

УДК 94(571)(075.8)

ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПОЛОЖЕНИЯ РОССИИ В НАЧАЛЕ XIX ВЕКА (НА ПРИМЕРЕ СИБИРИ)

Денис Н. Гергилев^{1, @1}, Наталья С. Дуреева^{1, @1}

¹ Сибирский федеральный университет, Россия, 660041, г. Красноярск, пр. Свободный, 82А

@1 natalya-nsd@yandex.ru

Поступила в редакцию 12.12.2016.

Принята к печати 12.04.2017.

Ключевые слова: генерал-губернатор, регион, система управления, отраслевой принцип, территориальная организация, губерния, уезд.

Аннотация: В статье исследуются особенности формирования и становления государственной власти в Сибири в начале XIX века. Авторы проводят сравнительный анализ управленческих механизмов, сформировавшихся в результате губернской реформы Екатерины II. Кроме того, авторами анализируются противоречивые тенденции, характерные для первого этапа правления Александра I. Отмечается особая роль И. О. Селифонтова и его проекта административных преобразований в формировании политики управления Сибирью. Показано, что результатом ревизии И. О. Селифонтова стало образование в 1803 г. единого для всей Сибири генерал-губернаторства с центром в Иркутске и что вместе с новой должностью генерал-губернатор получил специальную инструкцию, которая существенно расширила его властные полномочия. Показано, что целью административных преобразований И. О. Селифонтова было расширение влияния генерал-губернаторской власти на финансово-хозяйственную часть местного управления. Показана противоречивость правления И. Б. Пестеля, сменившего И. О. Селифонтова. Доказано, что Сибирь, включилась в ход мировой истории именно благодаря вхождению в состав Российского государства.

Для цитирования: Гергилев Д. Н., Дуреева Н. С. Особенности административно-территориального положения России в начале XIX века (на примере Сибири) // Вестник Кемеровского государственного университета. 2017. № 2. С. 30 – 33. DOI: 10.21603/2078-8975-2017-2-30-33.

Актуальность исследования в данном направлении вызвана следующими причинами. Во-первых, в условиях глобализации, угрожающей потерей социокультурной идентичности многим социумам, на первый план выходит проблема исследования исторического опыта, заключавшегося в отстаивании и приумножении территорий. Не менее важным фактором в этом плане является реализация своих национальных преимуществ и сохранение самобытности. Во-вторых, начало XIX века (его первая четверть) характеризуется противоречивыми тенденциями во внутреннем развитии России, изучение которых поможет понять современность. В-третьих, нарастающий вал «цветных» революций по периметру нашей страны и особенно на постсоветском пространстве требует бережного отношения к региональному опыту административно-территориальных реформ в истории России.

Став императором Александр I продолжает политику, связанную с централизацией власти. Он полностью отрицает способы и приёмы павловского правления, но тем не менее он перенимал немало опыта его царствования. Главной тенденцией стала дальнейшая бюрократизация и централизация управления как способ укрепления самодержавной власти.

На первом этапе правления Александра I в 1802 – 1811 гг. с организацией на принципах единоначалия министерств в стране завершилось оформление ведомств. Центральный аппарат каждого министерства с его местными органами и учреждениями стал составлять единое ведомство со своими административными порядками [1,

с. 55]. Помимо пограничных и горных ведомственных округов XVIII века появились округа учебные, путей сообщения, лесного хозяйства и т. д. В XVIII в. по всей стране господствовала лучевая система подчинения: местных учреждения и органы подчинялись коллегиям. А с начала XIX в. на смену ей пришла линейная система, суть которой была в ведомственной подчиненности каждого местного учреждения определенному министерству.

Необходимость административных реформ высшего и центрального звеньев государственной власти заключалась в их несогласованности с местным управлением, принципы которого были заложены Екатериной II. Согласно Министерской реформе 1802 г., предполагалась общая централизация и отраслевой принцип управления. Однако это вызывало противоречие с «Учреждением о губерниях» 1775 г., поскольку основным там был принцип децентрализации власти. Генерал-губернатор и губернатор, стояли вне структуры высшей власти, но они относились к центральной и местной администрации и выполняли связующие функции между ними. Генерал-губернатор участвовал в системе местного управления, он одновременно исполнял обязанности главы местной власти и осуществлял надзор. В то же время в его права не входило издание обязательных постановлений, изменения штатного расписания учреждений, распоряжения денежными ресурсами. Это приводило к противоречиям в административном управлении территорий [2].

Перед имперской администрацией, таким образом, встали важные вопросы сибирской политики: колонизационный, управление ссылкой, управление коренными народами, золотопромышленность и торговля, а также внешняя политика в Азиатском регионе [3, с. 21 – 37].

13 июня 1801 г. вышло постановление Непременного совета о необходимости генерал-губернаторов не только в приграничных территориях, но и повсеместно. В первые годы своего царствования Александр I увидел в своём правительстве нужды сибирского управления. По этому поводу граф А. Р. Воронцов – сановник, высказал сомнения, насколько эффективна работа и функционирование «Учреждения для управления губерний...» в Сибири. И Непременный совет восстановил в Сибири генерал-губернаторство. Так, для установления фактов о жизни Сибири было решено отправить туда «особенного чиновника», которому было доверено представление проекта нового административного устройства [4].

В качестве ревизора в Сибирь был направлен сенатор Иван Осипович Селифонтов, которому была поручена разработка проекта административных преобразований вверенной ему области [5, с. 80]. У сенатора был опыт работы в Сибири, поскольку в 90-х гг. XVIII века исполнял должность вице-губернатора в Тобольске, а в 1796 г. за ним стала закреплена должность генерал-губернатора в Иркутске [6, с. 5]. Ему была дана особая инструкция, в которой утверждалось, что «сибирский край по пространству своему, по разностям естественного его положения, по состоянию народов, его населяющих, нравам и обычаям» нуждается «в самом образе управления особенного постановления», основанного на достоверном представлении местных обстоятельств, «коих по всем их подробностям сообразить и привести в надлежащее единство на столь великом расстоянии невозможно» [7]. В инструкции акцентировалось внимание на необходимости изменения Губернского положения относительно Сибири, при этом отмечалась «несообразность оного с правами и понятиями обывателей». Император подчеркивал, что «главный предмет ревизии... какое может быть удобнее страны сей разделение, и какое долженствует в ней быть сообразнейшее положению ее управление». А отступления следует сделать для удовлетворения народных нужд и повинностей, по отношению к устройству суда, образования и поселения в обывателях уверенности, что они живут «под добрым и радеющим о них правительством» [7].

Результатом ревизии И. О. Селифонтова стало в 1803 г. образование генерал-губернаторства с центром в Иркутске, единого для всей Сибири. Новым генерал-губернатором император Александр I назначил самого И. О. Селифонтова. По предложению нового генерал-губернатора Иркутская губерния должна была остаться в прежних своих административных границах [8, л. 58], однако это предложение император не поддержал. Иркутская губерния была разделена на 7 уездов, с присоединением Охотска и выделением Якутской области. В самом указе 1803 г. можно найти продолжение политики Павла I, направленной на оптимизацию системы административного управления. В указе говорилось: «Разделение Сибирских губерний на великое число уездов, мало населенных и обитаемых по большей части людьми, коих нравы и образ жизни более имеют нужды в простом полицейском

надзоре, нежели в судебных установлениях...» [9]. Вместе с новой должностью генерал-губернатор получил специальную инструкцию, которая существенно расширила его властные полномочия. В документе говорилось, что, несмотря на то, что руководствоваться он должен в своей деятельности «Учреждениями о губерниях», в силу отдаленности сибирского региона «могут встречаться такие обстоятельства, в коих нужно предпринимать меры, законом не предусмотренные» [7].

За генерал-губернатором стало закреплено право назначения и увольнения местных чиновников, исключением стали губернаторы, вице-губернаторы и начальники губернских палат. Смещать чиновников, находившихся в отраслевом подчинении, генерал-губернатор мог только с согласия заинтересованного министерства. Кроме того, он имел влияние на казенную палату и горное управление, несмотря на то, что они по-прежнему подчинялись непосредственно Министерству финансов [7].

Главной задачей инструкции, выданной И. О. Селифонтову, было усиление генерал-губернаторской власти. Авторы инструкции ставили целью исправление недостатков «Учреждения о губерниях» 1775 г. Несмотря на стремление усовершенствовать систему управления регионом, инструкция не выходила за рамки традиционной политики, опиравшейся на особое доверие монарха личности генерал-губернатора. Стремление сочетать самостоятельность региональных правителей с обозначенной компетенцией можно видеть на примере именно этого указа Сенату «о непреступлении губернаторами пределов власти, назначенной им законом». Император поручал Сенату в 1802 г. уведомить по всему государству «о неослабном прохождении служения, всякому месту и лицу принадлежащих» [7]. Смысл указа сводился к усилению роли губернского правления, уменьшению административного произвола в присутственных местах.

Генерал-губернатор И. О. Селифонтов произвёл преобразования, направленные на бюрократический надзор и его усиление. В 1803 – 1805 гг. И. О. Селифонтов усовершенствовал административную систему региона. А именно: организовал в 1803 году областное управление на Камчатке и предварительное управление в Охотске. По предложению И. О. Селифонтова в 1804 г. от Тобольской губернии обособилась Томская.

Императорским указом от 26 февраля 1804 г. определялось, что «до общего о сибирском крае положения, управление Тобольской губернии остается на прежнем состоянии. Управление Томской губернией постановляется также на основании общего о губерниях Учреждения» [7].

И. О. Селифонтов предпринял попытку приспособить Общее Учреждение о губерниях к сибирским условиям. Наиболее обширные уезды для удобства управления были разделены на комиссарства, границы которых должен был определить губернский землемер [8, л. 60 – 61]. Вместо заседателей на нижних уездных судах вводилась должность земского частного комиссара, который подчинялся исправнику. Комиссар «отвечествовал за благосостояние вверенных ему областей и представлял в разборе маловажных тяжб и споров действия Земского Суда, а в важных относился к суду уездного города» [7]. Появление этой должности было вызвано проблемами, с которыми сталкивались некоторые земские суды при управлении отдаленными частями уездов.

Главной мерой для исправления недостатков управления И. О. Селифонтов считал лучшее устройство земской полиции. Однако усложнение местного управления привело к обратному результату. Комиссары могли через голову уездного исправника обращаться к губернским властям, что создавало дублирование многих документов и только сильнее загружало губернскую канцелярию [2].

В результате преобразований, проведённых в губерниях, были объединены губернские отраслевые управления, и усилилась роль губернатора в них. Во вновь образованной Томской губернии было создано губернское правительство под предводительством губернатора. В целях экономии средств и большего единства в действиях оно включало в состав две экспедиции: исполнительную (заменила губернское правление) и казенную (вместо казенной палаты). Судебные дела были сосредоточены в гражданском и уголовном суде [10]. В апреле 1805 г. эти преобразования были введены и в Иркутской губернии. Там для большей продуктивности было проведено слияние казенной палаты с Иркутским губернским правлением, которое с того момента стало подразделяться на две экспедиции – исполнительную и казенную. Председателем исполнительной экспедиции являлся губернатор, а вторую возглавлял вице-губернатор. Губернатор Иркутской области 1805 – 1806 гг. А. М. Корнилов предлагал следующие меры, помогающие «улучшить хозяйственное управление и само благосостояние жителей нынешней Восточной Сибири»: содержание войска на данной территории, устройство жизни поселенцев, а также устройство «удобнейшего продовольствия» Иркутского края [11, с. 38]. В 1805 г. было упразднено Нерчинское гражданское управление и одновременно создано Якутское областное правление [10]. В Якутске осуществилось создание областного правления, главой которого стал председатель. В нём соединялись полицейская, хозяйственная и судебная части. Областное правление в полицейском и финансовом отношении подчинялось Иркутскому губернскому правительству, а в судебном – Сенату [9].

Целью административных преобразований И. О. Селифонтова стало то, что влияние генерал-губернаторской власти на финансово-хозяйственную часть местного

управления расширилось. Это в свою очередь вызвало недовольство со стороны некоторых министерств, заподозривших покушение генерал-губернатора на их prerogatives. Всего за время его правления в Иркутске сменилось шесть губернаторов, а некоторые губернаторы даже были отданы под суд [2].

Сменивший И. О. Селифонтова новый генерал-губернатор Сибири И. Б. Пестель, учитывая в системе административного управления возросшие противоречия, пытался наладить взаимодействие местных органов власти и отраслевых министерств в столице. Однако различия в понимании прав и обязанностей И. Б. Пестеля за вверенную ему территорию империи приводили к конфликтам внутри сибирской администрации и между Комитетом министров и генерал-губернатором [2]. В 1813 г. был создан Комитет по сибирским делам. Это был первый комитет в череде целого ряда региональных комитетов при Комитете министров [12, с. 15 – 17]. Комитет в основном занимался изучением результатов ревизий Сибири и в 1819 г. был закрыт. Деятельность Комитета по сибирским делам не принесла значимого результата в улучшении системы управления Сибирью. В связи с этим возникла необходимость пересмотра всей региональной политики и её обращения к децентрализации и децентрализации [3, с. 69].

Таким образом, можно заключить, что Сибирь, включилась в ход мировой истории именно благодаря вхождению в состав Российского государства. Ввиду своей территории, географического положения, плотности населения и других факторов, управление Сибирью варьировалось от централизации власти к локализации. При этом в среде высшей бюрократии государства часто подымался вопрос о принципах формирования административных границ в Сибири (население, территория, промышленность). Система органов государственного управления в Сибири создавалась с учётом не только опыта работы правительственных учреждений, но и с учётом особенностей региона. Законодательно закреплялись общие принципы формирования системы управления от уровня имперского центра до уровня сибирского региона с включением в неё всех звеньев управления Сибирью.

Литература

1. Быконя Г. Ф. Русское неподатное население Восточной Сибири в XVIII – XIX вв. Красноярск, 1985. 298 с.
2. Гергилев Д. Н. Развитие системы административного управления Сибирью в XVIII – первой трети XIX веков: дис. ... канд. ист. наук; Кемер. гос. ун-т. Красноярск, 2010. 200 с.
3. Ремнев А. В. Самодержавие и Сибирь. Административная политика в первой половине XIX в. Омск, 1995. 237 с.
4. Полное Собрание Законов Российской Империи (ПСЗРИ): Собрание 1-е. СПб., 1830. Т. 26. № 19910. Режим доступа: http://www.nlr.ru/e-res/law_r/content.html
5. Дамешек И. Л., Дамешек Л. М., Зиновьев В. П., Ремнев А. В., Суворова Н. Г., Шахеров В. Л., Шиловский М. В. Сибирь в составе Российской Империи. М.: Новое литературное обозрение. 2007. 368 с.
6. Андреевич В. К. Сибирь в XIX столетии. СПб., 1889. Ч. 1. 341 с.
7. ПСЗРИ: Собрание 1-е. СПб., 1830. Т. 27. Режим доступа: http://www.nlr.ru/e-res/law_r/content.html
8. Государственный архив Иркутской области (ГАИО). Ф. 7. Оп. 1. Д. 39.
9. ГАИО. Ф. 7. Оп. 1. Д. 40.
10. ПСЗРИ: Собрание 1-е. СПб., 1830. Т. 28. Режим доступа: http://www.nlr.ru/e-res/law_r/content.html
11. Корнилов А. М. Замечания о Сибири. СПб.: Типография Карла Крайя. 1828. 113 с.
12. Середонин С. М. Исторический обзор деятельности Комитета министров. СПб.: Канцелярия Комитета Министров, 1902. Т. 1. 608 с.

FEATURES OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL POSITION OF RUSSIA IN THE EARLY XIX CENTURY (as exemplified by SIBERIA)

Denis N. Gergilev^{1, @1}, Nataliya S. Dureeva^{1, @1}

¹ Siberian Federal University, 82A, Svobodnii Pr., Krasnoyarsk, Russia, 660041

@1 natalya-nsd@yandex.ru

Received 12.12.2016.

Accepted 12.04.2017.

Keywords: the Governor-General, region, system management, industry-specific, territorial organization, province, district.

Abstract: The article features the formation and development of state power in Siberia in the early XIX century. The authors conducted a comparative analysis of management tools formed as a result of the provincial reforms of Catherine II. In addition, the authors analyze the contradictory tendencies characteristic of the first phase of the reign of Alexander I. The special role of I. O. Selifontov and his project of administrative reform in the formation of management policies in Siberia is reported. It is shown that the result of the audit conducted by Selifontov was the formation in 1803 of a united Siberian General-governorship with the centre in Irkutsk and that, together with the new position, the new Governor-General received special instructions, which greatly expanded his powers. It is shown that the purpose of Selifontov's administrative reforms was the expansion of the influence of the Governor-General's authority on the financial and economic part of the local management. The article reveals the inconsistency of Selifontov's successor B. Pestel and his administration. It is proved that Siberia got involved in the course of world history precisely because it joined the Russian State.

For citation: Gergilev D. N., Dureeva N. S. Osobennosti administrativno-territorial'nogo polozheniia Rossii v nachale XIX veka (na primere Sibiri) [Features of Administrative-Territorial Position of Russia in the Early XIX Century (as Exemplified by Siberia)]. *Bulletin of Kemerovo State University*, 2017; (2): 30 – 33. (In Russ.) DOI: 10.21603/2078-8975-2017-2-30-33.

References

1. Bykonina G. F. *Russkoe nepodatnoe naselenie Vostochnoi Sibiri v XVIII – XIX vv.* [Exempt the Russian population of Eastern Siberia in XVIII – XIX Centuries]. Krasnoyarsk, 1985, 298.
2. Gergilev D. N. *Razvitie sistemy administrativnogo upravleniia Sibir'iu v XVIII – pervoi treti XIX vekov.* Diss. kand. ist. nauk [The development of administrative management of Siberia in XVIII – first third XIX centuries. Cand. hist. Sci. Diss.]. Kemerovo State. Univ. Krasnoyarsk, 2010, 200.
3. Remnev A. V. *Samoderzhavie i Sibir'. Administrativnaia politika v pervoi polovine XIX v.* [Autocracy and Siberia. Administrative policy in the first half of the XIX century]. Omsk, 1995, 237.
4. *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii (PSZRI)* [Complete Collection of the Laws of the Russian Empire]. 1-st coll. Saint-Petersburg, vol. 26 (1830): 19910. Available at: http://www.nlr.ru/e-res/law_r/content.html
5. Dameshek I. L., Dameshek L. M., Zinov'ev V. P., Remnev A. V., Suvorova N. G., Shakherov V. L., Shilovskii M. V. *Sibir' v sostave Rossiiskoi Imperii* [Siberia in the Russian Empire]. Moscow: Novoe literaturnoe obozrenie, 2007, 368.
6. Andreevich V. K. *Sibir' v XIX stoletii* [Siberia in the XIX century]. Saint-Petersburg, part 1 (1889): 341.
7. *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii* [Complete Collection of the Laws of the Russian Empire]. 1-st coll. Saint-Petersburg, vol. 27 (1830). Available at: http://www.nlr.ru/e-res/law_r/content.html
8. *Gosudarstvennyi arkhiv Irkutskoi oblasti (GAIO)* [State Archives of the Irkutsk Region]. Found 7, List 1, File 39.
9. *Gosudarstvennyi arkhiv Irkutskoi oblasti* [State Archives of the Irkutsk Region]. Found 7, List 1, File 40.
10. *Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii* [Complete Collection of the Laws of the Russian Empire]. 1-st coll. Saint-Petersburg, vol. 28 (1830). Available at: http://www.nlr.ru/e-res/law_r/content.html
11. Kornilov A. M. *Zamechaniia o Sibiri* [Observations on Siberia]. Saint-Petersburg: Tipografiia Karla Kraiia, 1828, 113.
12. Seredonin S. M. *Istoricheskii obzor deiatel'nosti Komiteta ministrov* [Historical overview of main activities of the Committee of Ministers]. Saint-Petersburg: Kantseliaria Komiteta Ministrov, vol. 1 (1902): 608.