

УДК 94(571.5)
ББК 63.3(253.5)

Исторические особенности административного управления Восточной Сибирью (с 1822 г. до середины XIX в.)

Д.Н. Гергилев

Сибирский федеральный университет (Красноярск, Россия)

The Historical Features of the Eastern Siberia Administration (from 1822 to the Middle of the 19th Century)

D.N. Gergilev

Siberian Federal University (Krasnoyarsk, Russia)

Статья посвящена анализу развития системы управления Восточной Сибирью во второй четверти XIX в. На примере Сибири рассмотрены сильные и слабые стороны политики центра Российской империи по отношению к периферии. Рассмотрены предпосылки, обусловившие появление противоречий в системе управления Сибирским регионом, показаны различия в управлении Западной и Восточной Сибирью, роль отдельных генерал-губернаторов Восточной Сибири в развитии административной системы. Описаны принципы организации работы властных учреждений Восточной Сибири. Показаны отличительные черты развития Сибири в XIX в.: наличие в структуре населения большого количества политических ссыльных и каторжных рабочих; суровый климат и слабая заселённость; удалённость от центра и, вследствие этого, сложности принятия административных решений в условиях ограниченного времени; особенности развития и порядок деятельности органов власти Восточной Сибири. В частности, рассмотрены принципы организации и работы Главного управления Восточной Сибири, губернских учреждений, а также вопросы, входившие в сферу их деятельности, полномочия генерал-губернатора и командира Отдельного Сибирского корпуса.

Ключевые слова: Восточная Сибирь, генерал-губернатор, административная система, реформы, система управления Восточной Сибирью.

DOI 10.14258/izvasu(2018)2-05

Вопросы развития административно-территориальной системы Сибири всегда привлекали внимание историков. Последние десятилетия отмечены появлением работ, заслуживающих внимания

The article analyses the process of evolution of management system in Eastern Siberia. The strong and the weak features of policy of Russian Empire have been shown on the example of Siberia. The author analyses the preconditions of contradictions in the government system of Siberia, peculiarities of government of the Western and the Eastern Siberia, the role of individual governor-generals of the Eastern Siberia in the development of administrative system. The principles of functioning of administrative system have been shown. The distinctive features of Siberian region development have been described: the great number of political exiles and convicts; severe climate and rare population; the remoteness from the centre, and as the consequence, difficulties in making administrative decisions due to the time limits; the peculiarities of development and the order of function of the government body in Eastern Siberia. In particular, the author considers the principles of organization and functioning of the Central administrative office of Eastern Siberia, the government authorities, and the issues to be solved by these government authorities, the powers of the governor-general and the commander of Separate Siberian Corps.

Key words: Eastern Siberia, governor-general, administrative system, reforms, the Eastern Siberia management.

исследователя. Современные теоретические подходы позволили исследователям по-новому взглянуть на административно-территориальное устройство Российской империи. Благодаря новой методологии

удалось выйти на междисциплинарный и серьезный компаративистский уровни исследования. На этой основе Л.М. Дамешек [1; 2] и И.Л. Дамешек [3] определили место Сибири в социально-экономических механизмах государства. Принципиальное значение в исследовании административно-территориального развития Сибири имели работы А.В. Ремнева [4; 5], в которых дан подробный анализ особенностям управленческой модели, а также проблемам организации центральных и местных органов управления, кадровой политики на окраинах. Г.Ф. Быконя [6; 7] уделил значительное внимание противоречиям между фактическим положением чиновников и их сословными устремлениями, что проявилось в различного рода злоупотреблениях. Им был выдвинут тезис о том, что сибирские чиновники играли различные роли в частном и смешанном секторах общественного производства, обмена и распределения.

Из зарубежных авторов наибольшее значение имеют исследования М. Раева [8], посвященные М.М. Сперанскому и его реформам в Сибири. Проблемы, связанные с административно-территориальным управлением Сибирью, рассматривались такими авторами, как Ф. Голдер [9], С.В. Кодан [10; 11]. Западные историки уделили внимание особенностям развития Сибири, во многом продолжая традиции российских и советских исследователей Сибири. Большинство из них концентрировались на доказательстве отсутствия у правительства четкого плана административной политики. Наиболее ярко эту тенденцию выразили британский историк Т. Армстронг [12] и западногерманский исследователь Ю. Семенов [13]. В свою очередь А. Вуд [14] отмечал противоречия между планами правительства и фактической деятельностью сибирской администрации. М. Бассин [15] рассматривал проблему взаимоотношения Россия — Сибирь с позиции дихотомии Запад — Восток.

На протяжении всего существования Сибири в составе Российской империи в управлении этим регионом происходила поочередная смена двух тенденций: централизации и локализации власти. В результате такого развития постепенно складывались отношения «центр — регион», где в роли «центра» выступало правительство, а в роли «региона» — Главное управление во главе с генерал-губернатором Сибири, а после 1822 г. — генерал-губернаторами Западной и Восточной Сибири.

При этом в управлении Сибирью существовали сложности, во многом обусловленные политической центральной власти в предыдущий период. Так, Екатериной II были заложены принципы, по которым политика высших и центральных звеньев государственной власти плохо согласовывалась с местным управлением [16, с. 141]. Павлом I в министерства по французскому образцу были преоб-

разованы отраслевые центральные учреждения с их местными подразделениями. Два министерства — внутренних дел (ведавшее, кроме полицейских, хозяйственными вопросами) и народного просвещения были учреждены впервые.

Следует отметить, что Сибирский регион обладал рядом специфических черт: «протяженная территория и удаленность от столиц при неразвитой системе коммуникаций. Суровый климат, слабая заселенность и полиэтничный состав населения. Заметно сказывалось и то, что Сибирь была местом каторги и ссылки, а ряд её территорий граничил с соседними государствами» [17, с. 106].

Вместе с тем, по мере развития в течение XIX в. капиталистических отношений, Сибирь стала играть все более значительную роль в экономике России, что требовало от центрального правительства преобразований в сфере административного устройства. В этот период Сибирь становится важным рынком сбыта товаров русской промышленности. Также через Сибирь велась торговля с Китаем и другими странами. Наконец, из Сибири в государственную казну шли значительные поступления средств от пушнины и золота [18, с. 121].

Вынужденное к либеральному лавированию в условиях кризиса крепостничества и усиления народных волнений правительство Александра I провело в 1802–1811 гг. ряд реформ, которые справедливо оцениваются историками как новый этап «просвещенного абсолютизма» [19, с. 34]. Вместе с тем реформа местного управления, осуществленная в 1803–1805 гг., по своему содержанию и сути была охранительно-консервативной. По ряду существенных вопросов отдавалось предпочтение не екатерининским, а павловским порядкам. Так, с центром были теснее связаны местные правительственные и сословные учреждения. Вслед за Павлом I Александр I продолжил преобразования, ведущие к централизации и бюрократизации государственного аппарата. Сохранялась упрощенная система судопроизводства. Сословное самоуправление на уездном и губернском уровнях было восстановлено в сильно усеченном виде. Наиболее ярко это проявилось в городском самоуправлении.

Главное управление Восточной Сибири (1822–1887 гг.), центральный административный орган управления Восточной Сибирью, был учрежден Высочайшим указом от 26 января 1822 г. в связи с административным разделением Сибири на Восточную и Западную. В Восточную Сибирь вошли Иркутская и Енисейская губернии, Якутская область. Главное управление Восточной Сибири находилось в Иркутске. Управление возглавлялось генерал-губернатором и состояло из совета и канцелярии, которая делилась на отделения по различным вопросам управления. Совет являлся совещатель-

ным органом при генерал-губернаторе и состоял из шести членов: трое выдвигались от министерств внутренних дел, финансов, юстиции, еще трое назначались генерал-губернатором. Члены совета утверждались императором. Одновременно члены совета являлись управляющими отделений. Штаты отделений устанавливались по общим правилам министерских учреждений. В состав отделений входили столоничальники, их помощники, бухгалтеры, делопроизводители, чиновники особых поручений, архивариусы. Также при генерал-губернаторе состоял специальный штат гражданских и военных чиновников особых поручений, адъютантов и переводчиков.

В 1822 г. первым генерал-губернатором Восточной Сибири стал А.С. Лавинский. Время его правления совпало с прибытием в Сибирь посланных участников декабрьского восстания 1825 г. Позже он был приглашен в Санкт-Петербург и назначен членом Особого комитета, разрабатывавшего правила пребывания декабристов на каторге и в ссылке, а также соответствующие документы.

А.С. Лавинский был одним из первых, кто предложил усилить власть генерал-губернаторов. 2 сентября 1833 г. он подготовил записку «О разных неудобствах, встречаемых тайным советником А.С. Лавинским по управлению Восточной Сибирью» [20, с. 125]. В этой записке он описал трудности, которые возникали с размещением политических заключенных в Сибири, а также предложил меры по решению проблем. Также А.С. Лавинский отметил, что с 1822 по 1833 г. в Восточную Сибирь поступило около 40 тысяч ссыльных, не считая тех, кто был жителем Западной Сибири [21, с. 289]. При этом, вследствие недостаточного количества охраны, ссыльные часто находились без должного присмотра. Большая часть заводов, к которым они были приписаны, уже и так были переполнены. Земское начальство округов в то время состояло из одного исправника и двух или трех заседателей. Конечно, столько чиновников просто не могли отследить поведение всех ссыльных, прибывающих в сибирские округа на поселения. В результате «ссыльные организовывали банды. Кроме того, ими пополнялся отряд бродяг и попрошайек, которые с наступлением осени заполняли города и деревни» [22, с. 291].

К особенностям управления Восточной Сибирью следует отнести сохраняющееся двоевластие — генерал-губернатора и командира Отдельного Сибирского корпуса. В Западной Сибири проблема взаимоотношений военных и гражданских властей была решена путем соединения должностей в лице генерал-губернатора. В 1833 г. А.С. Лавинский обратился к графу А.Х. Бенкендорфу и изложил ему свои взгляды на это «неприятное положение». А.С. Лавинского не могло не раздражать то, что всякий, кто носил военный мундир, считал

генерал-губернатора посторонним лицом. Поэтому он предлагал передать генерал-губернатору полную власть над войсками, расположенными в Восточной Сибири, назначив на этот пост «военного генерала» [23, л. 106].

Записка А.С. Лавинского по повелению Николая I стала предметом рассмотрения особого комитета, в состав которого вошли шеф жандармов, а также министры юстиции и внутренних дел [23, л. 157]. В результате, в 1834 г. войска в Восточной Сибири были подчинены новому генерал-губернатору — генерал-лейтенанту Н.С. Сулиме [24, л. 128]. С.Б. Броневский, сменивший в 1834 г. Н.С. Сулима на посту восточносибирского генерал-губернатора, вспоминал, что войска в Восточной Сибири только для счета числились в составе Сибирского корпуса, а ответственность и инспекция целиком лежали на нем [17, л. 342]. Обеспокоенный большим числом ссыльных в Восточной Сибири и совершенным расстройством их управления, будущий восточносибирский генерал-губернатор В.Я. Руперт, еще до своего назначения в Сибирь в 1837 г., говорил о необходимости вести в этом крае более военное, нежели гражданское управление, назначать губернаторов из генерал-майоров, окружных начальников, полицмейстеров и даже заседателей — из штаб- и обер-офицеров. Также предлагалось дать возможность генерал-губернатору иметь для этих же целей двух штаб-офицеров, помимо обычных чиновников по особым поручениям [25, л. 3].

Организацию властной вертикали, действовавшей в Сибири, можно описать следующим образом: Главное управление Восточной Сибири подчинялось Сенату, а на местах руководило работой губернских учреждений общего управления. В сферу деятельности этих учреждений входили вопросы, связанные с управлением экономикой, хозяйством, строительством, связью, образованием в Восточной Сибири и государственной безопасностью в пограничных районах.

Главное управление Восточной Сибири ежегодно отчитывалось о своей работе генерал-губернатору. Доклады местных административных органов рассматривались в совете Главного управления Восточной Сибири, утверждались генерал-губернатором и представлялись на Высочайшее усмотрение. Главное управление Восточной Сибири как высший административный орган могло останавливать судебные приговоры на территории Восточной Сибири, разрешать споры, возникавшие при рекрутских наборах, утверждать контракты на большие денежные суммы и др. Чрезвычайные и секретные дела решались только генерал-губернатором.

Значительную трудность представляло управление отдаленными восточными территориями Сибири, в частности Охотско-Камчатским краем.

По словам генерал-лейтенанта С.Б. Броневского об административном устройстве Иркутской губернии, «значительное отдаление окружных центров от губернского приводит к тому, что переписка между государственными органами занимает большую часть времени, нежели их исполнение; сами же дороги наполнены непреодолимыми препятствиями и не во всякое время года доступны. Из-за этого губернское начальство не в силах там бывать» [26, л. 3].

Жалобы генерал-губернатора Восточной Сибири В.Я. Руперта на то, что у него связаны руки, передает в своих записках о путешествии по Сибири Коттрель. В.Я. Руперт, явно преувеличивая свою беспомощность, заявлял, что он не может ничего сделать, не связавшись с Петербургом, на что нужно не меньше двух месяцев. Как он сам откровенно признавался, «может много несправедливостей сделать, но не в состоянии сделать добро» [27, с. 2]. В 1842 г. В.Я. Руперт отправился в столицу просить дополнительных полномочий. «Сколько бы не был Государь мало склонен к возвращению старой строгой системы, но он увидел себя принужденным все-таки даровать обоим генерал-губернаторам, — утверждал В. Я. Руперт, — тайное полномочие преступления зверского характера карать способом, влекущим смерть без формального введения смертной казни» [28, с. 45].

Речь шла о секретных инструкциях, данных Николаем I сибирским генерал-губернаторам, которыми они пользовались вплоть до начала XX в. Чтобы ужесточить режим ссылки и каторги, флигель-адъютант И.И. Гогель, объезжавший сибирские губернии в 1831 г., поставил вопрос о применении смертной казни по отношению к ссыльным. Это предложение нашло поддержку у сибирских генерал-губернаторов. Еще в 1830 г. генерал-губернатор А.С. Лавинский предлагал ссыльнока-

торжных, бежавших в Китай и там совершивших убийства, по поимке судить военным судом по положению о «Большой действующей армии» [29, л. 121]. В 1833 г. он повторил свое ходатайство. Эти предложения рассматривались в особом секретном комитете под председательством В.П. Кочубея. Несмотря на возражения М.М. Сперанского и А.Н. Голицына, большинство членов комитета высказалось за применение смертной казни к ссыльным за преступления «политического оттенка». 7 декабря 1833 г. Николай I предоставил сибирским генерал-губернаторам применять такое право только к каторжным, которым за прежнее преступление смертная казнь была заменена каторжными работами. Высочайшими рескриптами от 26 декабря 1834 г. и 1 сентября 1837 г. сибирским генерал-губернаторам предоставлялось «за возмущение и бунт селением или артелью не менее 10 человек против местной власти или караула, со взломом тюрем или с нанесением вреда» предавать ссыльнокаторжных суду по Полевому уголовному уложению, а ссыльнопоселенцев — Военному суду по общим уголовным законам [26, л. 30].

Таким образом, административное управление Восточной Сибирью имело ряд особенностей. Сложность в управлении регионом состояла в противостоянии гражданской и военной администрации. Фактическое двоевластие в Восточной Сибири было устранено в 1834 г., когда войска в Восточной Сибири были подчинены новому генерал-губернатору — генерал-лейтенанту Н.С. Сулиме. Удаленность региона также создавала сложности принятия административных решений в условиях ограниченного времени. Ввиду удаленности и труднодоступности отдельные административные структуры Восточной Сибири фактически были независимы от Иркутска. Вследствие этого возникала необходимость навести порядок в первую очередь на этих территориях.

Библиографический список

1. Дамешек Л. М. Внутренняя политика царизма и народы Сибири XIX — нач. XX в. — Иркутск, 1986.
2. Дамешек Л. М. Административные преобразования в Сибири в первой четверти XIX века // Сибирский город XVIII — начала XX веков. — Иркутск, 1998. — Вып. I.
3. Дамешек И. Л. Российские окраины в имперской стратегии власти (начало XIX — начало XX вв.). — Иркутск, 2005.
4. Ремнев А. В. Россия Дальнего Востока. Имперская география власти XIX — начала XX веков. — Омск, 2004.
5. Ремнев А. В., Савельев П. И. Имперский строй России в региональном измерении (XIX — начало XX в.). — М., 1997.
6. Быконя Г. Ф. Русское неподатное население Восточной Сибири в XVIII — начале XIX вв. — Красноярск, 1985.
7. Быконя Г. Ф. Казачество и другое служебное население Восточной Сибири в XVIII — начале XIX века: демографо-сословный аспект. — Красноярск, 2007.
8. Raeff M. Siberia and the Reforms of 1822. — Seattle, 1956.
9. Golder F. Russian Expansion to the Pacific (1641–1850). — Cleveland, 1914.
10. Кодан С. В. Устав об этапах 1822 года // Государственно-правовые институты самодержавия в Сибири. — Иркутск, 1982.

11. Кодан С. В. Ссылка и колонизация Сибири в 1820–1850-х годах (политико-правовой аспект) // Экономическая политика царизма Сибири в XIX — нач. XX века. — Иркутск, 1984.
12. Armstrong T. Russian Settlement in the North. — Cambridge, 1965.
13. Semjonow J. Sibirien. Die Eroberung und Erschliessung der wirtschaftlichen Schatzkammer des Osten. — Olten ; Stuttgart ; Salzburg, 1954.
14. Wood A. The History of Siberia. From Russian Conquest to Revolution. — London, 1991.
15. Bassin M. Inventing Siberia: Visions of the Russian Far East in the 19th Century // American Historical Review. — 1991. — Vol. 96 (3).
16. Дамешек Л.М., Дамешек И.Л., Перцева Т.А., Ремнев А.В. М.М. Сперанский: Сибирский вариант имперского регионализма (к 180-летию сибирских реформ М.М. Сперанского) [Электронный ресурс]. — URL: http://mion.isu.ru/filearchive/mion_publications/speransky/index.html (дата обращения: 15.10.2017).
17. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). — Ф. 109. — I эксп. 1837 г. — Оп. 12. — Д. 218.
18. Быконя Г.Ф. Русское неподатное население Восточной Сибири в XVIII — XIX вв. — Красноярск, 1985.
19. Алексеев В.В. Азиатская Россия в геополитической и цивилизационной динамике XVI–XX вв. — М., 2004.
20. Гергилев Д.Н., Осипов Ю.С., Колодникова Л.П., Сахаров А.Н. Проекты административных преобразований Восточной Сибири в 30-х гг. XIX в. — М., 2007.
21. Миненко Н.А. Северо-Западная Сибирь в XVIII–XIX вв. — Новосибирск, 1984.
22. Гергилев Д.Н. Особенности региональной политики в России в XVIII — начале XX в. (на примере Сибири) // Общество: философия, история, культура. — 2016. — № 12.
23. Российский государственный исторический архив (РГИА). — Ф. 1264. — Оп. 1. — Д. 61
24. Отдел рукописей Российской национальной библиотеки (ОР РНБ). — F-IV. — № 698.
25. ГАРФ. — Ф. 109. — Оп. 12. — Д. 174.
26. ГАРФ. — Ф. 109. — Оп. 12. — Д. 253.
27. Саломон А.П. Ссылка в Сибирь. Очерк ее истории и современного положения. — СПб., 1900.
28. ОР РНБ. — Ф. 883. — Т. 2.
29. ОР РНБ. — Ф. 883. — Т. 1.