


1

Федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение высшего образования  
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»  
Гуманитарный институт  
Кафедра истории России

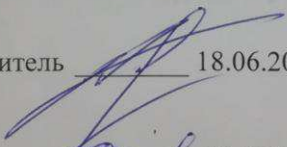
УТВЕРЖДАЮ  
Заведующий кафедрой  
 М. Д. Северьянов


«18» июня 2018 г.

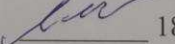
### МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Административно-территориальное управление Сибирью (XIX-  
начало XX вв.)

46.04.01 История  
46.04.01.03 Отечественная история

Научный руководитель  18.06.2018 к.и.н, доцент Д. Н. Гергилев

Выпускник  18.06.2018 Н. С. Дуреева

Рецензент  18.06.2018 к.ф.н, доцент Л. Л. Москалев

Красноярск, 2018

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
1. Механизмы и особенности административно-территориального управления Сибирью в XIX-XX вв. ....	15
1.1. Становление административно-территориального управления Сибирью с начала реформ М. М. Сперанского 1822 г.....	15
1.2. Основные тенденции в административно-территориальном управлении Сибири в конце XIX - начале XX вв. ....	44
2. Основные тенденции административно-территориального управления Западной и Восточной Сибири .....	73
2.1. Особенности административно-территориального управления Западной Сибирью в XIX – начале XX вв. ....	73
2.2. Особенности административно-территориального управления Восточной Сибирью в XIX – начале XX вв. ....	85
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	97
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ .....	110

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Еще в XVIII в. великий русский ученый М. В. Ломоносов сказал: «Российское могущество будет прирастать Сибирью...». Эта идея актуальна и по сей день. Территориально-географические особенности Сибири, её природные ресурсы и полезные ископаемые, а также человеческий потенциал представляет интерес в мировом сообществе с древнейших времен до наших дней. Особенно актуальны для Сибири и России в целом вопросы административно-территориального управления регионом, организации ее функционирования в единой системе российской государственности. Особое внимание уделено периоду развития административного управления в Сибири 1822-1917 гг., поскольку в это время произошли наиболее значительные реформы в организации системы управления в регионе.

До начала XX в. под Сибирью понималась вся Восточная территория России от Урала до Тихого океана. Эта территория занимала Западную, Южную, Восточную Сибири и Дальний Восток, а также часть страны за Уралом.

В отличие от европейской территории России, жестко подчиненной центральной управленческой структуре, в Сибири преобладала известная административная автономия и более разветвлённая система управления. Различные уровни этой системы в некоторых своих частях формально соответствует учреждениям, работающим в других областях империи, но специфика региона вносила в каждый из них соответствующие изменения. Для того чтобы узнать, в чём заключалась особенность местной власти и какие факторы повлияли на неё, необходимо рассмотреть особенности Сибири как административно-территориальной системы, изучить непосредственно управленческую организацию, выявить отличия её регионов в административном отношении.

Политические и географические факторы играют важную роль в формировании административной системы Сибири. В основе многих

принципов Сибирского управления лежали обширность её территории и удаленность от столицы государства. России с конца XVI в. начала активно расширяться на восток, присоединяя к себе все новые территории.

В XVIII - первой половине XIX в. верховная административная власть сознательно учитывала региональную специфику Сибири, придав ей статус системообразующего фактора в развитии законодательства в области государственного и муниципального управления региона, хотя четко выраженная идеология и политика регионального руководства ещё не была разработана.

Государственное управление в Сибири и Сибирское местное самоуправление строились с учётом необходимости административного воздействия и правового регулирования социальных отношений среди различных категорий Сибирского населения, которые были сформированы в ходе свободной крестьянской колонизации в условиях, сложившихся в начале XVIII в. и в результате постоянного роста российского податного населения<sup>1</sup>.

Важное значение в управлении Сибирским регионом имела локализация управления на основе самоуправления и самоорганизации различных социальных слоев населения в Сибирском обществе, что позволило им обеспечить административное воздействие государства через утверждение или назначение руководителей самоуправляющихся общин. При организации системы Сибирской государственной администрации принимались во внимание пространственные и географические факторы региона, связанные с наличием местностей с неразвитой системой коммуникаций. В связи с этим ставились задачи комплексной локализации функций управления на различных уровнях внутрисибирских структур государственного управления. Это в свою очередь обеспечивало управление отдаленными территориями, но в то же время снижало интенсивность генерал-губернаторского контроля и надзора центральных органов

---

<sup>1</sup> Гергилев Д.Н., Дуреева Н.С. Роль реформ М.М. Сперанского в управлении Сибирью // Вестник Томского государственного университета. 2016. № 413. С. 88.

государственного управления за работой чиновников Сибирской администрации.

Основные тенденции в развитии административно-территориального управления в Сибири представляют собой централизацию и локализацию власти в крае (укрупнение и разукрупнение) при построении единой модели властных отношений, характерных для империи. Представлял интерес процесс построения отношений «центр - регион», где центральная власть - это правительство, а его местный уровень и представитель на территории Сибири после Ревизии 1819 г. – это Главное управление во главе с генерал-губернатором Сибири в целом, и после 1822 г. генерал-губернатора Западной и Восточной Сибири.

Так, в Сибири сформировались три основные подходы к управлению: хозяйственно-экономический, территориальный, демографический. Хозяйственно-экономического подход обусловлен богатыми природными ресурсами Сибири. Территориальный и демографический подходы имеют в основе сложности управления огромной территорией с небольшой плотностью населения. Эта сложность привела к тенденции разукрупнения (разделения Сибири на Западную и Восточную).

**Степень изученности темы.** Вопрос истории административного управления Сибирским регионом представляет интерес для ученых различных социальных направлений.

В истории изучения изучаемой проблемы можно выделить определенные хронологические этапы: 1) XVIII - первая четверть XIX в.; 2) вторая четверть XIX - начало XX в.; 3) вторая половина 1980-х гг.; 4) 1990-е гг. - начало XXI вв.

Сбор и обобщение информации об административной и законодательной системе в России первого века империи начался ещё современниками. Деятельность местных сибирских управленческих органов в XVIII в. была описана в трудах издателей городских летописей (А.К. Шторх), участников научных экспедиций (Г.Ф. Миллер, Г.В. Штеллер,

И.Г. Гмелин, П.С. Паллас и др.), а также чиновников (И.К. Кирилов, В.Н. Татищев). Эти работы описывали главным образом отношение населения к местным властям. На этом этапе данный тип работы был преобладающим.

Научная, образовательная и справочная литература соответствующей тематики начала складываться в середине 1840-х гг., получив мощный импульс с публикацией в 1830 г. «Полного сбора законов Российской империи».

Одна из первых попыток показать историю государственного управления в России как непрерывный процесс, имеющий свою собственную логику и заслуживающий независимого научного исследования в XIX в. осуществил К.И. Арсеньев. Исследователь писал о происхождении и первом, самом длительном, этапе бюрократизации управления в России, связанном с развитием приказной системы.

Критическим отношением к управлению Сибирью в XVIII - первой четверти XIX вв. обладали составители официального «Обозрения главных оснований местного самоуправления», призванного объяснить необходимость реформы в 1822 г. Правда, оно был выпущен в ограниченном тираже и предназначено для служебного использования.

В 1850 - 1860-х гг. в условиях подготовки и осуществления реформы местного самоуправления исследование его истории проводилось И.Е. Андреевским.

В 1860-х и 1880-х гг. авторы публицистических и краеведческих статей (Н.С. Шукин, С.С. Шашков, И.С. Москвин) в изданиях «демократической» тенденции были сосредоточены на описании злоупотреблений должностными лицами, в первую очередь в восточносибирских городах, где контроль со стороны центральных органов был самым слабым. И.С. Москвин сообщил информацию о наиболее известных якутских провинциальных губернаторах 18-го века, которые по большей части либо не оставили о себе памяти, либо были известны как «отъявленными грабителями».

Попытка объяснить причины неудовлетворительного состояния местного самоуправления в Сибири в XVIII в. была проведена сибирской интеллигенцией: П.А. Словцов, В.И. Вагин, Н.М. Ядринцев. Представители Сибирского областничества максимально последовательно защищали критическое отношение к местному сибирскому управленческому аппарату и воспринимали административную политику императорского правительства в Сибири как часть общей «колониальной» политики метрополии.

Исходной теоретической основой трудов Б.Н. Чичерина, А.В. Романовича-Славатинского, И.Е. Андреевского, П.Н. Мрочека-Дроздовского было заключение Б.Н. Чичерина об усилении государства в XVII-XVIII вв. В отличие от развитых «частноправовым интересам», присущих феодальному обществу. В местном управлении великим достижением государства было усиление «административной централизации» с подчинением «второстепенных областных правителей» губернатору.

Эта концепция была пересмотрена Градовским. Способом повышения эффективности управления было введение принципа коллегиальности, «разделения властей» (что означало только специализацию властей) и верховенства закона.

В последние десятилетия XIX в. история управления Сибирским регионом рассматривалась в рамках обобщающих работ компилятивного характера, основанных в основном на законодательных материалах и вторичных источниках. Не предлагая новых идеологий для объяснения истории сибирского управления, историки поддержали сложившуюся идею низкой эффективности местного самоуправления.

Так, на рубеже XIX - XX вв. в исследовании истории Сибири возникла нехватка как новых теоретических идеологий, объясняющих эволюцию административной системы Сибири в XVIII и первой трети XIX в., так и недостаточность источниковой базы исследований по истории местного самоуправления от Петра I до Александра I.

Историко-правовой анализ управленческой политики в отношении Сибири был проведен С.М. Прутченко. Автор обратил внимание на взаимосвязь между общими имперскими интересами и региональными потребностями, указал на необходимость учитывать местные факторы и специфику в процессе принятия правительственных решений.

В исследованиях М.М. Богословского была выявлена конкретная деятельность местных учреждений, основанная на изучении обширного архивного материала. Это позволило показать порядок взаимодействия различных органов местного самоуправления и оценить эффективность их работы согласно требованиям бюрократического административного законодательства.

Можно согласиться с мнением А.П. Щапова, который отметил, что сибирское купеческое сословие представляло собой значительную оппозицию местной бюрократии, которая определила суть государственного подхода к вопросам регионального управления.

В. Готье предложил рассмотреть историю местного самоуправления в следующей хронологии: от Петра I до Екатерины II. Ученый отметил специфику Сибири. По его убеждению, в регионе развивалась специфика областного управления.

В целом, дореволюционная историография накопила довольно много информации об истории административного управления Сибирью в XVIII и начале XIX вв. В частности, историки и юристы того времени основательно изучали внутреннее законодательство, а делопроизводственная документация правительства и местных органов в научном кругу была введена фрагментарно и иллюстративно.

Региональный аспект местного самоуправления в досоветский период не получил достаточного освещения. Исследователи предоставляли информацию о работе административных органов различных частей Российского государства, включая Сибирь, в тех случаях, когда эти примеры



освещали ситуации, характерные для всей системы местного самоуправления.

В советский период основное внимание уделялось проблемам экономической и социальной истории, классовой борьбы и революционного движения. В.И. Огородников, С.В. Бахрушин, И. Барер и Б. Сыромятников изучали взаимосвязь между представительными органами государственной власти на местах со степным инородческим кланом. Л.И. Светличная исследовала развитие буржуазной ориентации реформы сибирской администрации в 1822 г. в рамках общероссийских тенденций.

В советской историографии задача исследования управления Сибири в XVIII - первой четверти XIX в. в течение многих лет оставалось без должного внимания. В 1920-х и 1940-х гг. изучение истории сибирского управления сводилось либо к анализу «колониальной политики царизма», либо к публикации архивных материалов, иллюстрирующих этот тезис, или к доказательству прогрессивного значения русской колонизации отдаленных окраин.

В 1980-1990 гг. изучение административного управления Сибири проводилось Г.Ф. Быконой, М.О. Акишиным. По мнению Г.Ф. Быкони, «социальная роль государственно-феодальных отношений на поздней стадии формационного саморазвития феодализма в целом была противоречивой. Противоречия между фактическим положением слоя чиновников и их сословными устремлениями не могли не проявиться в их служебной деятельности, способствуя различного рода злоупотреблениям и нарушениям бюрократического административного законодательства». Ученый впервые выдвинул утверждение о том, что сибирские чиновники выступали в качестве носителей частнопомещичьих и других отношений эксплуатации, занимая неравную роль в частном и смешанном секторах общественного производства, обмена и распределения.

М.О. Акишин проанализировал путь перехода от «государевой» службы к государственной, а также трансформации в составе сибирской

администрации, последовал за развитием структуры государственного управления и местного самоуправления, а также подчеркнул применение законодательства в Сибири в XVIII в.

Современные теоретические подходы позволили ученым приблизиться к переосмыслению основных научных понятий и категорий истории Российской империи, войти в междисциплинарный и серьезный сравнительный (компаративистский) уровень исследований истории империи и национальной политики в России и мире. Исследователи Л.М. Дамешек, И.Л. Дамешек определили место Сибири в общественно-экономических механизмах государства.

В сравнительном плане представляют интерес работы А.В. Ремнева, в которых исследуются особенности административно-территориальной модели в Сибири и на Дальнем Востоке, проблемы организации центральных и местных органов власти, кадровой политики на окраинах. Но его исследования основаны в первую очередь это на материалах Западной Сибири и Дальнего Востока второй половины XIX в.

В ряде статей О.А. Авдеевой был подробно проанализирован процесс формирования и развития судебной системы в Сибири в рамках административного механизма региона.

Проблемы управления Сибирью часто затрагивались в научных трудах биографического плана, посвященных М.М. Сперанскому (В.А. Томсинов, Л.М. Дамешек, И.Л. Дамешек, Т.А. Перцева, А.В. Ремнев). Однако, если учесть влияние «личного» фактора на процесс определения направления административной политики и его реализации, то задействовать историко-биографические работы становится необходимым. Например, научные труды Н.П. Матановой показывают управленческую политику через призму личных интересов высшей администрации. С.В. Кодан проанализировал законодательное наследие М.М. Сперанского, особенно законы об организации ссылки. Из зарубежных авторов представляет научный интерес

исследование М. Раева, посвященного М.М. Сперанскому и его реформам в Сибири.

Проблемы управления Сибирью изучались в зарубежной историографии (Ф. Голдер, Р. Кернер, Дж. Ланцев, П. Фишер). Вслед за российскими, а затем советскими сибириеведами, западные историки уделяли самое пристальное внимание управлению в Сибири в XVIII в.

Британский историк Т. Армстронг и западногерманский исследователь Ю. Семенов писал о том, что правительство не имеет четкого плана административной политики и что внимание к сибирскому управлению в XVIII в. ослаблено. А. Вуд, Б. Дмитришин, У. Линкольн отметили противоречия между планами правительства и объективной деятельностью сибирской администрации. М. Басин изучал проблему взаимоотношений Россия - Сибирь с точки зрения дихотомии Запад - Восток.

За последние 5 лет особенности изучения административного управления в Сибири были широко изучены современными учеными Д.Н. Гергилевым, Т.Г. Карчаевой, А.С. Хромовым, К.И. Зубковым, Н.И. Красняков. В трудах Д.Н. Гергилева и А.С. Хромова раскрываются вопросы формирования административного управления Сибирью, а также система, механизмы и особенности функционирования административного управления Сибири. Т.Г. Карчаева в своих работах придает большое значение составу и социально-культурному портрету чиновников сибирской администрации. Представителем юридической школы по изучению административно-территориального управления Сибири является современный ученый Н.И. Красняков. В своих научных трудах он подчеркивает важность юридического аспекта реформ территориального управления Сибири и их основных тенденций. К.И. Зубков обращает внимание на методологию управления Сибирью как особым регионом России.

Таким образом, анализ исторической литературы дает возможность сделать вывод о том, что, несмотря на значительное количество

исследований, близких к заявленной теме диссертации, не было проведено всестороннее изучение законодательной политики имперских властей в отношении Сибирского региона.

**Целью исследования** является изучение особенностей административно-территориального управления Сибири в XIX-начале XX вв.

**Задачи исследования:**

- изучить становление административно-территориального управления Сибирью с начала реформ М.М. Сперанского 1822 г.;
- изучить особенности управления Западной Сибирью;
- изучить особенности управления Восточной Сибирью;
- изучить административно-территориальное управление Сибирью в 1861-1917 гг.

**Объектом** исследования является административно-территориальное управление Сибирью в XIX-начале XX вв.

**Предметом** исследования являются факторы, системы и механизмы и функционирования административно-территориального управления Сибирью в XIX-начале XX вв.

Выбор **хронологических рамок** обусловлен тем, что в Сибири 1822-1917 гг. произошли наиболее важные и существенные преобразования в организации системы управления края.

**Территориальные рамки** ограничены сибирской территорией (Западная и Восточная Сибирь), поскольку вопрос управления этим краем имеет свою специфику и зависит от географических, территориальных, ресурсных, этнических, культурных его факторов.

**Методология исследования** базируется на основных принципах исторической науки. В ходе решения поставленных задач применялись следующие общенаучные методы исследования: анализ и синтез, исторический метод, метод аналогии. При помощи метода сравнения и обобщения была прослежена эволюция повседневной жизни российских студентов изучаемого периода.

Исследование проблемы осуществлялось с опорой на принципы объективности, научности и историзма, позволяющие рассмотреть процессы и явления в развитии и взаимосвязи с учетом конкретно-исторических условий. Исследование выполнено в рамках историко-антропологического подхода, для которого характерен особый интерес к личным судьбам участников исторических событий и повышенное внимание к источникам личного происхождения.

Среди специально-исторических методов также был использован метод периодизации. С его помощью исследуемая часть исторического процесса была разделена на хронологические периоды.

**Источниковую базу** исследования составили неопубликованные и опубликованные источники. Изучение архивных документов позволило проанализировать особенности управления Сибирью и объективные факторы, влияющие на развитие Сибирской управленческой системы.

Следующую группу источников составили опубликованные материалы. В их числе законодательные акты, уставы и локальные нормативно-правовые акты высших учебных заведений, законодательные распоряжения, своды законов, регламентирующие управление Сибирским регионом.

В исследовании также приводятся личные сочинения участников, очевидцев и современников организации системы управления в Сибири обозначенного периода. К ним относятся сочинения В. А. Римского-Корсакова, Н. М. Ядринцева, В. С. Завойко и других. Их труды позволяют взглянуть на события, происходящие в системе управления Сибирью, глазами того времени и выявить наиболее важные тенденции управления непосредственно интересовавшие государственных деятелей той эпохи.

**Научная новизна** данного исследования заключается, прежде всего, в том, что был проведен подробный анализ различных сфер административно-территориального управления Сибирью с середины XIX до начала XX вв. В ходе работы были проанализированы особенности нормативно-правовой

базы институтов власти Сибири XIX в. Также были исследованы особенности становления и развития административно-территориального управления Сибирью с учётом общеперских принципов государственного управления. Также были изучены вопросы, раскрывающие специфику управления Западной и Восточной Сибирью, проведен сравнительный анализ управленческих систем названных регионов нашего края. Другими словами диссертация является комплексным исследованием, в ходе работы над которым была сделана попытка исследовать основные аспекты административно-территориального управления Сибирью. Также следует отметить, что в работе впервые проведен сравнительный исторический анализ управления Западной и Восточной Сибири и выявлены основные различия. Немаловажным является тот факт, что в научный оборот вовлечено значительное количество новых источников.

**Практическая значимость** исследования состоит в том, что оно может активно применяться в качестве дополнительного материала для изучения дисциплин «История России», «История Сибири», «Краеведение», «Государственное и муниципальное управление».

Материалы и выводы диссертации могут быть использованы при написании обобщающих трудов по истории административно-территориального управления Сибирью в дореволюционный период.

**Апробация работы.** Отдельные положения магистерской диссертации были опубликованы в научных рецензируемых журналах (Вестник Томского государственного университета, Вестник Кемеровского государственного университета), а также в журнале Scopus «The social sciences».

**Структура работы.** Решение поставленных задач исследования с применением указанных теоретических основ, источниковой базы, с опорой на методы исследования, обусловило следующую структуру данной работы: введение, две главы, заключение, список использованных источников и литературы.

## **1. Механизмы и особенности административно-территориального управления Сибирью в XIX-XX вв.**

### **1.1. Становление административно-территориального управления Сибирью с начала реформ М. М. Сперанского 1822 г.**

Актуальным является вопрос об опыте преобразования систем управления Сибирью в XIX в., поскольку он накапливает как авторитарные методы, характерные для абсолютной монархии так и механизмы самоуправления.

В ходе исторического развития Российской империи, на ее обширном и разнообразном географическом пространстве возникли крупные территориальные сообщества, которые заметно отличаются своей индивидуальностью, которая имела значительные различия в социально-экономических, социокультурных и этноконфессиональных особенностях, которые была зафиксирована определенной региональной идентификацией.

Возникновение системы административно-территориального управления в Сибири происходило на основе использования общих имперских принципов и начала административного влияния на процессы жизни в Сибири. Но обязательным было гибкое применение государственных подходов и наличие политико-правовых учреждений с принятием во внимание сибирских геополитических особенностей, а также с учетом установленных систем традиционного управления и обычного права местных народов. Это позволяло включить маргинальную территорию в государство и обеспечить геополитическую устойчивость власти.

Система управления в Сибири была построена на основе опыта работы учреждений центральной части страны, но с учетом особенностей региона. Это было обеспечено за счет законодательной консолидации общих принципов фокусирования на формировании централизованной системы управления от центра империи до Сибирского региона.

Географические и политические факторы имели важное значение в построении управленческой системы Сибири. В основе специфики административно-территориального управления Сибирью лежала большая территориальная протяженность и удаленность от столиц государства. Россия с конца XVI в. стала стремительно расширяться на восток, добавляя к себе все новые земли. Правительство столкнулось с вопросом о том, как контролировать и управлять вновь приобретенными территориями. На определение управленческих перспектив влияли не только экономические и политические установки, исходящие из имперского центра. Но в большей мере «географическое видение» региона, его политические и социокультурные символы и мифология, а также преобразование регионального имиджа в государственном и общественном сознании. Географические особенности могут изучаться как «культурные артефакты и как таковые они непреднамеренно выдают предрасположения и предрассудки, страхи и надежды их авторов. Другими словами, изучение того, как общество осознает, обдумывает и оценивает незнакомое место, является плодотворным путем исследования того, как общество или его части осознают, осмысливают и оценивают самих себя»<sup>2</sup>.

Как любая форма общественной организации, управление Сибирью основывалось на характеристиках местного характера и общества. Естественные условия, в которых оказались русское население сибирской тайги, степи и тундры, сделали необходимым изменить административные органы, которые успешно действовали в европейской части России, или создать новые властные структуры. Сочетание политических и естественных данных привело к возникновению ряда политических и географических факторов, определяющих формы управления регионом. Они влияли на деятельность центральной и местной администрации на протяжении почти всего периода середины XIX – начала XX вв. Особенности профессиональной и классовой принадлежности пришлых россиян

---

<sup>2</sup> Bassin M. Visions of empire: nationalist imagination and geographical expansion in the Russian Far East, 1840–1865. Cambridge, 1999. P. 274.



подчеркивали характерную специфику многонациональному сообществу сибиряков: служилых людей, крестьян, купечества, промышленников и казаков. Конкретные исторические условия освоения края, а также социально-классовый состав его жителей привели к формированию важных общественно-политических факторов управления. Наконец, разнообразный этнический состав, совместное существование пришлых и туземцев привела к возникновению этносоциальных факторов. Кроме того, главную роль в этом отношении сыграл факт учета местных обычаев, игнорирование которых не позволило бы России развиваться в течение столетий. «Сибирский приказ, сыгравший исключительно важную роль в освоении восточных окраин России, относился к числу наиболее сложноорганизованных и долговечных институтов приказной системы управления, подчеркивавших самим фактом своего существования необходимость учета комплексной специфики вновь присоединяемых территорий при состоявшейся позднее как будто бы безусловной победе отраслевого принципа управления»<sup>3</sup>.

В начале XIX в. система государственного управления формировалась с учетом разнонаправленных и во многом противоречивых тенденций. Одновременно в Сибири идет процесс централизации и децентрализации бюрократического аппарата. В правительственных кругах предпринимаются первые попытки найти определенный баланс между этими основными принципами государственной системы.

При построении основополагающих правил для ведения региональной политики империя столкнулась с выбором: ввести общегосударственную систему управления или предоставить Сибири определенную административную автономию. «Признание особого статуса Сибири в империи привело бы к законодательной консолидации обособленности

---

<sup>3</sup> Зубков К.И. Сибирский приказ как институт регионального управления. // Уральский исторический вестник № 4 (49), 2015. С. 26.

региона, формированию отношений «Россия – Сибирь»<sup>4</sup>. В этом контексте следует отметить особый статус Сибири в империи во время реформы 1822 г., когда был испробован широкий круг правовых документов об административно-территориальном делении государства. Также в Сибири 1819-1822 гг. была создана «практика консолидации и кодификации законодательства по региональному управлению»<sup>5</sup>. Монархическая власть на идеологическом, организационно-функциональном и эффективном уровнях «продемонстрировала способность к самоанализу и самоограничению, подтвердила постижение и реализацию пока на уровне отдельного региона империи новых для себя норм-принципов государственного управления»<sup>6</sup>.

Вопрос о новых административных рубежах Сибири был связан с системой регионального управления. В ходе его обсуждения были высказаны различные мнения об организации управленческого пространства, степени власти местной администрации, ее отношениях с центром, степень преобразования административных и судебных органов края и развитие коммуникаций.

В отличие от европейской части России, жестко подчиненной центральной государственной власти, Сибирь имела известную административную автономию и более разветвленную систему управления. Различные уровни этой системы для некоторых из ее частей формально соответствовали учреждениям, действующим в других областях империи. Но особенности региона вносили необходимые изменения в каждом из них. Чтобы понять, какова особенность местного самоуправления и какие факторы повлияли на него, следует учитывать характерные черты Сибири как административно-территориальной единицы. Затем, принимая во внимание выявленные факторы, необходимо обратиться непосредственно к управляющей организации, рассмотреть регионы, распределенные в

---

<sup>4</sup> Гергилев Д.Н. Административное управление Сибирью в конце XVIII – первой четверти XIX вв. (до ревизии М.М. Сперанского) // Мир Евразии. 2008. № 1 (1). С. 48.

<sup>5</sup> Красняков Н.И. Оптимизация властеотношений в Сибири по реформе 1822 г. // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: История, филология. 2016. Т. 15. № 1. С. 72.

<sup>6</sup> Там же.

административном порядке, то есть области особого управления и области расселения местных жителей. В развитии сибирского управления центральной властью является правительство, его местный уровень и представитель в Сибирском регионе после Ревизии 1819 г. Главное управление во главе с генерал-губернатором Сибири в целом, а после 1822 г. генерал-губернаторами Западной и Восточной Сибири.

Следовательно, Сибири нужна четкая система организации управления для полного включения в общую государственную структуру Российской империи. Для этого необходимы кардинальные реформы административного управления. Первым генерал-губернатором Сибири, осуществившим эти реформы, был М. М. Сперанский.

Именно М. М. Сперанский разработал министерскую реформу (1802 г.). Вместо коллегий были созданы министерства. Особая заслуга М. М. Сперанского заключалась в учреждении Государственного совета (1810 г.), «где готовились и обсуждались все законопроекты»<sup>7</sup>. Взойдя на престол, Александр I понял, что необходимы изменения в общественной и политической жизни государства. Чтобы осуществить свои реформы, император избрал М. М. Сперанского своим ближайшим помощником. Активная деятельность М. М. Сперанского на посту государственного секретаря вызвала резкое недовольство большей части дворянского сословия. Особое отторжение вызвали указы о придворных званиях, изданные по его инициативе, и экзамены за звание. Согласно последним, все должностные лица, начиная с коллегиального заседателя, должны были получить высшее образование. Не добавляли сторонников и налоговые преобразования. Дело дошло до клеветнических писем и абсурдных доносов. В результате различных интриг в 1812 г. М. М. Сперанский был арестован, объявлен шпионом Наполеона и без суда и следствия сослан в Нижний Новгород. Затем его отправили в Пермь, где его существование было очень

---

<sup>7</sup> Гергилев Д.Н., Дуреева Н.С. Роль реформ М.М. Сперанского в управлении Сибирью // Вестник Томского государственного университета. 2016. № 413. С. 88.

бедственным. В январе 1813 г. М. М. Сперанский написал письмо из Перми императору. Это делало его положение несколько легче. И ему разрешили переехать в Новгородское имение Великополье, принадлежащее его дочери<sup>8</sup>.

Только спустя 4 года после ареста М. М. Сперанскому удалось вернуться в Санкт-Петербург. Здесь начался второй этап его государственной карьеры. Сначала М. М. Сперанский был назначен губернатором Пензы, затем через 2,5 года в апреле 1819 г. он стал генерал-губернатором Сибири. Ревизия Сибири, одновременно с назначением генерал-губернатора, был закреплена указом 22 марта 1819 г. За М. М. Сперанским, который был в опале и занимал скромный пост губернатора Пензы. Два года М. М. Сперанский живет в Томске и занимается развитием права в Сибири. А затем возвращается в Санкт-Петербург с окончательным проектом сибирской реформы. В 1822 г. практически все предложения Сперанского по Сибири утверждены законом. Благодаря этим законам Сибирь никогда не имела крепостного права.

С приходом Сперанского в Сибири началась новая жизнь. Сибиряки считали этого человека благородным. Они стали жить и свободно дышать. Самовластие, вымогательство, всевозможные притеснения, на которые они жаловались так долго и так бесполезно, стали пресекаться мерами власти. Власть стала действительно такой, какой она должна быть - защитником, а не преследователем населения<sup>9</sup>. М. М. Сперанский и его сторонники увидели очевидные недостатки административной системы и осознали необходимость их законодательного устранения. Как уже отмечалось, многие проблемы проистекали из особенностей локальных условий: огромных расстояний, удаленных друг от друга городских центров региона. Во время аннексии сибирских территорий сформировалось чересполосное административное деление округов и пограничных линий военного подчинения. При утверждении штата городов небольшие поселения в пяти или шести зданиях были зарегистрированы как таковые (для того, чтобы

---

8 Обзорение главных оснований местного управления Сибири. // СПб., 1841. С. 5, 6, 8, 11.

9 Учреждения для управления сибирских губерний. СПб., Сенатская типография. 1822. с. 1, 27.

иметь там официальный штат). В канцеляриях всех уровней присутствовала многочисленная и алчная бюрократическая номенклатура и т. д.<sup>10</sup> Цели реформ были замечены в ограничении специального «установления» единственного авторитета высших сибирских властей. Реформы должны были приблизить власти к реальным потребностям экономического управления, объединяя надзорные органы, четкое разграничение функций многочисленных органов управления, их адаптацию к местным условиям. Принципиальная концепция реформы была основана на региональной географии, истории, повседневных и нравственных традициях населения.

По возвращении из Сибирской поездки М. М. Сперанский стал членом специально созданного Сибирского комитета (под председательством графа Кочубея), который рассматривал проекты административных реформ в регионе. В результате в феврале 1822 г. был утвержден пакет нормативных документов по управлению Сибирью: «Общее учреждение для местного управления Сибири» и частные правила об управлении некоторых областей; «Общий устав об управлении сибирских инородцев»; «Особенный устав об управлении сибирских киргизов»; «Устав о ссыльных»; «Устав о городских казаках» и некоторые другие. Внедрение стандартов, изложенных в этих документах, регулировалось Сибирским комитетом, сначала возглавляемым М. М. Сперанским, а затем графом А. А. Аракчеевым.

Начав разработку плана преобразований, М. М. Сперанский хорошо знал и учитывал специфику исторического развития Сибири. Он считал, что недостатки в «Учреждениях о губерниях» в 1775 г. были усилены в Сибири следующими факторами: 1) отсутствие дворянства, 2) большие расстояния, 3) малочисленность населения, 4) отсутствие чиновников и 5) отсутствие эффективного надзора за действиями администрации. М. М. Сперанский пришел к выводу, что одной из основных причин неэффективной работы административных органов в Сибири является отсутствие четкого

---

<sup>10</sup> См.: Вагин В.И. Исторические сведения о деятельности графа М.М. Сперанского в Сибири с 1819 по 1822 год: в 2 т. - Репринтное издание 1872 г. СПб.: Альфарет, 2011.

структурирования их полномочий. «Подводя итоги своей деятельности в Сибири, он составил ряд проектов по преобразованию управления этим обширным краем и в январе 1820 г. доложил царю о том, что его миссия в Сибири окончена»<sup>11</sup>.

Сибирь была разделена на две части (генерал-губернаторства) Западно-Сибирскую с центром в Тобольске (с 1839 г. в Омске) и Восточно-Сибирскую с центром в Иркутске. Граница между ними проходила вдоль реки. Енисей, и при разграничении учитывалось множество факторов. Во-первых, великая река Енисей была естественной географической границей. Во-вторых, по словам реформатора, в каждой из этих двух частей было более или менее гармоничное сочетание собственной сельскохозяйственной базы и несельскохозяйственных районов. В-третьих, исторически сложившиеся внутриторговые маршруты сходились в Иркутск и Кяхту на востоке и в Ирбит на западе региона. В-четвертых, южная граница империи в Сибири была четко разделена на восточную зону, оформленную договорами с Китаем, а западную образована в результате исторических отношений с казаками. Генерал-губернаторства были подразделены на провинции, и они, в свою очередь, были разделены на районы, волости и иностранные правительства. В-пятых, в Сибири были провинции, из-за особенностей ландшафта сибирской территории. Так, в группу таежных провинций Центральной Сибири входят Путорана, Оленек-Анабар, Тунгус, Мархинская, Привилульская, Центральная Якутия, Енисейский хребет, Приангарская, Прилинская, Алданская и Присаянская. В результате административная структура Сибири приобрела следующий вид: генерал-губернатор Западной Сибири включал Тобольскую и Томскую губернии и Омскую область, Восточно-Сибирский Иркутск и вновь созданную Енисейскую область,

---

<sup>11</sup> Гергилев Д.Н. Особенности региональной политики в России в XVIII – начале XX в. (на примере Сибири) // Общество: философия, история, культура. 2016. № 12. С. 107.

Якутскую область и три специальных управления: Троицкосавское пограничное, Охотское и Камчатское приморское<sup>12</sup>.

Система управления Сибири, разработанная М. М. Сперанским, стала четырехступенчатой. Административное управление формировалось по степеням: главному (на уровне генерал-губернатора), провинциальным (губернии и регионы), округу, волости и иностранным<sup>13</sup>. На основании «Учреждения для управления сибирских губерний» было указано, что первой и высшей ступенью было Главное управление: генерал-губернатор и возглавляемый им Совет, в который входило шесть человек<sup>14</sup>. Второй ступенью было губернское правительство, которое осуществлялось губернатором и возглавляемым им Советом, состоящим из председателей губернских учреждений и губернского прокурора. В пределах провинций различалось общее и частное управление, основной задачей которого был надзор за местной администрацией<sup>15</sup>. На третьей ступени районной администрации М. М. Сперанский разделил районы на малонаселенные, средние и многолюдные, исходя из степени населения. Общее и частное управление было обеспечено только в густонаселенных районах, средние округа также предполагали только частное управление, а некоронованное все управление было сосредоточено в руках Земского полицейского<sup>16</sup>. Четвертым и последним шагом в системе Сибирского менеджмента стало управление городом. Используя тот же принцип, что и в случае районов, М. М. Сперанский предусмотрел разделение городов на малые, средние и многолюдные. Городское управление неконтролируемыми городами осуществлялось мэром, городским старостой и устным судом, а средние города управлялись полицейским Департаментом, возглавляемым. В

---

<sup>12</sup> См.: Ермолинский Л.Л. Михаил Сперанский. // Иркутск: Папирус, 1997.

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> Гергилев Д.Н. Сибирь как пример поисков оптимального административно-территориального устройства России // Историческая и социально-образовательная мысль. 2016. Т. 8. № 6-1. С. 57.

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> М. М. Сперанский: Сибирский вариант имперского регионализма (к 180-летию сибирских реформ М. М. Сперанского) / И. Л. Дамешек, Л. М. Дамешек, Т. А. Перцева, А. В. Ремнев; Межрегион. ин-т обществ. наук (МИОН), Иркутск; Иркутск. гос. ун-т. – Иркутск, 2003. С. 144.

многолюдных городах управление было возложено на управление полиции и городской суд<sup>17</sup>.

Под руководством генерал-губернатора Сибири работал Совет из высокопоставленных лиц, назначенных царем, а также из высокопоставленных чиновников генерал-губернатора. «Наблюдение за состоянием экономики, финансов и внутреннего порядка являлось его официальной задачей, негласной же функцией было предотвращение возможных злоупотреблений представителями власти»<sup>18</sup>.

Администрация губернии возглавлялась гражданским губернатором, который был членом губернского совета, который на более низком уровне повторял функции Совета под руководством генерал-губернатора и имел также полицейские полномочия. Те же советы действовали в регионах, и поскольку все регионы были расположены в приграничных районах, и там находились войска, областные начальники (губернаторы), в отличие от гражданских губернаторов, обладали полномочиями военного командования.

Округа различались по численности населения. В густонаселенных были созданы Общие районные отделения (начальник района и председатели районных органов власти) и частные отделы (суды, Казначейство, медицинские учреждения). В средnezаселенных районах были созданы только частные департаменты, возглавляемые главой района. В малонаселенном действовали только исправник и лекарь. Окружные начальники в основном выполняли те же обязанности, что и высшие должностные лица провинциальной администрации, но им также поручалась ежемесячная инспекция и пересмотр тюрем, а также распределение обязанностей среди населения региона<sup>19</sup>. В многолюдных городах административная власть принадлежала городничему вместе с сословной Думой, а в многолюдном - старосте, который избирался из числа горожан. В целом бюрократические кадры были введены в систему и значительно

---

17 Там же.

18 Гергилев Д.Н., Дуреева Н.С. Роль реформ М.М. Сперанского в управлении Сибирью // Вестник Томского государственного университета. 2016. № 413. С. 89.

19 См.: Ермолинский Л.Л. Михаил Сперанский. // Иркутск: Папирус, 1997.



сокращены. Многие Сибирские «медвежьи углы» теперь не предусматривали озеленение общественных мест и создание руководящих должностей.

Правление округа было таким же, как и в Европейской части России. Администрация была сформирована из волостного головы, старостой и писарем, которые ежегодно избирались «поверенными» из каждого селения. В деревнях работали старшины и десятские. «Крестьянские начальники должны были следить за выплатой податей, составлять бумаги рапорты исправнику и разбирать мелкие правонарушения»<sup>20</sup>.

М. М. Сперанскому удалось построить план управления по одной схеме на всех административных уровнях. Ответственность за территорию, находящуюся под юрисдикцией, возлагалась на главу администрации, который действовал совместно с совещательным органом. Структура таких органов была тождественной, но на более низких уровнях власти они были выборными (для самых низких уровней из-за отсутствия дворянства выборы не допускались). Более того, можно было дифференцировать компетенцию различных официальных учреждений, серьезно отделить чиновную сферу от финансовой, а их вместе от непосредственной управленческой (по крайней мере, формально). Таким образом, был ликвидирован один из основных источников бюрократического произвола и взяточничества (а конкретно путаница и дублирование функций различных отделов).

Однако многие либеральные намерения М. М. Сперанского оставались на бумаге, его реформы не достигли своих целей во всем. Так, в частности, советы не превратились в противовес власти генерал-губернаторов и губернаторов, которые в целом остались теми же суверенными правителями, что и те чиновники, которые были смещены и отправлены в тюрьму М. М. Сперанским в 1819-1821 гг. Идея бюрократического контроля над «номенклатурной машиной» не оправдала себя. Несмотря на подробное перечисление их прав и обязанностей в законе, местные органы не получили действительной независимости и по-прежнему были жестко встроены в

---

20 Там же.

традиционный механизм имперского управления. Любая инициатива снизу обычно выступала против инерции высших властей или не понимала сути дела или вымогала взятки. Серьезно вмешались и отсутствие гласности в действиях административных структур. Документы, выходящие из глубины канцелярии, спускались вниз по инстанциям уже в форме готовых инструкций и требований, и не было речи о каком-либо обсуждении их населением. Собственно, вся реформа М. М. Сперанского была тем же самым «высочайшим рескриптом», который начал осуществляться местными чиновниками не из соучастия и согласия с планами реформатора, а по привычке подчиняться приказам властей.

На ходе развития и реализации реформы и ее отдельных положений неизбежно сказалось короткое пребывание М. М. Сперанского в Сибири, «недостаточное знакомство с ее жизнью, и неспособность провинциального чиновничества воспринять его идеи»<sup>21</sup>. Тем не менее, планы М. М. Сперанского в целом соответствовали задачам времени, поскольку структура территориально-административного подразделения, созданная с помощью его проектов, функционировала несколько десятилетий. Это подчеркивает мудрость предложенных им мер, поскольку в предыдущую эпоху, в XVIII в., бесконечные преобразования в Сибири только усугубили накопленные проблемы и не привели к стабильному управлению.

Согласно «Учреждению для управления Сибирских губерний», вся территория Сибири была разделена на две Генеральные губернии: Западно-Сибирскую и Восточно-Сибирскую с административными центрами в Тобольске (хотя менее чем через 20 лет столица переехала в Омск) и в Иркутске. Эти административные единицы были разделены на более мелкие: губернии и области, а те, в свою очередь, на округа. Генерал-губернатор, а также гражданские губернаторы, областные и окружные начальники все еще имели широкие полномочия, которые касались буквально всех сфер жизни административной, хозяйственной, судебной (а генерал-губернаторы также

---

21 Ядринцев Н.М. Сперанский и его реформы в Сибири // Вестник Европы. 1876. Кн. 6. С. 492.

военной) и др. В каждом из них теперь должен был функционировать Совет, в состав которого входили должностные лица: представители министерств (внутренних дел, юстиции и финансов), а также секретари, отвечавшие за административные, судебные и экономические вопросы. М. М. Сперанский прокомментировал это: «Правильнее было бы составить такой совет из лиц, местному управлению посторонних. Но... составить его из дворянства или купечества невозможно, потому что там, в Сибири, нет дворянства и весьма мало купечества...».

Эта мера была малоэффективной. Действительно, представители исполнительной власти, от генерал-губернатора до окружных начальников, стремящихся к единовластию, постоянно конфликтовали с представителями министерств, стараясь не допустить их к делам реального правительства. Столкновения территориальных и отраслевых, однопартийных и коллегиальных принципов управления стали непреодолимым препятствием для верховенства закона и порядка. Правительство стремилось объединить местное самоуправление по тому же стандарту, который был принят для губерний Европейской России. М. М. Сперанский же подчеркнул, что для Сибири требуется собственная организация управления с учетом специфики жизни этого огромного региона. Поэтому эту часть реформы управления невозможно было назвать успешной.

Особое внимание следует уделить «Уставу об управлении инородцев». В нем впервые был применен дифференцированный подход к народам с различным уровнем экономического и социального развития на законодательном уровне. Согласно этому подходу все «инородцы» (т. е. представители коренного населения Сибири) были разделены на три категории: бродячие, кочевые и оседлые. Первые два были уравнены в налогах с государственными крестьянами, но они сохранили свой внутренний порядок в делах правительства, а оседлые народы были полностью приравнены к государственным крестьянам. Среди них были татары, а также часть Алтая, Ханты и Манси. Устав предусматривал

постепенный переход кочевых народов к оседлому образу жизни, в результате чего они должны были быть равными с правами и обязанностями с русским населением.

Кроме того, «Устав об управлении инородцев» закреплял за аборигенами земли, находившиеся в их использовании. Далее, этот указ определял порядок взимания налогов и податей, их размер, допускал свободную торговлю с русским населением. И, наконец, - предоставлял сибирским народам право отдавать своих детей в государственные учебные заведения и даже открывать свои собственные училища, а также заявлять о полной терпимости к праву на традиционную религию и совершать соответствующие обряды. В то время ничего подобного не происходило в законодательстве любого европейского колониального государства и Соединенных Штатов.

Серьезное значение имел «Устав о ссыльных и об этапах», посредством которого они пытались хотя бы каким-то образом упорядочить и регулировать механизм применения административной ссылки в качестве одного из наказаний, предусмотренных законами империи. На всем пути движения изгнанников были созданы специальные этапы этого места, где были созданы специальные тюрьмы для ночевки и дневок для ссыльных и осужденных. В целом маршрут прибытия заключенных в Сибирь был разделен на 61 этап. Порядок отправления и передвижения ссыльных, состав и функции сопровождающих их охранников местные власти были обязаны создавать ссыльным нормальные условия жизни, снабжать их едой и одеждой и не вмешиваться в их трудовую и хозяйственную деятельность. М. М. Сперанский надеялся, что все эти меры позволят ссыльным стать полноценными государственными крестьянами, которые способствуют развитию сибирских земель.

Но почти все эти меры остались нереализованными. Приток ссыльных был слишком велик, а денег для оказания им помощи как всегда не было. Специально созданные для них государственные поселения в Восточной

Сибири отличались их нищетой, мелочной регламентацией повседневной жизни и придирками местной администрации. Каторжники все еще использовались для незаконных работ, средства, которые были отпущены им, были разграблены должностными лицами, конвойная стража создавала произвол и т. д. И если учесть тот факт, что как раз в XIX веке ссылка в Сибирь преступников, как политических, так и уголовных, достигла своего апогея, нетрудно представить, как это повлияло на жизнь региона. Например, при Николае I более 150 тысяч человек были отправлены в Сибирь. Жители Сибири, страдая от преступлений, совершенных бежавшими ссыльными и каторжными, не могли выдержать навязанный им образ жизни, справедливо называли институт ссылки «язвой края».

«Устав о сибирских городских казаках», по сути, завершил преобразование казачьего класса Сибири в полицейскую силу, предназначенную для защиты порядка внутри страны. Он распространился на казачьи команды, которые все еще существовали в сибирских городах, которые не были включены в Сибирское линейное казачье войско, образованную в 1808 г., которое обеспечивало защиту южных границ Западной Сибири. Составители «Устава о сибирских городских казаках» отказались разделить предыдущее разделение на команды, раздавая туда казаков до 7 полков с общим количеством чуть более 4 тысяч человек. Часть казаков, живших в деревнях, переместилась на позиции станиц. Командование полка было возложено на полкового атамана, которому было подано 5 или 6 сотников. За ними шли хорунжие, пятидесятники и урядники. Примечательно, начальствующий состав сибирских казачьих полков соотносился по «Табели о рангах» не с армейским офицерством, а с должностями гражданской администрации, которые в очередной раз подчеркивали подчинение казаков последней. Главное управление Западной Сибири подтвердило расположение находящихся под его контролем казачьих полков и определил круг тех служб, которые они обязаны были нести.

Согласно «Уставу о сибирских городских казаках», городские казаки относились к составу губернской и окружной полиции. Этот статус определял их служебные обязанности: охрана важных гражданских или военных объектов; служба в качестве посыльных и посыльных в учреждениях и отдельных должностных лиц; сопровождение ссыльных и осужденных, контроль за поддержанием порядка и (при необходимости, в ходе беспорядков и беспорядков) принятие всех мер по его восстановлению, включая применение вооруженной силы. Для казаков введена униформа, оружие и боеприпасы. При Николае I предпринимается ряд мер по трансформации организационной структуры сибирских казаков, системы управления, порядка службы и т.д. по подобию регулярной армии.

Обязанности линейных казаков Сибири состояли в том, чтобы защитить границы, сохранить таможенную охрану и предотвратить контрабанду, а также защитить русских поселенцев, которые постепенно переходят в глубины степей. Из них также были набраны местные жандармерии. Количество сибирских войск постоянно росло, и к середине века было уже 12 000 строевых казаков. Фактически, те же обязанности выполняли казаки пограничной армии в Забайкалье, охраняли границу с Китаем и контролировали осужденных и ссыльных из Нерчинского горного округа. Официально формализовал порядок владения казачьей землей, согласно которой земля, выделенная казакам, считалась государственной собственностью, предоставляемой бессрочному владению армией, в пределах которой земля была распределена на паях по жребию. Поэтому генерал В. И. Гурко, который в 1836 г. проводил ревизию сибирской казачьей армии, имел все основания отметить, что казаки получили регулярную договоренность и были «содержатся по строевой части на тех же почти правилах, какие существуют ныне в целой армии. Снабженные казенным

довольствием, они более почитаться должны поселенными кавалерийскими полками, нежели казаками»<sup>22</sup>.

Наконец, в том же 1822 г. были опубликованы «Положение и правила о вольном переселении казенных крестьян в Сибирь», в результате которых был отменен существующий запрет на переселение. Правда, не желая брать на себя расходы, правительство ограничилось попыткой взять этот процесс под свой контроль, узаконив давнюю практику. Крестьяне должны были принять увольняющий приговор от их общины и приемного от той общины, куда они собирались переселяться. Затем необходимо было представить эти документы в официальные органы и дождаться решения властей. Понятно, что очень немногие крестьяне считали необходимым выполнять все формальности. Так что уже в первые годы после публикации «Положения ...» Сибирь пополнилась значительным числом самовольных переселенцев. К началу 30-х гг. XIX в. было идентифицировано более тысячи таких людей. Власти должны были молчаливо разрешить переселения, которые уже имели место, чтобы не нарушать экономическую жизнь новичков, но в то же время все соответствующие органы власти должны были строго следить за соблюдением порядка и не допускать таких свобод в будущем.

Таким образом, «Сибирское учреждение» М. М. Сперанского и его сподвижников, будучи в достаточной мере исполненным и последовательно реализованным, действительно могло бы радикально изменить судьбу Сибири, превратив этот обширный регион, состоявший из колонизированных окраин в течение предыдущих двух столетий, в полноценную территорию в составе Российской империи, мало чем отличающуюся от европейской части страны. Однако этого не произошло. Историки еще не пришли к единому мнению о том, что вызвало этот исход: отсутствие возможности проведения радикальных реформ в рамках государственной системы российского самодержавия, отсутствие достаточно квалифицированного управленческого персонала, особенности социальной структуры Сибирского населения и его

---

<sup>22</sup> Дмитриев А.В. Сибирь в первой половине XIX в.: реформы М.М. Сперанского // Режим доступа: <http://gkaf.nsu.ru/dmitriev/sk/10.html> (дата обращения: 30.09.2016).

занятий или что-то еще. Несомненно, даже частичная реализация запланированных преобразований резко подчеркнула ошибочное положение Сибири в Российской империи, когда вся восточная часть страны воспринималась только как сырьевой придаток и место для «исправления» преступников. В значительной степени способствовало этому все возрастающему расширению масштабов принудительного труда, а также быстрому развитию в XIX в. добычи сибирского золота.

Отправной точкой сибирской эпопеи «золотой лихорадки» стал 1828 г., когда верхотурский купец А. Я. Попов узнал об открытии крестьянином Е. Лесным золота в Мариинской тайге. В следующем году он построил там золотой рудник, который сразу же дал беспрецедентную добычу. Известие об этом породило значительный энтузиазм, и десятки поисковых партий направлялись вдоль сибирских рек. В течение 30-х гг. XIX в. золотые месторождения были обнаружены на Алтае, в Енисейской губернии, в Минусинском и Ачинском районах. Затем были найдены отложения вдоль реки Подкаменная Тунгуска, на севере, в Якутии и в бассейне реки Лены, и на востоке: в Забайкалье и в Амурской области. С 1840-х гг. Восточная Сибирь стала основной областью золотодобычи, месторождения которой казались поистине неисчерпаемыми. В результате Россия стала «мировым лидером в золотодобывающей промышленности, на долю которой приходится почти 40 % мирового производства»<sup>23</sup>.

С одной стороны, свободная добыча золота была дозволена правительством всем желающим ещё в 1812 г. Поэтому, открыв золотые россыпи, купцы и дворяне сразу же воспользовались предоставленным им правом. А сибирская золотодобывающая промышленность развилась как раз на основе частного капитала. На сибирском золоте были сделаны головокружительные карьеры. Томский провинциальный прокурор Ф. А. Горохов, вышедший из бедного дворянства, стал 40-м гг. настоящим миллионером и самым влиятельным человеком в губернии. Понятно, что в

---

<sup>23</sup> Там же.



погоне за прибылью золотодобытчики могли позволить себе обращаться с рабочими как с каторжными, чему в значительной степени способствовало долгое использование принудительного труда в сибирских шахтерских проектах в XVIII в.

Все эти проблемы, которые пытались решить, хоть и не всегда успешно, реформаторы 1820-х гг., способствовали пробуждению общественного сознания среди наиболее образованной части населения Сибири, представители которой все чаще стали думать о месте своей земли в Российской империи и об особенностях ее положения. Таким примером был П. А. Словцова (1767-1843 гг.), не случайно получивший прозвище «Сибирский Карамзин». Будучи директором училищ Иркутской губернии и инспектором народных училищ в Сибири, он поднял вопрос об открытии здесь университета. Также он советовал своему другу молодости М. М. Сперанскому по различным вопросам, добивался отмены ссылки в Сибирь для преступников из Европейской России. Его работа «Историческое обозрение Сибири» была вторым (после работы Г. Ф. Миллера) научным трудом, посвященным не только истории Сибири, но и текущей ситуации в регионе. П. А. Словцов прямо поднял вопрос о прекращении дискриминационного отношения к своей земле со стороны правительства, заявив, что «в Сибири, как в стране, была золотая жила, но как часть государства представляла собой незначительную и немую об Сибирь как страна заключала в себе золотое дно, но как часть государства представляла ничтожную и безгласную область». Позднее, кстати, эти идеи легли в основу движения сибирских областников на рубеже XIX-XX вв. Они выступали за то, чтобы сибирские территории получили автономный статус как часть империи.

Таким образом, Сибирь, которая раньше была «землей незнаемой», была включена в ход мировой истории именно потому, что она была частью Российского государства, которое само испытывало сложную эволюцию: от Московского царства до Российской империи. Нельзя отрицать и то, что

русские колонисты радикально изменили внешний вид этих земель, приведя здесь хлебопашество и промышленное производство, городское строительство и развитие торговли, в том числе международной. Происходило освоение природных ресурсов Сибири, из чего следовала огромная прибыль для государственной казны. Нельзя также не учитывать исследование природы и истории этого огромного региона, а также изучение культуры народов, населяющих его, с которыми российским поселенцам удалось создать относительно гибкую систему взаимоотношений. Эта система предотвратила геноцид коренного населения. Это стало настолько характерным для колониальных владений европейских держав эпохи современности. Однако нельзя не сожалеть, что до сих пор мало кто считает необходимым уделять особое внимание собственным потребностям Сибири и ее населения, которое отнюдь не заслуживает статуса людей «второго сорта» в их стране.

В соответствии с «Учреждением для управления сибирских губерний» была создана четырехступенчатая система управления Сибирской территорией. Первой и самой высокой ступенью было Главное управление: генерал-губернатор и возглавляемый им Совет<sup>24</sup>. Внедрение Совета, безусловно, было нововведением не только для Сибири, но и для всей России. Совет состоял из 6 человек. Трое были определены как производители дел по предложению генерал-губернатора, а остальные трое по предложению министерств. Кроме того, на встречу был приглашен Совет: бригадный начальник внутренних войск, окружной начальник путей сообщения, Гражданский губернатор, председатели Губернского Правления, Казенной палаты и Губернского суда, почт-директор и ряд других лиц, не входящих в состав Губернского правления. «Общий предмет Главного Управления есть надзор над правильным и успешным движением всех подчиненных ему управлений и доставление им нужных разрешений»<sup>25</sup>. Если

---

<sup>24</sup> Государственный архив Томской области (ГАТО). Ф. 3. Л. 1-3

<sup>25</sup> Готье Ю.В. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. // М.: Тип. Лисснера Г. и Собко Д., 1913. –Л. 9.

представителей министерств недостаточно, то они «должны были заменить их гражданским губернатором, представителями провинциальных мест и провинциальным прокурором»<sup>26</sup>.

Предметом деятельности Общего Губернского Управления является «надзор над правильным и успешным движением всех местных, как губернских, так и нижних Управлений и доставление им нужных разрешений»<sup>27</sup>, но при этом часть этих дел были сосредоточены под руководством генерал-губернатора, а часть предварительно обсуждалась членами совета. Совет мог рассмотреть три категории дел: надзор и ревизия губернских учреждений, судебные споры (в случае несогласия с гражданским губернатором с решением губернского суда) и вопросы о хозяйственной жизни генерал-губернатора. Кроме того, Совет работал над подготовкой ежегодных отчетов губернаторов, рассмотрением жалоб на действия должностных лиц, подготовкой обзоров судебной практики, консультированием судов, рассмотрением судебных дел по вопросам торговли, несоблюдением договорных обязательств, налогообложением и воинской обязанности<sup>28</sup>.

Вторая ступень – губернское управление. В губерниях различалось так называемое общее и частное управление. Что касается общего губернского управления, то оно осуществлялось губернатором и возглавляемым им советом, состоящим из председателей губернских учреждений и прокурора губернии. Его основная задача заключалась в надзоре за местной администрацией. Гражданский губернатор мог назначать и увольнять чиновников, утверждать депутатов Думы, городского суда, мэрии и волостей. Как и Совет Главного управления, совет провинции имеет статус лишь законодательного органа и не может ограничивать личную власть

---

26 Сибирь в составе Российской Империи / отв. ред.: Л. М. Дамешек, А. В. Ремнев. – М.: Новое литературное обозрение, 2007. С. 90.

27 Государственный архив Томской области (ГАТО). Ф. 3. Л. 11.

28 См.: Сперанский, С. И. Практика регионального управления М. М. Сперанского (1816 – 1821 гг.) // Государство и право. 2003. № 5. С. 80.

губернатора. Функции губернского Совета совпадали с функциями Совета Главного управления только на уровне провинции.

В состав частной администрации провинции входили: Департамент полиции провинции, государственная палата по экономическим вопросам, гражданский и Уголовный суды провинции. В состав Совета вошли председатель, старший советник и три советника. Предмет деятельности состоял в «охранении безопасности лиц и имущества мерами предупреждения и присечения»<sup>29</sup>. Губернское правление, в свою очередь, состояло из председателя и четырех советников. Он ведал административно-полицейскими и хозяйственными вопросами. Казенная палата назначала торги на закупку хлеба, отвечала за управление государственной собственностью, распределение земли, землеустройство, за сбор и распределение налогов, а также за ревизию всех счетов и составление ежегодных отчетов обо всех доходах и расходах губернии. Губернский суд состоял из председателя и четырех советников и занимался как гражданскими, так и уголовными делами.

Важным проектом модернизации стала губернская реформа, проведенная в Сибири в 1895 г., то есть на восемь лет раньше, чем в европейской части страны. В каждом регионе под председательством губернатора было создано губернское управление, общее присутствие которого состояло из вице-губернатора, а также первых руководителей главных губернских учреждений: управляющий казенной палатой, управляющий государственными имуществами, председатель губернского суда, губернский прокурор и др. Благодаря созданию губернских управлений, губернаторы Сибири смогли увеличить свое влияние на основные сферы управления и добиться большей согласованности местных действий административных органов.

С 1909 г. члены общих присутствий губернских управлений были также руководителями переселенческими делами в губернии. Кроме того,

---

<sup>29</sup> Государственный архив Томской области (ГАТО). Ф. 3. Л. 12 об.

губернские управления были наделены правами и обязанностями, которые в Европейской России несут органы дворянства и земства, которые отсутствовали в Сибири. В результате структура и функции губернских учреждений в европейской России и Сибири значительно отличались друг от друга. Некоторые специальные провинциальные учреждения в Сибири не существовали, но их обязанности выполнялись общим губернским управлением. В то же время в европейской части страны, в отличие от Сибири, отсутствовали важные органы, такие как переселенческие управления, которые, помимо их прямых обязанностей, также участвовали в дорожном строительстве, в больничных и школьных делах. В результате количество властных полномочий и ответственности среди сибирских губернаторов было больше, чем у их коллег в центральной части России.

Третьей ступенью стало окружное управление. В зависимости от населенности М. М. Сперанский делил округа на малолюдные, средние и многолюдные. Таким образом, общее и частное управление было обеспечено только в многолюдных районах, в которые были включены Нижнеудинский, Верхнеудинский и Нерчинский районы, в средних районах, таких как, например, Иркутский и Киренский, предполагалось только частное управление, а в малолюдном все руководство было сосредоточено в руках земского исправника<sup>30</sup>. Сибирские округа значительно отличались по числу людей, проживающих в них. Несомненно, имперское правительство было вынуждено учитывать такие обстоятельства при разработке и осуществлении своей административной программы в Сибирском регионе. Поэтому при создании «Сибирского учреждения» М. М. Сперанского учитывался территориально-демографический фактор. В зависимости от количества жителей районы и города были разделены на три типа: малолюдные, средние и многолюдные. Набор административных учреждений в данном районе или городе напрямую зависел от количества людей в нем (полный набор

---

30 М. М. Сперанский: Сибирский вариант имперского регионализма (к 180-летию сибирских реформ М. М. Сперанского) / И. Л. Дамешек, Л. М. Дамешек, Т. А. Перцева, А. В. Ремнев; Межрегион. ин-т обществ. наук (МИОН), Иркутск; Иркутск. гос. ун-т. Иркутск, 2003. С. 144.

осуществлялся только в многолюдных городах, а в средних и малых он значительно сокращался).

В общее окружное управление входили окружной начальник и окружной совет, состоящий из губернатора, из городничего, окружного судьи, земского исправника, окружного казначея, стряпчего и городского главы, если в городе была дума. Главной функцией окружного управления было наблюдение за деятельностью местной (окружной, городской и волостной) администрации, назначение и увольнение «канцелярских чинов», вручение наград и т. д. Частное окружное управление состояло из окружного суда (по судебным гражданским и уголовным делам) и окружного казенного управления (по хозяйственным вопросам).

Наконец, четвертой и заключительной ступенью в системе сибирского управления стали городские управления. Как и в отношении округов, М. М. Сперанский предусматривал деление городов на малолюдные, средние и многолюдные. Городское управление малолюдных городов вел городничий, городские старосты и словесный суд. В средних городах руководило полицейское управление, возглавляемое городничим. Что касается многолюдных городов, руководство в них было поручено полиции, хозяйственному управлению и городскому суду.

Охотское и Камчатское приморские управления, а также Троицкосавское пограничное управление были организованы по образцу окружного управления. Во главе Троицкосавского пограничного управления был пограничный начальник, который руководил при помощи пограничного управления, которое заменило окружной совет и состоял из заседателя казачьих частей, пограничных приставов и пограничников<sup>31</sup>.

Другим важным проектом М. М. Сперанского по развитию Сибирского региона является «Устав об управлении инородцев». Интересно, что термин «инородцы» был впервые введен самим М. М. Сперанским. До него коренное

---

31 Сибирь в составе Российской Империи / отв. ред.: Л. М. Дамешек, А. В. Ремнев. // М.: Новое литературное обозрение, 2007. С. 93.

население Сибири называлось «иноверцами» или «ясашным»<sup>32</sup>. В дополнение к тому, что Михаил Михайлович ввел новый термин для коренного населения, он, согласно «Уставу об управлении инородцев», разделил их на три категории, в зависимости от вида занятий и образа жизни. Также он ограничил опеку над ними со стороны российской администрации и полиции, позволил им свободно торговать и предполагал устанавливать налоги и подати, учитывая экономические интересы каждого племени.

Как уже упоминалось, М. М. Сперанский разделил коренное население на три категории. Во-первых, он выделил оседлых людей, живущих в городах и деревнях, и занимался большей частью своего сельского хозяйства и торговли. Эта категория была приравнена к классу государственных крестьян и сравнивалась с ними в их правах и обязанностях. Исключением было освобождение от рекрутской повинности. Устав закреплял за оседлыми их земли, принадлежащие им по праву первоначальной собственности, при установлении при этом нормы в 15 десятин. Во вторую категорию составляли кочевые народы, то есть те, кто вел полуседлый образ жизни. Они были приравнены к крестьянам в плане налогообложения, сохраняя независимость в управлении и суде. Что касается третьей категории, то речь шла о так называемых «бродячих инородцах». В отношении них в Уставе было прописано, что они подчиняются правилам кочующих народов.

Целью этого разделения был переход всех национальностей в первую категорию, что повысило бы их до податного оклада государственного крестьянина. Следующая часть Устава посвящалась организации самоуправления инородцами. Согласно Уставу, органы самоуправления инородцев включали три этапа: нижний - родовое управление, среднее – инородная управа, высшее - степная дума. Низшая ступень состояла из старосты и одного или двух его помощников. Дела в родовом управлении решались устно. Инородная управа, которая подчиняло себе несколько лагерей или улусов, включала главу, двух выборных и письмоводителя. Что

---

32 Сперанский, С. И. Практика регионального управления М. М. Сперанского (1816 – 1821 гг.) // Государство и право. 2003. № 5. С. 80.

касается степной думы, которая объединяла несколько родов, она включала главного родоначальника, избранных заседателей и головы<sup>33</sup>. Экономическая деятельность руководства была сведена, в первую очередь, на сбор налогов и податей. Судебные функции ограничивались анализом незначительных гражданских дел на основе обычного права. Устав допускал принцип наследственности при замене должностных лиц на выборах. Кроме того, Устав разрешал свободную частную торговлю с инородцами, запрещая их торговлю с чиновниками. Также Устав регулировал государственные, земские, уездные и частные выборы, предусматривающие, что новый государственный налог не может быть распространен на инородцев, если это не указано. Уставом были предоставлены для точной записи всех сборов специальные «шнуровые книги»<sup>34</sup>. Были также статьи, посвященные культурной и бытовой жизни коренных народов Сибири. Кроме того, коренному населению было разрешено создавать национальные школы с преподаванием на соответствующем языке, но не было запрещено преподавать детям инородцев в русских школах. М. М. Сперанский не допустил насильственного крещения инородцев и не предоставлял никаких привилегий тем, кто решил креститься.

Таким образом, «Указ об управлении инородцами» М. М. Сперанского не имела аналогов и была первым комплексом законов, разработанных в России для такого обширного региона.

Очень важное значение для Сибири, как для места ссылки политических и уголовных заключенных, имели «Устав о ссыльных» и «Устав об этапах». До ревизии М. М. Сперанского в России не было той или иной системы учета и распределения ссыльных. Более того, срок ссылки был даже не урегулирован, теоретически был определен только срок каторжных работ, это было 20 лет, но на практике этого не происходило. Правовой

---

33 М. М. Сперанский: Сибирский вариант имперского регионализма (к 180-летию сибирских реформ М. М. Сперанского) / И. Л. Дамешек, Л. М. Дамешек, Т. А. Перцева, А. В. Ремнев; Межрегион. ин-т обществ. наук (МИОН), Иркутск; Иркутск. гос. ун-т. – Иркутск, 2003. С. 151.

34 Сибирь в составе Российской Империи / отв. ред.: Л. М. Дамешек, А. В. Ремнев. // М.: Новое литературное обозрение, 2007. С. 232.



статус ссыльных не был определен, в результате чего у них не было ни гражданских, ни, тем более, политических прав. В списки ссыльных, составленные на границе Сибирского региона, были включены без какой-либо разницы в положении, как законном, так и имущественном, и каторжников, и поселенцев, и мужчин, и женщин и даже детей. М. М. Сперанский, проводящий общую ревизию Сибирского региона, уделял особое внимание состоянию ссылки и каторжных работ. Он принял решение о систематизации законодательства и подготовке новых правил, регулирующих положение ссыльных и самой ссылки. В 1822 г. уставы о ссыльных и об этапах были первыми законами сибирской ссылки. Они не только консолидировали все действующие законодательные акты в отношении сибирской ссылки, но и внесли законодательство в специальный институт полицейского права по ссылке в Сибирь, подробно регламентировали деятельность местной администрации по этому вопросу. Большинство Уставов и Положений, разработанных М. М. Сперанским, в значительной степени учитывали геополитическую оригинальность провинции (пограничное положение, обширная территория, присутствие значительного числа коренных народов, ссыльных) и в этом смысле стали первым опытом комплексного регионального законодательства в империи.

Таким образом, основными факторами, которые влияли на специфику управления в Сибири, были следующие: политико-географические - обширность территории, отсутствие строго административного деления, соседство с азиатскими странами; социально-политические - отсутствие корпоративных сословных организаций дворянства и землевладения, нехватка управленческого персонала, отсутствие частной земли, военно-административный характер организации поселений, стихийное переселение крестьянства и малочисленность населения; этносоциальные - необходимость вовлекать в управление туземную знать.

Все это оказало существенное влияние на установление нескольких устойчивых традиций в Сибири. Установленные в XVII в., они продолжали

действовать до падения империи в 1917 г. Одна из таких традиций административное разделение Сибири на крупные округа. В XVIII в. это были разряды, во второй половине XVIII в. - наместничества, в XIX - начале XX вв. - генерал-губернаторства. Каждая из этих единиц могла быть разделена на губернии и уезды по общероссийской модели, но именно особенности Сибири создали потребность в дополнительной территориальной единице, промежуточной между центральным правительством и местными органами власти напрямую (в уездах, губерниях, городах).

Другой сложившейся традицией является сильная административная прерогатива сибирских властей. Как разрядные воеводы времен царя Алексея Михайловича, так и генерал-губернаторы начала XX в. соединяли в своей работе обязанности и по гражданскому, и по военному управлению в Сибири. Прерогативы и разрядных, и генерал-губернаторских канцелярий были во многом аналогичны привилегиям центральных ведомств (приказов, коллегий, министерств) на территории к западу от Урала.

В качестве местной традиции управления можно также рассмотреть внешнеполитические полномочия высших сибирских сановников, которые обусловлены географическим расположением региона и его удалением от Москвы и Санкт-Петербурга. С расширением границ России на восток многие территории в конечном итоге оказались в своем составе и, соответственно, под контролем сибирского губернатора. Внешнеполитические отношения, таким образом, трансформировались во внутреннее государство, вся история захвата была такой картиной. После того как Россия вышла в Тихий океан и завершила присоединение сибирских и дальневосточных земель, этот фактор не утратил своего значения. В качестве примера можно отметить, что русскую Америку административно номинально подчиняли главному правлению Восточной Сибири, а в 1914 г. генерал-губернатор Иркутска включал автономный протекторат Урянхайского края.

Сочетание многих факторов породило явление «особого управления» Сибири. Сам термин был распространен в первой половине XIX в., но на самом деле управление этой восточной частью российского государства было «особенным» с конца XVI в. и до революции.

Таким образом, в Сибири были сформированы три основных подхода к управлению: экономико-экономические, территориальные, демографические. Экономико-экономический подход обусловлен богатыми природными ресурсами Сибири. Территориальные и демографические подходы обусловлены сложностью управления обширной территорией с небольшим населением. Эта сложность привела к тенденции разукрупнения (разделение Сибири на Западную и Восточную).

В XX в. был открыт значительно новый подход: национальное образование. С началом строительства Транссибирской магистрали численность населения сильно увеличилась. Так, в Красноярске с 30 тыс. человек к концу XIX в. численность населения возросло до 1 млн. к 1997 г. В системе управления произошел отказ от деления на Восточную и Западную, сформировался цельный регион. Укрупнение территории было близко к Российской политикой XIX в. Так, Сибирская территория была разделена на автономные районы по национальному признаку (Эвенкийский АО, Бурятский АО и т.д.).

В XXI в. глобальный мир оказал значительное влияние на социально-экономическое развитие. Появился возврат к экономическому и экономическому подходу к управлению Сибирью. Конкуренция с мировой экономикой заставила нас переоценить промышленный потенциал Сибири. Промышленность, созданная в основном в 60-70-е гг., нуждается в радикальной модернизации. Однако самой сложной частью процесса модернизации является не острая нехватка денег, не огромные трансфертные издержки для преодоления пространственной отдаленности регионов, но в отсутствие четкого образа будущего российского Зауралья, ясной картины развития этого обширного региона. Это связано не только с разработкой

методологии регионального управления, новыми взглядами на историю регионов, отношениями между государственным управлением и самоуправлением.

## **1.2. Основные тенденции в административно-территориальном управлении Сибири в конце XIX - начале XX вв.**

К концу XIX в. Сибирь уже более трех столетий входила в состав России. За это время государственное управление Сибирского региона трансформировалось более одного раза и чаще, чем регионы центральной части нашей Родины. Также чаще менялись границы административно-территориального строя Сибирского региона. Создается впечатление, что имперское правительство делало попытку компенсировать отсутствие макрорегиональной идеологии развития Сибири как активной реформы в сфере государственного управления.

Административно-территориальное деление, созданное реформой 1822 г., не удовлетворило новые военно-политические и экономические реалии, тем самым вызвало большую критику как в центре, так и на местах.

Во второй половине XIX в. в составе двух сибирских генерал-губернаторств (Западно-Сибирского и Восточно-Сибирского) существовали как губернии (Тобольская, Томская, Енисейская, Иркутская), так и области (Якутская и Забайкальская), а также Кяхтинское градоначальство.

Эффективность регионального управления во многом определялась и определяется персоналом местных администраторов, которые играют ключевую роль в осуществлении государственной политики. Ни один официальный орган не может функционировать без чиновничества<sup>35</sup>.

Географическая удаленность, этническая и социальная специфика Сибирского региона определили необходимость в управленческой изоляции

---

<sup>35</sup> Верхотурова Т.Г. Енисейская губернская администрация ведомства государственных имуществ (1897-1917): к социальному портрету сибирского чиновничества // Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 12 (150). История. Вып. 31. С. 17.

Сибири. Как отметил знаменитый публицист XIX в. Е. П. Карнович: «...как ни были бы сильны стремления правительства к установлению во всей России местной администрации на совершенно одинаковых основаниях, достигнуть этого невозможно, разве если ограничиваться одной формальной стороной, а не иметь в виду удовлетворение действительных потребностей местности. Два рода причин требуют для Сибири разнообразия в местной администрации: экономические и топографические»<sup>36</sup>.

До образования в 1884 г. Приамурского генерал-губернаторства Приморская и Амурская области были частью Восточно-Сибирского генерал-губернаторства. Закон конкретно пояснял, что область не является средним или вспомогательным между губернией и округом, она приравнивается к губернскому уровню власти<sup>37</sup>. Области отличались от губерний преимущественно усеченной структурой учреждений. В то же время состав управленческих и судебных учреждений мало соответствовал как численности населения, так и размерам губерний и областей.

Были также различия между сибирскими губерниями. Таким образом, с той же административной структурой Енисейская губерния в три раза превышала Иркутскую по территории. Томская губерния почти вдвое уступала населению и территории Тобольской, а Забайкальская область, население которой превышало Енисейскую область, регулировалось упрощенной схемой<sup>38</sup>. В середине 1870-х гг. в Забайкальской области с населением 451 тыс. человек (311 тыс. русских) всё руководство было ограничено военным губернатором и областным правлением, состоящим из вице-губернатора и 4 отделений с 43 чиновников. В то время как в Иркутской губернии с относительно близкой по размеру территорией и меньшим населением только провинциальный совет, губернское правление и казначейство включали 87 чиновников<sup>39</sup>.

---

36 Там же, с. 15.

37 Сибирь в составе Российской Империи / отв. ред.: Л. М. Дамешек, А. В. Ремнев. – М.: Новое литературное обозрение, 2007. С. 112.

38 Щеглов И.В. Хронологический перечень важнейших данных из истории Сибири: 1032-1882 // п. Сургут, 1993. С. 423.

39 Сибирь в составе Российской Империи. С. 112.

Некоторая путаница была вызвана делением на округа, существовавших до 1898 г., которые после отмены окружных управлений в 1867 г. не отличались от уезда. В то же время в сибирских районах появились уездные военные начальники, военные округа и т.д. Имена «уезд» и «район» постоянно путались не только в неофициальной печати, но и в деловой переписке<sup>40</sup>.

Ситуация усугублялась растущим и все более сложным специальным отраслевым делением Сибири, которое часто не соответствовало общим административным границам и центрам. Итак, с 1839 г. резиденцией генерал-губернатора Западной Сибири стал Омск.

Кроме того, с 1854 г. находилось областное управление Сибирских киргизов, а с 1868 г. в Омске сосредоточены областные учреждения Акмолинской области с упразднением генерал-губернатора Западной Сибири в 1882 г.

Омск стал административным центром Степного генерал-губернаторства. Однако, управление акцизами и государственным имуществом для всей Западной Сибири, совет по строительству Западно-Сибирской железной дороги продолжал находиться в Омске. И это несмотря на то, что Тобольская и Томская губернии не были частью Степного генерал-губернаторства.

Начальник Сибирского таможенного округа находился в Петропавловске и был в непосредственном подчинении департаменту таможенных сборов Министерства финансов. В то же время южные границы Томской области подчинялись юрисдикции Семипалатинского таможенного округа. VIII район жандармского корпуса охватил всю Сибирь, и его начальник, который находился в Омске, должен был контролировать местные дежурные отряды жандармов на несколько тысяч верст. Надзор за соляными шахтами в Западной Сибири был возложен на Алтайское Горное управление, а в Восточной Сибири - на горное отделение Главного

---

40 Там же.

управления Восточной Сибири. Горное управление в Приамурском генерал-губернаторстве было сохранено горным департаментом Главного управления Восточной Сибири, но был объявлен независимым от генерал-губернатора Восточной Сибири, что неизбежно приводило к путанице<sup>41</sup>. При формировании судебных округов их призывали не ограничиваться административными рубежами<sup>42</sup>.

Центр Западно-Сибирского почтового и учебного округов располагался в Томске. Здесь также размещалось управление Западно-Сибирской горной области. Границы горных областей также не совпадали с общими административными границами. Уральский горный округ включал Березовский и Тюменский округа (уезды) Тобольской губернии. Западно-Сибирский горный округ наряду с Западно-Сибирскими губерниями и степными областями включал в себя Енисейскую губернию (за исключением бирюсинской золотоносной системы, принадлежащей Восточно-Сибирскому горному району). В Восточно-Сибирский горный округ входила не только Иркутская губерния, но и дальневосточные области. С изменениями в жизни страны новые люди и новые настроения проникли в административные структуры, но они не могли играть значительную роль в не знавшей земства Сибири.

В горных областях были также отдельные подразделения на горные и заводские округа. Приамурские учебные заведения продолжали находиться под контролем главного инспектора училищ Восточной Сибири. В Иркутске также было расположено руководство военного округа, единая для всего генерал-губернаторства контрольная палата, казначейство и акцизное управление для Иркутской губернии и Якутской области. Алтайский и Нерчинский горные округа, находящиеся под юрисдикцией Кабинета Его Императорского Величества, обладали административной автономией. Даже границы некоторых епархий отличались от границ губерний и областей.

---

41 Там же, с. 113.

42 Там же.

В 1865 г. были созданы два военных округа: Западно-Сибирский и Восточно-Сибирский. С отменой в 1882 г. Западно-Сибирского генерал-губернаторства военный округ стал называться Омским. А Восточно-Сибирский военный округ в 1884 г. был разделен на два: Иркутский и Приамурский. В 1899 г. был создан единый Сибирский военный округ, который в 1906 г. опять был разделен на Омский и Иркутский. Так, Тобольская и Томская губернии, а также Акмолинская и Семипалатинская области принадлежали Омскому военному округу (с 1897 г. Семиреченская область была переведена в Туркестанский район). С 1885 г. в Енисейской губернии в Усинском пограничном округе существовала особая административная структура<sup>43</sup>.

Вопрос о новых государственных границах Сибири вышел далеко за рамки требований Иркутска или Омска для управления определенными территориями. Он был связан в целом с системой регионального управления: во время его обсуждения были высказаны различные мнения об организации административного пространства, степени авторитета местной администрации, реформе административных и судебных органов региона, развитии коммуникаций и т. д. Пересмотр государственных границ в Азиатской России неизбежно поднимал вопрос о сохранении генерал-губернаторской власти в Сибири. Также необходимо было понять степень интеграции различных регионов Сибири в общероссийскую социально-экономическую структуру, обозначить пределы и возможности введения за Уралом общих правил, регулирующих сферу управления и суда.

Административная реструктуризация затронула в первую очередь генерал-губернаторства Восточной Сибири. В 1856 г. вместо Камчатской области был создан Приморская область, в 1858 г. была создана дополнительно Амурская область. 20 июня 1851 г. было образовано Кяхтинское градоначальство, которое объединило пограничные, таможенные и полицейские подразделения на китайской границе в одних руках. Оно

---

43 Там же, с. 114.



продействовало всего 11 лет и было упразднено в 1862 г. с учреждением российских консульств в Пекине и Урге, а также с переводом таможни в Иркутск<sup>44</sup>.

Следующим шагом в управленческой реорганизации региона стал проект графа Н. Н. Муравьева-Амурского (1860)<sup>45</sup>. Проект предусматривал особый статус Приморской области, предоставляя его военному губернаторам генерал-губернаторские права. Было предложено включить Енисейскую губернию в состав генерал-губернаторства Западной Сибири. В 1863-1865 гг. вопрос о государственных границах вновь стал актуальным в связи с военно-окружной реформой. Хотя в 1860-х гг. идея формирования новых генералов-губернаторств за Уралом не поддерживалась в правительственных сферах, это не означало, что она полностью перестала интересовать государственных деятелей XIX в. В министерских канцеляриях и различных межведомственных комиссиях продолжался поиск оптимального сочетания административно-территориальных единиц Азиатской России<sup>46</sup>.

К середине XIX в. «Сибирский вопрос» выходит постепенно из финансового и административного уровня и приобретает многомерное социально-экономическое и политическое значение. Недавно назначенный генерал-губернатором Восточной Сибири Н. Н. Муравьев представил в начале 1848 г. царю программу первоочередных задач по управлению Сибирским регионом. Кардинальные перемены в подходе правительства к сибирской политике, по его мнению, было срочным требованием времени. После реформ М. М. Сперанского в жизни Сибири появились серьезные изменения: развитие золотодобывающей промышленности, англо-китайское столкновение привело к тому, что Сибирский регион, по его мнению, «получил совершенно новое значение в империи, значение, которому мало соответствует состав, средства и, может быть, самый образ тамошнего

---

44 Там же.

45 Там же.

46 Там же

управления»<sup>47</sup>. Поэтому неизбежно возникает ряд новых административных, политических и экономических задач перед сибирским и центральным правительствами. Среди основных задач его деятельности как генерал-губернатора он указал на неудобства Охотского порта и необходимость переноса тихоокеанского порта в другое место, а также найти средства для улучшения сообщения с Камчаткой<sup>48</sup>. Во всеподданнейшем докладе, представленном на следующий день, Н. Н. Муравьев попытался ответить на замечание царя, отметив необходимость установления надежного общения с Охотско-Камчатским краем, связывая этот вопрос с решением амурского вопроса. Он отмечал необходимость земледельческих поселений в амурской области, а также предлагал решить давно возникший вопрос о перенесении Охотского порта.

Современники считали, что Николай I был заинтересован в продвижении дела вперед, и не случайно Н. Н. Муравьев получил право лично обратиться к императору в важных случаях. Н. Н. Муравьев получил серьезную поддержку в Санкт-Петербурге от великого князя Константина Николаевича, возглавлявшего морское ведомство, и министра внутренних дел Л. А. Перовского. М. С. Корсаков, направленный в столицу в качестве доверенного лица, посоветовал Н. Н. Муравьеву ускорить решение дел, самому приехав в Петербург. Но эта поддержка не была абсолютной, и инициатива молодого генерал-губернатора встретила со значительной оппозицией, в первую очередь со стороны Министерства иностранных дел и Министерства финансов. Однако получить разрешение на поездку на Камчатку было нелегко из Санкт-Петербурга, и Л. А. Перовскому пришлось вмешаться. Особые надежды возлагались также на поддержку управляющего Морским министерством князя А. С. Меншикова.

Н. Н. Муравьев обратился с обвинением в невнимании к Дальнему Востоку, в первую очередь, к властям Санкт-Петербурга, «ибо местные в Сибири начальники неоднократно порывались, в меру своих средств и прав

---

47 Ремнев А.В. Камчатка в планах Муравьева-Амурского // Исторический ежегодник. 1999. Омск, 2000.

48 РГИА. Ф. 1409. Д. 6923 Л. 10.

ознакомиться с этими любопытными краями»<sup>49</sup>. В таких оценках были четко видны два важных момента: во-первых, упрек петербургским политикам, которые не осознают значение тихоокеанского побережья для России. Во-вторых, акцент внимания на то, что региональные власти могли бы быть более осмотрительными в силу их осведомленности. В последнем заявлении была подчеркнута идея о необходимости Петербургу не только более чутко воспринимать мнение местных властей, но и передать им часть политических полномочий.

Учитывая ограниченные военные и экономические ресурсы, роль России на тихоокеанском побережье должна ограничиваться задачами стратегической обороны. Основными причинами активизации дальневосточной политики и возвращения России Приамурского края были следующие. Во-первых, это были перспективы развития Восточной Сибири, которые Н. Н. Муравьев связывал с установлением удобного сообщения с Тихим океаном. А во-вторых, возрастающие угрозы со стороны европейских держав в регионе могли бы угрожать интересам России не только на Дальнем Востоке, но и представлять опасность для Восточной Сибири. Овладение Амуром может дать англичанам прекрасную возможность расширить свои границы во внутренние провинции Китая. Чтобы предотвратить это и сохранить позицию России в регионе, Н. Н. Муравьев предложил разместить в устье Амура русскую крепость, равно как и в Петропавловском порте на Камчатке. Тем самым, он утверждал, «было бы обеспечено для России владение Сибирью и всеми неисчерпаемыми ее богатствами...»<sup>50</sup>. Н. Н. Муравьев предполагал, что захват всего левого берега Амура и организация плавания вдоль него может занять много времени и зависеть от отношений с Китаем и создания новой границы. Но необходимо спешить, утверждал он, пока англичане не опередили нас. Одновременно с укреплением оборонительной способности Камчатки он предложил занять устье Амура и прилегающей части Сахалина, хотя и с такими же

---

49 Цит. по: Ремнев А.В. Камчатка в планах Муравьева-Амурского // Исторический ежегодник. 1999. Омск, 2000.

50 Цит. по: указ.соч.

неудобствами связи и снабжения, как в случае Камчатки. Он заявил о срочности такой меры.

Порт, созданный на Амуре, должен быть подкреплён не только созданием здесь впечатляющей военной силы, но и крестьянской колонизацией путем создания регулярного пароходного сообщения по Амуру.

В то же время становилось понятно, что, несмотря на территориальную целостность Российской империи, надежные наземные сообщения между Сибирью через Охотск с Камчаткой не могут быть установлены. Чтобы воспользоваться одним имперским пространством для укрепления позиций на Дальнем Востоке, а этой возможности не имела ни одно европейское государство, внимание правительства неизбежно обратилось к Амуру. В поддержку этого желания четко звучали геополитические мотивы. Однако, защищая свою позицию, Г. И. Невельской считал абсолютно безнадежным тратить свои средства и ресурсы на Камчатку, в чем его взгляды значительно отличались от взглядов Н. Н. Муравьева. В этом подходе Г. И. Невельской был не один. В данном случае также существенно замечание другого современника А. М. Линдена, считавшего, крупной ошибкой оживить тот район, который, по его словам, был обречен на запустение<sup>51</sup>.

Очевидно, у Н. Н. Муравьева были более амбициозные планы, и он собирался действовать в двух направлениях: на севере и юге Дальнего Востока. В обосновании нового курса по Дальневосточной политике, предложенной Н. Н. Муравьевым преобладали военные и политические цели

Поэтому России не так были принципиально важны новые земли на востоке, которые тогда не нужны ей были для колонизации, на что указывал сам Н. Н. Муравьев, утверждая, что «единственной целью наших предприятий в этой стране может быть обладание рекой Амуром, какая бы ни была почва земли на левом ее берегу»<sup>52</sup>. Хотя он пытался использовать все аргументы и продолжал с уверенностью объяснять: «Камчатка, во всех

51 Ремнев А.В. Камчатка в планах Муравьева-Амурского // Исторический ежегодник. 1999. Омск, 2000.

52 Барсуков И. П. Граф Н. Н. Муравьев-Амурский. Т. II. 1891 г. С. 215

отношениях, подробно мною исследованных, представляет все условия, необходимые для увеличения народонаселения и для распространения скотоводства и хлебопашества»<sup>53</sup>.

По его словам, это позволит создать жизнеспособную базу на северо-востоке России. Н. Н. Муравьев рассчитывал на экономическое развитие Охотско-Камчатского края, развитие сельского хозяйства, садоводства, рыболовства и китобойного промысла, отметив, что «природа ни в чем не отказала Охотскому морю, оставалось только приложить руку и знание человеческое, между тем множество иностранных китобойных судов, там плавающих, не могли этого не замечать, равно как бессилия и равнодушия нашего в этой стороне, как будто в чужом для нас владении»<sup>54</sup>.

Важную роль, по его мнению, при правильной формулировке вопроса, может сыграть в регионе Российско-Американской компанией.

Россия должна создать «в Охотском море и Авачинской губе» самый мощный в регионе флот после установления новой границы с Китаем и организации регулярных сплавов по Амуру. Этот флот должен превосходить все имеющиеся здесь военно-морские силы других держав, это и будет обеспечивать твердые позиции России на Тихом океане.

В то же время он особенно обращал внимание на изменившуюся политическую ситуацию в регионе, указывая на появление французов и англичан на Сандвичевых островах, китайские события 1840-х гг., открытие золота в Калифорнии и китобойного промысла в Охотском море. Он считал взгляды московских политиков на этот регион безнадежно устаревшими и надеялся, что Николай I «давно уже смотрит на Камчатку не петербургским глазом»<sup>55</sup>.

Примечательно, что Н. Н. Муравьев начал свою деятельность на новом посту, совершив поездку на Камчатку, которую не совершил не только ни один из его предшественников на посту генерал-губернатора, но даже один

---

53 РГА ВМФ. Ф. 410. Д. 169. Л. 2

54 Струве Б.В. Воспоминания о Сибири: 1848 - 1854 гг. / Б.В. Струве. - СПб.: Типография Товарищества «Общественная польза», 1889.

55 Барсуков И. П. Граф Н. Н. Муравьев-Амурский. Т. I., 1891 г. С. 221.

иркутский губернатор не заезжал так далеко. Он понимал, что в условиях уже ставшего обычным невнимания Санкт-Петербургских властей (подкрепленных авторитетными мнениями известных исследователей) к этому краю ему потребуются веские аргументы, одним из которых стало утверждение: «я сам видел, я лично убедился».

Лично ознакомившись с положением дел в Охотско-Камчатском регионе, Н. Н. Муравьев решительно отказался сохранить главный дальневосточный порт России в Охотске, положив конец длительной дискуссии по этому вопросу. Еще в сообщении от 26 сентября 1849 г. в Главный военно-морской штаб Н. Н. Муравьев напомнил, что переписка насчет Охотского порта велась с 1736 г. В 1845 г. восемь штаб-офицеров ответили, что Охотский порт совершенно непригоден. По мнению Г. И. Невельского, вопрос о порте Охотска был затруднен российско-американской компанией, которая имела преимущество иметь собственный торговый пост возле государственных учреждений и использовать портовые здания и дорогу от Охотска до Якутска, которая была Организованный за счет казны. Хотя правители Охотской фактории российско-американской компании также указали на неудобства Охотского порта. И только благодаря влиянию российско-американской компании, назначенной в 1840 г. главой Охотской фактории Российско-Американской компании В. С. Завойко<sup>56</sup> (женатому на племяннице барона Ф. Врангеля, председателя Главного правления Российско-американской компании), компания все-таки решила в 1845 г. перевести свою факторию в Аян, который впоследствии был преобразован в государственный порт и за счет казны начал строительство дороги от него до Якутска<sup>57</sup>. Хотя в дополнение к расточительным расходам, по мнению Г. И. Невельского, который был против этого плана, у Аяна также было отрицательное значение, что он выглядел как альтернатива Амуру и «служило поводом людям, не сочувствовавшим амурскому делу, представлять императору, будто Аян составляет все, что только нам можно

56 Ремнев А.В. Камчатка в планах Муравьева-Амурского // Исторический ежегодник. 1999. Омск, 2000.

57 Там же.

желать на берегах отдаленного нашего востока»<sup>58</sup>. Однако Н. Н. Муравьева Аян тоже не устроил, и он предложил перенести порт на Камчатку в Авачинскую губу.

Н. Н. Муравьев решил сосредоточить основное управление Охотско-Камчатского края в Авачинской губе, особенно акцентируя внимание на следующем: «... не в Петропавловском порте, а в Авачинской губе; ибо, при распространении там флота нашего, займутся и другие пункты в этой губе, укрепится вход во всю эту губу, и флаг наш встретит пришельцев на первых высотах Авачинской губы»<sup>59</sup>.

Н. Н. Муравьев был серьезно обеспокоен не только выбором места порта, но и надежным сообщением с ним, планируя организовать регулярное пароходное сообщение Камчатки с берегами Охотского моря и предлагая в ближайшем будущем (в течение 10 лет) переместить туда до 3000 семей русских фермеров. Н. Н. Муравьев надеялся на успех развития аграрного сектора на Камчатке, который мог бы создать свою собственную продовольственную базу там<sup>60</sup>. Он также распорядился укрепить Петропавловский порт, планируя разместить здесь в будущем до трехсот крупнокалиберных орудий, выкопать канал для гребных судов и канонерских лодок, чтобы флотилия могла иметь дополнительный выход из Авачинской губы. «Во всяком случае, писал он, я смею думать, что в Камчатке и Охотском море нам должно иметь военные средства, соответственные тем, которые имеют англичане у Китайских берегов и Сандвичевых островов»<sup>61</sup>.

Тем временем летом 1850 г. необходимо было спешно отправить два фрегата и транспортный корабль из Кронштадта в Охотское море, которым хорошо бы взять «крепостную артиллерию для Петропавловска вместо балласта».

Николай I, по-видимому, был доволен результатами поездки Н. Н. Муравьева на Камчатку. Об этом свидетельствует быстрое

---

58 Цит. по: указ. соч.

59 Барсуков И. П. Граф Н. Н. Муравьев-Амурский. Т. I, 1891 г. С. 243.

60 Сафронов Ф. Г. Русские на Северо-Востоке Азии в XVII - середине XIX в. М., 1978. С. 135-136.

61 Струве Б.В. Указ.соч.

прохождение проектов Муравьева через бюрократические власти Санкт-Петербурга.

2 декабря 1849 г. был издан указ, согласно которому был изменен порядок управления Охотско-Камчатского края, а 10 января 1851 г. было издано постановление о Камчатском крае во главе с военным губернатором, непосредственно подчиненным генерал-губернатору. В то же время Охотский край отошел в Якутскую область<sup>62</sup>. В Охотске остался земский исправник и его помощник, который также занимал пост секретаря окружного управления. Путешествовавший в начале 1850-х гг. по Восточной Сибири И. Д. Булычев описал Охотский округ следующим образом: «Состоит из мелких отдельных обществ под управлением старост и старшин. Письменного производства не ведено по неграмотности жителей, и расправы кончаются словесно или оставляются до годичного приезда члена земского управления»<sup>63</sup>. Дорога из Якутска теперь шла не в Охотск, а в Аян. А почтовое сообщение с Гижигой проводилось один раз в год, когда почта отправлялась из Охотска на Камчатку.

Н. Н. Муравьев надеялся, что реализация его плана укрепит присутствие России в Азиатско-Тихоокеанском регионе, усилит оборону восточных границ империи, а порт Петропавловска станет центром основных российских военно-морских сил в Тихом океане.

Предлагая В. С. Завойко пост губернатора Камчатки, Н. Н. Муравьев уделил особое внимание его независимости, неограниченной сложными бюрократическими учреждениями и правилами, предоставив ему возможность действовать «так же свободно в хозяйственном отношении, как он ныне действует в Аяне под ведением Американской Компании»<sup>64</sup>. Постановление о Камчатской области, подготовленное Муравьевым, содержало только «что необходимо для напечатания», и было дополнено инструкцией генерал-губернатора к В. С. Завойко. Н. Н. Муравьев

---

62 Полное собрание законов Российской империи. 1-е собрание. СПб., 1830 (далее ПСЗРИ). Т. 3. № 594.

63 Булычев И. Д. Путешествие по Восточной Сибири. СПб., 1856. Ч. I. С. 75.

64 Барсуков И. П. Граф Н. Н. Муравьев-Амурский. Т. I., 1891 г. С. 219.



категорически возражал против того, чтобы Камчатская область была подчинена общим правилам, полагая, что «значило бы все дело испортить и лишние расходы только развести»<sup>65</sup>. Необходимо повышать статус местного начальника, предоставляя ему права военного губернатора, спасая губернатора Иркутска от опеки и помещая его в иерархическую зависимость непосредственно от генерал-губернатора. Впервые здесь Н. Н. Муравьев предложил отойти от принципов установленных Сперанским в «Сибирском учреждении» в 1822 г., заявив, что в новом губернаторском управлении нет необходимости в коллегиальных институтах, которые будут не только бесполезны, но и вредны там. Муравьев предложил создать здесь единоличную власть, имеющую высокую степень независимости и, возможно, менее обремененную теми или иными бюрократическими процедурами. Он также настаивал на военном характере администрации, подчеркивая, в частности, что гражданские должностные лица должны быть подсудны там военному суду, поскольку в таком отдаленном крае «недостаточно для чиновников суда гражданского»<sup>66</sup>.

В. С. Завойко хорошо знал тяжелое наследство, которое ему досталось.

Необходимо принять срочные меры, чтобы упорядочить военную организацию, укрепить обороноспособность полуострова. Все это требовало серьезных затрат и понимания со стороны администрации Санкт-Петербурга и Иркутска.

В конце 1850 г. - начале 1851 г. Комитет министров рассмотрел вопрос о переселении на Камчатку 3000 душ, что значительно увеличило бы местное русское население<sup>67</sup>. Поселенцы должны были находиться вблизи Авачинской губы и в окрестностях Большерецка основных базах на Камчатке. Однако эта мера не была реализована, как и многие другие, несмотря на план, подробно разработанный губернатором Камчатки<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> Барсуков И. П. Граф Н. Н. Муравьев-Амурский. Т. I., 1891 г. С. 243.

<sup>66</sup> Ремнев А. В. Камчатка в планах Муравьева-Амурского // Исторический ежегодник. 1999. Омск, 2000. 67 РГИА). Ф. 1263. Д. 199. Л. 31.

<sup>68</sup> Сафронов Ф. Г. Русские на Северо-Востоке Азии в XVII - середине XIX в. М., 1978. С. 135-136.

Подготовившись к новому месту службы, из Аяна в феврале-марте 1850 г. он написал Н. Н. Муравьеву о его беспокойстве по поводу морального уровня флотских офицеров и чиновников, которые участвовали в поборках с купцов и местных жителей. Его также раздражали формальные ограничения его полномочий в отношении должностных лиц, назначение и увольнение которых зависело от властей Санкт-Петербурга. Однако он не имел особого уважения к законам. Такое поведение роднило его с Н. Н. Муравьевым, который больше всего боялся «стать слепым исполнителем буквы закона»<sup>69</sup>. Поэтому, руководствуясь «пользой службы», В. С. Завойко решил не дожидаться разрешения центральных властей и самостоятельно распоряжаться своими финансовыми ресурсами. Это не могло не вызвать жалобы из центра, которые не могли терпеть финансовую независимость местных властей, где бы они ни находились. Для рассмотрения несанкционированных финансовых действий военного губернатора Камчатки был создан специальный комитет. На стороне В. С. Завойко стоял полковник С. О. Бурачек, который представил свое особое мнение в комитет. Он отметил, что новому губернатору Камчатки удалось многое сделать, несмотря на «беспомощность начальника в стране пустынной и отдаленной от центра всяких источников, великую тесноту форм отчетности, прежде всего требующей разрешения на все и строго возбраняющей всякое начинание»<sup>70</sup>. С. О. Бурачек стремился защитить независимость местных властей, которые в таком отдаленном регионе должны неизбежно действовать решительно, независимо от обычных процедур отчетности. Эта независимость должна быть обеспечена здесь не только из Санкт-Петербурга, но и иркутских властей. В то же время он предложил организовать местный контроль в духе административной системы, предложенной М. М. Сперанским для Сибири. С. О. Бурачек понимал, что Камчатке не нужна сложная административная структура. Поэтому он считал возможным создать постоянный совет при губернаторе Камчатки, в который

---

69 Барсуков И. П. Граф Н. Н. Муравьев-Амурский. Т. I, 1891 г. С. 472.

70 РГА ВМФ. Ф. 410. Д. 315. Л. 105.

войдут: старшие чины Петропавловского порта, а также чиновник из Государственного контроля и попечителей из Сената и Синода. Представителю Сената могут быть назначены обязанности как губернского прокурора, так и жандармского офицера. Однако никаких выводов не было сделано, хотя 18 сентября 1853 г. Адмиралтейский совет предоставил губернатору Камчатки более широкое право в чрезвычайных случаях использовать деньги, выделенные Министерством моря, и перераспределить их по статьям расходов<sup>71</sup>.

Несмотря на все трудности, под руководством В. С. Завойко Камчатка начала возрождаться. В 1852 г. в Петропавловске-Камчатском уже было 1593 человека<sup>72</sup>. Чтобы подавить контрабандистов и китобоев с побережья Камчатки, был отправлен корвет «Оливуца», 20 пушек были доставлены в Петропавловск, а количество морских экипажей Камчатки было увеличено. Позиция Камчатки, по мнению В. А. Римского-Корсакова, может быть серьезно усилена при вступлении Амура, на котором можно будет обеспечить надежное снабжение продовольствием всего Охотско-Камчатского края. По словам Г. И. Невельского, вплоть до Крымской войны, Н. Н. Муравьев считал, что основным российским портом на Дальнем Востоке должен быть Петропавловск, признавая только вспомогательную важность владения устьем Амура<sup>73</sup>.

Трансформация управления в Охотске и Камчатке была важна не только для этого региона. Это был первый опыт реформы для нового генерал-губернатора Восточной Сибири, который обозначил основные принципы административной структуры в других восточных регионах. Во время посещения Охотско-Камчатского края В. А. Римский-Корсаков очень симпатизировал Н. Н. Муравьеву и не стеснялся самых превосходных эпитетов в его похвалах. Но главное качество, на которое он специально указывал им, - это возможность окружить себя полезными и активными

---

71 РГА ВМФ. Ф. 410. Д. 315. Л. 184.

72 Сафронов Ф. Г. Русские на Северо-Востоке Азии в XVII - середине XIX в. М., 1978. С. 198.

73 Невельской Г. И. Подвиги русских морских офицеров на крайнем востоке России. 1849-1855. М., 1947. С. 188.

сотрудниками, с которыми генерал-губернатор мог распоряжаться с большой пользой. Привлеченные к краю открытых перспектив, эти новые люди буквально разбудили край. В. А. Римский-Корсаков писал, что порт Петропавловск уже давно, вместе с Камчаткой был для России, «чем-то вроде отрезанного ломтя, мало обращал на себя внимания властей и был в военном отношении так слаб, что не мог своими средствами справиться с китобоями»<sup>74</sup>. Теперь пришло время обратить внимание на порт Петропавловск, который он называет «одним из лучших в мире».

Однако мечты о будущем Камчатки совпали с новыми тенденциями, которые быстро стали доминирующими на крайнем востоке России. В то же время, с преобразованиями в Охотско-Камчатском крае, Н. Н. Муравьев запланировал летом 1850 г. установить пост и порт в устье Амура, для чего он попросил предоставить ему в распоряжение Г. И. Невельского<sup>75</sup>, предоставив ему те же привилегии, которыми пользовались начальники Охотского Порта и Камчатки. В секретном рапорте в 1850 г. военному министру Н. Н. Муравьев даже предлагает создать здесь новую область, в которую войдут Аян, Удский край и все морское побережье к востоку от линии китайских владений. Управление таким регионом могло быть поручено морскому штаб-офицеру или адмиралу с подчинением сухопутных и морских команд, а также кораблей, которые находятся здесь. Центром новой области Н. Н. Муравьев предложил сделать гавань в заливе де-Кастри с ее переименованием в Александровскую. Вероятно, в то время он был готов во главе ее поставить Г. И. Невельского, в котором очень нуждался и характеризовал в письмах к морскому начальству. До сих пор это полностью соответствовало доктрине двух направлений дальневосточной политики, хотя южное направление быстро становится преобладающим, несмотря на возможные политические осложнения.

С конца 1850 г. письма В. С. Завойко к Н. Н. Муравьеву имеют новую тему: Камчатка и Амур. В. С. Завойко понимает, что все его планы по

---

74 Римский-Корсаков В.А. Балтика-Амур // Хабаровск, «Хабаровское книжное издательство», 1980. С. 195.

75 Ремнев А.В. Камчатка в планах Муравьева-Амурского // Исторический ежегодник. 1999. Омск, 2000.

лучшему расположению северо-восточной окраины отодвинуты на второй план. Он видит, что его деятельность здесь лишена прежней перспективы, намекая, что он не останется дольше пяти лет на Камчатке, понимая, как он сам сказал, «за неимение средств толку воду»<sup>76</sup>. Пессимистические заметки продолжают преобладать в других его письмах. Он признает, что с низкими зарплатами и высокими ценами офицерам и чиновникам «трудно прожить без спекуляций», что как американцы, так и российские купцы продолжают безнаказанно грабить регион, а губернатор не имеет возможности улучшить ситуацию. Это заставляет его быть снисходительным «до нельзя» и «служба нейдет»<sup>77</sup>, не имея морального права «взыскивать с чиновников службу». Они, в свою очередь, не имея основательного воспитания, обманутое в надеждах, вынуждены «или воровать, или спекулировать, или пить».

Конкуренция между Амуром и Камчаткой была не в пользу последней. Оппонент В. С. Завойко Г. И. Невельской продолжал настаивать на ошибочности мнения о том, что Камчатка представляет для России основательную ресурсную базу на Дальнем востоке. Он опровергал мысль о том, что для подкрепления Камчатки стоит только занять какой-нибудь из островов для поставки продовольствия. С учетом решения амурского вопроса, он предсказал, что Петропавловск и Аян не смогут сыграть ожидаемую роль, а издержки для них будут не только напрасными, но и вредными.

Несмотря на героическую оборону в 1854 году Петропавловска от англо-французской эскадры<sup>78</sup>, внимание центральных и местных властей окончательно переориентировалось на Амур. Хотя Н. Н. Муравьев все еще надеялся, что сможет действовать как на Камчатке, так и на Амуре. Ему было трудно расстаться со своими надеждами возродить Камчатку и превратить ее в северный форпост российского влияния в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Стало ясно, что невозможно развивать дальневосточную политику в

---

76 Ремнев А.В. Камчатка в планах Муравьева-Амурского // Исторический ежегодник. 1999. Омск, 2000. С. Д. 26. Л. 34.

77 РГА ВМФ. Ф. 191. Оп. 1. Д. 26. Л. 38-39.

78 См.: Степанов А.А. Петропавловская оборона. Хабаровск, 1954.

двух направлениях на севере и на юге, учитывая нехватку средств, которые были доступны. Кроме того, новые перспективы были открыты к югу от устья Амура, русские моряки, несмотря на настороженные предупреждения из Петербурга, стремились найти более удобный порт на побережье Тихого океана. Неблагоприятные военные обстоятельства диктовали другие решения. Войска и корабли из Петропавловска были решено уйти, а вместе с ним полуостров также покинул гражданские власти, оставив там только исправника с небольшим штабом чиновников, размещенных в так называемых малолюдных районах Сибири, и почтовую контору. После короткого пробуждения Камчатка и Охотская область снова впали в длительную летаргию.

Еще весной 1854 г. Н. Н. Муравьев отправил М. С. Волконского с особой миссией в Аян с инструкциями по осмотру того, как идет движение по устройству и заселению Якутско-Аянского тракта, и о возможной встрече в Аяне с американским командором Перри, надеясь что после Японии он посетит российское побережье. Н. Н. Муравьев надеялся на сближение с Америкой в связи с неизбежным военным столкновением на Дальнем Востоке с Англией. Но Перри не приехал в Аян. Вскоре Н. Н. Муравьев, ввиду высоких издержек и безнадежности, отказался продолжать заселение Якутско-Аянского тракта, несмотря на то, что ему было трудно в свое время защищать это решение в Санкт-Петербурге<sup>79</sup>. Теперь его основное внимание было уделено подготовительному сплаву на Амуре.

Крымская война продемонстрировала уязвимость позиций России в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Возникла настоятельная необходимость в новой корректировке политики на Дальнем Востоке. Если первоначально возвращение Амура было связано с защитой и продовольствием Охотско-Камчатского края, то вскоре Амур из средств превратился в самоцель, определяя новый вектор действий правительства. Однако снабжение

---

79 Барсуков И. П. Граф Н. Н. Муравьев-Амурский. Т. I., 1891 г. С. 356-357.

Камчатки отходило на второй план, вместе с надеждами на морское будущее России в этом регионе.

Казалось бы, позиция Г. И. Невельского одержала победу. Правительство признало южное направление дальневосточной политики не только первостепенным, но и единственным. Однако при том понимании, что северо-восточное направление дальневосточной политики больше не имеет перспектив, многих современников, а затем и историков, начинает удивлять охлаждение отношений между Н. Н. Муравьевым и Г. И. Невельским<sup>80</sup>. С переводом вооруженных сил с Камчатки на Амур, главное местное руководство в крае было поручено не ему, как ожидалось, но с В. С. Завойко. Вероятно, Н. Н. Муравьеву нужно было найти подходящее место для В. С. Завойко, чтобы компенсировать провал с Камчатским планом. В то же время несомненные успехи Амурской экспедиции и реализованных прогнозов Г. И. Невельского могли бы смутить амбиции Н. Н. Муравьева. Привыкший к безусловному послушанию его окружения, он не мог долго терпеть такого независимого и самостоятельного человека, как Г. И. Невельской. Кроме того, по официальным правилам В. С. Завойко имел формальные преимущества перед Г. И. Невельским, получившим звание контр-адмирала только 25 августа 1854 года<sup>81</sup>.

Но были и неофициальные причины. В январе 1855 г. в ответ на жалобы Г. И. Невельского насчет российско-американской компании, Н. Н. Муравьев занял пассивную позицию, предпочитая не торопиться, чтобы разобраться на месте, выяснить все обстоятельства у В. С. Завойко и даже осудить чрезмерную активность Г. И. Невельского. В таких действиях М. И. Венюков пытался найти более глубокий смысл и считал, что разрыв с Г. И. Невельским и напряженные отношения генерал-губернатора со многими моряками вызван желанием последних укрепить приоритетное

---

80 Ремнев А.В. Камчатка в планах Муравьева-Амурского // Исторический ежегодник. 1999. Омск, 2000.

81 Там же.

положение флота на Дальнем Востоке и отстаивать здесь свою ведомственную независимость<sup>82</sup>.

Вначале было принято решение о назначении управление Камчатского военного губернатора В. С. Завойко в Николаевске-на-Амуре, передав ему дела и штат упраздняемой Амурской экспедиции. Ход развития военных и политических событий поставила новые цели, изменили общую ситуацию в регионе и призвали к усилению имперского присутствия там. Но В. С. Завойко оставался на Дальнем Востоке ненадолго. Поначалу увлеченный на Камчатку Н.Н. Муравьевым, он стал тяготиться своей службой в крае и вскоре покинул его<sup>83</sup>. Очевидно, это было не просто разрушенное здоровье. В. С. Завойко не разделял чрезмерно оптимистичные взгляды на Амур, которые охватили большинство из окружения Н.Н. Муравьева.

К середине XIX в., когда стало очевидно, что в ближайшем будущем Россия не сможет создать мощный Тихоокеанский флот, преобладала континентальная концепция имперской политики на Дальнем Востоке. С переориентацией внимания правительства с северо-востока на юг российско-китайские отношения вышли на первый план, важную роль в них стали играть Амурская и Уссурийская области. Уже в 1853 г. Н. Н. Муравьев, предсказывая укрепление власти Соединенных Штатов, начал утверждать, что со временем они преуспеют в Тихом океане и нужно привыкнуть к мысли о том, что «что рано или поздно придется им уступить Северо-Американские владения наши»<sup>84</sup>, что необходимо быть готовым компенсировать эти потери за счет территориальной экспансии империи на Дальнем Востоке. Н. Н. Муравьев был не против расширить границы империи за счет Монголии и Маньчжурии, проложив над ними протекторат.

Россия, по его мнению, способна и обязана доминировать на азиатском побережье Восточного океана, отомстить Амуру и Дальнему Востоку «за все

---

82 Венюков М. И. Путешествия по Приамурью, Китаю и Японии. Хабаровск, 1970.

83 Ремнев А.В. Камчатка в планах Муравьева-Амурского // Исторический ежегодник. 1999. Омск, 2000

84 Барсуков И. П. Граф Н. Н. Муравьев-Амурский. Т. I., 1891 г. С. 323.



то, что она терпит от Запада»<sup>85</sup>. Стало ясно, что Россия должна вернуться на азиатский континент, превратив вектор имперской экспансии с северо-востока на юго-восток, удерживая морские силы, ответственные за защиту российских границ и поддержку действий правительства на суше. Только усилившись на континенте, заселяя новые земли, создав мощный военный и экономический потенциал на Дальнем Востоке, Россия сможет вернуться к активной военной и коммерческой морской политике. Присоединение Амурской области выглядело в правительственной идеологии как возвращение потерянных русских земель, насильственно захваченных в XVII в. у России. Это была не только политика восстановления исторической справедливости, но и триумф новых оснований в отношениях России с соседними азиатскими странами, прежде всего с Китаем. Россия ставила цель утвердить свои позиции на континенте, получить выгодные стратегические территории и пути выхода в океан, способные обеспечить будущий успех имперской экспансии в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Это была политика, направленная на будущее, для которой было бы целесообразно пойти к жертвам, неоправданным к настоящему моменту. Морским силам теперь была придана явно вспомогательная роль, что не могло не отразиться на кадровых назначениях. Охотско-Камчатский край был принесен в жертву новому политическому курсу и оставлен в середине XIX в.

В 1870-х гг. пытались разработать комплексный подход к установлению административных границ всей Азиатской России.

Особым этапом в его развитии стала работа межведомственной комиссии под председательством А.И. Деспот-Зенович (1873-1874 гг.). Благодаря работам знаменитого путешественника, полковника М. И. Венюкова был поставлен вопрос об основных принципах определения административных границ и объема полномочий местного высшего

---

<sup>85</sup> Барсуков И. П. Граф Н. Н. Муравьев-Амурский. Т. I, 1891 г. С. 478.

управления. Но комиссия А. И. Деспот-Зенович не смог преодолеть ведомственные разногласия.

Основные противоречия были выявлены при обсуждении вопросов, связанных с управлением дальневосточными регионами.

Серьезные изменения на административной карте Сибири произошли только в 1880-х гг. 18 мая 1882 г. Западно-Сибирское генерал-губернаторство было упразднено, но передача Тобольской и Томской губерний непосредственно в министерства не означала ослабления местного самоуправления. Губернаторы не только сохранили прежние права, но и получили возможность их расширить.

16 июня 1884 года был сформировано генерал-губернаторство Приамурского в составе Забайкальской, Приморской, Амурской областей и Владивостокского военного губернаторства, а в 1887 г. Восточно-Сибирское генерал-губернаторство было переименовано в Иркутское.

Задачи административного устройства Сибири оказались тесно связаны с общими проблемами децентрализации управления императорскими окраинами. Отчасти передача власти из центра в регион была уступкой требованиям местного высшего управления, настаивая на необходимости создания сильной и независимой власти в регионе. Последнее заключалось в повышении эффективности местного самоуправления. Расхождение как в центре, так и в области взглядов на уровне и перспективах развития различных регионов Сибири по формам региональной управленческой иерархии привело к появлению многочисленных проектов административно-территориальной реорганизации Сибири и прилегающих территориях.

В середине 1850-х гг. возникла социально-политическая тенденция сибирской интеллигенции, получившей название областничества. областническая идея представляла собой сложное сочетание российских социальных проектов, ориентированных на Сибирь с западными доктринами, из которых целенаправленный отбор того, что могло бы соответствовать чаяниям сибирских областников, создать собственную доктрину о путях

регионального развития Сибири. Вливаясь в чувства возникающего сибирского патриотизма, областники творчески обрели современные федеративные и колониалистические теории, заложив основы регионализма не только как влиятельную социальную тенденцию, но и как особый научный тренд. Политический аспект регионализма проявляется, прежде всего, в признании политического или социально-экономического неравенства, но в потенциале и стремлении к автономии или даже к изоляции государства.

Сибирские областники 1890-х гг. рассматривали Сибирь как колонию. В то же время они четко выделяли процесс колонизации (поселения и развития) региона и колониальной политики царского правительства.

Основным проявлением колониального статуса региона в это время сторонники движения видели в штрафной колонизации (ссылке) и административного произвола приезжих чиновников. Эти обстоятельства привели к сведению на нет многих положительных факторов в процессе колонизации (отсутствие крепостного права, земли, терпимости, свободе передвижения) и вызвало отставание экономического развития края по сравнению с колониями европейских государств (США, Канада, Австралия). Главным следствием трехсотлетнего процесса развития региона русскими и их взаимодействия с аборигенами, по мнению региональных ученых, было формирование нового этнографического населения.

Сибирь в последней четверти XIX в., по мнению сторонников областничества, в отличие от Европейской России, еще не встала на путь рыночных (капиталистических) отношений и столкнулась с выбором возможного варианта экономического развития. Выбор был не в пользу капитализма. Будущее региона было связано с крестьянским земельным сообществом. Сибирь, по их мнению, была рай для мужиков. Развивая эту позицию, сторонники направления продолжали рассматривать капитализм как явление, искусственно навязанное правительством<sup>86</sup>. Предпочтение было отдано ремеслу и кооперации.

---

86 РГА ВМФ. Ф. 410.

Надежды на реализацию своей программы социально-экономического развития Сибири лидеры областничества связывали с предоставлением населению «полных гражданских прав». Это означало введение земства, нового общественного суда, распространение образования, гарантии личности и «лучшее общественное существование»<sup>87</sup>. Среди этого набора требований земство было основным, которое в тесном союзе с администрацией заключалось в реализации запланированной программы реорганизации сибирского общества.

В конце XIX - начале XX в. сторонники областничества, наконец, сформировали взгляд на Сибирь как колонию в экономическом и политическом плане.

28-29 августа 1905 г. в Томске состоялся незаконный конгресс Сибирского областного союза. Его основная цель состояла в том, чтобы объединить основные политические группировки на областнических лозунгах. В утвержденном документе «Основные положения Сибирского областного союза» подчеркивалось следующее. Формируя неотделимую часть России, участвуя в равной степени с другими территориями России в общей системе государственного управления на основе народного представительства, Сибирь, как по своим историческим, географическим, этнографическим и социально-экономическим условиям, так и по местным коммерческим, промышленным и сельскохозяйственным интересам представляет собой обособленную область. Исходя из тезиса о том, что каждая область имеет право на самоуправление, было заявлено, что Сибирь в силу указанных условий и интересов, нуждается в организации регионального самоуправления в форме сибирской областной Думы, которая самостоятельно решает все местные потребности и проблемы экономического, социально-экономического, образовательного характера. В ведение Думы было предложено передать:

---

87 Венюков М. И. Путешествия по Приамурью, Китаю и Японии. Хабаровск, 1970.

- бюджетное право;
- образование;
- социальную безопасность;
- пути сообщения и тарифы;
- народное здравоохранение;
- управление и владение всеми землями области, составляющими часть государственного фонда с лесами, водными и полезными ископаемыми;
- определение порядка землепользования в согласовании с переселенческим вопросом;
- инородческий вопрос.

С этими положениями были согласны местные организации крупных политических партий и беспартийные общественные формирования, такие как Иркутский торгово-промышленный союз. Движение начало претендовать на роль надпартийного института, выражая интересы всего населения Сибири. Расхождения между сторонниками сибирского федерализма в рассматриваемое время шли по пути представлений о Сибири как о целостной самоуправляющейся системе территорий. Таким образом, иркутские областники, объединившиеся с либералами из местного «Союза союзов», создали особую комиссию для разработки положения о введении земства в Сибири.

После революции 1905-1907 гг. основные усилия областников сосредоточились на создании в регионе земских учреждений. Однако после отклонения Государственным советом 5 мая 1912 г. законодательного предложения Государственной Думы о земском самоуправлении в Сибири они прекратили организованные мероприятия до 1917 г. На данном этапе усилия областников были сосредоточены на работе в отделах «Общества изучения Сибири и улучшения ее быта» и местных отделениях Русского географического общества. Во время Первой мировой войны областники активно работали с местными отделами Всероссийского союза городов для

продвижения своих идей. В областничество входили сравнительно небольшие группы интеллектуалов в Томске, Красноярске, Иркутске.

Важнейшими мерами, по которым правительство намеревалось радикально изменить ситуацию в Сибири и ее место в России, было строительство Транссибирской магистрали и тесно связанное с ней сельскохозяйственное освоение края. Оно осуществлялось благодаря государственной организации переселенческого дела. Более того, строительство Транссибирской магистрали лежало в русле основного течения глобального развития второй половины XIX в. Для координации деятельности правительства по строительству Транссибирской магистрали и развития всего макрорегиона в конце 1892 г. в столице был учрежден специальный орган управления - Комитет Сибирской железной дороги. Председателем Комитета Сибирской железной дороги стал будущий император Николай II и его члены - председатель Комитета министров, министры финансов, внутренних дел, связи, военный и государственный контролер, управляющий морским министерством. Министры юстиции, иностранных дел, а также Иркутское, Приамурское и Степное генерал-губернаторства часто приглашались на заседания Комитета Сибирской железной дороги.

Более 10 лет в Комитете Сибирской железной дороги, который, благодаря личному руководству им, сначала от наследника до престола, а затем от самого императора, а также исключительным полномочиям, была сконцентрирована высшая государственная власть по управлению макрорегионом. Комитет без преувеличения стал «государством в государстве». Он быстро решал стратегические задачи развития Сибири, быстро находил необходимые финансы, мобилизовал материальные и человеческие ресурсы. Впервые в истории Сибири в России макрорегион получил крупные государственные инвестиции. Создание чрезвычайного административного органа позволило построить Транссибирскую магистраль в кратчайшие сроки и значительно увеличить плотность населения Сибири.

Другим важным проектом модернизации была губернская реформа, реализованная в Сибири в 1895 г., то есть на 8 лет раньше, чем на европейской территории империи. В каждом регионе под председательством губернатора было учреждено губернское управление, общее в состав которого входили вице-губернатор, а также первые руководители главных губернских учреждений: управляющий казенной палатой, управляющий государственными имуществами, председатель губернского суда, губернский прокурор и др. Благодаря учреждению губернских управлений у губернаторов Сибири появилась возможность увеличить свое влияние на основные структуры управления и добиться большей согласованности местных административных органов.

С 1909 г. членами общих присутствий губернских управлений были также заведующие переселенческим делом в губернии. Кроме того, губернские управления были наделены правами и обязанностями, которые в Европейской России несут органы дворянства и земства, которые отсутствовали в Сибири. В результате функции и структура губернских учреждений в Европейской России и Сибири значительно варьируется. Некоторые специальные губернские учреждения в Сибири не существовали, но их обязанности выполнялись общим губернским управлением. В то же время в европейской части страны отсутствовали важные органы, такие как переселенческие управления, которые, помимо их прямых обязанностей, также участвовали в дорожном строительстве, в больничных и школьных делах. В результате объем власти и ответственности среди сибирских губернаторов было больше, чем у их коллег в центральной части России.

Следовательно, некоторые меры царизма в конце XIX и начале XX вв. по совершенствованию государственного управления Сибирью лежали в соответствии с общими имперскими нововведениями, хотя они были выполнены с запаздыванием или раньше времени, другие стояли обособлено и были отражением местной специфики. Создание Комитета Сибирской железной дороги и органов переселенческого управления царское

правительство показало, что оно способно на решительные нестандартные шаги, которые быстро и положительно повлияли на развитие как Сибирского региона, так и России в целом.

Таким образом, система регионального управления в Сибири существовала до Февральской революции 1917 г. Однако в начале XX в. в Сибири, если не все, почти все принадлежало казне и Кабинету Его Императорского Величества. Государственными были не только суд, полиция и тюрьмы, но также земли, недра, минералы, леса, рудники, железные дороги, больницы и т. д. Следствием общей национализации экономики макрорегиона было недоразвитие его социальной структуры, предпринимателей и людей свободных профессий.

Второй важной проблемой было состояние институтов гражданского общества, которые могли бы участвовать в политической социализации и адаптации граждан, политической коммуникации, агрегировании и формулировании интересов различных групп населения перед государственной властью. Как свидетельствует фактический материал, доступный в специальных исследованиях, в Сибири институты гражданского общества были небольшими и неразвитыми.



## **2. Основные тенденции административно-территориального управления Западной и Восточной Сибири**

### **2.1. Особенности административно-территориального управления Западной Сибирью в XIX – начале XX вв.**

Вопрос изучения Сибири стал наиболее актуальным в современном обществе. Развивающиеся быстрыми темпами процессы глобализации заставляют включаться в мировое сообщество не только страны, но и регионы. Сибирь представляет собой макрорегион, включающий в себя природные и человеческие ресурсы, а также занимающий особую территорию, управление которой имеет ряд преимущественных подходов. В частности, Западная Сибирь является пограничным регионом между западной и восточной частью нашей страны. Чтобы понять особенности управления Западной Сибирью, необходимо углубиться в изучение исторических особенностей формирования исторических подходов.

Разделение Сибири на Западную и Восточную произошло в 1822 г.

Главное управление Западной Сибири в то время было центральным учреждением, которое служило хозяйственной, административной и судебной властью для управления Томской, Тобольской и Омской областями. Это было установлено декретом от 26 января 1822 г. о разделении Сибири на Западную и Восточную. Главное управление Западной Сибири было подчинено Сенату, было в Тобольске. Под юрисдикцией Главного управления Западной Сибири были местные губернские учреждения. Его возглавлял генерал-губернатор, в котором в качестве совещательного органа был утвержден совет из 6 членов, утвержденных императором: 3 из них были назначены из министерств внутренних дел, финансов, правосудия и 3 генерал-губернатором<sup>88</sup>. Все члены совета имели равные голоса, но окончательное решение оставалось за генерал-губернатором. Совет рассматривал ежегодные отчеты губернской администрации, разрешал споры

---

<sup>88</sup> Главное управление Западной Сибири. История России до 1917 года.

и жалобы, рассматривал уголовные дела, разрабатывал общие правила по различным вопросам управления, схему повинностей и денежных расходов, принимал решение по вопросам продовольственной безопасности и выделял деньги на различные виды деятельности. Чрезвычайные и секретные дела решались исключительно генерал-губернатором. Ежегодные отчеты местной администрации, после рассмотрения в совете с наблюдениями генерал-губернатора, отправлялись на Высочайшее рассмотрение. Генерал-губернатор занимался всеми кадровыми вопросами в губерниях и округах. Придавал вес фигуре генерал-губернатора Западной Сибири ещё и тот факт, что он к тому же был назначен и атаманом в Сибирском казачьем войске, и командиром в Отдельном сибирском корпусе. Свыше того, генерал-губернатор имел законное право как назначать, так и увольнять чиновников на должностях с XIV до VI класса «Табели о рангах»<sup>89</sup>. А впоследствии, с 1839 г. за генерал-губернаторами также закреплялось право снабжать войска провиантом<sup>90</sup>.

Основной частью Главного управления Западной Сибири была должность во главе с управляющим, состоящая из отделений по сферам деятельности (хозяйственных, судебных, финансовых, строительных, учебных, почтовых). Отделения возглавлялись членами совета. Отделения состояли из столоначальников, бухгалтеров, казначеев, архивистов. Канцелярия была тем бюрократическим аппаратом, в котором Совет Главного управления и председательствующий там генерал-губернатор, выполняли свои различные официальные полномочия<sup>91</sup>. Но формально, канцелярия являлась всего лишь «прикладным инструментом» в институтах генерал-губернатора и Совета, а на самом деле, можно согласиться с А. В. Ремневым, «роль канцелярии и чиновников среднего звена... оказывались гораздо выше той официальной роли, которую они были

---

89 Римский-Корсаков В.А. Балтика-Амур // Хабаровск, «Хабаровское книжное издательство», 1980. С. 21, 100-101, 103, 108.

90 Ремнёв А.В. Управление Сибирью и Дальним Востоком в XIX - начале XX в. – Омск, 1991. С. 46.

91 Емельянова Н.М. Генерал-губернаторская власть в Западной Сибири XIX в. // Омский научный вестник. № 3 (78) / 2009.

призваны исполнять»<sup>92</sup>. Сила канцелярии была непосредственно вовлечена в делопроизводство. Это отметил отлично знавший реальную практику управления М. А. Корф, от которой зависело «назначение дел к слушанию в той или другой очереди... образ изложения или словесного объяснения дел, наведение или пропуск примеров и справок из прежних производств»<sup>93</sup>.

В первой половине XIX в. роль города Омска как административного центра возросла. Омск получил герб, олицетворяющий свою роль в управлении степью. Представители казахского феодального дворянства приезжали в Омск для решения различных дел. Преобразование города в административный центр Северного Казахстана способствовало укреплению торговых отношений со степью. Столица Западной Сибири переместилась ближе к границе Степи, где теперь лежали стратегические интересы Российской империи<sup>94</sup>.

К Омскому областному управлению принадлежали: областной начальник, областной совет (состоявший из частных председателей областных управлений), областное правление (исполнительная и казенная экспедиции), канцелярия; первым председателем Омского областного правления был назначен подполковник Смоленского драгунского полка А. Д. Григоровский), областной прокурор, а также областной суд. Начальник Омской области объединил функции и командира Сибирской казачьей линии, и гражданского губернатора<sup>95</sup>. В совете области, помимо начальников гражданских ведомств, были, в том числе, обер-аудитор, командир инженерных войск и казачий атаман.

Именно из Омска осуществлялось непосредственное руководство административно-политическим устройством казахской степи, ее хозяйственное освоение и научное исследование. Отсюда в степь

---

92 Ремнёв А.В. Тайные пружины царских канцелярий, или История жизни одного российского бюрократа // Выдающиеся государственные деятели России XVII-XX вв. – Омск, 1996. С. 104.

93 Цит. по: Емельянова Н.М. Генерал-губернаторская власть в Западной Сибири XIX в. // Омский научный вестник. № 3 (78) / 2009

94 Ремнёв А.В. «Тигр, заколотый гусиным пером». Казус западносибирского генерал-губернатора князя П.Д. Горчакова // Acta Slavica Iaponica, Tomus 27, p. 62.

95 Омск – административный центр Западной Сибири и Степного края (XIX – начало XX века) // Омск: от прошлого к настоящему Энциклопедия города Омска. Книга 1.

направлялись казачьи отряды с прокламациями к казахскому народу, пригласительными письмами вступать в российское подданство. При таких отрядах обязательно следовал мулла, который и должен был освящать акт присяги на верноподданство.

Россия обещала взамен прекратить междоусобицы, кражи скота (баранту), установить мир и спокойствие, прислать земледельческие орудия и семена, оказать помощь в строительстве мечетей и степных городов. Не всегда этот процесс взаимного сближения русского и казахского народов шел безболезненно, о чем свидетельствует, например, инцидент с султаном Габайдуллой, который пытался получить звание хана из рук китайцев (1823-1824 гг.)<sup>96</sup>.

Внутренние округа Омской области организовывались в зависимости от расположения казачьего населения – по полковому признаку. Начальник округа являлся одновременно и комендантом крепости, расположенной в окружном городе. Значительную часть территории области составляли земли Сибирского линейного казачьего войска. Председателями земских судов стали командиры казачьих полков. Станицы управлялись командирами эскадронов. Для крестьянского населения предусматривалась организация особых волостей. Создание внутренних округов не заняло много времени и было завершено уже к началу 1824 г. В состав Омской области вошли внутренние округа: Омский, Петропавловский, Семипалатинский и Усть-Каменогорский. Для управления остальным населением, в основном кочевым, были созданы внешние округа. К 1836 г. в Омской области насчитывалось семь внешних округов – Кокчетавский, Каркаралинский, Аягузский, Акмолинский, Баян-Аульский, Учбулакский, Аман-Карагайский. Их центры теперь являются городами Республики Казахстан<sup>97</sup>.

Реформа 1822 г. фактически утвердила важный военно-политический и административный статус Омска в качестве форпоста дальнейшего

---

96 Омск – административный центр Западной Сибири и Степного края (XIX – начало XX века) // Омск: от прошлого к настоящему Энциклопедия города Омска. Книга 1.

97 Там же.

продвижения в глубь Центральной Азии. С развитием экономики и торговли Сибири, укреплением связи с казахской степью, значение города в экономической жизни региона увеличивается. Поэтому, когда региональное правительство создает Омскую экспедицию Министерства внутренних дел. Она занимается финансовыми вопросами и контролирует работу казначейских органов Омской области. Хотя главным городом Западной Сибири все еще считался Тобольск, его роль явно клонилась к закату. Вероятнее всего, автор знаменитого «Сибирского учреждения» 1822 г. М.М. Сперанский поместил в Тобольск резиденцию генерал-губернатора, отдавая этим более дань традиции, чем связывая с определившимся к тому времени тяготением экономических и политических приоритетов на юге Сибири.

Первый западносибирский генерал-губернатор Петр Михайлович Капцевич (1812-1827 гг.) сохранил свою резиденцию в Омске, где он оказался еще в 1819 г. на должности командующего войсками на сибирских линиях (Сибирского корпуса). Главным начальством в Сибирском казачьем войске он поставил штаб отдельного Сибирского корпуса и даже перевел сюда из Тобольска часть чиновников Главного управления Западной Сибири (ГУЗС). Однако стремление П. М. Капцевича закрепить за Омском статус центра генерал-губернаторства в то время не нашло поддержки в верхах. При П. М. Капцевиче в Омске появились госпиталь, войсковое училище, суконная фабрика, кожевенные и мыловаренные заводы, воинская канцелярия, мечеть, а Сибирское линейное казачье войско было выведено из состава 27-й пехотной дивизии и стало самостоятельным войсковым соединением.

Генерал-губернатором Западной Сибири был назначен премьер-министр П. М. Капцевич, где он выбрал местом своего пребывания город Омск. В то же время он обратился к правительству с просьбой о передаче Главного управления Западной Сибири из Тобольска в Омск, на что он получил благословение царя. В связи с указом царя от 1839 г. Совет Главного

управления Западной Сибири был перемещён из Тобольска в Омск, который становится административным центром Западной Сибири.

Период руководства Западной Сибирью П. М. Капцевича «составляет самую блестящую страницу в исторической хронике Омска». Многие инициативы генерал-губернатора не могут быть не оценены по достоинству. При П. М. Капцевиче в 1826 г. Войсковое казачье училище, образованное в 1813 г., было преобразовано в Омское училище Сибирского линейного казачьего войска. Также им было направлено в Государственный совет ходатайство об отпуске средств на содержание войскового казачьего училища из государственного казначейства. И оно было одобрено. Именно П. М. Капцевич впервые поднял вопрос о создании университета в Сибири. Но, к сожалению, эта идея не была реализована им.

В первой половине XIX в. в Западной Сибири наблюдается обострение социальной напряженности. Крестьяне жаловались на незаконные поборы, произвол судебных чиновников, обременительность налогов и вынужденную продажу хлеба по низким ценам. Очень распространенной формой борьбы были самовольные переселения. В 1920-е гг. произошли беспорядки среди государственных крестьян Западной Сибири из-за значительного увеличения числа сборов за земские повинности и роста натуральных повинностей. Волнения охватывают всю Тобольскую губернию, часть Томска, одно выступление было в Омске. Повсюду движение народа отличалось массовостью, единством, движение включало все слои крестьянства и нерусское население. Выступления были жестоко подавлены.

Значительный масштаб крестьянской борьбы заставил правительство пойти на какие-то уступки. Денежные сборы были сокращены путем перевода их на натуральные. Но спад массового движения в Западной Сибири был недолгим, борьба государственных крестьян развернулась еще шире до 1940-х гг.

Вместе с крестьянами к борьбе присоединились работные люди казенных заводов Западной Сибири и других предприятий. Одна из самых

распространенных форм борьбы стали побег с ненавистных заводов. Побег с Екатерининского винокуренного завода и Омской суконной фабрики были постоянным явлением. Они особенно учащались весной и летом. Таким образом, весной 1826 г. 36 человек покинули завод, что составляло более 10 % рабочих. Они бежали в степь, к Тюкалинску, беглые меняли фамилии и одежду, но очень немногим удалось избавиться от фабрики.

Перед новым генерал-губернатором, П. М. Капцевичем, встали задачи по урегулированию социальных и классовых конфликтов и восстановлению порядка.

Уже современники отметили значительный вклад П. М. Капцевича в развитие сельского хозяйства в Сибири. Начальник Омской области генерал Семен Богданович Броневский, внесший столь же важный вклад в развитие сельского хозяйства в Сибири, утверждал: «При сильном влиянии Петра Михайловича Капцевича хлебопашество получило нарочитое развитие»<sup>98</sup>. В Западной Сибири при П. М. Капцевичем, было основано овцеводство, основан конский завод. Поощрял губернатор и хозяйственную деятельность народов киргизской степи. Некоторым известным старейшинам были представлены инструменты, семена и даны инструкции о том, как кочевникам организовать земледелие, чего они никогда раньше не делали.

Благодаря П. М. Капцевичу было реорганизовано казачье училище, находившееся на месте его генерал-губернаторства, был поднят (хотя и безуспешно) вопрос о создании собственного университета в Западной Сибири, многие финансовые проблемы были решены. Именно при П. М. Капцевиче впервые начали поощрять степные народы к оседлому образу жизни. Для этой цели было предложено остепенить сибирских кочевников, которые, как казалось тогда многим мечтателям, должны были быть в восторге от грандиозной идеи превратить свою малую родину в европейскую житницу. Увы, реальность оказалась иной. Генерал-губернатор

---

98 Сто историй об Омске (№ 19).

должен был лично поговорить с представителем кочевой знати и, когда уговорами, и когда и с помощью силы убедить их отказаться от привычного, часто откровенно разбойного образа жизни и обратиться к животноводству и сельскому хозяйству. Несмотря на некоторые начальные успехи, ни П. М. Капцевич, ни последующие сибирские губернаторы не реализовали этот план, памятником которому долгое время служили населенные в основном русскими людьми города северного Казахстана.

Благодаря П. М. Капцевичу в 1822 г. в Омске появилось первое крупное промышленное предприятие - войсковая суконная фабрика, которая позволила сибирякам частично отказаться от привозных материалов. Любопытно, что создание фабрики стало возможным благодаря административным талантам П. М. Капцевича. Вот что известный сибирский исследователь И. Я. Словцов писал об этом: «По мысли генерала П. М. Капцевича, заведено было в казачьем войске общественное хлебопашество, на пустопорожних землях, в казачьих поселениях. Избытки от урожаев хлебов казаки представляли в казну и из полученных денег половину удерживали в свою пользу, другую половину вносили в общественную сумму Войсковой канцелярии. Сумма эта была настолько значительна, что позволила в 1822 г. устроить и содержать суконную фабрику»<sup>99</sup>.

Отдельно стоит упомянуть отношение Петра Михайловича к ссыльным и осужденным. Генерал-губернатор прилагал все усилия для облегчения их быта. Иногда ему это удавалось (например, он значительно улучшил их жилищные условия), иногда генеральская «забота» принимала довольно экстравагантные формы. В частности, П. М. Капцевич придумал, чтобы скопировать ссыльных, отправляющихся на место заключения, одной цепью. Петру Михайловичу казалось, что это было гораздо гуманнее, чем

---

99 Сто историй об Омске (№ 19)



существовавшая ранее практика сковывания ссыльных на один тяжелый железный прут.

В 1826 г. П. М. Капцевич попытался открыть университет в Омске, но безуспешно. Затем он приложил все усилия, чтобы училище Сибирского казачьего войска, которое было открыто в 1813 г., прошел серьезную реорганизацию. Ему было отдано новое здание казачьего хозяйственного управления, более соответствующее потребностям учебного процесса.

В 1828 году П. М. Капцевич возглавлял отдельный корпус внутренней гвардии, своего рода внутренние войска Российской империи. Именно в этом положении Петр Михайлович завоевал ненависть к тогдашней богемной и демократически настроенной общественности. В 1824 г. царь хотел посетить Тобольск. По словам Пермской губернии, есть отличная широкая дорога, длинная, наезженная, чему, вероятно, способствовала почва. Через несколько месяцев П. М. Капцевич сделал такую же до Тобольска.

В 1829 году генерал-губернатором стал Иван Александрович Вельяминов, который находил Тобольск предпочтительным для своей резиденции, чем Омск, поэтому очень скоро там переместился штаб корпуса. После этого события жизнь в Омске потеряла прежнюю деятельность. Тканевая фабрика не работала. Промышленность и торговля распались.

В 1829 г. был утвержден план застройки города, разработанный известным петербургским архитектором В. И. Гесте, который смоделировал город Санкт-Петербург с его широкими проспектами, огромными кварталами, элегантными фонтанами, чугунными мостами, обильными зелеными насаждениями.

Этот проект предусматривал увеличение кварталов в четыре раза, создание больших площадей и садов на форштадтах, строительство церквей, торговых помещений.

Вокруг крепости была построена закрытая эспланада. Самый высокий утвержденный план придавал городу широту в капитале. Архитектура казарм и полковых соборов, арен и сторожевых кабин, улучшение тротуара,

движение войск в городе, их внешний вид - все это наложило яркий и уникальный отпечаток на лицо города.

Кроме того, во избежание пожара население было запрещено покрывать крыши домов соломой и дерном; Следует использовать только тес и железо. Кроме того, было запрещено строить дома ближе, чем 2 аршина, то есть примерно в трех с половиной метрах друг от друга.

В то же время начинает закладываться в Омске каторжный острог. Сначала это был военно-каторжный острог, а в 30-х гг. на территории бывшей военной крепости Омска была открыта внутренняя тюрьма, после чего стали отправлять политических ссыльных.

Был введен институт почетного гражданства. К категории почетных граждан 30-х гг. XIX в. относились люди свободных профессий: художники, врачи, музыканты, поэты, ученые, имеющие университетское академическое образование.

В 1834-1836 гг. генерал-губернатором Сибири был назначен Николай Семенович Сулима, который возобновил усилия по превращению Омска в административный центр.

В 1836 году на этот пост был назначен Петр Дмитриевич Горчаков. Он улучшил работу войскового казачьего училища и превратил его в кадетский корпус.

Учебный курс в кадетском корпусе составлял четыре с половиной года, он включал в себя преподавание чтения, письма, немецкого и французского языков, переплет, производство кожи и обуви, плотницкие работы, этикет и танцы. Лицо, окончившее это учреждение, получило более низкое офицерское звание.

6 апреля 1838 г. Омская область была упразднена и преобразована в округ Тобольской губернии, что привело к значительному сокращению расходов на содержание города – на одну треть.

Согласно П. Д. Горчакову, по свидетельству историка И. Я. Словцова, город приходил в упадок. Росли взяточничество и произвол. Увеличилось количество питейных заведений<sup>100</sup>.

С 1839 г. Омск официально становится центром генерал-губернаторства Западной Сибири.

Если говорить о руководстве городом, то им руководили главным образом купцы - от третьей до первой гильдии. Они работали на добровольной основе, то есть по регулированию городского правительства не было права покидать Омск без разрешения генерал-губернатора. Они были лишены права на проведение крупных оптовых сделок в городе Омске, и поэтому их бизнес всегда находился под угрозой.

14 февраля (2 января) 1840 г. при содействии мэра, купца III гильдии Назара Бурнакина, в городе был открыт первая городская дума. Она была призвана выполнять административные и хозяйственные задачи города, решать вопросы благоустройства, народного образования, здравоохранения, торговли и кредита. Она состояла из гласных всех сословий, избираемых на четыре года. Будучи распорядительным органом, Дума избрала из своего состава городскую управу и городского голову, который возглавлял Думу и руководил управой. В том же году состоялись первые выборы в городские органы власти. В них приняли участие 233 человека.

При городском голове, купце III гильдии Николае Николаеве, правивший городом в 1840-1844 г., было открыто городское казачье кладбище.

Благодаря торговцу II гильдии, Ивану Ивановичу Богомолу, который работал в качестве городского головы в 1847-1852 г., открылась фельдшерско-акушерская школа. Началось озеленение города. Он стал инициатором первой посадки картофеля в Омске, которая произошла в 1848 г.

---

<sup>100</sup> См.: Ремнёв А.В. «Тигр, заколотый гусиным пером». Казус западносибирского генерал-губернатора князя П.Д. Горчакова // Acta Slavica Iaropica, Tomus 27.

С октября 1859 г. Главному управлению Западной Сибири были подчинены губернские строительные комиссии, для управления которыми на 1-м отделении был учрежден особый стол, посвященный строительным проектам, оценкам и отчетам комиссий. 27 июня 1861 г. в Главном управлении Западной Сибири было создано Казачье отделение в составе управляющего, 2 столоначальников с помощниками и писарей.

В связи с присоединением земель в 1860-х гг. вдоль рек Амур и Уссури создаются новые области, расширяется территория Сибири и возникает необходимость в новом административном управлении. Указом от 18 мая 1882 г. упраздняется Главное управление Западной Сибири, Тобольская и Томская губернии передаются непосредственно в Санкт-Петербург, Акмолинскую, Семипалатинскую, Тургайскую, Уральскую и Семиреченскую области переданы Степному генерал-губернаторству.

Существующий вопрос о Степном генерал-губернаторстве, который в тот момент стоял перед российским общественным мнением, был очень актуален. Депутатами Государственной думы в 1910 г. был внесён законопроект о ликвидации данного административно-территориального образования, существование которого противоречило с существующим объединенным правительством в виде переформированного Совета министров. Но руководство Министерства внутренних дел поддержало сохранение Степного генерал-губернаторства, посчитав существование данного органа необходимым в сложившихся условиях активного движения переселенцев в казахскую степь, которое являлось гарантом безопасности общественного спокойствия в беспокойном регионе Российской империи. Следствием этого, явилось существование Степного генерал-губернаторства до момента свержения самодержавия, которое упразднило лишь Временное правительство.

Итак, на протяжении двухсотлетнего служения России (до Октябрьской революции 1917 г.) Омск успел побывать крепостью, уездным и областным городом, а также административным центром Западной Сибири и Степного

края. Причем даже в начале XX в. за городом на Иртыше сохранялись и военные функции – в городе располагались командование Сибирским казачьим войском, а также Управление Омским военным округом. Вместе с тем геополитическое предназначение Омска играть выдающуюся роль в пограничье Сибири и казахской степи имеет не только историческое прошлое, продолжившееся в советское время, но и обещает сохраниться в будущем.

Таким образом, Западная Сибирь (равно как и Сибирский регион в целом) со времён реформы постепенно включалась в состав России, а начиная с конца XX – начала XXI вв. постепенно включается в мировое глобальное сообщество, развивая свой потенциал в управлении, науке, экономике, диалоге культур.

## **2.2. Особенности административно-территориального управления Восточной Сибирью в XIX – начале XX вв.**

В XIX в. по мере развития капиталистических элементов, Сибирь начинала играть все более значительную роль. Она становилась важным рынком сбыта товаров русской промышленности. Через Сибирь велась торговля с Китаем и другими странами Дальнего Востока. Наконец, из Сибири шли в казну государства значительные поступления средств от пушнины и золота<sup>101</sup>. Тем временем в Восточной Сибири подверглись изменению система местного управления, а также организация территорий.

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»<sup>102</sup>. Но реформа в местном управлении, появившаяся в 1803-1805 гг., своим содержанием и

---

<sup>101</sup> Вагин В.И. Исторические сведения о деятельности графа М.М. Сперанского в Сибири с 1819 по 1822 год: в 2 т. Репринтное издание 1872 г. - СПб.: Альфарет, 2011.

<sup>102</sup> Быконя Г.Ф. Русское неподатное население Восточной Сибири в XVIII – XIX вв. / Г.Ф. Быконя - Красноярск: 1985/ С. 34.

сутью стала охранительно-консервативной. По существующим вопросам она отдавала предпочтение не екатерининским, а павловским порядкам, тесно связав местные правительственные и сословные учреждения с центром. Вслед за Павлом I Александр I продолжил преобразования ведущие к централизации и бюрократизации государственного аппарата. Система судопроизводства также осталась упрощенной. На губернском и уездном звене было восстановлено Сословное самоуправление, но в очень уменьшенном объеме, особенно для города. Екатериной II были заложены принципы, в которых административные реформы центрального, а также и высшего звеньев государственной власти, практически не имели согласования с местным управлением<sup>103</sup>. В министерства по французскому образцу были преобразованы реставрированные Павлом I отраслевые центральные учреждения с их местными подразделениями. Два министерства – внутренних дел (ведавшее, кроме полицейских, хозяйственными вопросами) и народного просвещения учредили впервые.

По административно-территориальному делению на 20-е гг. XVIII в. собственно Восточная Сибирь и Дальний Восток включали в состав Енисейскую и Иркутскую провинции Сибирской губернии, а в первом десятилетии XIX в. включали Туруханский, Енисейский и Красноярский уезды Томской губернии, всю Иркутскую губернию, Якутскую и Камчатскую области, а также управление Охотского порта.

Администрация Восточной Сибири и её социально-культурные группы существовали в данный период времени, как мы видим, на самом перекрестке нескольких путей, разделяющих всё административное здание. Это разделение на местных и приезжих, дворян и не принадлежавших данному сословию, штатских и военных, получивших образование и без оно, использовавших льготы и протекции - начинавших свой путь с нижних ступеней канцелярии и прошедших весь путь без пропусков. В пределах Восточной Сибири практически не было дворянства, которое

---

103 Миненко Н.А. Северо-Западная Сибирь в XVIII – XIX вв. / Н.А. Миненко – Новосибирск: 1984 С. 141.

составляло основу аппарата государственных служащих в центральной России. Сословный состав сибирской интеллигенции был в основном представлен купечеством и разночинцами. Сформированная в 1822 г. новая Енисейская губерния обеспечила создание огромного количества мест для государственных должностей. В то же время сословно-социальный состав местных администраторов не должен отличаться от чиновников страны в целом<sup>104</sup>.

В Сибирской традиции было принято разделять приезжих с Европейских территорий России, имеющих более высокий сословно-социальный статус и местных. Последние были ниже происхождения, финансово менее обеспечены, обычно пользовались меньшим доверием со стороны начальства и практически не имели связей с центром. Но местные были сильны в знании сибирских обстоятельств, а также их родством и другими связями с местными, в основном с их верхушкой. Сибирские основатели и в середине XIX в. нечасто достигали более высоких уровней иерархической лестницы, заполняя в основном ее нижние и, более редко, средние ступени. В данном промежутке времени не известно ни одного губернатора из местных жителей. Известно, что 9 из 19 председателей (старших советников) были сибирскими уроженцами областных и губернских советов, председателей в казенных палатах - 1 из 10, председатели губернских судов – 5 из 10, члены Совета Главного управления Восточной Сибири – 5 из 26. Чиновники в особых поручениях и сибирские адъютанты - всего 18 из 102 человек. Что характерно, их было относительно много в составе администрации, созданной по формальным показателям, нежели в этом же слое, который был сформирован в своей основе на неформальных критериях. Но в большинстве случаев высокопоставленные чиновники и офицеры занимавшие собой от трех четвертей до четырех пятых, или приезжали с последующим генерал-губернатором, или

---

104 Карчаева Т.Г. Привилегии государственной службы в Енисейской губернии: исторический аспект (1822-1917) // Вестник Красноярского государственного аграрного университета. 2012. № 4. С. 231.

назначались последним из числа ранее приехавших, или отправлялись властями Санкт-Петербурга уже имея относительно высокий чин и практически сразу на должности действительно важные.

У приезжающих была не просто социо-культурная, а в большинстве настоящая группа «золотой молодежи», членами которой были приезжие дворяне. Молодые самонадеянные чиновники с петербургскими связями, которые перешли от столичной гвардии, адъютанты генерал-губернатора, они держались в отношении местного общества надменно и высокомерно. Их нормы поведения и светские обычаи, высокомерие по отношению к чиновникам и купцам не дворянства, к дамам принадлежащим данному кругу, все эти обстоятельства породили враждебное отношение сибиряков. Часто после нескольких лет пребывания в крае многие бывшие «чужие» стали «своими», слились с местным дворянством, вступая в родственные связи с дочерьми золотопромышленников а также богатых купцов. Но нередко в приезжавших людях были и противоположно направленные «золотой молодежи», их идеологическим устремлениям и человеческим качествам.

Разделение по принципу «приезжие - местные» было наложено на более обобщенные «дворяне - не дворяне», но не всегда совпадало с данным обстоятельством. На порядок меньше дворян было у местных чиновников, уроженцев Сибири. Кроме того, местные дворяне обычно были малоимущими и беспоместными.

Особой и очень властной группой считались военные администраторы, это те люди, которые несли военную службу и которые играли немаловажную роль в управлении граждан. Они характеризовались чувством корпоративной солидарности, трудолюбия, дисциплины, энергичной деятельности, часто презрением к канцелярской стороне дела.

Основные отделы культурного и нормативного характера сохранились до 1917 г., хотя со временем изменилось возникновение социально-культурных групп, образовавшихся на их пересечении.



Особое значение в местном управлении заняла реально существовавшая административная элита, в характере деятельности которой сыграл важную роль её состав. По традиционно сложившемуся несовпадению законов и практики очень многое в управлении было зависимо от людей, и присущих им индивидуальных качеств, исполнявших их. Огромное значение имел состав административной элиты, а также характер её рода деятельности, так как они зависели во многом от требований того времени, от самой политики центральной власти и самого высшего начальника на месте - генерал-губернатора. Достаточно много изменений, как положительных так и отрицательных, произошло в эпоху реформ. С одной стороны, образовательный уровень чиновников и военнослужащих рос, общественное мнение усиливало свое влияние, а профессионализация руководства постепенно усиливалась. С другой стороны, либеральная бюрократия центра, проводившая реформы, не хотела участвовать в становлении окраин, да и само воплощение этих реформ в жизнь во многих европейских губерниях, поспособствовала перемещению положительно настроенных, честных и способных к прогрессу чиновников.

Главным управлением Восточной Сибирью (1822-1887), центральный административный орган администрации Восточной Сибири, было установлено Высочайшим указом от 26 января 1822 г. в связи с тем, что Сибирь разделилась административно на Западную и Восточную. Восточная Сибирь включала Иркутскую и Енисейскую губернии, Якутскую область. В Иркутске расположилось главное управление Восточной Сибирью. Данное управление состояло из канцелярии, которая разделялась по отделениям исследовавшим различные вопросы управления и совета. Его возглавил генерал-губернатор. Совет был совещательным органом генерал-губернатора, состоящим из 6 членов: 3 из них назначались генерал-губернатором в отдел финансов и юстиции, остальные 3 были из отдела министерства внутренних дел. Императором же утверждались все члены совета. Тем временем членами совета управлялись отделения. Штаты

отделений были созданы в соответствии с общепринятыми нормами учреждений в министерствах. В их состав вошли столоначальники и их подручные, делопроизводители, архивариусы, бухгалтеры а также военные чиновники особых поручений. В подчинение генерал-губернатору были создан особый штат из военных и гражданских чиновников для особых поручений, переводчиков и адъютантов.

С 1822 г. в Восточной Сибири был назначен первый генерал-губернатор - А. С. Лавинский. В числе первых им были предложены меры по усилению генерал-губернаторской власти. Им была составлена записка «О разных неудобствах встречаемых тайным советником А.С. Лавинским по управлению Восточной Сибирью»<sup>105</sup>, в которой были описаны все трудности, которые возникали по прибытии ссыльных в Сибирь, также он предложил целый ряд мер по решению возникающих в связи с этим проблем. А. С. Лавинский отметил, что в период с 1822 по 1833 гг. было ввезено в Восточную Сибирь почти 40 тысяч ссыльных, не учитывая переселенцев с Западной Сибири<sup>106</sup>. Должный присмотр ссыльным обеспечить не могли, ввиду постоянной нехватки войск. Большое количество заводов, куда их назначали, уже были заполнены. В распоряжении земского начальства округов того времени находился один исправник и два или три заседателя. Поэтому работа по отслеживанию ссыльных, прибывших на поселения в сибирские округа, была им просто не под силу. Результатом этого стали организованные банды ссыльных. Более того, этими людьми постоянно пополнялись отряды бродяг и попрошайек, от которых не было покою в городах и деревнях по наступлению осени.

В главном управлении по Восточной Сибири сосредоточились почти все административные полномочия управлявшие такими функциями как экономика, хозяйство, строительство, коммуникации, образование в Восточной Сибири а также решение военных вопросов в районах близких к

---

105 ГАРФ. Ф. 109. Д. 253

106 Там же, Д. 253 об.

границе. Сенат стал Высшим органом Главного управления Восточной Сибирью. На местах данному органу были подчинены все провинциальные учреждения общих управлений, которые диктовали свои условия судебным учреждениям, губернским правлениям, казенным палатам и окружным управлениям, волостным и инородным управам.

Ежегодно начальники отделений Главного Восточно-Сибирского управления держали доклад о проделанной работе генерал-губернатору. Местные административные органы ежегодно отчитывались в свою очередь перед Советом Главного Восточно-Сибирского управления, затем их отчеты утверждались у генерал-губернатора и далее представлялись на Высочайшее усмотрение. Как высший административный орган, имея практически неограниченные возможности, Главное управление Восточной Сибири имело право отменить судебные приговоры на всей площади Восточной Сибири, также могло разрешить любые споры, возникшие при рекрутских наборах, утверждало контракты на очень крупные денежные суммы и т. д. Секретные дела и дела чрезвычайной важности решал только сам генерал-губернатор.

Согласно Высочайше утвержденным штатом от 11 ноября 1874 г., была поделена канцелярия Главного Восточно-Сибирского управления на 7 отделов: внутренних дел, финансовый, юстиций, государственных имуществ, строительный, почтовый и учебный. От 1883 г. штаты упразднили следующие отделения: юстиции и финансов. Енисейской губернией от 1885 г., был образован пограничный округ с названием Усинский. Его администрация, подчинялась лишь Главному Восточно-Сибирскому управлению. Указом от 2 июня 1887 г. о преобразовании Главного управления Восточной Сибири, часть филиалов и Совета были упразднены. Незаконченные дела были переданы в Сенат. Управления Иркутской и Енисейской губерний и Якутской области было передано Иркутскому генерал-губернатору, при котором с 1 сентября 1887 г. должно было начать действовать новое управление.

Время правления А. С. Лавинского совпало с прибытием в Сибирь сосланных участников декабрьского восстания 1825 г. После восстания декабристов он был приглашен в Санкт-Петербург, назначен членом Особого комитета, разрабатывавшего правила и документы пребывания декабристов на каторге и в ссылке.

А. С. Лавинский сыграл заметную роль в устройстве управления Нерчинских сереброплавильных заводов. При его правлении открыта Енисейская губерния, Главное управление Восточной Сибири, Губернский суд. В Западной Сибири того времени существовала проблема непонимания между гражданскими и военными властями, которая решилась объединением двух должностей генерал-губернатора и командующего Отдельным сибирским корпусом в одну, но в Восточной Сибири проблема с прежним двоевластием всё ещё была актуальна. В 1833 г. генерал-губернатор Восточной Сибири А. С. Лавинский в своём обращении к графу А. Х. Бенкендорфу, изложил свои взгляды на сие «неприятное положение». А. С. Лавинского очень раздражало то, что генерал-губернатор, который, казалось бы, носил военную форму, именовал себя лицом посторонним. Исходя из этого он предложил, что над размещенными в Восточной Сибири войсками, передать всю полноту власти генерал-губернатору, определив на данную должность «военного генерала»<sup>107</sup>. Также его беспокоило опасное большое скопление на территории Восточной Сибири огромного числа ссыльных и отсутствие военной силы в крае. 2 сентября 1833 г. А. С. Лавинский очень подробно записал свои мысли в записке «О некоторых неудобствах по управлению Восточной Сибирью». Данная записка, указом Николая I, стала предметом детального рассмотрения особого комитета, участниками которого были начальник жандармов, министры юстиции а также министры внутренних дел<sup>108</sup>. Начиная с 1834 г. над войсками Восточной Сибири принял командование новый генерал-

---

107 ГАРФ. Ф. 109. Д. 253. Л. 2.

108 РГИА. Ф. 1264. Д. 61. Л. 187.

губернатор, генерал-лейтенант Н. С. Сулиме, который рассматривал их находясь «командировке» от отдельного Сибирского корпуса<sup>109</sup>. Н. С. Сулиму в 1834 г сменил на посту генерал-губернатор Восточной Сибири С. Б. Броневский, который в своих воспоминаниях писал, что войска в Восточной Сибири считались только частью Сибирского корпуса, а ответственность и инспекция были полностью на нем<sup>110</sup>. Обеспокоенный большим количеством ссыльных в Восточной Сибири и совершенным беспорядком в управлении ими, генерал-губернатор Восточной Сибири В. Я. Руперт предложил даже ввести в этом регионе более военное, чем гражданское управление, впредь назначая губернаторов из числа генерал-майоров или окружных начальников и начальников полиции, а также и из заседателей: штаб- и обер-офицеров. Дополняя обычных чиновников в особых поручениях, генерал-губернатор может иметь двух штаб-офицеров для тех же целей<sup>111</sup>. А. С. Лавинский в своей работе редко интересовался происходящим в Морском министерстве Дальнего Востока, однако его преемники уделяли большое внимание управлению приморских территорий<sup>112</sup>. Управление Охотско-Камчатским краем осложнялось не только своим расстоянием от г. Иркутска, но и независимым положением местного начальства. На это было несколько причин. В связи с реформами М. М. Сперанского Сибирская жизнь подверглась серьезным изменениям. Не только Развитая золотодобывающая промышленность, но и столкновение китайцев с англичанами послужило тому, что данный регион Сибири «получил совершенно новое значение в империи, значение, которому мало соответствует состав, средства и, может быть, самый образ тамошнего управления»<sup>113</sup>. Потому сибирской администрации и центральному правительству пришлось решать неизбежно возникший ряд таких задач как: политические, экономические и административные. Среди основных задач

---

109 РГИА. Ф. 1264. Д. 61. Л. 204.

110 ОР РНБ. Ф. 883. Л. 342-343.

111 ГАРФ. Ф. 109. Д. 218. Л. 5.

112 Александров М.А. Воздушный тарангас. Записки иркутских жителей. Иркутск, 1990. С. 411-413.

113 РГИА. Ф. 1409. Д. 6923. Л. 10.

была необходимость перевода порта из Тихого океана в место более подходящее, в связи с неудачным Охотским портом, и как следствие поиск необходимых средств для улучшения связи с Камчаткой<sup>114</sup>.

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»<sup>115</sup>.

Жалобы генерал-губернатора Восточной Сибири В. Я. Руперта, на то, что нет возможности ничего сделать, сообщает в своих заметках о Сибирском путешествии Г. Н. Коттрель. В. Я. Руперт, очень преувеличенная им беспомощность. Он заявил, что ничего не может сделать, не обращаясь к Петербургу, на что требуется срок почти два месяца. Из его откровенного признания, «можно много несправедливостей сделать, но не в состоянии сделать добро»<sup>116</sup>. В 1842 г. В. Я. Руперт направился в столицу, с просьбой о дополнительных полномочиях. «Сколько бы не был Государь мало склонен к возвращению старой строгой системы, но он увидел себя принужденным все-таки даровать обоим генерал-губернаторам, - писал В. Я. Руперт, - тайное полномочие преступления зверского характера карать способом, влекущим смерть без формального введения смертной казни»<sup>117</sup>. Разговор шёл о тайных инструкциях Николая I к генерал-губернаторам Сибири, которые они использовали почти до самого начала XX в. Дабы создать жесточайшей режим ссылки и каторги, флигель-адъютанту И. И. Гогелю, который путешествовал по сибирским губерниям в 1831 г., пришлось ставить вопрос об использовании смертной казни в отношении ссыльных. Это предложение

114 РГИА. Ф. 1409. Д. 6923. Л. 2-3.

115 ГАРФ. Ф. 109. Д. 174. Л. 3-3 об.

116 Цит. по: 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). Иркутск, 2003.

117 Сибирь. 1877. 9 янв.

поддержали генерал-губернаторы Сибири. Еще в 1830 г. генерал-губернатор Восточной Сибири А. С. Лавинский предложил ссыльнокаторжных, которые бежали в Китай и совершали убийства там, по поимке предать военному суду согласно положению о «Большой действующей армии»<sup>118</sup>. В 1833 г. прошение было направлено повторно. Данные предложения рассматривались особым секретным комитетом под руководством В. П. Кочубея. Невзирая на отрицания данного проекта М. М. Сперанским и А. Н. Голицыным, большинство голосов комитета было согласно использовать смертную казнь при совершении преступления для сосланных «политического оттенка». Указом от 7 декабря 1833 г. Николай I дал право Сибирскому генерал-губернатору применять его лишь к тем ссыльным, к которым смертная казнь от предшествующих преступлений была изменена на каторжные работы. От 26 декабря 1834 г. и 1 сентября 1837 г. сибирским генерал-губернаторам Высочайшими рескриптами повелевалось предоставить «за возмущение и бунт селением или артелью не менее 10 человек против местной власти или караула, со взломом тюрем или с нанесением вреда» преданию суду ссыльных и каторжных людей применяя Полевое Уголовное Уложение, а ссыльных поселенцев – придавать Военному суду полагаясь на уголовные законы<sup>119</sup>.

Таким образом, административное управление Восточной Сибири имеет ряд ключевых особенностей. Удаленность территории затрудняет принятие административных решений в условиях ограниченного времени. Ввиду отдаленности и недоступности некоторые административные структуры в Восточной Сибири были независимыми (например, Охотско-Камчатский край), и в первую очередь на этих территориях необходимо было восстановить порядок. Принцип управления в Восточной Сибири строился по принципу национальных образований. Кроме того, сложность управления Восточной Сибири заключалась в противостоянии между гражданским и

---

118 ОР РНБ. Ф. 883. Л. 220.

119 Там же. Л. 80.

военным управлением. Западная Сибирь свою проблему взаимоотношений у военных и гражданских властей решила с помощью объединения двух должностей генерал-губернатора и командующего Отдельным сибирским корпусом в одном лице, а управление стало осуществляться взяв за основу подчинение федеральному центру. А в Восточной Сибири в середине XIX в., продолжало существовать двоевластие генерал-губернатора и гражданского губернатора.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Становление системы административного управления в Сибири происходило на основе использования общеимперских принципов и начал управленческого воздействия на жизненные процессы в Сибири. Но осуществлялось это становление на основе гибкого применения государственных подходов и политических и правовых институтов, объединяя их с сибирской геополитической обстановкой, принимая во внимание установленные системы и традиции управления обычных прав местного населения, включая окраинные территории в единое государство с целью обеспечить геополитическую стабильность великой державы.

Основополагающими направлениями развития Сибирского государственного управления являются такие аспекты, как стремление к централизации и локализации власти в регионе (укрупнение и разукрупнение), к воплощению единой модели в отношении властей, которые характерны для великой империи, по ходу становления которых были сложены отношения «центр – регион», в которой центральная власть выступает как правительство, а на местном уровне его представителем на Сибирской территории является Главное управление, возглавляемое генерал-губернатором всей Сибири, а позднее, с 1822 года, генерал-губернатором объединившим под своим началом Западную и Восточную Сибирь.

Система правления государственными органами в Сибири была основана на опыте институтов, которые доказали свою способность к жизни в центре нашей страны, но с учитывая особенности региона. Это было обеспечено законодательным закреплением изъятий из общеимперских указаний, не нарушая общих принципов ориентации на то, чтоб сформировать централизованную систему управления начиная с уровня имперского, и направляясь к уровню центрального Сибирского региона включая все звенья по управлению Сибири.

В конце XVIII и начале XIX в. в верховной власти стали учитывать особенности региона Сибирь, придавая ему статус всех факторов системообразования для развития законодательства в целой области по государственному управлению регионом, хотя четко выраженная концепция развития политики управления регионом разработана не была.

В различных вариантах были проверены три принципиально разных подхода к управлению Сибирью, каждый из которых имел столетие. В XVII в. использовалась крайне простая и жестко централизованная система с ее территориальными приказами, расположенными в Москве и назначаемыми из Центра местной администрацией. В XVIII в. была сделана первая попытка для того, чтобы объединить управление Сибирью с целью управления европейской части нашего региона, а на азиатскую часть страны распространились нормы, которые были применимы только к внутренней части России. А вот в XIX в. наоборот шел со знаком как поиска, так и внедрения и как следствие применения уникальной модели по управлению, как полагали разработчики, с максимальным учетом специфики Сибири.

Всё государственное управление в Сибирью, как и самоуправление на местах в Сибири, были выстроены с учетом всей необходимости по управленческому воздействию и правовому регулированию социальных отношений между различными категориями населения Сибири, которые сформировались в ходе вольной крестьянской колонизации в сложившихся условиях в начале XVIII в. и продолжающегося роста податного населения России.

Важным в управлении Сибирью была локализация управления через необходимость в самоуправлении различными социальными категориями населения в обществе Сибири, которое способствовало в условиях их компактного проживания, обеспечению воздействия на управление государством посредством того, что был назначен или утвержден руководитель самоуправляющихся сообществ. Для организации данной системы управления сибирским государством, необходимо было учитывать

такие особенности, как пространственно-географические, которые связывали их с такими факторами, как - наличие территорий, неразвита система коммуникаций, постановка проблем комплексной локализации управленческой функции на всех уровнях структур управления государством внутри Сибири. Эти особенности обеспечивали управление удаленными районами, но также уменьшался уровень и возможность для контроля генерал-губернатором, а как следствие и надзора центрального органа над чиновниками администрации Сибири.

Как и любая форма социальной организации, руководство Сибирью было основано на особенности местной природы и её общества. Условия жизни, к которым приходилось привыкать русскому населению сибирских степей, тундры и тайги, сделали необходимым изменить управленческие органы, которые успешно действовали в той части России, которая относилась к европейской, или приступить к созданию новых институтов. Такое сочетание, как политические и природные данные, привело к возникновению ряда политических и географических факторов, определяющих формы управления краем. Они влияют на функционирование центральных и местных администраций. По особенностям, присущим условиям и профессиональной деятельности приезжих россиян, придавался ни с чем несравнимый колорит всему сообществу многонациональных сибиряков. Там были и служилые люди, и крестьяне, и купцы-промышленники и казаки. Данные исторически сложившиеся условия освоения края, его социальный состав и сами жители привели к тому, что возникло важное социально-политическое управление факторов. В конечном итоге, эта сложнейшая этническая структура, объединившая совместное существование пришельцев и туземцев привела к возникновению этносоциальных факторов.

Политические и географические факторы сыграли важнейшую роль в становлении административной Сибирской системы. В основании большинства особенностей сибирского управления лежала широта её

территорий и удаление от столицы государства. Начиная с конца XVI в. Россия стала стремительно расширяться на восток, добавляя к себе все новые земли. Правительство столкнулось с вопросом о том, как контролировать и управлять вновь приобретенными владениями. А Москва и Петербург, оказались на границе империи в западной части страны, которая достигала своей окраиной Тихого океана. Необходимым срочным решением была задача элементарного государственного надзора за зауральским пространством. В этой ситуации результат был отмечен в определении Сибири как административная единица управлением в особом режиме. Как в конце XVII в., также и в начале XX в данный подход имел место быть. В 1907 г. идеолог «областничества» Сибири Г. Н. Потанин писал: «Обширная империя не может не расчленяться на отдельные области, хотя бы связь между ними и продолжала сохраняться». Он оправдал эту идею с точки зрения экономического развития приграничных регионов нашей страны: «Это расчленение должно устанавливаться не на этнографических, а на экономических особенностях в силу того, что физические условия в разных областях империи различны»<sup>120</sup>. Экономическими целями (в основном доходом от пушнины) считались теми немногими, из множества стимулов для учреждения российских властей за уральским хребтом, тем не менее, не соболиные «сорока» напрямую влияли на организацию управления, а желание предотвратить сепаратизм и растрату многочисленных казацких и служилых начальников.

Правительство решило создать в Сибири особый правительственный центр, которому подчиняться органы власти на местах. Первым из таких центров должна была стать Тюмень, которая лишь недавно была отвоёвана у татар. Однако в 1587 г. была основана резиденция верховных сибирских воевод в Тобольске<sup>121</sup>. Тобольский губернатор стал главой так называемого «разряда» - крупного округа, в который входили некоторые уездные

---

<sup>120</sup> Потанин Г.Н. Областническая тенденция в Сибири. Томск, 1907.

<sup>121</sup> Копылов А.Н. Органы центрального и воеводского управления Сибири в конце XVI—XVII в. // Известия Сибирского отделения АН СССР. Серия обществ. наук. 1965. № 9. С. 83.

воеводства. Исходя из недавних исследований, Сибирь стала первой, где образовались разряды, тем самым опередив другие окраины России<sup>122</sup>. Позже (с XVIII по XX в.) принцип управления краем был построен на организации в больших округах, наместничествах и генерал-губернаторствах. Довольно существенный объем власти был получен Высшим администратором Сибири, нежели у его коллег с других частей империи.

Не только суровые условия природы, но и большое расстояние от обитаемой европейской России подтолкнули полицейское ведомство к использованию Сибири в качестве мест для каторги и ссылки. На горных заводах, в рудниках и шахтах создавались целые поселения из уголовных элементов. Туземным стойбищам и лесным поселкам было тяжело от соседства с беглыми каторжниками, сбившимися в шайки. Значительную часть сибирского населения составляли осужденные, потому, со стороны местных властей была необходима четкая бдительность, а также была острая необходимость в особых правоохранных полномочиях. Для административных органов на местах усиление власти стало следствием намеренного сосредоточения пенитенциарных (уголовно-исполнительных) учреждений в Сибири.

Внедрение крупных районов в крае, а также небольших территориальных подразделений было облегчено тем, что отсутствовал старый административный порядок деления в сибирских пределах. В огромной стране, мало изученной и плохо освоенной, не существовало внутренней границы, унаследованной от «дорусской» эпохи. Поэтому частая перестройка карты административной Сибири была основана лишь на пропорциональном делении населения, расположенных относительно в провинциальных городских центрах или природных ландшафтах (это

---

122 Бахрушин С.В. Воеводы Тобольского разряда в XVII в. // Научные труды. М., 1955. Т. 3, ч. 1. С. 253.

наиболее ярко проявилось в проведении провинциальной реформы 1775 г.)<sup>123</sup>.

Политические и географические факторы, несомненно, были связаны с соседством Сибири со странами Центральной Азии и Тихого океана. Большая власть руководителей сибирской администрации способствовала передаче дипломатических и торговых связей с соседними странами. Купцы из Китая и Монголии шли через Сибирь, а значит организовать таможенную службу было первостепенной внешнеэкономической задачей правителей Сибири даже в XVII в. Более этого, разряд воевод города Тобольск имел право на дипломатические отношения (отправка и прием посольств) как с монголами, так и с калмыками<sup>124</sup>.

Особенность поселения российских граждан в крае, была формировании системы управления важнейшей предпосылкой. Сибирь была населена, с одной стороны, военными, функционирующими в роли государственного управителя, а также обороны и «объясачивания». Однако на другую сторону, за Урал уходили крестьяне, привлекаемые их пространством, богатой землёй и отсутствием крепостного права. Власти Сибири не позволяли себе превышать меры налоговых и политических рычагов давления, потому что субъекты всегда имели возможность далеко продвинуться в глушь и быть вне досягаемости бюрократических властей. Переселенцы шли из разных уголков России, поэтому, когда они поселились вблизи городов и крепостей-острогов, там были образованы сельские и посадские сообщества, отличавшиеся от русских тем, что они не имели своей основной традиционную общину. Не полагаясь на это в далекой и еще не обжитой стране, они неизбежно становились зависимыми от государственной власти на местах. Практически изжило себя посадское самоуправление, а органы администрации посада являлись по сути органами полиции нижнего уровня, в то время как в европейской части страны они

---

123 Готье Ю.В. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. // М.: Тип. Лиснера Г. и Собко Д., 1913. С. 225.

124 Александров В.А., Покровский Н.Н. Власть и общество. Сибирь в XVII в. – Новосибирск: Наука, 1991. С. 117.

охраняли мирские интересы и права<sup>125</sup>. В то же время исследователи отметили единство сибирского мира, который в целом был в интересах администрации. Уставные и официальные органы столицы видели в нижних социальных учреждениях средство дополнительного контроля над воеводами<sup>126</sup>.

В Сибири тоже не было организованного дворянства. Представители тех же родов из князей и бояр, посланные на воеводство, по окончании службы прибывали назад, «на Русь». Именно, поэтому не созданы необходимые условия для формирования представительных дворянских органов, которые легли в основу местного самоуправления в части России относящейся к европейской.

В начале, это подталкивало единодушные администраторов Сибири, которым необходимо было сосредоточить в подвластных им канцеляриях всю ветвь власти, в том числе экономическую<sup>127</sup>. Бывали ситуации, когда верховному правителю Сибири назначались обязанности центральных органов. Так, в 1697 г. тобольскому воеводе было разрешено распределять и раздавать поместья<sup>128</sup>, хотя ранее это находилось во владении Поместного приказа. Хотя во времена Петра I отнюдь не наборщики из этого Поместного приказа, но опять-таки воеводские комиссары провели три рекрутских набора в Сибири<sup>129</sup>.

Во-вторых, перед лицом нехватки кадров местные власти были вынуждены пополнить свои ряды от нетрадиционных слоев для России от купцов, промышленников, а иногда и крестьян<sup>130</sup>. Именно нехватка квалифицированных управленческих кадров из дворянства, помимо прочего, заставила правительство оставить часть административных полномочий для

---

125 Копылов А.Н. Органы центрального и воеводского управления Сибири в конце XVI—XVII в. // Известия Сибирского отделения АН СССР. Серия обществ. наук. 1965. № 9. С. 82.

126 ПСЗРИ. Т. 3. № 594. – С. 127, 128, 140, 351, 352

127 Рабцевич В. В. Развитие местного управления Западной Сибири в 80-х гг. XVIII и первых десятилетиях XIX века. С. с. 311. 312.

128 ПСЗРИ. Т. 3. № 594. С. 335.

129 Чичерин Б.Н. Областные учреждения России в XVII веке. М., 1856. С 149.

130 Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., Высшая школа, 1. С. 311. 312.

коренного дворянства, а М. М. Сперанский предложил начать в 1820-х гг. радикальную реформу сибирского управления. В 1822 г. по инициативе М. М. Сперанского был принят свод законодательных актов, известный как «Учреждение для управления сибирских губерний» (или «Сибирского учреждения»). Реформы М. М. Сперанского позволили кодифицировать сибирские законы на десятилетие раньше общероссийских. В результате была создана серьезная правовая основа для многих ветвей власти. Кроме того, Сибирь впервые получила рациональное территориальное деление.

Административное управление было основано на разных уровнях: главный (уровень генерал-губернаторства), провинциальных (области и губернии), а затем волостные, окружные и инородные.

Под руководством генерал-губернатора Сибири действовал Совет из высокопоставленных лиц, назначенных царем, а также из высокопоставленных чиновников генерал-губернатора. Исследование в областях финансов, экономики и внутренних порядков, стали его официальным заданием, а вот не озвученная задача состояла в предотвращении возможностей к употреблению власти в собственных целях.

Губернская администрация возглавлялась гражданским губернатором, входящим в губернский совет, который дублировал Совет под руководством генерал-губернатора на более низком уровне и также имел полицейские полномочия. Те же советы действовали в областях, и поскольку все области были расположены в приграничных районах, а были и войска, то областным начальникам (губернаторам), в противовес гражданским губернаторам, давались все полномочиями в военном командовании.

Смотря по населению различались округа. В районах с большим количеством людей, создавались окружные управления (глава округа и председатели окружных инстанций) и частные управления (суды, казначейства, медицинские учреждения). В средне заселенных округах были создавались лишь частные управления, возглавляемые начальниками данных округов. В малонаселенных местах находились лишь лекарь да исправник.



Начальниками округов исполнялись практически такие же должностные обязанности, какие были и у высших должностей администрации губернии, но им все еще предъявляли обвинения в ежемесячной инспекции и ревизии острогов, а также нахождении виновных среди населения округа. В городах с большим населением, административная власть была в руках у городничего и сословной думы. В малолюдных принадлежала старосте, выбранному из жителей города. Во многом бюрократический персонал был введен в систему и значительно сократился. Многие из сибирских «медвежьих углов» в настоящее время не предусматривают назначения присутственных чинов.

Правление волостями заимствовалось в Европейской части России. Административный аппарат состоял из волостного головы, писаря и старосты, которых выбирали ежегодно «поверенные» от всех селений. Старшины и десятники правили в деревнях. Крестьянские начальники должны были следить за уплатой налогов, делать документы исправнику и разбирать мелкие правонарушения.

В XVII в. появились особые сибирские должности<sup>131</sup>, которые отвечали за дела крестьян в новосозданных поселениях и острогах. Большинство обязанностей, выполняемых этими лицами в европейских регионах России, были на помещиках. В Сибири крепостного права по сути не было, потому все жители были «казенным». Используя региональные органы, центральное правительство проводило любые реформы по своему усмотрению, а также меняло административное разделение, поскольку высшим и единственным авторитетом для жителей Сибири являлись госучреждения.

Среди отличительных черт русских поселений, надо назвать его малочисленность. Эта социальная политика сказывалась на том, что попросту не хватало жителей, для образования сословных, либо земских органов. Следовательно выборности предпочиталось назначение (XVII – первой половине XIX в.).

---

<sup>131</sup> Александров В.А., Покровский Н.Н. Власть и общество. Сибирь в XVII в. – Новосибирск: Наука, 1991. С. 366, 367, 382-384.

В последующем Сибирью, как частью целого государства, управляли всё те же местные власти, что и во всём государстве. Но малочисленность населения и недостаток квалифицированных людей вели эти органы к часто применяемой упрощенной форме, по сравнению с европейской Россией<sup>132</sup>, и имели более компактную организационную структуру.

Наконец, важным социальным и политическим фактором была каторга и ссылка, которые требовали особого внимания со стороны местных властей. Основные зоны каторжных работ были выделены в районы горного дела, которые были формально подчинены губернской администрации, но имели собственное управление и связь с аппаратом государства.

Качественной ролью в определении сибирской административной системы стал этносоциальный фактор. Взаимодействие правительства с коренными народами Сибири также вызвали появление новых вех в управлении Сибири. Задача обращения в подданство всех новых племен и территорий, а затем сохранить их в подчинении, побудила центральное правительство предоставить сибирским губернаторам не только гражданскую, но и военную мощь. Кроме того, среди обязанностей сибирского губернатора появились такие функции, как сбор ясаки, защита добытчиков пушнины («ясачных людей») от набегов южных кочевников и подавление раздоров между сибирскими племенами.

Необходимо было соблюдать меру в отношениях с населением, а не укрепить налоги и ясачное угнетение до бесконечности. Понимая, что сибирские аборигены могут мигрировать из государственных сборщиков глубоко в тайгу или даже перебить острожные гарнизоны, необходимо постоянно демонстрировать лояльность к туземцам. Как только род или племя согласились выплачивать ясачные оклады, правительство очень неохотно санкционировало насильственные меры, даже если они по какой-то причине перестали поставлять меха или поставляли их в полном объеме<sup>133</sup>.

---

<sup>132</sup> Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., Высшая школа, 1968. С. 136.

<sup>133</sup> Бахрушин С.В. Сибирские туземцы под русской властью до революции 1917 г. // Советский Север. Сб. 1. М., 1929. № 1, с. 80.

Основным средством привлечения «ясачных» людей на их сторону было сохранение племенных вождей, улусных князей, их традиционных прерогатив в обмен на признание верховенства российской администрации. Внутри племенных общин продолжалось функционирование обычного права. Поскольку дворяне согласились и подтвердили присягой о выплате ясака в казну, российская администрация оставляла власть за дворянами над своими сородичами. Так, родовые и племенные лидеры народов Сибири были вовлечены в организацию общей структуры управления, хотя и на самом низком уровне.

Таким образом, основными факторами, которые влияли на специфику управления в Сибири, были следующие: политико-географические - обширность территории, отсутствие строго административного деления, соседство с азиатскими странами; социально-политические - отсутствие корпоративных сословных организаций дворянства и посада, дефицит управленческих кадров, отсутствие частновладельческих земель, военно-административный характер организации населенных пунктов, стихийное переселение крестьянства и малочисленность населения; этносоциальные - необходимость привлечения к управлению туземной знати.

Все это повлияло на формирование нескольких устойчивых традиций в Сибири. Заложенные в XVII в., они продолжали действовать до падения империи в 1917 г. Одна из таких традиций - административное разделение Сибири на крупные округа. В XVIII в. это были разряды во второй половине XVIII в. - наместничества, в XIX - начале XX в. - генерал-губернаторство. Каждая из этих единиц могла быть разделена на губернии и уезды по общероссийской модели. Но именно особенности Сибири создали потребность в дополнительной территориальной единице, промежуточной связи между центральным правительством и непосредственно местными органами власти (в уездах, губерниях, городах).

Другой сложившейся традицией является сильная административная прерогатива сибирских властей. Как разрядные воеводы времен царя Алексея

Михайловича, так и генерал-губернаторы начала XX в. сочетали обязанности по гражданскому и военному управлению в Сибири. Прерогативы как разрядных, так и генерал-губернаторских канцелярий были во многом аналогичны привилегиям центральных ведомств (приказов, коллегий, министерств) на территории к западу от Урала.

В качестве местной традиции управления можно также рассмотреть внешнеполитические полномочия высших сибирских сановников, которые обусловлены географическим положением края и его удалением от Москвы и Санкт-Петербурга. С расширением границ России на восток многие территории в конечном итоге оказались в своем составе и, соответственно, под контролем сибирского наместника. Внешнеполитические отношения, таким образом, трансформировались во внутригосударственные, вся история объяснения представлялась именно такой. После того как Россия вышла к Тихому океану и завершила присоединение сибирских и дальневосточных земель, этот фактор не утратил своего значения. В качестве примера можно отметить, что русскую Америку в административном отношении номинально подчиняли главному правлению Восточной Сибири. А в 1914 г. в Иркутское генерал-губернаторство включился автономный протекторат Урийский край.

Сочетание многих факторов породило явление «особенного управления» Сибири. Сам термин был распространен в первой половине XIX в., но на самом деле управление этой восточной частью российского государства было «особенным» с конца XVI в. и до революции.

Таким образом, в Сибири были сформированы три основных подхода к управлению: хозяйственно-экономический, территориальный, демографический. Хозяйственно-экономический подход обусловлен богатыми природными ресурсами Сибири. Территориальный и демографический подходы обусловлены сложностью управления обширной территорией с немногочисленным населением. Эта сложность привела к тенденции разукрупнения (разделение Сибири на Западную и Восточную).

В XX в. нашли значительно новый подход: образование по национальному признаку. С началом строительства магистрали численность населения сильно возросла. Так, в Красноярске с 30 тыс. человек к концу XIX в. численность населения возросло до 1 млн. к 1997 г. В системе управления вышел отказ деления на Восточную и Западную, сформировался целый регион. Укрупнение территории было близко к Российской политикой XIX в. Так, Сибирская территория была разделена на автономные раены по национальному признаку (Эвенкийский АО, Бурятский АО и т.д.).

В XXI в. глобальный мир значительно повлиял на социально-экономическое развитие. Произошёл возврат к хозяйственно-экономическому подходу в управлении Сибирью.

Конкуренция с мировой экономикой заставила переоценить промышленный потенциал Сибири. Промышленность, созданная в основном в 60-70-е гг. XX в, нуждается в радикальной модернизации. Однако самой сложной частью процесса модернизации является не острая нехватка денег, а огромные трансфертные издержки для преодоления пространственной отдаленности регионов, но в отсутствие четкого образа будущего российского Зауралья, ясного представления развития этого обширного региона. Это связано, на наш взгляд, не в последнюю очередь с развитием методологии регионального управления, новыми взглядами на историю регионов, соотношением государственного управления и самоуправления.

В XXI в. намечается тенденция дипломатического сотрудничества Сибири со странами ЕАЭС, БРИКС, ШОС и странами АТР. В данных условиях Сибири, как значительной части нашей страны, необходимо использовать свой исторический и социальный опыт и реализовывать свои национальные преимущества. На этом опыте должна быть основана и чётко выстроена методология управления Сибирью. Это укрепит позиции нашего региона на мировом уровне и позволит наладить эффективное дипломатическое сотрудничество с соседними странами.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

### Источники

#### 1. Опубликованные источники

##### *1.1. Сборники документов*

1.1.1. Отдел рукописей Российской национальной библиотеки (ОР РНБ). F-IV. № 698.

1.1.2. ОР РНБ. Ф. 883.

1.1.3. Полное собрание законов Российской империи. 1-е собрание. СПб., 1830 (далее ПСЗРИ). Т. 3. № 594 // URL: <http://www.prilib.ru/EN-US/Lib/Pages/item.aspx?itemid=10285> (дата обращения: 01.10.2016).

1.1.4. Учреждения для управления сибирских губерний. СПб., Сенатская типография. - 1822. // URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/58102531:0> (дата обращения: 01.10.2016).

##### *1.2. Периодическая печать*

1.2.1. Русская старина. 1905. № 4.

1.2.2. Сибирь. 1877. 9 янв.

#### 2. Неопубликованные источники

##### *2.1. Архивные материалы*

2.1.1. Государственный архив Красноярского края (ГАКК). Ф. 796.

2.1.2. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 109.

2.1.3. Государственный архив Томской области (ГАТО). Ф. 3.

2.1.4. Российский государственный архив Военно-морского флота (РГА ВМФ). Ф. 191.

2.1.5. РГА ВМФ. Ф. 224.

2.1.6. РГА ВМФ. Ф. 410.

2.1.7. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1263.

2.1.8. РГИА. Ф. 1264.

2.1.9. РГИА. Ф. 1409.

## Литература

1. Bassin M. Visions of empire: nationalist imagination and geographical expansion in the Russian Far East, 1840–1865. Cambridge, 1999. PP. XV, 329 p.
2. Александров В.А., Покровский Н.Н. Власть и общество. Сибирь в XVII в. / В. А. Александров, Н. Н. Покровский // Новосибирск: Наука, 1991. 401 с.
3. Александров М.А. Воздушный тарантас. Записки иркутских жителей / М. А. Александров // Иркутск. 1990. С. 411-413.
4. Алексеев В.В. Азиатская Россия в геополитической и цивилизационной динамике XVI – XX вв. / В.В. Алексеев. Москва. Наука. 2004. 600 с.
5. Барсуков И. П. Граф Н. Н. Муравьев-Амурский. Т. II. 1891. 337 с. // URL: [http://az.lib.ru/b/barsukow\\_i\\_p/text\\_1891\\_graf\\_muraviev-amurskiy-oldorfo.shtml](http://az.lib.ru/b/barsukow_i_p/text_1891_graf_muraviev-amurskiy-oldorfo.shtml) (дата обращения: 30.09.2016)
6. Барсуков И. П. Граф Н. Н. Муравьев-Амурский. Т. I. / И. П. Барсуков. М.: 1891. 695 с.
7. Бахрушин С.В. Воеводы Тобольского разряда в XVII в. // Научные труды. М., 1955. Т. 3, ч. 1. С. 253-262.
8. Бахрушин С.В. Сибирские туземцы под русской властью до революции 1917 г. // Советский Север. Сб. 1. М., 1929. № 1. С. 66-97.
9. Булычев И.Д. Путешествие по Восточной Сибири. СПб., 1856. Ч. I. – 298 с.
10. Быконя Г.Ф. Русское неподатное население Восточной Сибири в XVIII – XIX вв. / Г.Ф. Быконя // Красноярск. 1985. 298 с.
11. Вагин В.И. Исторические сведения о деятельности графа М.М. Сперанского в Сибири с 1819 по 1822 год: в 2 т. Репринтное издание 1872 г. / В. И. Вагин // СПб.: Альфарет, 2011. 775 с.
12. Венюков М. И. Из воспоминаний. Кн. 1. / М. И. Венюков // Амстердам. 1895. 419 с.

13. Венюков М. И. Путешествия по Приамурью, Китаю и Японии / М. И. Венюков // Хабаровск. 1970. // Режим доступа: <https://www.litmir.co/br/?b=234837&p=1> (дата обращения: 30.09.2016)
14. Верхотурова Т.Г. Енисейская губернская администрация ведомства государственных имуществ (1897-1917): к социальному портрету сибирского чиновничества / Т. Г. Верхотурова // Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 12 (150). История. Вып. 31. С. 15-24.
15. Гергилев Д.Н. Административное управление Сибирью в конце XVIII – первой четверти XIX вв. (до ревизии М.М. Сперанского) / Д. Н. Гергилев // Мир Евразии. 2008. № 1 (1). С. 46-49.
16. Гергилев Д.Н. Особенности региональной политики в России в XVIII – начале XX в. (на примере Сибири) / Д. Н. Гергилев // Общество: философия, история, культура. 2016. № 12. С. 106-108.
17. Гергилев Д.Н. Сибирь как пример поисков оптимального административно-территориального устройства России / Д. Н. Гергилев // Историческая и социально-образовательная мысль. 2016. Т. 8. № 6-1. С. 56-61.
18. Гергилев Д.Н., Дуреева Н.С. Роль реформ М.М. Сперанского в управлении Сибирью / Д. Н. Гергилев, Н. С. Дуреева // Вестник Томского государственного университета. 2016. № 413. С. 88-93.
19. Главное управление Западной Сибири. История России до 1917 года // Режим доступа: [http://russiahistory.ru/glavnoe\\_upravlenie\\_zapadnoy\\_sibiri/](http://russiahistory.ru/glavnoe_upravlenie_zapadnoy_sibiri/) (дата обращения: 30.09.2016).
20. Готье Ю.В. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II / Ю. В. Готье // М.: Тип. Лиснера Г. и Собко Д., 1913. 472 с.
21. 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) / М. Л. Дамешек, И. Л. Дамешек, Т. А. Перцева, А. В. Ремнев // Иркутск, 2003 // Режим



доступа: [http://mion.isu.ru/filearchive/mion\\_publications/speransky/index.html](http://mion.isu.ru/filearchive/mion_publications/speransky/index.html)  
(дата обращения: 30.09.2016).

22. Дмитриев А.В. Сибирь в первой половине XIX в.: реформы М.М. Сперанского / А. В. Дмитриев // Режим доступа: <http://gkaf.nsu.ru/dmitriev/sk/10.html> (дата обращения: 30.09.2016).

23. Емельянова Н.М. Генерал-губернаторская власть в Западной Сибири XIX в. / Н. М. Емельянова // Омский научный вестник. № 3 (78). 2009 // <http://cyberleninka.ru/article/n/general-gubernatorskaya-vlast-v-zapadnoy-sibiri-xix-v> (дата обращения: 30.09.2016).

24. Ермолинский Л.Л. Михаил Сперанский / Л. Л. Ермолинский // Иркутск: Папирус, 1997. 398 с.

25. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н. П. Ерошкин // М., Высшая школа, 1968. 368 с.

26. Зубков К.И. Сибирский приказ как институт регионального управления / К. И. Зубков // Уральский исторический вестник № 4 (49), 2015. С. 26–35.

27. История Омской области с древнейших времен до конца XIX века // Режим доступа://[www.omskcity.ru/spravochnaya/uchebnaya/222-history-of-omsk-oblast.html](http://www.omskcity.ru/spravochnaya/uchebnaya/222-history-of-omsk-oblast.html) (дата обращения: 30.09.2016).

28. Карчаева Т.Г. Привилегии государственной службы в Енисейской губернии: исторический аспект (1822-1917) /Т. Г. Карчаева // Вестник Красноярского государственного аграрного университета. 2012. № 4. С. 228-235.

29. Копылов А.Н. Органы центрального и воеводского управления Сибири в конце XVI—XVII в. / А. Н. Копылов // Известия Сибирского отделения АН СССР. Серия обществ. наук. 1965. № 9. С. 80-88.


30. Красняков Н.И. Оптимизация властеотношений в Сибири по реформе 1822 г. / Н. И. Красняков // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: История, филология. 2016. Т. 15. № 1. С. 72-84.

31. Линден А. М. Записки / А. М. Линден // Русская старина. 1905. № 4. // Режим доступа: [http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/China/XIX/1840-1860/Linden\\_A\\_M/text1.htm](http://www.vostlit.info/Texts/Dokumenty/China/XIX/1840-1860/Linden_A_M/text1.htm) (дата обращения: 30.09.2016).
32. М. М. Сперанский: Сибирский вариант имперского регионализма (к 180-летию сибирских реформ М. М. Сперанского) / И. Л. Дамешек, Л. М. Дамешек, Т. А. Перцева, А. В. Ремнев // Межрегион. ин-т обществ. наук (МИОН), Иркутск; Иркутск. гос. ун-т. Иркутск, 2003. 263 с.
33. Миненко Н.А. Северо-Западная Сибирь в XVIII – XIX вв. / Н.А. Миненко // Новосибирск: 1984. 308 с.
34. Невельской Г. И. Подвиги русских морских офицеров на крайнем востоке России. 1849-1855 / Г. И. Невельской М., 1947. // Режим доступа: [http://az.lib.ru/n/newelxskoj\\_g\\_i/text\\_0020.shtml](http://az.lib.ru/n/newelxskoj_g_i/text_0020.shtml) (дата обращения: 30.09.2016).
35. Обзорение главных оснований местного управления Сибири. // СПб., 1841. 151 с.
36. Омск – административный центр Западной Сибири и Степного края (XIX – начало XX века) // Омск: от прошлого к настоящему Энциклопедия города Омска. Книга 1 // Режим доступа: <http://admomsk.ru/web/guest/city/history/encyclopedia> (дата обращения: 30.09.2016).
37. Потанин Г.Н. Областническая тенденция в Сибири. Томск, 1907. // Режим доступа: <http://elib.tomsk.ru/purl/1-6102/> (дата обращения: 30.09.2016).
38. Рабцевич В. В. Развитие местного управления Западной Сибири в 80-х гг. XVIII и первых десятилетиях XIX века / В. В. Рабцевич // Режим доступа: <http://Annales.info/rus/small/sibadmin.htm> (дата обращения: 30.09.2016)
39. Ремнёв А.В. «Тигр, заколотый гусиным пером». Казус западносибирского генерал-губернатора князя П.Д. Горчакова / А. В. Ремнев // Acta Slavica Iaponica, Tomus 27. PP. 55-75.

40. Ремнев А.В. Камчатка в планах Муравьева-Амурского / А. В. Ремнев // Исторический ежегодник. 1999. Омск. 2000. С. 28–43. // Режим доступа: <http://zaimka.ru/remnev-kamchatka/> (дата обращения: 30.09.2016)
41. Ремнёв А.В. Самодержавие и Сибирь. Административная политика в первой половине XIX в. / А. В. Ремнев // Омск. 1995. 237 с.
42. Ремнёв А.В. Тайные пружины царских канцелярий, или История жизни одного российского бюрократа. Выдающиеся государственные деятели России XVII-XX вв. / А. В. Ремнев // Омск, 1996. С. 101–133.
43. Ремнёв А.В. Управление Сибирью и Дальним Востоком в XIX – начале XX в. / А. В. Ремнев // Омск. 1991. 110 с.
44. Римский-Корсаков В.А. Балтика-Амур / В. А. Римский-Корсаков // «Хабаровское книжное издательство», Хабаровск. 1980. 448 с.
45. Саломон А. П. Ссылка в Сибирь. Очерк ее истории и современного положения: для Высочайше учрежденной комиссии о мероприятиях по отмене ссылки / А. П. Саломон. // СПб: Типография Санкт-Петербургской тюрьмы. 1900. 382 с.
46. Сафронов Ф. Г. Русские на Северо-Востоке Азии в XVII – середине XIX в. / Ф. Г. Сафронов // М.: 1978. 258 с.
47. Сибирь в составе Российской Империи / отв. ред.: Л. М. Дамешек, А. В. Ремнев. // М.: Новое литературное обозрение, 2007. 368 с.
48. Сперанский, С. И. Практика регионального управления М. М. Сперанского (1816 – 1821 гг.) / С. И. Сперанский // Государство и право. 2003. № 5. С. 76-84.
49. Степанов А.А. Петропавловская оборона / А. А. Степанов // Хабаровск. 1954. 216 с.
50. Сто историй об Омске (№ 19) // Режим доступа: <http://omsk.bezformata.ru/listnews/omske-19-hudoj-zhelchnij-tiran/54205521/> (дата обращения: 30.09.2016).

51. Струве Б.В. Воспоминания о Сибири: 1848 - 1854 гг. / Б.В. Струве // СПб.: Типография Товарищества «Общественная польза», 1889 [4]. 180 с. // Режим доступа: <http://elib.tomsk.ru/purl/1-651/> (дата обращения: 01.10.2016).
52. Чичерин Б.Н. Областные учреждения России в XVII веке / Б. Н. Чичерин // М.: 1856. 604 с.
53. Шишкин В.И. Государственное управление Сибирью в конце XIX – первой трети XX века // Власть и общество в Сибири в XX веке. Сб. науч. статей / Науч. ред. В.И. Шишкин // Новосибирск. 2010. С. 3-36.
54. Щеглов И.В. Хронологический перечень важнейших данных из истории Сибири: 1032-1882 / И. В. Щеглов // п. Сургут. 1993. 784 с.
55. Ядринцев Н.М. Сперанский и его реформы в Сибири / Н. М. Ядринцев // Вестник Европы. Кн. 6. 1876. 935 с.

Федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение высшего образования  
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»  
Гуманитарный институт  
Кафедра истории России

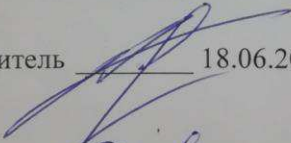
УТВЕРЖДАЮ  
Заведующий кафедрой  
 М. Д. Северьянов

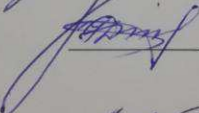
«18» июня 2018 г.

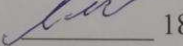
### МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Административно-территориальное управление Сибирью (XIX-  
начало XX вв.)

46.04.01 История  
46.04.01.03 Отечественная история

Научный руководитель  18.06.2018 к.и.н, доцент Д. Н. Гергилев

Выпускник  18.06.2018 Н. С. Дуреева

Рецензент  18.06.2018 к.ф.н, доцент Л. Л. Москалев

Красноярск, 2018