



УДК 94(571.53)

Имперский регионализм первой четверти XIX в.: сибирский вариант

И. Л. Дамешек

Восточно-Сибирская государственная академия образования, г. Иркутск

Аннотация. Рассматриваются характерные черты российской окраинной политики, реформа М. М. Сперанского 1822 г. в Сибири.

Ключевые слова: окраины, имперский регионализм, Сибирь, М. М. Сперанский, ревизия, реформы 1822 г.

Одним из важных направлений внутренней политики имперского государства, наметившимся с восшествием на престол Александра Благословенного и ярко проявившимся в последующие три четверти XIX в., был имперский регионализм. Это направление в политике имперского государства возникло не случайно. К началу XIX в., в результате активной внешней политики, Россия заняла одну шестую часть суши и подчинила себе целый ряд территорий и народов, стоявших значительно выше ее по уровню экономического и политического развития.

Очевидно, что в основе территориального расширения лежали прежде всего имперские военно-стратегические и экономические интересы. Однако задача заключалась не только в территориальном увеличении государства, но и, прежде всего, в интеграции новых земель в имперское политико-административное пространство. Процесс этот был сложен и длителен. Преобладающее влияние на него оказывали место и значение той или иной окраинной территории в имперском механизме (экономическом, политическом и пр.). Именно это обстоятельство обусловило появление в процессе освоения окраин элементов имперского регионализма.

При выработке основ окраинной политики по отношению к конкретной территории правительство прежде всего руководствовалось значением региона для государства, а, в конечном итоге, его статусом в составе империи. Понятие статуса отнюдь не являлось аморфным. Оно определялось целым рядом позиций, объективных и субъективных. Окраины различались прежде всего по уровню социально-экономического и политического развития, а также по национальному составу.

Более высокий уровень развития, чем Россия, имели западные окраины империи: Финляндия и Польша. Значительно ниже этот уровень был на Кавказе, в Сибири и на Дальнем Востоке.

По национальному составу также можно выделить несколько типов окраин. Прежде всего это те же Финляндия, Польша и Кавказ, где преобладало нерусское население, а также азиатские окраины (прежде всего Сибирь), где титульная нация государства (русские) впоследствии стала преобладающей над коренным населением.

При определении статуса окраины в составе империи наибольшее значение придавалось таким показателям, как уровень социально-экономического и политического развития окраины, характер ее присоединения (добровольный или насильственный), а также стратегическое значение территории для империи. Именно эти характеристики являлись определяющими для основных направлений имперской окраинной политики по отношению к каждому конкретному региону.

Еще одним немаловажным обстоятельством, влияющим на конкретное содержание окраинной политики, являлось сложное переплетение ведомственных и территориальных интересов, а также реальное соотношение сил так называемых централистов и регионалистов в центральном и местном аппарате управления. В определении основ окраинной политики самодержавие постоянно находилось перед выбором: ввести общегосударственную систему управления или предоставить территориям некоторую административную автономию. При этом в случае признания особого статуса любой из территорий империи правительство вынуждено было фиксировать его в законодательном порядке.

Логическим последствием подобной практики стало порождение ситуации, в результате которой мы можем говорить о разных степенях распространения на присоединенных территориях общеимперского законодательства: от сочетания общеимперского, местного и традиционного законодательства (с преобладанием последнего) до полного перехода на унифицированную систему общеимперского законодательства. Одним из следствий подобной ситуации был разный уровень распространения на окраинах действия учрежденной российской администрации. Оба этих признака являлись основными составляющими, определяющими особенности отношений центра и периферийных территорий, с одной стороны, и собственно специфику управления последними, с другой стороны. Несмотря на наличие определенной специфики, вертикаль власти на всех окраинах Российской империи была единой. Основными ее составляющими являлись:

1. Органы высшей государственной власти в столице, в подчинении которых в конечном итоге находились все чиновничьи инстанции на окраинах. Высшая государственная власть инициировала и законодательно оформляла все крупные административные нововведения, однако прямого управления окраинами не осуществляла.

2. Центральная территориальная администрация (XVIII в. – территориальные коллегии, XIX в. – территориальные комитеты – первый и второй Сибирский комитеты, Польский, Финляндский и Кавказский комитеты).

3. Региональная администрация окраины во главе с генерал-губернатором (наместником), осуществляющая непосредственное управление территорией.

Процесс инкорпорации окраинных территорий в единое общеимперское политическое и хозяйственно-экономическое пространство являлся одной из приоритетных задач, стоявших перед российским правительством на протяжении всего рассматриваемого периода. Однако реализация этой цели была сопряжена с целым рядом объективных трудностей, вследствие чего процесс инкорпорации был достаточно длительным. Традиционно начальный этап его был связан прежде всего с властным освоением новой территории. В процессе этого определялись и вырабатывались формы административного управления каждого конкретного региона (территории).

Длительное время в отечественной историографии господствовал тезис о том, что Россия состояла из метрополии и колонии. При этом не учитывалось наличие протекторатов, автономий и других объединений. К сожалению, в современной историографии фактически отсутствует системный подход к решению этого вопроса. Между тем, наиболее эффективным методом представляется компаративный подход. Лежащий в его основе сравнительно-исторический метод позволяет выделить общие и особенные черты в реализации окраинной политики Российской империи. Исходя из этого, можно выделить три типа управления окраинами в составе Российской империи: политическая автономия (примером является система управления, разработанная для польской и финской окраин Российской империи), административная автономия (Кавказ) и управление с общеимперской государственной администрацией на всех уровнях. Примером модели третьего типа служит азиатская окраина империи (Сибирь, а впоследствии и Дальний Восток).

Ярким проявлением имперского регионализма в крае стали реформы одного из выдающихся государственных деятелей и реформаторов России XIX в. – М. М. Сперанского.

Новую систему управления Сперанский попытался построить на компромиссе верховной, т. е. самодержавной, власти и региональных интересов, отчетливо понимая невозможность в тот исторический отрезок времени подчинить Сибирь действию общеимперского законодательства.

В соответствии с реформой 1822 г. произошло административное разделение Сибири на два генерал-губернаторства – Западно-Сибирское и Восточно-Сибирское, административными центрами которых стали соответственно Тобольск и Иркутск. Фактически Сперанский произвел разделение Сибири на две части – Западную и Восточную. При этом он основывался на естественной границе края, проходящей по Енисею, на которую и ранее указывали известные российские географы-путешественники Паллас и Гмелин. В состав Западно-Сибирского генерал-губернаторства были включены Тобольская, Томская губернии и Омская область. К Восточно-Сибирскому генерал-губернаторству отнесли Иркутскую и Енисейскую губернии, Якутскую область, Охотское и Камчатское приморские и Троицко-Савское пограничное управления. В Енисейскую губернию с центром в Красноярске были включены уезды, выделенные из состава Томской и Иркутской губерний. Отныне в край посылались два генерал-губернатора. По этому поводу Сперанский справедливо отмечал, что с подобным разделением «соединяются все удобства» управления огромным сибирским краем.

В соответствии с «Учреждением» устанавливалась следующая административно-территориальная иерархия края. Губернии и области делились на округа, а те, в свою очередь, – на волости и инородные управы. В результате была создана четырехуровневая система сибирского управления: главное, губернское, городское, волостное и инородное. Высший уровень – главное управление – составляли генерал-губернатор и возглавляемый им совет. Проводимая реформа имела ряд существенных особенностей.

Одной из них явилось учреждение в обоих генерал-губернаторствах советов на всех уровнях управления. Это было новшеством не только в сибирской, но и в общероссийской административной практике. Главная задача, которая стояла перед Сперанским как основным разработчиком сибирской реформы, заключалась в установлении законности в управлении. Решение ее реформатор видел в создании такой системы, которая положила бы конец злоупотреблениям и произволу. При этом генерал-губернаторская власть должна была стать прежде всего органом надзора. По мысли Сперанского, именно советы могли стать той структурой, которая бы ограничила произвол высших сибирских начальников. Современники реформы высоко оценили новшество: по их мнению, советы принесли огромную пользу; идея их была хороша. Они именно ограничивали произвол губернаторов. Между тем практика показала, что надежды реформатора оказались напрасными, поскольку сохранялась традиционная ситуация, при которой генерал-губернатор обладал всей полнотой власти в регионе. Не случайно местные жители называли его «господин главный начальник».

Совет главного управления учреждался под председательством генерал-губернатора. Состоял он из шести советников, трое из которых, «яко производители дел», назначались по рекомендации генерал-губернатора, и трое – по «представлению» министерств (внутренних дел, юстиции и финансов) и утверждались императором. В случае недостатка последних предусматривалась возможность включения в состав совета гражданского губернатора, председателей губернских мест (губернского правления, казенной палаты и суда) и губернского прокурора. В соответствии с «Учреждением» 1822 г. именно эти члены совета от министров должны были быть противовесом генерал-губернаторской власти, т. е. не допускать ее до произвола; на самом же деле выходило, что эти противовесы были покорными слугами власти, «а если кто вздумал высказывать мнения, неугодные генерал-губернатору, такого смельчака убирали с места». Главное управление должно было контролировать деятельность местной администрации.

Второй уровень управления – губернское управление – разделялся, согласно «Учреждению для управления Сибирских губерний», на общее и частное. Общее губернское управление составляли гражданский губернатор и совет под его председательством. В состав совета входили председатели губернского правления, казенной палаты, губернского суда и губернский прокурор. Основной задачей общего губернского управления являлся надзор за местной администрацией. Контроль за функционированием местной (губернской, областной и окружной) администрации губернатор осуществлял лично через

обозрение всех местных управлений и ревизии их дел. В исключительной власти губернатора было назначение и увольнение чиновников, утверждение членов дум, городского суда, ратуш, волостных голов, а также представление к наградам. Гражданскому губернатору был также позволен пересмотр уголовных дел, что фактически означало легитимность вмешательства администрации в судопроизводство.

Третьим уровнем управления являлось окружное управление. «Учреждением» Сперанского Иркутская губерния была разделена на пять округов: Иркутский, Нижнеудинский, Верхнеудинский, Нерчинский и Киренский. Округа существенно различались по количеству проживающих в них людей. Поэтому территориально-демографический фактор учитывался при создании «Учреждения». В зависимости от количества проживающего населения округа и города подразделялись на малолюдные, средние и многолюдные. Набор административных учреждений в том или ином округе или городе напрямую зависел от количества народонаселения в нем (полный набор полагался в многолюдных, в средних и малолюдных он был значительно сокращен).

Таким образом, общее и частное управления полагались лишь в многолюдных округах (такowymi являлись Нижнеудинский, Верхнеудинский, Нерчинский), в средних округах (Иркутский, Киренский) предусматривалось частное управление, а в малолюдных все управление сосредоточивалось в руках земского исправника. Основной функцией общего окружного управления был надзор за деятельностью местной (окружной, городской и волостной) администрации, назначение и увольнение «канцелярских чинов», представление к наградам и пр. Частное окружное управление состояло из окружного суда (по судебным гражданским и уголовным делам) и окружного казенного управления (по хозяйственным делам). Важной и специфической особенностью сибирских земских судов был надзор за ссыльными: распределение ссыльных по их назначению, надзор за ними. Казенное управление составляли казначей и два смотрителя: питейной и соляной продажи. Ежемесячно они проводили ревизии казначейства, винной и соляной частей. Казначейство осуществляло мелкие финансовые функции, например сбор различного рода доходов, взыскание недоимок по решению городского управления и земского суда, а также сборы за гербовую вексельную бумагу и паспорта. Все управление в малолюдных округах сосредоточивалось в руках земского исправника, который должен был осуществлять общий надзор по делам полиции, продовольствия и казенных податей. Исправник подчинялся окружному совету (если таковой существовал в смежном округе) и действовал по его указаниям.

В связи с делением городов на многолюдные, средние и малолюдные городское управление, «единообразное в главных началах», имело свои особенности для каждой из категорий городов. В многолюдных городах (например, в Иркутске) городское управление состояло из полиции, хозяйственного управления и городского суда. Управление средних городов (Нерчинска, Верхнеудинска, Троицкосавска) заключалось лишь в полицейском управлении во главе с городничим. Сюда же входила частная управа – городничий и квартальные надзиратели, медицинская часть. Хозяйственным управлением и су-

дом в таких городах ведала ратуша в составе городского судьи, двух заседателей и трех кандидатов на случай их отсутствия. В малолюдных городах (Нижегородские, Киренские, Селенгинские и Баргузинские) управление осуществляли только городничий (полиция), а также городские старосты и словесный суд (хозяйственное управление и суд). Гражданские и уголовные дела передавались на рассмотрение окружного суда.

Проект «Учреждения для управления Сибирских губерний» М. М. Сперанского был утвержден императором Александром I 22 июля 1822 г. Стремление Сперанского учитывать региональные особенности легко прослеживается и на примере анализа других законов, составляющих комплекс «Учреждения». Примером тому являются регламентация податей и сборов, ссылки и этапов, создание государственных запасов хлеба, заключение торговых сделок и др. Оно логично вписывалось и дополняло доктрину окраинной политики самодержавия. Сибирское законодательство 1822 г., основы которого были разработаны в Иркутске, стало первым опытом регионального законодательства в империи, действовавшего без существенных изменений вплоть до конца XIX в. и опередившего общероссийскую кодификацию законов на десять лет.

Подводя итоги, следует отметить следующее. В начале XIX в. произошло существенное увеличение территории Российской империи. При этом изменение политической и административной карты выступало только внешним признаком динамического развития слагающегося государства. За изменениями на административной карте России стоял процесс ее внутреннего строения. Создание империи, равно как и трансформация ее политической системы, происходили параллельно и одновременно с административно-территориальными преобразованиями как в центре, так и на окраинах. При этом следует учитывать то обстоятельство, что в силу вариативности геополитических характеристик окраинных территорий имперские процессы не могли протекать в них по единой, унифицированной схеме. В конечном итоге это обстоятельство обусловило столь длительное, вполне устойчивое положение империи в целом. Именно мобильность, поливариантность управленческих моделей в различных регионах (окраинах) являлась мощным стабилизирующим фактором для Российской империи.

Список литературы

1. Дамешек И. Л. Сибирь в системе имперского регионализма (компаративное исследование окраинной политики России в первой половине XIX в.) / И. Л. Дамешек. – Иркутск : Оттиск, 2002. – 208 с.
2. Дамешек И. Л. Российские окраины в имперской стратегии власти (начало XIX – начало XX вв.) / И. Л. Дамешек. – Иркутск, 2005. – 246 с.
3. М. М. Сперанский: сибирский вариант имперского регионализма : монография / И. Л. Дамешек, Л. М. Дамешек, Т. П. Перцева, А. В. Ремнев. – Иркутск : Оттиск, 2003. – 263 с.

Imperial Regionalism of the First Quarter of the XIXth Century: Siberian Approach

I. L. Dameshek

East Siberian State Education Academy, Irkutsk

Abstract. The article concerns the characteristic features of the imperial policy toward peripheral territories of Russia. Besides the author considers the reform, carried out by M. M. Speransky in 1822 in Siberia.

Keywords: peripheral territories, imperial regionalism, Siberia, M. M. Speransky, revision, reforms in 1822.

Дамешек Ирина Львовна

*доктор исторических наук, профессор,
кафедра истории России
Восточно-Сибирская государственная
академия образования
664009, г. Иркутск, ул. Н. Набережная, 6
тел.: 8(3952)24-07-00
e-mail: dameshek@rambler.ru*

Dameshek Irina Lvovna

*Doctor of Sciences (History), Professor,
Department of History of Russia
East Siberian State Education Academy
6, N. Naberezhnaya st., Irkutsk, 664009
tel.: 8(3952)24-07-00
e-mail: dameshek@rambler.ru*