а другие обращаются для местных по области употреблений... Посему Областное Правительство, удовлетворив всем издержкам, по штату для области определенным, обязано будет об остатке казенных сборов распорядиться таким образом, чтобы девять частей из оных отправлены были для причисления к общим государственным доходам и десятая из оных часть... отделялась бы для вышеизъясненных по области употреблений».

Предметы ведения и *полномочия областного губернатора* регламентировались актами «в России существующими о должности гражданских губернаторов». Власть управления под его руководством разделялась на два

виде: «на Областной Совет... Государственному Совету, посредством Министра Юстиции или Генерал-Прокурора. Совет Областной все вообще дела Бессарабского края, чрезвычайные или заключающие в себе особенную важность и требующие новых постановлений в отмену или дополнение прежних, либо совершенно новых, рассматривает общим своим собранием по предложениям военного генерал-губернатора... После чего, мнения Совета для утверждения оных высшей властью вносятся в Государственный Совет при представлении Военного Генерал-Губернатора через Генерал-Прокурора». / ПСЗ I. Т. 35. № 27 357.

¹⁵ Соответственно в него входили: президент Совета — Подольский военный генерал-губернатор, главный начальник области, и члены совета: гражданский губернатор, вице-губернатор, два председателя судов — уголовного и гражданского, а также шесть депутатов, избранных дворянами на три года, которых непосредственно утверждал военный генерал-губернатор, в их же числе был и областной предводитель дворянства.

¹⁶ Устав устанавливал следующее правило: «Дела в Совете производятся на Российском и Молдавском языках, по роду для них свойственному, то есть распорядительные, казенные, уголовные и следственные по Русски и по Молдавски... а гражданские тяжёбые и межевые дела отправляются на одном языке молдавском». / ПСЗ I. Т. 35. № 27 357.

вида: для губернского и казенного управления — бессарабское областное правительство из гражданского губернатора, вице-губернаторов, советников, губернского казначея и ассессоров; для «суда и расправы» — уголовный и гражданский областные суды.

Областное правительство состояло из двух экспедиций, в частности, первой предстояло «производить все без изъятия дела распорядительные» на основании учреждения о губерниях 1775 г.; для второй вменялось в обязанность «заведывать делами казенными и экономическими, руководствуясь правилами, изложенными в особо составленной для нее инструкции». По Уставу в области *функционировали представительства центральных ведомств*: прокуратура, приказ общественного призрения, почтовая контора, казначейство. Сохранение местных управленческих традиций выразилось в *регламентации деятельности общественно-территориальных органов*, обеспечивающих: благочиние населения земской полиции и земского исправника, цынутного суда для охраны «права и преимуществ земли законами или обычаями утвержденными» и цынутного прокуратора, обязанных при исполнении своих задач руководствоваться общеимперскими целями¹⁷.

Уголовный и гражданский областные суды состояли из назначаемых короной председателей и советников. Причем два из них определялись императором, пять избирались дворянством, после чего все назначались на должность подольским генерал-губернатором. Приговоры уголовного суда проходили утверждение гражданского губернатора, а решения гражданского суда «по делам тяжбыным» были окончательными, но могли быть пересмотрены в апелляционном порядке в верховном совете в случае законных оснований. Кроме того, закон содержал оговорку относительно споров с присутствием государственных интересов — «по делам казенным гражданский областной суд не заключает решительного приговора, но соблюдая по оным, порядок, российскими узаконениями предписанный, полагает тут мнение свое и таковое отправляет в областной правительство».

Позже указом от 1 апреля 1819 г.¹⁸ была учреждена специальная судебная инстанция по товарно-денежным правоотношениям — коммерческий суд Бессарабской области. Его функционирование регламентировалось на общих для империи основаниях, по «Уставу Коммерческого суда для Одессы» от 10 марта 1808 г.¹⁹, провозглашавшим *главным назначением* этого судебного учреждения «споспешествование к распространению торговли». В Высочайшем рескрипте на имя генерал-лейтенанта Бахметева от 29 апреля 1818 г. при препровождении ему Устава образования Бессарабской области, подчеркивалось, что эта область «сохраняет свой народный состав и вследствие сего получает и особый образ управления», а также оговаривалось, что «в гражданском судопроизводстве упоминание молдавского языка утверждается на основании и в обеспечение прав, преимуществ и местных законов»²⁰. И лишь в конце века, как свидетельствует «Дело

¹⁷ «Наблюдать, дабы в цынуте (примерно такая же административно-территориальная единица, что и уезд во внутренних губерниях России. — *Н.К.*) ничего противного власти, интересу, законам, учреждениям и повелениям Императорского Величества и общему благу не происходило».

¹⁸ ПСЗ I. Т. 36. № 27 750.

¹⁹ ПСЗ I. Т. 30. № 22 886.

²⁰ РГИА. Местные законы Бессарабии. Полный систематический сборник местных бессарабских законов Арменопула, Доница, Соборной Грамоты Маврокордато и ручной книги о браках, с позднейшими узаконениями и разъяснениями. СПб. 1904. С. XIII.

первого департамента министерства юстиции. Статистического отделения ныне юрисконсультской части по штатному делопроизводству», происходит унификация «судебной части в губерниях пятой очереди», куда в один ряд с Херсонской, Таврической и Пермской включена и Бессарабская²¹.

Таким образом, очевидно, что император *стремился к учету местных традиций и даже к расширению самоуправления* в области. Но одновременно административное учреждение области — Совет — оказывалось последней и вышестоящей инстанцией для областных судов, что, впрочем, в контексте подчинения всего управления области военному генерал-губернатору не выходит за рамки предусмотренной верховной властью в Бессарабии системы автономизации управления. Таким же образом уставом оговаривалось, что «жалобы на областное правительство обращаются в верховный совет области и в оном получают окончательное разрешение», в итоге можно утверждать, что «Устав образования Бессарабской области» 1818 г. оформлял положение бессарабского управления как систему регулирования дел *в отдельной автономистской административно-территориальной единице* на уровне кодификации регионального законодательства.

Пересмотр особой системы управления как следствие политики интеграции в общеимперский механизм

В созданной в Бессарабской области автономистской системе государственного управления²² проявилось стремление учесть геополитическую реальность. Во-первых, рубежный к цивилизованной Европе край пределов империи. Во-вторых, молдавский народ давно просился именно в российское подданство при наличии других вариантов. В-третьих, общая тенденция внедрения принципов конституционализма в контексте подобных западноевропейских процессов, о чем свидетельствует, в частности, выступление императора в 1815 г. перед польским сеймом о желании распространить конституционный порядок на всю Российскую империю.

Однако в рамках обобщающей характеристики эволюции имперского управления в западных территориальных автономиях в XVIII в. можно дать лишь противоречивую оценку правительственной политики по организации власти в Бессарабской области, т.к. широкой автономии здесь не требовалось, поскольку население было неконсолидированным. Возможно, такая мера была вынужденной, став результатом сложившейся геополитической ситуации в Европе, где явно прослеживались противоречия основных держав (Турции, Австрии и России). А потому

²¹ РГИА. Ф. 1405. Оп. 90. Ед. хр. 7562. Л. 14–15.

²² Полагаем, можно считать Устав 1818 г. Бессарабии и соответствующую ему административную систему и практику его реализации схожими с началами государственного управления в кавказских территориях и Учреждениями о сибирских губерниях 1822 г. Прежде всего потому, что оба эти акта также *утверждали региональную административную автономность территорий*, население которых было сложным по этническому составу и не имело опыта национально-политического управления. Напротив, управленческую систему Польши и Финляндии следует относить к формирующемуся в начале XIX в. *государственно-регионалистскому типу властных отношений* в системе унитарного административно-территориального устройства России.

необходимо было не допускать даже повода к внутренней нестабильности и, возможно, следуя политическому обычаю, определение широкого самоуправления до сих пор представлялось верховной власти средством инкорпорации в единый государственный механизм.

Оценивая меры управленческого воздействия империи на молдавскую территорию, *объективно значимыми* следует признать взгляды, высказанные одним из русских вице-губернаторов области в 1823 г.: «Следуя природному милосердию и здоровой политике, Государь всем народам, покоренным его оружием, оставляет прежние законы и обычаи, все права и преимущества, коими пользовались они до завоевания... Бессарабская область не только в сходстве с остзейскими провинциями и губерниями обратно от Польши к России присоединенными состоит на особых правах, но подобно Царству Польскому и Великому Княжеству Финляндскому имеет какое-то особое политическое существование. Она лежит между трех империй и от Австрии и Турции, равно как и от России, отделяется карантинными и таможенными линиями; но что более отличает ее от других наших владений, она имеет собственное свое высшее судилище. Сие судилище украшено великолепным титулом Верховного совета; оно должно состоять из мужей опытнейших сего края»²³.

Существенно прогрессирующая историко-юридическая наука Российского государства второй половины XIX в. в трактовке известного профессора международного права Б.Э. Нольде придерживалась не особенно четких суждений о бессарабском уставе 1818 г. Нольде, например, отмечал, что «область устроена, сколько позволяли местные обстоятельства, по образцу внутренних губерний» или — «Бессарабии предоставлена была довольно значительная доля местного самоуправления... Вся администрация Бессарабии в это время была выборною и широко пользовалась своими старинными обычаями и правами», а также мнение об Уставе образования Бессарабской области как о «попытке русской государственной власти организовать провинциальную самостоятельность»²⁴. По нашему мнению, *практическое значение Устава* заключается все же в стремлении создать единое политико-правовое пространство России и Бессарабии, а также в необходимости правоприменителю руководствоваться преимущественно созданным Россией Уставом и его толковать в качестве закона, то есть верховная власть извлекла урок из присоединения западных губерний, Малороссии и Прибалтики в XVIII в., где был санкционирован и действовал неописанный, непонятный и непонятый обычай.

Для центральной и местной власти Устав должен был выступать *основой совершенствования законодательства*. Но обобщенную характеристику с методологической точки зрения этому акту можно было бы изложить исключительно после продолжительного его действия, дополнения и изменения его положений практикой государственного регулирования, однако исторически объективирования правил Устава Бессарабской области *в полной мере не произошло* — его основные принципиальные нормы были отменены через 10 лет.

²³ Нольде Б.Э. Очерки русского государственного права. СПб. 1911. С. 442.

²⁴ Нольде Б.Э. Указ. соч. С. 441.

Вопреки цивилизованным намерениям императора Александра I, гарантированное привилегированное положение местного общества в областном управлении не создавало устойчивого состояния соблюдения законности, о чем подробно повествуется в утвержденном императором положении Комитета Министров от 2 сентября 1824 г. «Об определении в Бессарабской области земских исправников и заседателей от короны»²⁵. В частности, занимавший должность генерал-губернатора граф Воронцов сообщал: «Земское полицейское управление сей Области (осуществлялось выборными уездными исправниками. — *Автор.*) находится в дурном и даже совершенно расстроенном положении; что противузаконным оною действиям и злоупотреблениям, насилиям, беспорядкам всякого рода, нет пределов, и что все усилия высшего начальства для улучшения сей части бесполезны, ибо успеху неодолимо препятствует ненадежность избираемых дворянством исправников и заседателей». И при этом добавляет о возможностях исправить имеющимися средствами сложившуюся ситуацию: «Выбору по нынешнему числу и состоянию дворянства и не могут быть лучше... в последнее собрание избирателей было 100, а мест, зависящих от избрания 81; следственно, почти нет пользы входить в рассмотрение большей или меньшей надежности кандидатов». На основании изложенных наместником оценок, принимая во внимание суждения министров, императором решено было назначать на должности земских исправников и заседателей представителей коронной власти. Тем более что молдавское дворянство «весьма малочисленно, сверх того многие недостаточно еще доказали свое дворянское происхождение, а иные, хотя и дворяне, но по прежнему весьма бедному состоянию своему не могли ни приобрести нужных сведений, ни составить себе нравственных правил, долженствующих руководствовать истинно благородного человека на поприще государственной службы»²⁶.

Независимое положение суда в Бессарабии *менялось постепенно* — первоначально подтвержденным докладом статс-секретаря графа Каподистри от 16 марта 1822 г. создана апелляционная инстанция на решения Бессарабского Верховного Совета под наименованием Временного комитета (акта от такого числа в ПСЗ нет вовсе, в ближайшие дни к этой дате какие-либо решения по делам Бессарабии также отсутствуют, тем не менее о нем имеются ссылки в законодательстве. — *Автор.*). А существенные изменения внесены именным указом Сенату от 3 августа 1825 г.²⁷ «О переносе дел на апелляцию из Бессарабского областного гражданского суда во 2-й департамент Сената и о решении оных по местным узаконениям и обычаям Бессарабской области», которым установлена подведомственность местных учреждений по судебной части уже Сенату. Применяя общий апелляционный порядок к Бессарабии, верховная власть все же оговаривала, что «до приведения к окончанию свода в одно уложение местных гражданских законов и обычаев поступать таким образом: а) тяжущийся по объявлении узаконенным порядком неудовольствия на решение Бессарабского областного гражданского суда должен в сей же

²⁵ ПСЗ I. Т. 39. № 30 048.

²⁶ Там же.

²⁷ ПСЗ I. Т. 40. № 30 439.

суд внести и апелляционную жалобу... не пропуская общего годовалого срока; б) гражданский суд... обязан как оную, так и самое дело в подлинниках с переводами на русский язык представить немедленно в правительствующий сенат, присовокупя также в переводе выписку тем местным законам и обычаям, которыми суд руководствовался». В результате данных мер за ненадобностью упразднился Временный бессарабский комитет, у Бессарабского Верховного Совета изымались полномочия по «делам судебным, тяжёбным и уголовным»²⁸.

Настойчивость назначенного в 1823 г. новороссийским генерал-губернатором и полномочным наместником Бессарабии князя Воронцова привела к полной отмене Устава 1818 г. Указом от 29 февраля 1828 г. («Учреждением для управления Бессарабской областью»)²⁹. Этим актом Николай I определил *новое учреждение для управления* Бессарабской областью. На территории были введены в действие общеимперские законы, «исключая тяжёбные дела», при производстве которых руководствовались местными обычаями³⁰. Верховный Совет упразднился, а вместо него создавался Областной Совет, состоящий исключительно из чиновников по назначению и не связанных с представительством местных корпораций. Устанавливалось *принципиально новое положение в управлении*: «Как предметы обязанности, образ действия и ответственность всех мест и лиц по управлению Бессарабской Области, так и порядок подчинения, определяются общими Государственными постановлениями, то есть теми правилами, кои действуют и впредь издаваться будут по внутренним в государстве губерниям».

Таким образом, идеи автономии и «гражданского самоуправления» Бессарабии оставались в прошлом, причем верховной властью не были оговорены какие-либо временные рамки осуществления этих преобразований в крае, а приемы юридической техники указа точно свидетельствует об интеграции местного управления в имперский государственный механизм. В качестве остатков местного самоуправления и «привилегий» выступило сохранение прежних сословных прав, освобождение от рекрутской повинности, решение гражданских дел по «молдавским правам» и возможность занимать некоторые должности дворянам подобно тому, как во внутренних губерниях.

В учебнике «Русское государственное право» доктора государственного права, ординарного профессора полицейского права И. Андреевского дана следующая характеристика сочетания общего и особенного в бессарабском управлении ко второй половине XIX в.: «Бессарабская область... получила в 1828 г. управление, подобное русским губерниям, с сохранением названия области и с некоторыми особенностями. Под главным ведением новороссийского и бессарабского генерал-губернатора, управление области вверено губернатору и следующим установлениям: 1) Областной совет, состоящий под председательством генерал-губернатора (в Кишиневе), из губернатора, областного предводителя дворянства, вице-губернатора, председателя казенной палаты, управляющего палатой государственных имуществ, председателя об-

²⁸ Там же.

²⁹ ПСЗ II. Т. 3. № 1834.

³⁰ РГИА. Материалы для географии... С. 13.

ластных судов (гражданского и уголовного) и двух бессменных членов, определяемых по представлению генерал-губернатора, рассматривает важнейшие дела по частям распорядительной и хозяйственной; с его разрешениями, для получения ими законной силы, должен быть согласен генерал-губернатор. Совет собирается непременно два раза в году — в мае и ноябре, но может быть созываем и по мере надобности; канцелярии при совете не положено: дела производит один из членов. 2) Областное правление, устроенное на общем основании губернских правлений, с той разницей, что при нем, а не отдельно состоят: приказ общественного призрения и врачебная управа. 3) Казенная палата не представляет важных особенностей. 4) Палата государственных имуществ учреждена на общем основании, но в сокращенном составе: управляющий, один советник, областной лесничий и ассессор. 5) Областные суды, уголовный и гражданский, представляют только то отличие сравнительно с губернскими палатами, что здесь, вместо товарищей председателей, имеются по два советника от правительства. 6) Уездное (цынутное) управление важных особенностей, кроме состава уездных судов, не представляет»³¹. То есть качественных местных особенностей в основах формирования, принципах деятельности, предметах ведения и полномочиях администрации Бессарабии *не обнаруживается*.

Итак, в период широких территориальных приобретений начала XIX в. на западных границах Российской империи были присоединены и неоднородные по своим этно-конфессиональным свойствам и историко-политическому прошлому бессарабские земли. В продолжение сложившихся к этому времени автономистских государственных управленческих традиций XVIII в. жителям Бессарабской области в 1812 г. гарантировались *в общей декларативной форме* «их законы», право широкого самоуправления. Властные полномочия осуществлялись в основном местными доверенными лицами на основе прежних управленческих традиций и частного права под руководством и надзором представителя короны.

Успешная реализация такого подхода была по достоинству оценена верховной властью империи и сделаны выводы об успешной политико-правовой инкорпорации территории, что повлекло в 1816 г. изменение статуса власти Бессарабии в иерархии центральных учреждений и оформление Уставом 1818 г. автономистского регионального управления. Практическое значение Устава заключается в создании единого политико-правового пространства России и Бессарабии средствами кодификации регионального управления. Отмена принципиальных положений Устава Бессарабской области в 1828 г. означала, что идеи автономизации не получили развития вследствие неконсолидированности населения территории, провозглашался курс на интеграцию местного управления в имперский государственный механизм при сохранении отдельных элементов местного самоуправления.

³¹ Андреевский И. Русское государственное право. СПб. 1866. С. 438–439.