



УДК 353.2

Область как альтернативная форма регионального управления на северо-востоке Российской империи

А. А. Борисов

*Институт гуманитарных исследований и проблем малочисленных народов Севера
СО РАН, г. Якутск*

Аннотация. На якутском примере рассмотрена областная форма регионального управления. Посредством применения историко-сравнительного метода планируется выявить общее и особенное в имперской политике на окраинах и попытаться определить историческое место областного управления в государственной системе страны.

Ключевые слова: область, альтернатива, областное управление, структура, северо-восток, Российская империя.

Стабильность государства зависит от его внутреннего устройства, в частности от стабильной территориально-административной структуры. В России имперского периода на определенном этапе возникает особая административная единица – область.

В историографии область как административное образование рассматривается в качестве преемницы провинции. Известно, что впервые провинциальный уровень местного управления был введен при Петре I [6, с. 99]. Также есть мнение, что «областные учреждения являлись, по сути, приспособлением губернского управления к местным условиям» [14, с. 92].

Во многих словарях и энциклопедиях указано, что области создавались в Российской империи в национальных окраинах, географически отдаленных территориях или на землях казачьих войск. По В. Далю, например, область – страна, земля, государство, край под особым управлением, не названный губернией, вновь устраиваемая страна [3, с. 612].

В «Большом энциклопедическом словаре» дано следующее определение области: «в Российской империи – административная единица (20 областей), соответствовавшая губернии, расположенная на пограничных территориях и на землях казачьих войск. Обычно входила в генерал-губернаторства» [2, с. 678.]. Если губерния имела численность населения 300–400 тыс. чел., а уезд – 20–30 тыс. чел. [8, с. 239], то численность области по логике вещей находилась между этими показателями.

Таким образом, областью считали территорию, достаточно крупную, равную губернии – основной высшей единице местного управления. Вместе с тем в качестве отличительных признаков указаны отдаленность, приграничное положение, а также наличие на ее территории вновь присоединенных народов.

Специалисты, изучающие национальную политику в России, в целом выделяют четыре модели вхождения и развития национальных окраин в составе Российской империи: протекторат, статус политической автономии, статус административной автономии и, наконец, управление с общеимперской администрацией [11]. Область как административная единица уже появляется на уровне политической автономии. Другими словами, под термином «область» подразумевался обширный спектр смыслов и значений. Возникновение подобной административной единицы в системе управления страны именно во второй половине XVIII в. не случайно. До сих пор власти обходились такими категориями, как «волость», «уезд», изредка, опять-таки по отношению к крупным приграничным формированиям, применялся термин «разряд».

Правительство Петра I заменило его термином «губерния» по образцу западноевропейских стран. В связи с обширностью и разнородностью населения вводились и другие административные подразделения, такие как «провинция», «округ», «отдел» и т. д. Уезд как дань традиции сохранялся, но все больше утрачивал прежний универсальный статус. К нему позднее стал приближаться по значению «район». Все же уже с 1770-х гг. правительство Екатерины II остановилось на такой административной единице, как область, которая являлась частью губернии или наместничества. Например, в 1776 г. возникли Новгородская и Олонецкая области, а в 1777 г. – Углицкая и Ярославская. В последней трети XVIII в. создается 24 области в различных частях империи, расположенных, как правило, на границе. Возникли области и в Сибири: Иркутская (1783–1796), Нерчинская (1783–1796), Тобольская (1782–1796), Томская (1782–1796), Охотская (1783–1796), Якутская (1783–1796). Хотя Колыванская область, существовавшая в 1779–1783 гг., имела самостоятельный статус, подчиняясь напрямую центральным властям, минуя губернский уровень. При Павле I произошла унификация местного управления, одни области получили статус губернии, другие были низведены до уровня уездов. При этом обратим внимание, что области создавались и в глубине страны.

В отличие от губернатора, руководитель области, например областной начальник, обладал, помимо гражданской, также и военной властью. Считалось также особенностью области то, что на ее территории размещались войска [6, с. 208]. Существовал и такой критерий, как численность населения. На статус губернии могли претендовать территории с населением 300 тыс. чел. Несмотря на это, с 1786 г. существовала земля Войска Донского, в 1870/1875–1918 гг. – область Войска Донского. Численность донского казачества в 1808 г. уже равнялась 361,2 тыс. чел. Это соответствовало норме, принятой для численности губернии. В 1834 г. донское казачество насчитывало 594,7 тыс. чел. [7, с. 304]. Тем не менее преобразование области в губернию так и не последовало. Другими словами, численность не была главным критерием при создании губерний.

С присоединением новых территорий области создавались на Кавказе в 1785–1790 гг. – Кавказская область в составе одноименного наместничества, на землях между Прутом и Днестром, присоединенных к России по Бухарестскому мирному договору (16 мая 1812 г.), – Бессарабская область.

На северо-востоке страны, как мы уже отмечали, очень рано возникли формы областного управления. Несмотря на то что они были отменены в конце XVIII столетия, уже в самом начале следующего восстановлены вновь.

Так, в составе Иркутской губернии 11 августа 1803 г. возникла Камчатская область, существовавшая до 1822 г. До нее область как форма управления удерживалась в Якутии. С 22 апреля 1805 по 1 января 1851 г. существовала вторая Якутская область. Даже после введения должности якутского губернатора вплоть до революции 1917 г. здесь продолжала функционировать уже третья Якутская область. Это, несмотря на то что как по своим размерам, так и по численности населения, Якутия вполне соответствовала критериям губернии. Рассмотрим, какие факторы и какие условия повлияли на устойчивость областной формы управления в данном регионе.

Впервые же Якутская область, как упоминалось выше, была создана в марте 1783 г. согласно указу «О составлении Иркутской губернии из четырех областей». Наряду с Якутской возникли Иркутская, Нерчинская и Охотская области. Области состояли из уездов. В Якутской области было сформировано пять уездов: Якутский, Олекминский, Оленский (Виллюйский), Жиганский и Зашиверский. Вместо воевод были назначены коменданты, вместо воеводской канцелярии – нижний земский суд. Судебные функции стали исполнять уездный суд, нижняя и верхняя расправы, финансовые – казначейство, полицейские – городничий. В уездах были поставлены земские исправники [9, с. 256, 261, 264; 12, с. 118; 1, с. 306; 13, с. 35]. В земских судах служили дворянские и сельские от якутов заседатели (по два в земском суде и верхней расправе и три – в нижней расправе) [9, с. 256, 264–265]. По-видимому, это стало, как отметил Левенталь, важнейшей особенностью периода, когда представители коренного населения столь активно привлекались непосредственно на службу в государственные структуры управления. Подобный опыт будет распространен в других частях империи. Так, 22 июля 1822 г. была образована Омская область с четырьмя округами под юрисдикцией Западного главного управления Сибири. В состав области попали казахи Среднего жуза, они кочевали в пределах некоторых округов области. На них пытались распространить действие «Устава о сибирских инородцах» 1822 г. Округа делились на волости, состоявшие из аулов, которые возглавлялись старшинами (в одном ауле было от 50 до 70 кибиток). В округах действовали окружные приказы, состоявшие из председателя (ага-султана), двух русских и двух казахских (биев) заседателей [15, с. 48–51].

В отличие от Забайкалья и Омска, тем более области Войска Донского и Бессарабии, в Якутии не было крупных воинских контингентов. Начиная со второй половины XVIII в. у нее не было внешней границы, тем не менее руководитель области совмещал гражданскую и военную власть.

В 1805 г., после того как в 1796 г. Якутия, утратив статус области, была преобразована в уезд во главе с городничим, она вновь была переведена в статус области с особым областным правлением и довольно обширным штатом. В состав областного управления входили: областной начальник, областное правление (три советника, канцелярия и архив), канцелярия, казначейство, нижний суд, медицинская и землемерная части и стряпчий. Прокурор входил в состав правления.

В других частях страны состав областного управления был иной. Например, в Омской области, созданной в 1822 г., в составе областного управления значились: областной начальник, областной совет (из председателей частных областных управлений), областное правление (исполнительная и казенная экспедиции), областной суд, областной прокурор. В совете также заседали казачий атаман, командир инженерных войск и обер-аудитор [15, с. 36, 92].

В управление Каспийской области, открытое 25 декабря 1840 г., входили областной начальник, областное правление, казенная палата, палата госимуществ, палаты уголовного и гражданского суда, прокурорская часть [10, с. 111]. Как видно, в последних двух случаях состав управления был шире и представительнее.

Даже после 1851 г., когда Якутская область была переподчинена генерал-губернатору Восточной Сибири и обрела своего губернатора, порядок управления мало изменился, был лишь несколько усовершенствован состав областного правления, разделенного отныне на три отделения [13, с. 45–46]. Две другие области – Охотская и Камчатская – еще неоднократно изменят свой статус. Последняя дважды – в 1849–1856 и с 1909 г. вновь будет преобразована в область. Охотская область к середине столетия станет вновь округом в составе Якутской области, а с 1856 г. перейдет к Приморской области [13, с. 46–48].

Якутская область из всех форм областного управления является долгожителем. Если в Бессарабии область существовала с 1812 по 1874 г., на Кавказе средняя продолжительность существования областей не превышала нескольких десятилетий, как и в Сибири, то исторический опыт развития Якутской области равняется 130 годам, что сопоставимо лишь с историей области Войска Донского.

По-видимому, столь длительный опыт был обусловлен комплексом причин. Помимо объективных – отдаленности и окраинного характера, незначительная численность не давала возможности образовать здесь общероссийские формы местного управления, такие как губерния. Кроме того, инородцы также длительное время составляли большинство населения. К местным особенностям можно отнести отсутствие значительных воинских контингентов. В названный период Якутия занимала важное место среди других регионов, ввиду этого была центром притяжения еще более отделанных окраин Дальнего Востока. Все это в совокупности не допускало иной альтернативы в организации территории, кроме областной формы. Более того, накопившийся опыт управления служил важным подспорьем во внутренней административной политике страны.

Список литературы

1. Акты архивов Якутской области (1650–1800) / под ред. Е. Д. Стрелова. – Якутск : Изд-во Якут. обл. правления, 1916. – 310 с.
2. Большой энциклопедический словарь. – М. : Большая рос. энцикл., 2000. – 1038 с.
3. *Даль В.* Словарь живого великорусского языка Владимира Даля / В. Даль. – 2-е изд. – СПб. ; М. : Изд. книгопродавца-типографа М. О. Вольфа. – Т. 2. – 1881. – 810 с.

4. Дамешек И. Л. Российские окраины в имперской стратегии власти (начало XIX – начало XX в.) / И. Л. Дамешек. – Иркутск : Изд-во Иркут. гос. пед. ин-та, 2005. – 264 с.
5. Дамешек И. Л. Типологическая характеристика и региональные особенности российских окраин XIX в. // Сибирь в империи – империя в Сибири: имперские процессы на окраинах России в XVII – начале XX в. – Иркутск : Оттиск, 2013. – С. 216–230.
6. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России / Н. П. Ерошкин. – М. : РГГУ, 2008. – 710 с.
7. Кабузан В. М. Численность и размещение казаков Российской империи в XVIII – начале XX в. // Тр. Ин-та рос. ист. – М., 2008. – Вып. 7. – С. 302–326.
8. Каменский А. Б. Российская империя в XVIII в.: традиции и модернизация / А. Б. Каменский. – М. : Нов. лит. обозрение, 1999. – 328 с.
9. Левенталь Л. Г. Подати, повинности и земля у якутов // Материалы по обычному праву и общественному быту якутов. – Л. : Изд-во АН СССР, 1929. – С. 221–448.
10. Мильман А. Ш. Политический строй Азербайджана в XIX – начале XX в. / А. Ш. Мильман. – Баку : Азербайдж. гос. изд-во, 1966. – 317 с.
11. Национальные окраины Российской империи: становление и развитие системы управления. – М. : Славян. диалог, 1998. – 416 с.
12. Памятная книжка Якутской области за 1869 г. – СПб. : Тип. В. Безобразова, 1869. – 247 с.
13. Сафронов Ф. Г. Русские на северо-востоке Азии в XVII – середине XIX в. / Ф. Г. Сафронов. – М. : Наука, 1978. – 260 с.
14. Сибирь в составе Российской империи. – М. : Нов. лит. обозр., 2007. – 368 с.
15. Центральная Азия в составе Российской империи. – М. : Нов. лит. обозрение, 2008. – 464 с.

Region as an Alternative Form of Regional Governance in the Northeast of the Russian Empire

A. A. Borisov

Institute of Humanities and the Indigenous Peoples of the North of SB RAS, Yakutsk

Abstract. In the report, the regional form of regional management will be considered in the Yakut example. Through the application of the historical-comparative method, it is planned to identify the general and particular in imperial politics on the outskirts and try to determine the historical place of regional administration in the state system of the country.

Keywords: region, alternative, regional administration, structure, northeast, Russian Empire.

Борисов Андриан Афанасьевич

доктор исторических наук

*Институт гуманитарных исследований
и проблем малочисленных народов*

Севера СО РАН

677027, г. Якутск, ул. Петровского, 1

тел.: 8(4112) 35-03-67

e-mail: a_a_borisov@mail.ru

Borisov Andrian Afanasievich

Doctor of Sciences (History)

*Institute for Humanities Research and
Indigenous Studies of the North SB RAS*

1, Petrovsky st., Yakutsk, 677027

tel.: 8(4112) 35-03-67

e-mail: a_a_borisov@mail.ru