

ИСТОРИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 94 (57)

Е.А. Съемщиков

СИБИРЬ И ДРУГИЕ ОКРАИНЫ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ УРОВНЕЙ (СТЕПЕНЕЙ) МЕСТНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Реформы первой четверти XIX в. высшего и центрального государственного управления Российской империи вызвали необходимость изменение системы местного государственного управления окраинных территорий, таких как Сибирь, Калмыкия, Кавказ, Бессарабия и некоторых других. В 1822 г. окраина Российской империи – Сибирь получила законодательно установленную нормативную базу, отличную от губерний, расположенных в Европейской России.

Административно-территориальное деление Сибирского края с 1822 г. на губернии, области, приморские и пограничное управление просуществовало с небольшим изменением вплоть до 1917 г.: лишь в 1898 г. округи в Сибири и на Дальнем Востоке были переименованы в уезды, за исключением Якутской области, в которой округи сохранились до 1917 г.

Объектом научного исследования автора являются окружные (уездные) органы и учреждения местного государственного управления Сибири 1822-1917 гг.

Предмет внимания в данной статье составил анализ уровней (степеней) местного государственного управления Российской империи, которые были учреждены имперской властью во второй четверти XIX в. в Калмыкии, на Кавказе и в Бессарабии¹.

Объект и предмет исследования определили цель работы: произвести сравнение (сопоставление) уровней (степеней) местного государственного управления на окраинах Российской империи: в Калмыкии, на Кавказе и в Бессарабии и с таковыми же в Сибирских губерниях и областях путем анализа их формальных (юридических) и содержательных характеристиках.

Рамки работы: с 1822 по 1838 гг.; 1822 г. – верхняя граница научного поиска: год утверждения «Учреждения для управления Сибирских губерний». В 1838 г. было высочайше утверждено «Положение об отдельном управлении Сибирски-

ми киргизами», которое изменило правовое положение внешних округ бывшей Омской области и выделило их в отдельное управление под названием «Пограничное управление Сибирским киргизами» [1].

Вопросы деятельности органов и учреждений местного государственного управления Российской империи рассматривали историки И.А. Блиннов, Т.А. Архипова, А.В. Ремнев, В.И. Шишкян, М.В. Шиловский, И.Л. Дамешек и др.

В июле 1822 г. Александр I подписал ряд законодательных актов, кои кардинально изменили порядок и способы управления окраины – Сибири.

Во-первых, Сибирский край получил новое административно-территориальное деление: появились новые губернии, например, Енисейская, области, например, Омская; уточненный состав получили приморские управления – Охотское и Камчатское, и пограничное Троицко–Савское управление.

Во-вторых, в управлении Сибири была установлена жестко структурированная по степеням (уровням) система местного государственного управления: управление главное, управление губернское, управление окружное, управление волостное и инородное [2]. Управление областное в Сибири не являлось отдельным или самостоятельным уровнем в иерархии степеней местного государственного управления: по закону [3] областное управление являлось «приложением губернского управления», и на него распространялись правила управления в губерниях «сообразно местному положению» [4]. В основании такого «местного положения» лежали факторы: малочисленность населения, обширность территории края, и большая разбросанность населенных пунктов и их значительная удаленность от административных центров.

Эти и некоторые другие факторы фактически исключили возможность придания таким частям в Западной и Восточной Сибири губернского административного территориального устройства. Поэтому областное управление выступало как «часть самого губернского управления, уполномоченная действовать на месте властью его (губернского

¹ Автор не рассматривает в этой статье местное государственное управление в Стране Сибирских киргизов, получившей в 1838 г. «Положение об управлении Сибирскими киргизами».

управления) и представлять его во всех случаях необходимых и в составе его...» [5].

В Европейской России не было областей, но были губернии великорусские; имперский центр, учитывая это, предопределил областную структуру административно-территориального деления окраинным территориям Российской империи в качестве основной единицы². Полагаю: взаимная увязка общего правила в управлении – образования губернского с частным его проявлением – образованием областным предоставляла высшей власти дополнительные рычаги воздействия на органы и учреждения местного государственного управления Российской империи в окраинах, а это, в свою очередь, стимулировало местную знать участвовать в управлении на местах и формировать свои кадры местных управлениев. Убежден в продуманности данного подхода имперского центра в вопросах управления окраинами, какими были Сибирь, Калмыкия, Кавказ, Бессарбия и др., которые в основном были населены малочисленными народами.

Калмыки. В марте 1825 г. были высочайше утверждены «Правила для управления Калмыцкого народа» [6]. Нормативный акт самодержавной власти учредил новый порядок управления окраины: были установлены подобно Сибирскому учреждению четыре степени (уровня) управления: управление главное, управление областное, управление окружное, управление улусное. По закону главное управление Калмыцкого народа вверялось Комиссии по управлению делами Калмыцкого народа и принадлежало министерству внутренних дел Российской империи.

Управление областное устанавливалось в Астрахани, где учреждалась для функционирования Комиссия калмыцких дел под председательством гражданского губернатора. В составе Комиссии были вице-губернатор, главный при калмыках Пристав, губернских прокурор и депутаты от калмыков. Управление окружное в Калмыцкой орде было сосредоточено в суде Зарго, и располагалось в местах близких к сосредоточению кочевых калмыков. Управление улусное учреждалось при каждом улусе или роде калмыков, во главе каждого управления стоял улусный пристав.

В целом система управления Калмыцкого народа учитывала особенности быта и деятельность кочевников, была структурирована по исполнительной вертикали власти и создавала возможности кочевникам реализовывать права и преимущества, присвоенные калмыцкому народу [7].

Состав и структура органов управления кочевников были такими же, как и у других мало-

численных народов, вошедших в состав Российской империи на добровольных началах: низший, улусный уровень управления формировался представителями родов калмыков; окружной уровень был сосредоточен в местном суде Зарго, нормативную базу которого составляли Степные законы; управление областное и главное сосредоточены были в органах и у должностных лиц государственного управления Российской империи и у депутатов от калмыков, по выбору назначаемых имперской властью [8].

Кавказ. В феврале 1827 г. было высочайше утверждено «Учреждение для управления Кавказской области» [9]. Бывшая Кавказская губерния была поделена на 4 округи, и в ее пределах было учреждено областное управление. Местное государственное управление имело степени: управление главное, управление областное, управление окружное и управление волостное.

Структура и состав, предмет ведения и полномочия органов и учреждений местного государственного управления Кавказской области не имели видовых отличий от органов и учреждений местного государственного управления Сибири. Так, областное управление включало: общее областное управление и частное областное управление, казенную палату, областной суд и прокурорские дела.

В состав окружных управлений входили: общее окружное управление с окружным начальником и окружным советом и частное окружное управление с окружным судом, земским судом, окружным казначейством, землемерной части, лесным управлением, медицинской частью и прокурорскими делами.

Все округи имели расписание и подразделялись на многолюдные и малолюдные; в отдельных округах имелись особенные отделения. Предметы ведения и полномочия органов, учреждений и должностных лиц всех степеней местного государственного управления Кавказской области соответствовала Сибирскому учреждению, и фактически повторяли его, но учитывали географические особенности области и сложный полиэтнический состав малочисленного, но уже оседлого населения края. «Учреждение для управления Кавказской области» фактически отменило именной указ е.и.в., данный Сенату 13 июля 1807 г. «О штате губерний Астраханской и Кавказской» [10].

Автор утверждает: процесс унификации имперского законодательства, разработанного для окраины Российской империи - Сибири, начался одновременно с утверждением «Учреждения для управления Сибирских губерний» и продолжался вплоть до 1898 г., до переименования округ в Сибири, в Калмыкии, на Кавказе и других окраинных территорий Российской империи в уезды. Единство структуры и состава органов и учреждений местного государственного управления в бывших губерниях Российской империи Астраханской и

² Пояснительная сноска: в связи с присоединением других территорий и народов в областях стали располагаться воинские формирования и главам и областей стали назначаться воинские начальники.

Кавказской подтверждают умозаключения автора об единстве в подходах самодержавия к вопросам окраинной политики.

Утверждение некоторых авторов [11] о якобы имевшей место «политики имперского регионализма» лишены фактологических оснований: автор путается в понятиях, и современный понятийный аппарат переносит на прошлые столетия, что не соответствует принципу историзма. В рассматриваемый период самодержавная власть не имела оформленной окраинной политики, но использовало подходы и приемы, наработанные временем. Такие понятия как «регионализм», «региональное законодательство» в то время просто не существовали.

Бессарабия. Высочайше утвержденное «Учреждение для управления Бессарабской области» от 29 февраля 1828 г. определило правовое положение этой окраинной территории в составе Российской империи. Учреждение установило пять степеней (уровней) местного управления: управление главное, управление областное, управление уездное, управление цыпучное и управление городовое [12]. Состав и структура органов и учреждений местного государственного управления области, предметы ведения и полномочия должностных лиц управления не имели существенных отличий от прописанных в «Сибирском учреждении», но были конкретизированы с учетом местных особенностей управления на уровне уезда и сельского цыпуга.

В связи с интенсивным ростом городского населения и возрастанием значения городов как цен-

тров торговли и обмена городовое управление в Бессарабии было выделено в самостоятельную степень. Однако структура, состав, предметы ведения и полномочия органов городского общественного управления соответствовали «Городовому положению и грамоте, данной городам» 1801 г. [13] и «Сибирскому учреждению» 1822 г.

Подводя итог вышесказанному, утверждаю: в период с 1822 по 1838 гг. в Российской империи отсутствовала оформленная окраинная политика, однако самодержавная власть широко практиковала подходы и приемы, наработанные временем, в отношении окраинных территорий, присоединенных к империи.

Законодательная база государства в отношении окраин была единой и типовой; незначительное изменение, в основном формального характера, не меняли содержания нормативных актов, не принимаемых имперским центром для окраин.

Областное административно-территориальное устройство, установленное для окраин, являлось удачной формой сочетания двух начал: производственного и административного, причем, последнему отдавались предпочтения.

Система местного государственного управления на окраинах Российской империи была выверена, и доказала свою устойчивость: за почти столетний период существование в Сибири система местного государственного управления не дала «сбоя», несмотря на русско-японскую войну, Февральскую революцию 1917 г. и в первые годы после Октябрьского переворота.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. ПСЗ-2. Т.13. № 11122.
2. ПСЗ-1. Т.38. № 29125.
3. Учреждение для управления Сибирских губерний. ПСЗ-1. Т. 38. № 29.125.
4. ЦХАФАК. Ф.1. Оп.2. Д.3042. Л.25.
5. Там же. Л.36об.
6. ПСЗ-1. Т.40. № 30.290.
7. ПСЗ-1. Т.26. № 20.037.
8. ПСЗ-1. Т.40. № 30.290.
9. ПСЗ-2. Т.2. № 878.
10. ПСЗ-1. Т.29. № 22.553.
11. Дамешек И.Л. Сибирь в Российском имперском регионализме (1822-1917 гг.) Автореф. дис... докт. ист. наук. Омск, 2006.
12. ПСЗ-2. Т.3. № 1834.
13. ПСЗ-1. Т.26. № 19.811.

□ Автор статьи:

Съемчиков

Евгений Александрович

- канд.истор. наук, доц.

каф.«Управление и право» Сибирской государственной геодезической академии (г.Новокузнецк)
Тел. 361-06-89.