



УДК 353.2

Исторические предпосылки и значение образования Якутского областного управления (к постановке проблемы)

А. А. Борисов

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

Аннотация. Отправной точкой публикуемой работы стала губернская реформа 1775 г. В статье дискутируется вопрос об истории образования Якутской области в 1775–1822 гг. в контексте преобразовательной политики Российской империи на окраинах. Апробируется тезис об «оцентровке» регионального управления, разработанный в сибирской историографии, в специфичных условиях северо-востока Азиатской России. Обращается внимание на особенности областной системы управления на примере Якутии. Делается обзор важнейших событий становления областных структур и административно-территориального устройства. Определены перспективы дальнейшего изучения проблемы.

Ключевые слова: Якутская область, образование, предпосылки, структура, историческое значение, преобразовательная политика, губернская реформа.

К 1770-м гг. в Российской империи наступил кризис в управлении. Тревожным сигналом было восстание под предводительством Емельяна Пугачева (1773–1775 гг.). Для более эффективного управления была проведена губернская реформа 1775 г. – «Учреждение для управления губерний Всероссийской империи». А. Б. Каменский писал, что основное содержание реформы «было связано с реорганизацией системы местного управления» [4, с. 238].

Выбранный временной отрезок для истории Якутии важен тем, что в данный период оформилась система областного управления большого региона. Имея исключительные особенности, связанные с обширностью территории, слабой даже по меркам Сибири населенностью и заметным преобладанием инородческого населения, Якутия нуждалась в особом управлении. Именно здесь впервые апробировались областные институты управления, накапливался опыт по административно-территориальному разграничению столь значительных территорий. «Однако огромное пространство Российской империи, слабость коммуникаций и фрагментарное хозяйственное и демографическое присвоение новых территорий на Востоке требовали образования на линии «центр – периферия» новых центров, транслировавших

функции главного имперского центра на удаленные регионы, имевшие потенциально важное политическое значение», – писал А. В. Ремнев [15, с. 19–20].

До изучаемого периода со времен Петра I Якутский уезд находился на самой нижней ступеньке местного управления. Если в XVII в. ключевая фигура местного управления – воевода с его канцелярией – непосредственно управлялась высшими органами власти и царь лично осуществлял контроль, то с петровских времен между этими уровнями власти появилось два промежуточных уровня – губернский и провинциальный. Это создало ряд трудностей и проблем. Особенно много стало злоупотреблений.

Реформы, проведенные правительством Екатерины II, были призваны урегулировать эти проблемы за счет более эффективной организации управления. Это оказалось непросто. Поэтому, хотя основные мероприятия областной реформы в Якутии завершились в 1775–1783 гг., но не прошло и двух десятилетий, как понадобилось в самом начале следующего столетия вновь реформировать как форму, так и содержание местного управления. Было образовано особое Якутское областное правление во главе с областным начальником. Но и этого оказалось недостаточно. Только великая сибирская реформа 1819–1822 гг. сумела установить достаточно сбалансированную областную структуру, которая продержалась почти столетие.

Как показывает историография, именно в изучаемый период можно говорить о регионе, который сейчас мы называем Якутией, в полной мере. Ведь до этого Якутский уезд был столь велик по своей территории, и так еще несовершенна была система местного управления. С. Глебов верно пишет: «...важно помнить, что и регионы не являются «естественными» пространственно-социальными единицами, но складывались исторически, создавались в результате административных реформ, оформлялись в силу географических причин» [3, с. 8]. Наша задача – проследить этот процесс в аспекте формирования административного управления. Геополитическое положение Якутской области требовало особого отношения. С самого начального этапа освоения края опорные пункты, возникшие здесь, например Якутский острог, играли роль плацдарма для дальнейшего освоения Дальнего Востока и далее вплоть до тихоокеанского побережья Северной Америки. До середины XVIII в. якутские воеводы исполняли важные дипломатические и военные функции, поддерживая присутствие Российской империи в регионе. Исключительно большое значение играли пути сообщения – Иркутский и Охотский тракты.

Поэтому правительство все время искало соответствующие формы управления. В последней четверти XVIII в. здесь начинает формироваться областная форма управления, имевшая свои особенности. Для лучшего понимания процесса следует обратить особое внимание на 1) формирование территории и административного деления, 2) структуры управления, 3) кадровый состав, 4) определение места в иерархии местного управления Сибири.

До образования Якутской области на северо-востоке Азиатской России существовал обширный Якутский уезд с воеводским управлением. Помимо общероссийской тенденции к превращению института воевод в анахронизм,

здесь давно назрела необходимость приспособить местное управление к специфике местных условий. На выходящую за нормальные рамки обширность территории уезда обращали внимание еще в минувшем столетии, неслучайно часто именуя Якутский уезд «разрядом».

До той поры, пока в Восточной Сибири не развился такой мощный региональный административный центр, как Иркутск, в Якутии практически сохранялась прежняя организация власти. Также в расчет принималась численность населения. С того времени, когда Якутская земля была подчинена воеводской администрации, население края выросло в несколько раз. Поэтому и по данному показателю Якутия давно вышла за рамки уездного уровня управления. Кроме того, в связи с усилением роли региона в дальневосточной политике, да и в целом, сохранялось его значение с точки зрения геополитических интересов России. Тем не менее регион не мог ещё приблизиться по статусу к губернии – крупной единице территориально-административной организации Российской империи. В таких условиях Якутию застала губернская реформа 1775 г.

Правительство Екатерины II взяло за основу петровскую систему, и в результате нового административного деления страна стала делиться на 25, затем на 41 губернию, еще позднее на 50 [1, с. 50; 4, с. 239]. В условиях продолжавшегося территориального роста и интенсивной динамики населения такое увеличение количества губерний было неудивительным.

Губернии представляли собой территории с населением в 300–400 тыс. чел., а уезды – в 20–30 тыс. чел. Считается, что «никакие национально-исторические или экономические особенности регионов при этом не учитывались» [4, с. 239].

Генерал-губернатор или губернатор возглавлял исполнительную власть, и при нём создавалось губернское правление, в уезде – городничий и капитан-исправник, при котором была воеводская канцелярия, а также губернские магистраты для управления городами. В городах исполнительную власть осуществляли городские магистраты во главе с бургомистрами [1, с. 159; 4, с. 239]. В историографии отмечена региональная особенность института генерал-губернаторов на примере Сибири. Генерал-губернаторы Сибири имели особые полномочия в связи с местными условиями – например, коллегиальность управления в форме советов Главных управлений Западной и Восточной Сибири [2, с. 236–243].

Еще в 1764 г. из состава Сибирской губернии была выделена Иркутская губерния (с 1724 по 1775 г. имела статус провинции).

31 января 1775 г. был издан законопроект «О новом разделении Иркутской губернии на провинции, воеводства и комиссарства» [7, с. 21; 12, с. 77]. Ввиду обширности губернии она была разделена на две провинции – Удинскую и Якутскую, три уезда с воеводскими правлениями (Киренский, Балаганский, Алданский) и 12 комиссарств. Образовалось четырехступенчатое управление: губерния – провинция – уезд – комиссарство [14, с. 33].

Во главе Якутской провинции был поставлен провинциальный воевода с провинциальной канцелярией в Якутске. Рассмотрим состав вновь образованной провинции.

В Алданское воеводство вошли Батурусский, Борогонский, Мегинский улусы, Баягантайская волость, Майское, Бутальское, Тонторское зимовья, Оймякон, Удский острог. Образовано пять комиссарств: Верхневиллюйское (Верхневиллюйское, Средневиллюйское зимовья), Олекминское (Олекминский острог, Чаринское зимовье), Жиганское (Жиганское, Нижневиллюйское, Сиктяхское, Оленекское зимовья), Верхоянское (Верхоянское, Устьянское зимовья, Зашиверский острог), Среднеколымское (три Колымских, Алазейское зимовья) [6, с. 2–3; 14, с. 33–34]. Как и прежде, Якутску подчинялась обширная территория, соответствующая современной Республике Саха (Якутия), с северной частью нынешней Иркутской области, частью Хабаровского края, Магаданской области. Для данного периода характерен формальный подход к разграничению территории области. Реформаторы применили географический принцип. Так, например, р. Лена стала естественной границей обширного Алданского воеводства.

Во главе комиссарств стояли комиссары, в помощь им были приданы канцелярист, подканцелярист, копиист. Комиссары подчинялись провинциальному воеводе. Кангаласский и Намский улусы также непосредственно подчинялись воеводе. До 1783 г. Якутску подчинялись Киренская воеводская канцелярия и Илимское комиссарство [14, с. 34]. Как будет видно ниже, такой формальный, чисто кабинетный подход к реформе сразу же войдет в противоречие с реальностью. Власти стремились производить «оцентровку» окраин путем создания региональных центров [15, с. 23], но не всегда удачно, как в рассматриваемом случае.

Реформаторы шли, что называется, на ощупь в поисках оптимальных, приспособленных к условиям северо-востока Азиатской России форм управления. Тем не менее нужно им отдать должное, что они были последовательны и, потерпев неудачу, стремились исправить ситуацию и предложить новое решение проблемы.

В 1783–1796 г. Иркутская губерния по именному указу называлась наместничеством [8, с. 875]. По указу от марта 1783 г. «О составлении Иркутской губернии из четырех областей» были образованы Иркутская, Нерчинская, Якутская, Охотская области, в состав которых входили 17 уездов. Внутри Якутской области было создано пять уездов: Якутский, Олекминский, Оленский (Виллюйский), Жиганский, Зашиверский. Вместо воевод стали назначаться коменданты, воеводская канцелярия была преобразована в нижний земский суд. Судебные функции стал выполнять уездный суд, нижняя и верхняя расправы, а финансовые дела ведало казначейство. В Якутске полицейский надзор осуществлял городничий, в уездах управляли земские исправники [12, с. 80; 14, с. 35]. Итак, обозначилось уже пять административных единиц – уездов внутри области. Позднее они получают название округов, и пятичленное разделение области в дальнейшем закрепится.

В земских судах служили дворянские и сельские от якутов заседатели (по два в земском суде и верхней расправе и три – в нижней расправе) [5, с. 256, 264–265]. По-видимому, это будет, как отметил Левенталь, важнейшей особенностью периода, когда представители коренного населения будут столь активно привлекаться непосредственно на службу в государственные структуры управления.

Территориально вновь за исключением тихоокеанского побережья «весь край ... [был] подчинен одному комендантскому управлению» [5, с. 261]. Таково было устройство Якутской области до воцарения императора Павла I. Несмотря на короткий срок павловского правления, полного многочисленных и резких преобразований, последние успели отразиться и в управлении далекой окраины – Якутской области.

Так, с 1796 г. Иркутское наместничество вновь стало называться губернией [9, с. 234], но теперь уже надолго. В управление же одной из её важных административных единиц вновь, правда ненадолго, вернулась уездная система. В этот 1796 г. Якутск опять стал центром уезда, но с городничим во главе, вместо исправников назначались комиссары, а сельские заседатели и толмачи исчезли [5, с. 256]. В уездном суде также служили уездный судья, заседатели, казначей, секретари, регистраторы, подканцеляристы [14, с. 35]. Несмотря на очередной зигзаг в истории управления Якутии, объективно начатый процесс уж невозможно было остановить.

На рубеже XVIII–XIX вв. основанный на «Учреждении» 1775 г. установленный порядок управления в Сибири был несколько скорректирован:

- 1) генерал-губернатор осуществлял высшее руководство и надзор на общесибирском уровне;
- 2) губернатор ведал административно-хозяйственными, финансовыми, полицейскими делами на уровне губернии;
- 3) также «на сопредельных окраинных территориях обычно образовывались области, отличавшиеся упрощенным набором административных функций и управления»;
- 4) уездное управление состояло из земского суда [15, с. 80].

Изменения коснулись и внутреннего административного деления Иркутской губернии.

По указу от 11 августа 1803 г. об уменьшении числа уездов в Иркутской и Тобольской губерниях в Якутском уезде было образовано семь комиссарств: Амгинское, Верхневилуйское, Олекминское, Удское, Жиганское, Зашиверское, Среднеколымское. Уездные судьи с заседателями были упразднены [12, с. 88–89; 14, с. 36]. Несмотря на сокращение численности уездов, внутри Якутского уезда опять оказалось семь административных единиц за счет присоединения Удского края и вновь образованного Амгинского комиссарства. Власти никак не могли решить с территориальным делением юго-восточной части области. До этого на короткое время возникало Алданское воеводство, которое оказалось эфемерным и непригодным образованием.

При первом сибирском генерал-губернаторе И. О. Селифонтове было образовано Якутское областное правление [10, с. 1001; 12, с. 90–91], так же как до этого на Камчатке и в Охотске, при этом было упразднено гражданское управление в Нерчинске [15, с. 80–81]. Проблема административного устройства дальневосточных окраин перешла из XVIII столетия в следующее. Однозначно было лишь решено, что эти территории окончательно выходили из-под управления Якутска.

Общероссийская тенденция разделения исполнительной и судебной власти реализовалась в условиях далекой Якутской области.

По указу от 22 апреля 1805 г. Якутское областное управление по части полиции и финансов подчинялось Иркутскому губернскому правлению, а по судебной – Сенату. Состояло из председателя, советника, двух ассессоров (утверждались Сенатом по представлению генерал-губернатора Сибири), заседателя от купечества и прокурора. Также была канцелярия в составе секретаря, протоколиста, переводчика, регистратора, архивариуса. В казначействе состояли казначей, четыре присяжных из унтер-офицеров и канцелярских служителей. Также был землемер, писарь с двумя учениками, повивальная бабка. В нижнем суде служили исправник, два заседателя от поселян и секретарь с канцеляристами [15, с. 36].

Также власти вернулись к разделению Якутской области на пять административных единиц, уже имевшему место два десятилетия назад. По всей видимости, такая структура более соответствовала местной географии власти, ибо она продержалась более ста лет.

Три прежних комиссарства сохранились – Вилюйское, Олекминское, Среднеколымское, вместо Зашиверского и Жиганского возникло Верхоянское. Ими управляли частные комиссары. Амгинское и Удское комиссарства вошли в состав Якутского округа. В Якутске была создана особая администрация во главе с городничим, городской магистрат из двух бургомистров и четырех ратманов [15, с. 36–37].

Все же, как показал предыдущий период частых изменений в структуре управления Якутии, ещё не до конца были отработаны составляющие областной административной модели. Имевшиеся недостатки были устранены великой сибирской реформой 1819–1822 гг.

Согласно «Учреждению для управления сибирских губерний» от 22 июля 1822 г. [11, с. 342–394] Якутская область получила статус «особенного образования» между губернией и округом [14, с. 41]. Вполне справедливо наши коллеги полагают, что «областные учреждения являлись, по сути, приспособлением губернского управления к местным условиям» [15, с. 92]. И пример Якутской области ярко это демонстрирует.

Областное управление, например, установилось в Омской и Якутской областях, но между ними были существенные различия. В первом случае в составе областного управления были областной начальник, областной совет (из председателей частных областных управлений), областное правление (исполнительная и казенная экспедиции), областной суд, областной проку-

пор. В совете также заседали казачий атаман, командир инженерных войск и обер-аудитор.

Во втором случае в состав областного управления входили областной начальник, областное правление (три советника, канцелярия и архив), медицинская и землемерная части и стряпчий [15, с. 92].

Действительно, управленческий аппарат в Якутской области был несколько увеличен. Областные начальники возглавляли областное правление в составе старшего советника и двух советников. Имелась канцелярия в составе секретаря, четырех столоначальников с четырьмя помощниками, журналиста и двух переводчиков. Были также архив с архивариусом и писцом, областной стряпчий, областной землемер с младшим землемером, областной медицинский инспектор, лекарь с двумя учениками [14, с.41–42]. Очевидно, что как по численности населения, так и по геополитическому положению в тот период Омская область была более близка к статусу губернии. Вот и рассмотрение внутреннего территориального деления Якутской области, кажется, подтверждает вышеизложенный тезис.

Нижний уровень управления в губерниях и областях был представлен округами, причем они делились на многолюдные, средние и малолюдные. В Якутской области округа были отнесены в основном к третьей категории, где управление ограничивалось исправником, секретарем, окружным лекарем с учеником. Лишь Якутский округ был более людной, и в составе его управления были окружное частное управление, земский суд (исправник, три заседателя, в канцелярии – секретарь, два столоначальника, журналист, переводчик, архивариус), окружное казначейство (казначей, бухгалтер, шесть присяжных), землемерная часть (окружной землемер, два чертежника), окружной суд (судья, два заместителя, канцелярия с секретарем, двумя столоначальниками, журналистом и архивариусом), окружной лекарь, два ученика, повивальная бабка [14, с.41–42]. Понятно, что при большей людности и пограничном положении Омской области в Якутии организация местного управления была проще. Вместе с тем исторический опыт типологически сходного областного управления на не менее важной территории империи заслуживает тщательного изучения.

Таким образом, подводя некоторые итоги, следует отметить, что в дальнейшем предстоит рассмотреть реализацию на практике введения областной системы в Якутии. В историографии намечены главные вехи на пути к утверждению структур Якутского областного управления и административно-территориального устройства на северо-востоке Азиатской России. Необходимо проследить логику процесса, во время которого на протяжении полувека шел поиск приемлемых и достаточно устойчивых форм организации местного управления. Также важно рассмотреть, как на разных уровнях управления – губернском, генерал-губернаторском и высшем – принимались решения, как устанавливалась соподчиненность областных структур с вышестоящими и нижестоящими.

Кадровый состав чиновничества Якутской области также вызывает большой интерес, и изучение его, насколько позволяют источники, – одна из

первостепенных задач. Здесь служили на должности областного начальника, например, надворный советник И. Г. Кардашевский (с 1805 по 1816 г.) и капитан 2-го ранга М. И. Минницкий (с 1816 по 1821 г.) [13, с. 18, 37–38]. Они долгое время до назначения служили в низших чинах и считаются одними из непосредственных организаторов областного управления на местах.

Да и среди низшего звена административного аппарата областного управления были интересные личности. Например, коллежские асессоры исправник И. Горновский и расправный судья С. Эверс – авторы проекта переустройства области 1790-х гг. [6, с. 43–46]. По возможности было бы хорошо рассмотреть принципы назначения на должности и их профессиональную подготовку.

Кроме того, перспективным является сравнительный анализ исторического опыта введения областного управления на других территориях Российской империи, например на Кавказе, в Средней Азии и, конечно, в Сибири. По-видимому, в нашем случае мы имеем одну из первых попыток введения области как формы местного управления в отечественной истории.

Список литературы

1. Власть и реформы. От самодержавной к Советской России. – М. : ОЛМА-ПРЕСС Экслибрис, 2006. – 734 с.
2. Дамешек И. Л. Российские окраины в имперской стратегии власти (начало XIX – начало XX в.) / И. Л. Дамешек. – Иркутск : Изд-во Иркут. гос. пед. ун-та, 2005. – 264 с.
3. Глебов С. Предисловие // Регион в истории империи: Исторические эссе о Сибири. – М., 2013. – С. 7–13.
4. Каменский А. Б. Российская империя в XVIII в.: традиции и модернизация. – М. : Нов. лит. обозрение, 1999. – 328 с.
5. Левенталь Л. Г. Подати, повинности и земля у якутов // Материалы по обычному праву и общественному быту якутов. – Л., 1929. – С. 221–448.
6. Павлинов Д. М. Об имущественном праве якутов // Материалы по обычному праву и общественному быту якутов. – Л., 1929. – С. 1–46.
7. Полное собрание законов Российской империи с 1649 г. – СПб. : Тип. II отделения СЕИВК, 1830. – Т. 20. – 1034 с.
8. Полное собрание законов Российской империи с 1649 г. – СПб. : Тип. II отделения СЕИВК, 1830. – Т. 21. – 1083 с.
9. Полное собрание законов Российской империи с 1649 г. – СПб. : Тип. II отделения СЕИВК, 1830. – Т. 24. – 871 с.
10. Полное собрание законов Российской империи с 1649 г. – СПб. : Тип. II отделения СЕИВК, 1830. – Т. 28. – 1351 с.
11. Полное собрание законов Российской империи с 1649 г. – СПб. : Тип. II отделения СЕИВК, 1830. – Т. 38. – 1353 с.
12. Приклонский В. Л. Летопись Якутского края, составленная по официальным и историческим данным / В. Л. Приклонский. – Красноярск : Енис. губерн. тип., 1896. – 206 с.
13. Сафронов Ф. Г. Дореволюционные начальники Якутского края / Ф. Г. Сафронов. – Якутск : Ситим, 1993. – 56 с.

14. Сафронов Ф. Г. Русские на северо-востоке Азии в XVII – середине XIX в.: управление, служилые люди, крестьяне, городское население / Ф. Г. Сафронов. – М. : Наука, 1978. – 260 с.

15. Сибирь в составе Российской империи. – М. : Нов. лит. обозрение, 2007. – 368 с.

Historical Background and Significance of the Yakut Regional Management Formation (Problem Statement)

A. A. Borisov

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

Abstract. The central point of this paper is the provincial reform of 1775. The article discusses the issue of the history of the Yakut region formation in 1775-1822 in the context of transformative policies of the Russian Empire in the outlying areas. The author approves the thesis of «alignment» of regional management, developed in the Siberian historiography, in the specific conditions of the Northeast Asian Russia. Specific features of the regional management on the example of Yakutia are highlighted. The most important stages in formation of regional and administrative-territorial structures are surveyed. The author determines some prospects for the further study of the issue.

Keywords: Yakut region, formation, background, structure, historical significance, transformative policies, provincial reform.

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