



ISSN: 2158-7051

INTERNATIONAL  
JOURNAL OF  
RUSSIAN STUDIES

ISSUE NO. 1 ( 2012/1 )

**КОНСОЛИДАЦИЯ ПРАКТИКИ РЕГИОНАЛЬНОГО ИМПЕРСКОГО УПРАВЛЕНИЯ  
РОССИИ В ПРЕОБРАЗОВАНИЯХ ВЛАСТЕОТНОШЕНИЙ В СИБИРИ ПЕРВОЙ  
ПОЛОВИНЫ XIX В.**

**НИКОЛАЙ КРАСНЯКОВ\***

**Summary**

The article is devoted to studying a role of the state as imperious - legal institute uniting whole provinces and the central territories of Russia by means of state ideology and an administrative vertical in uniform political during feudalism. The management of Siberia was the interaction of administration and local community of region in XIX century.

**Key words:** Public administration, Empire, Russia, integration, region.

В исследовании государства и права в демократическую эпоху возрастает интерес к встраиванию самобытного административного строя периферийных территорий Российской империи в унифицированную систему центральных правительственных учреждений, наконец, во взаимообусловленности формирования имперских политических структур сочетанием интересов населения-власти окраинных регионов и центра. Социально значимо, что в истории создавались и функционировали в качестве государств-лидеров своей эпохи многие империи, которые в целом рассматриваются в границах националистического дискурса<sup>[1]</sup>. Однако приходится констатировать, что по-прежнему имперская тема остается нераскрытой в историко-правовой науке и по ней отсутствуют «сколько-нибудь заметные

сравнительно-исторические работы»<sup>[2]</sup>, а опыт осуществленных исследований показал необходимость продолжения поиска дефиниций по данной проблематике<sup>[3]</sup>.

Особенности реализации имперского законодательства начала XIX в. по территории страны и необходимость определения правового положения отдельных регионов Российской империи с учетом местных особенностей отразилась в реформировании государственной власти в целом, что и обуславливает повышение внимания специалистов к рассматриваемому вопросу. Подчеркну, что в данном случае методологически «перенос современного термина «регион» на реалии того времени представляется в полной мере оправданным, поскольку и законодатель, и практики-управленцы неоднократно пытались выделить некие группы территорий, наделенные однородными признаками, которые следовало учитывать при организации управления и суда»<sup>[4]</sup>, так как существовало территориально неоднородное государство-империя с различиями в языке, религии, культуре и политико-правовых традициях. А с другой стороны исследование имперской парадигмы в государственно-правовой системе России включает в себя анализ оформления государственного аппарата в центре и на местах в условиях абсолютизма, что соответственно будет характеризовать властеотношения типа «империя-регион» и позволит увидеть взаимодействие отдельных элементов механизма государства в достижении единства и стабильности общества. В работах последнего времени не зря отмечается, что «наиболее интересуют теперь взаимодействия центра и периферии империи, разных групп ее населения, непредопределенность процессов формирования национальных идентичностей, то есть именно имперская составляющая российской истории»<sup>[5]</sup>. Заметим при этом, что государство-империя соответственно четко характеризуется цитатой известного немецкого исследователя рубежа XIX-XX вв. Георга Еллинека с точки зрения «правового понятия государства» как «обладающая верховной властью корпорация населяющего определенную территорию народа или, применяя употребительный в новейшее время термин, обладающая первичной властью территориальная корпорация»<sup>[6]</sup>. Подчеркну в качестве детерминанты исследуемой проблематики, что средствами управленческого воздействия сближаются власть, территория и население. Имеющие хождение концепции государства<sup>[7]</sup> признают, что сущность этого общественно-политического института именно и реализуется через управление этими тремя составляющими.

Расширение границ в начале XIX в. за счет присоединения территорий на Кавказе и западных рубежах - как внутренний фактор величия имперской власти, а также усиление влияния России в европейской политике<sup>[8]</sup> создали потребности и необходимые условия учета-систематизации региональных особенностей в общеимперском управлении. В это

время правительство из центра использовало различные варианты построения системы администрации и самоуправления, а также применения местного законодательства в центральных и окраинных губерниях - в Сибири и на Кавказе, в Польше и Финляндии, исходя из политической целесообразности и эффективности государственного управления.

В исследовании государственно-правовых институтов этого периода акцентируется внимание, что в России в 1800-1850-е гг. были апробированы три модели обеспечения политико-правового единства и устройства Российского государства. Первая предполагала единую систему управления и действие общеимперского законодательства (центральная часть России, внутренние губернии). Вторая носила государственно-автономистский характер и предполагала максимальное сохранение местной системы управления и законодательства (Великое княжество Финляндское, Бессарабская область, Царство Польское). Третья имела административно-автономистскую направленность с сохранением элементов местного самоуправления и законодательства в пределах, определяемых верховной властью (Остзейский край, Кавказский край, Сибирь)<sup>[9]</sup>. Придерживаясь такого подхода, к вышесказанному следует добавить, что постоянным было стремление к унификации ассиметричных «вертикалей власти» системы управления территориями, например уже в XVIII в. периода екатерининских преобразований в малороссийских губерниях, однако, в начале XIX в. процесс распределения власти в новом пространстве существенным образом усложняется, что и позволяет говорить именно о различных вариантах государственного управления в механизме единого Российского государства с монархической формой правления.

В рамках обозначенной концепции, следует обратить внимание на системность моделирования властно-правовых отношений, когда внутри первой модели существенную роль играли следующие элементы - традиционное территориальное общинное крестьянское, а с конца XVIII в. территориальное городское и корпоративное торгово-ремесленное, а также сословное дворянское самоуправление при подчинявшихся верховной власти губернаторах и губернских структурах власти. Разновидностями второй модели стоит считать политическую национальную автономию в имевшей государственно-правовые традиции Польше и постепенно ее терявшую после революционных событий 1830 г., а также формирующуюся из финляндцев государственно-национальную автономию финнов. Административно-территориальная автономия на Кавказе, во владениях в Средней Азии и Сибири представляется региональной автономией инкорпорируемой части России, поскольку осуществлялась длительно по времени, а изменение их специального правового статуса не претерпело до конца империи существенных изменений, реформирование же

властных государственных и самоуправляющихся единиц осуществлялось по общеимперским стандартам. Однако, на Кавказе специфика края выразилась в организации здесь военно-административного управления, а в Средней Азии существенную роль играли самоуправления религиозных мусульманских общин. Позже, во второй половине века появляется и такой вариант организации имперской власти в отдельных зависимых среднеазиатских территориях (Хива, Бухара) как протекторат, в основе которого подчинение этих государств России, при условии сохранения и защиты в них самостоятельной государственной власти. Принимая на себя обязательства покровительства, империя оговаривала себе право контроля их международных отношений.

Исследуя формирование и оформление регионального формата власти в Сибири стоит учесть, что здесь долгое время сохранялись традиционные формы местной автономии и социальной организации. Назначенный в 1819 г. сибирским губернатором вдохновитель министерской реформы 1802-1812 гг. М.М. Сперанский, проведя на месте ревизию государственных дел Зауралья, предложил специальную модель управления для всей Сибири на основе деления ее на губернии с учетом различных особенностей, опираясь на исторический опыт. Об это свидетельствует его высказывание: «Самые условия развития областного управления в русском государстве придают идее окружной системы управления особенное значение. Можно даже сомневаться в том, получит ли сибирское управление прочную организацию в строе управления русского государства вне окружной системы; последняя может служить рамками не только для бюрократических организаций, как-то имело место в царствование императора Александра I, но и для широкой постановки установлений земского самоуправления. И это потому, что система крупных территориальных подразделений государства дает простор развитию областного законодательства, областного управления, значение которых прямо пропорционально протяжению территории целого государства и разнообразию культурных, этнографических, топографических и климатических условий его развития»<sup>[10]</sup>. Как замечает исследователь преобразований Сперанского в Сибири С.М. Прутченко, «окружная система может оказаться весьма ценной в связи с развитием земского самоуправления, ибо кладет широкие основы для развития децентрализации управления; каждый округ может идти по пути самостоятельности, своеобразного развития, при сохранении политического единства целого государства, составляющего как бы купол над входящими в его состав округами»<sup>[11]</sup>. Думается, что реформатор пытался реализовать идею практичной бюрократической организацию «территориального министерства» Сибири с выгодами уже сложившегося здесь местного самоуправления и органически соединившегося в регионе общеимперского и местного права населявших ее народов.

Анализируя местную систему управления, Сперанский пришел к выводу, что одной из главных причин малой эффективности административных органов Сибири (это касалось и других регионов империи), было отсутствие четкого определения их полномочий и функционального отделения от центральной власти. Результатом стало самоуправство местных чиновников. Поэтому в первую очередь требовалось привести в порядок взаимоотношения высших и местных органов государственного управления и разграничить их компетенцию.

В результате деятельности на посту сибирского генерал-губернатора Сперанским были подготовлены 10 проектов законодательных актов по важнейшим вопросам Сибирского края, таким как административное устройство и управление, развитие экономики и торговли, судопроизводство и характер отбывания повинностей населением, определение социального статуса различных его слоев (коренных народов, крестьян, казаков, ссыльных и пр.). Вместе эти 10 актов известны под названием «Учреждение для управления Сибирских губерний»<sup>[12]</sup>. В именном указе, данном Сенату, перечислены «главные основания», на коих признано «устроить порядок управления Сибирских губерний». Указано, что общее учреждение для управления губерний, кроме изъятий, сохраняет свою силу в Сибири. Император, стремясь уже в этом законе указать на пристальное внимание со своей стороны за развитием ситуации в крае, отмечает: «Все представления и вопросы, принадлежащие ко введению в Сибирских губерниях вновь назначенного порядка, доколе порядок сей не будет окончательно установлен, для сохранения нужного в них единства, имеют от Главных управлений поступать в Сибирский комитет и в оном с утверждения нашего будут получать надлежащее разрешение. Но дела, к общему порядку управления относящиеся, должны поступать на основании общих правил в те же места и к тем лицам, к коим они по существу их принадлежат»<sup>[13]</sup>.

Наиболее значимым из вышеуказанных проектов является «Учреждение для управления Сибирских губерний», в корне изменявшее статус губернаторской власти. По этому проекту Сперанского личную власть губернатора и других должностных лиц следовало преобразовать «в установление и, согласив единство ее действия с гласностью, охранить ее от самовластия и злоупотреблений законными средствами, из самого порядка дел возникающими, и учредить действие ее так, чтоб оно было не личным и домашним, но публичным и служебным»<sup>[14]</sup>. Таким образом, вместо личной власти должностных лиц «Учреждение для управления Сибирских губерний», включающее разделы по управлению различными социальными группами населения края, предусматривало создание соответ-

вующей системы административных органов.

Анализ основных положений «Учреждения для управления Сибирских губерний» позволяет выделить принципы предлагаемых реформ, в частности: усиление надзора за действиями местных органов управления путем передачи надзорных функций одному из центральных органов исполнительной власти; обеспечение единообразия в деятельности различных административных органов с четким разграничением их компетенций; передача некоторой доли автономии в решении дел каждому местному органу; учет местными органами специфики конкретных сибирских областей, в которых они действуют; учет пестрого социального состава сибирского населения в деятельности управленческих структур различного уровня; создание недорогого и оперативного в делах управленческого аппарата.

В соответствии с «Сибирским учреждением» регион разделялся на Западную и Восточную Сибирь. Западную составляли губернии: Тобольская и Томская, а так же Омская область; восточную - губернии: Иркутская и Енисейская, область Якутская, причем к Иркутской области принадлежали так же Приморские управления, в том числе: Охотское и Камчатское, и Троице-Савское пограничное управление. Губернии и области разделялись на округа, а те, в свою очередь, на волости и инородные управы. Управление Сибири в соответствии с этим делением имело четыре степени: 1) Главное управление; 2) Губернское управление; 3) Окружное управление; 4) Волостное и инородное управление. Главное управление составляли Генерал-губернатор и Совет<sup>[15]</sup>. Учреждение Советов стало особенностью проводимой реформы, так как нашла практическое применение идея «avis», высказанная Сперанским в первый период государственной деятельности при планировании государственных преобразований в 1809 г.<sup>[16]</sup>, а также работа по поручению императора над проектом финляндской конституции.

Основная задача Сперанского заключалась в установлении законности в управлении. Решение ее реформатор видел в создании такой системы, которая положила бы конец злоупотреблениям и произволу. При этом генерал-губернаторская власть должна была стать, прежде всего, органом надзора. А осуществления коллегиального надзора за местными органами, а также для рассмотрения вопросов, которые не могли быть решены на местах, во исполнение проекта Сперанского было образовано Главное губернское управление. При нем был сформирован Совет, в компетенцию которого входило: осуществление общего надзора за действиями сибирского управления; рассмотрение ежегодных отчетов губернаторов; рассмотрение жалоб на действия должностных лиц; подготовка обзоров судебной практики

по различным вопросам; рекомендации судам; разрешение в порядке апелляционной инстанции судебных дел по вопросам торговли, нарушения обязательств по договорам, проблемам налогообложения и исполнения воинской обязанности. Следует отметить двойственность надзора: часть дел зависели «от непосредственного действия генерал-губернатора», другие же должны быть предварительно «соображены и уважены в Совете»<sup>[17]</sup>.

Совет Главного управления учреждался под председательством генерал-губернатора. В его состав входили три советника «яко производители дел», назначаемые по рекомендации генерал-губернатора, и три советника по «представлению от министерств». В случае недостатка последних предусматривалась возможность включения в состав Совета «главных чиновников той губернии, где находится Главное управление, а именно: гражданского губернатора и председателей губернского правления, казенной палаты и губернского суда»<sup>[18]</sup>.

Предметы ведения генерал-губернатора - компетенция «Учреждением для управления Сибирских губерний» включала следующие полномочия: «1) побуждение к скорому и законному производству дел в местах подчиненных. 2) Обозрения как общие, так и частные местных управлений, и ревизия их в деле или непосредственно, или через чиновников, а важных случаях составлением из них следственных комиссий. 3) Определение и увольнение чиновников в порядке, для сего установленном. 4) Временный распорядок в случае недостатка губернских чиновников в одном месте и дополнение их из другого. 5) Рассмотрение и представление о наградах»<sup>[19]</sup>.

Губернское управление разделялось по «Учреждению для управления Сибирских губерний» на общее и частное. Общее губернское управление образовывали гражданский губернатор и Совет под его председательством. В состав совета входили председатели губернского правления, казенной палаты, губернского суда и губернский прокурор. Главной функцией общего губернского управления являлся надзор за местной администрацией. Для Губернского управления (как и для Главного управления) надзор был двояким: одна часть дел находилась в компетенции непосредственно гражданского губернатора, другая же нуждались в предварительном обсуждении губернского совета<sup>[20]</sup>.

Надзор за деятельностью местной (губернской, областной и окружной) администрации губернатор осуществлял посредством обозрений всех местных управлений и ревизий их дел. От непосредственной власти губернатора зависело назначение и увольнение чиновников, утверждение членов дум, городского суда, ратуш, волостных голов, а также представление к

наградам. Гражданскому губернатору был позволен пересмотр уголовных дел, и тем самым разрешено вмешательство администрации в судопроизводство<sup>[21]</sup>.

Как и Совет Главного управления, Губернский совет имел статус лишь законосовещательного органа, и никаким образом не мог ограничить личную власть губернатора. Губернский совет выполнял функции, что и Совет Главного управления, но только в масштабе губернии, а именно: 1) надзор и ревизия дел в подчиненных местных управлениях; 2) рассмотрение дел, связанных с жалобами на нарушение судебной процедуры; 3) дела, касающиеся хозяйственной жизни губернии<sup>[22]</sup>.

Частное губернское управление состояло из губернского правления (по полицейским делам), казенной палаты (по хозяйственным делам) и губернского суда (по гражданским и уголовным делам). Губернское правление составляли председатель, старший советник и три советника, каждый из которых имел «свою определенную часть дел»<sup>[23]</sup>. В ведении губернского правления находились административно-полицейские и хозяйственные вопросы, в соответствии с которыми все дела губернского правления разделялись на четыре отделения. При губернском правлении состояли также приказ общественного призрения, архитектурная часть, типография, медицинская управа и канцелярия, где сосредоточивалось делопроизводство и архив<sup>[24]</sup>.

Итак, «Учреждения для управления Сибирских губерний» предполагали создать такую систему административных установлений в регионе, которая покончила бы с личным началом в управлении, передав часть властных полномочий коллегиальным местным органам. Между тем, как замечает С.М. Прутченко, рассматривая основные положения данной реформы управления, «Сибирское учреждение» не внесло в жизнь никаких существенно новых устоев, способных дать силу строю управления, оставленному и по Учреждению 1822 г. исключительно на бюрократических основах, едва ли могущих действительно достигнуть намеченной цели<sup>[25]</sup>. Думается, что это утверждение имеет под собой основания, но нуждается в уточнении. Реформа проводилась в рамках взглядов Сперанского на соотношение центрального и местного управления, которые описаны ранее и опирались на идею создания унифицированной системы государственного управления, но все же допускался в качестве источника материального права юридический быт инородцев<sup>[26]</sup>, а также административный и социо-культурный плюрализм, позволившие поступательно развивать сибирское общество. Уместно будет напомнить, что систематизация российского права на основе юридических конструкций, выработанных под руководством



Сперанского, прослеживается и в этом Учреждении, где взаимосвязано «право империи» и «право народов», ставшие уже традицией имперской формы власти не только в России. Институты государственности в виде генерал-губернатора («территориального министерства»), Совет при губернаторе, представительства центральных ведомств в регионе, Сибирский комитет<sup>[27]</sup> создавали механизм учета местной специфики региона и реализации ее в правительственной деятельности. Предложения Сперанского по проведению сибирской реформы основывались на общероссийских законах, учитывая при этом развитие министерской системы управления, особенности управления в западных национальных окраинах, региональные особенности как Сибири в целом, и в частности, прежде всего в отношении народонаселения: пестрое по социальному составу сельское население, неразвитость городского сословия, наличие инородцев трех разрядов, отсутствие дворянства, большой приток ссыльных и поселенцев. Поэтому «Учреждение для управления сибирских губерний» и стало по форме сводом положений и уставов для регулирования многих сторон общественных отношений различных категорий населения инкорпорируемого в состав Российского государства региона. Полагаем, что Сибирское учреждение 1822 г. и его реализация при всех сложностях и противоречиях в административной политике верховной власти являлась существенным практическим продвижением в систематизации политико-правовых институтов в России. Не случайно многие положения сибирской административной реформы позже будут обсуждаться в Сибирском комитете при изменении управления на Кавказе, и будут предприняты попытки перенести их в общероссийское законодательство. Установление порядка в сибирском регионе являлась фактором успешного продвижения в Среднюю Азию и нормализации международных отношений с азиатскими соседями<sup>[28]</sup>.

## Библиография

<sup>[1]</sup>Семенов А. Обзор работы международной конференции «История империй: сравнительные методы в изучении и преподавании» / Российская империя в сравнительной перспективе. Сборник статей / Под ред. А.И. Миллера М.: Новое издательство, 2004. С. 25.

<sup>[2]</sup>Лаптева Л.Е. Н.И. Красняков. Западные национальные регионы в системе государственного управления Российской империи в XVIII – начале XX вв. Закрепление автономистской традиции в российской государственности. – Рецензия на монографию / Государство и право. 2010. № 10. С. 124.

<sup>[3]</sup>Чубарьян А. Тема империй в современной историографии. С. 10-14./ Российская империя в сравнительной перспективе. Сборник статей / Под ред. А.И. Миллера М., 2004. С. 11.

- <sup>[4]</sup>Цит по: Лаптева Л. Е. Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века) М., 1998. С. 41-42.
- <sup>[5]</sup>См.: Российская империя в зарубежной историографии. Работы последних работ: Антология. Сост. П. Верт, П.С. Кабытов, А.И. Миллер. М.: Новое издательство, 2005. – 696 с.
- <sup>[6]</sup>Еллинек Г. Общее учение о государстве / Вступительная статья докт. юрид. наук, проф. И.Ю. Козлихина. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. С. 193.
- <sup>[7]</sup>Чиркин В.Е. Государствоведение: Учебник. М.: Юрист, 1999. С.17-18.
- <sup>[8]</sup>См. подробнее: 1) Хорошилова Л.Б. Россия, Европа, мир: международные отношения глазами университетских людей (вторая половина XVIII – первая четверть XIX в.). С. 51-65.; 2) Россия в системе международных отношений после Венского конгресса (1815-1822). С. 95-105.; 3) Нечипоренко Д.В. Идеология Священного союза. Александр I и Меттерних. С. 106-126. / Россия в XVIII – XIX веках. Страницы истории. – М.: Книжный Дом «Университет», 2000. – 256.
- <sup>[9]</sup>См. подробнее: Кодан С.В. Юридическая политика Российского государства в 1800-1850-е гг.: деятели, идеи, институты. Екатеринбург: УрАГС, 2005. – 324 с.
- <sup>[10]</sup>Цит по: Прутченко С.М. Прутченко С.М. Сибирские окраины. Областные установления, связанные с Сибирским Учреждением 1822 г., в строе управления русского государства. Историко-юридический очерк. СПб., 1899. С.163-164.
- <sup>[11]</sup>Там же.
- <sup>[12]</sup>См.: ПСЗ-И. Т. 38. № 29125.
- <sup>[13]</sup>См.: ПСЗ-И. Т. 38. № 29124.
- <sup>[14]</sup>Цит. по: Сперанский С.И. Практика регионального управления М.М. Сперанского (1816-1821 гг.) // Государство и право. 2003. № 5. С. 79.
- <sup>[15]</sup>См.: ПСЗ-И. Т. 38. № 29125. П. 1-5, 13.
- <sup>[16]</sup>См. подробнее: Красняков Н.И. «Сибирский формат» регионального управления в Российской империи (XVIII – начало XX вв.). Екатеринбург, 2006. – 240 с.
- <sup>[17]</sup>См.: ПСЗ-И. Т. 38. № 29125. П. 18.
- <sup>[18]</sup>См.: ПСЗ-И. Т. 38. № 29125. П. 14.
- <sup>[19]</sup>См.: ПСЗ-И. Т. 38. № 29125. П. 19.
- <sup>[20]</sup>См.: ПСЗ-И. Т. 38. № 29125. П. 23, 32.
- <sup>[21]</sup>См.: ПСЗ-И. Т. 38. № 29125. П. 33.

[22]См.: ПСЗ-И. Т. 38. № 29125. П. 34.

[23]См.: ПСЗ-И. Т. 38. № 29125. П. 37.

[24]См.: ПСЗ-И. Т. 38. № 29125. П. 44.

[25]См.: Прутченко С.М. Указ. соч. С. 198.

[26]См.: Лаптева Л.Е. Указ. соч. С. 71.

[27]См. подробнее о предметах ведения и полномочиях: РГИА. Ф. 1264. Оп.И. Д. № 62.

[28]РГИА. Ф. 1264. Оп. I. Д. № 54, 56, 148, 149.

---

\***Красняков Николай Иванович** - кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Сибирской академии государственной службы, e-mail: [kofe51@yandex.ru](mailto:kofe51@yandex.ru), 8-923-114-41-05

630102 г. Новосибирск, ул. Нижегородская 6, Сибирская академия государственной службы, кафедра теории и истории государства и права.

© 2010, IJORS - INTERNATIONAL JOURNAL OF RUSSIAN STUDIES