

# АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ РЕФОРМЫ В СИБИРИ КАК ПРИМЕР ВЫРАБОТКИ ОПТИМАЛЬНОГО УПРАВЛЕНЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА

## ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORMS IN SIBERIA AS AN EXAMPLE OF THE DEVELOPMENT OF THE OPTIMAL MANAGEMENT MECHANISM

*D. Gergiev*

### Annotation

The article analyzes the peculiarities of public administration in Russia on the example of administrative-territorial reforms in Siberia. The author analyses in detail the problems of interaction between Stalinvest and regional tip. Administrative division of Siberia was quite specific, however, the experience of reforming this vast region is of interest not only to historians. According to the author, despite the shortcomings of managerial experience in Siberia could be used in the regional construction of a modern Russia.

**Keywords:** government, public administration, Siberian region, administrative-territorial formation, a regional division.

*Гергиев Денис Николаевич*  
К.ист.н., ФГАОУ ВО  
"Сибирский федеральный  
университет", г. Красноярск

### Аннотация

В статье анализируются особенности государственного управления в России на примере административно-территориальных реформ в Сибири. Автор детально анализирует проблемы взаимодействия между столичной властью и региональной верхушкой. Административное устройство Сибири имело свою специфику, однако опыт реформирования этого огромного края представляет интерес не только для историков. По мнению автора, несмотря на недостатки, опыт управления Сибирью может быть использован в региональном строительстве современной России.

### Ключевые слова:

Самоуправление, государственное управление, сибирский регион, административно-территориальное становление, региональное деление.

История административного управления в Сибири всегда привлекала внимание как отечественных, так и зарубежных исследователей. Наиболее интересным для них периодом был конец XVIII – начало XX века, когда в административном управлении Сибири проходили постоянные изменения. Механизм управления Сибирью XVIII века является существенной и своеобразной частью общей системы империостроительства в развитии российской государственности XVIII – начала XX века. В нем ярко проявилась извечная проблема соотношения общих и специфических элементов его структуры и функционирования. "Специфическими чертами сибирского региона были: протяженная территория и огромные расстояния от столиц при неразвитой системе коммуникаций, суровый климат, слабая заселенность и полиэтничный состав населения. Заметно сказывались и такие факторы, как каторга и ссылка, пограничный характер ряда территорий и др."

"Исследуя вопросы управления в Сибири, полезно отслеживать управление и самоуправление различных социальных категорий населения в процессе колонизации земли края. В соответствии с идеями Петра I усилились централистские тенденции в государственном управле-

нии, хоть и в 1697 году сохранялся Сибирский приказ. Только с 1708 года начались административно-территориальные реформы коснувшиеся всей Азиатской части России" [15, с. 3]. Подобная политика была продолжена и в XIX веке. Императорский указ от 9 сентября 1801 года гласил: "Статья 6. Когда губернское и уездное управление восстанавливаемых губерний воспримет свое действие, главною обязанностью начальников губерний будет: 1) Постановить пределы губерний, и для сего, избрав достаточное число надежных губернских чиновников вместе с губернским землемером и снесясь с начальниками губерний прикосновенных, отправить их на границу, где соединяясь с таковыми же чиновниками из смежной губернии и быть снабжены от губернского правления подробными сведениями и наставлениями, имеют они положить пределы губернии, соображаясь не только бывшему доселе разграничению, но если усмотрят новые уважения к лучшему, могут назначить и перемены в нем по обоюдному согласию и с изъяснением причин, их к тому подвигнувших" [12, с. 66–67].

"В губернском и уездном звеньях управления отказ от изменений павловского времени во многом носил формально-бюрократический характер. По штату Иркутской

губернии от 22 апреля 1805 года губернское правление переименовали в "губернское правительство". "Губернатор, два его советника, секретарь, а также губернские землемер и архитектор (последние, прежде всего, считались при наместническом правлении) составили его первую "экспедицию исполнительную". "Казенная палата под названием "казенная экспедиция" в составе вице-губернатора, трех советников, казначея, двух ассессоров, секретаря и четырех присяжных из отставных унтер-офицеров стала второй частью губернского правительства, что придавало ей большую значимость". Среди её членов сохранялась функциональная специализация: 3 советника занималась соответственно счетом, соляным и питейным делом, а губернский казначей – финансами" [1].

Несмотря на всевластие генерал-губернатора, его положение было весьма уязвимым. "Губернская реформа 1775 года, Павловские преобразования местных учреждений и, наконец, министерская реформа 1802 года, плохо согласованные между собой, исходившие из разных начал, внесли хаос в административное устройство Сибири, породили длительную ведомственную вражду на региональном уровне управления. Генерал-губернаторская власть в Сибири усиленная императорским наказом 1803 года, неизбежно должна была столкнуться с фактически независимыми от нее военными, финансовыми, судебными и тому подобными учреждениями, имевшими поддержку в соответствующих министерствах". Упомянутая выше инструкция увеличивала полномочия генерал-губернатора в кадровой политике [8, с. 73]. Очень быстро вокруг генерал-губернатора сформировался определенное окружение, от которого во многом и зависел ход местного управления. "Как и прежде основным средством борьбы был донос, в котором сибирское общество в XIX веке искало спасение от произвола высшей власти, Селифонтову и его окружению не удалось пресечь поток жалоб, продолжавших достигать Петербурга."

Ю.А. Головкин, "ознакомившись с состоянием сибирского административного аппарата, подтвердил невозможность применения здесь "учреждения для внутренних губерний" и заявил, что Сибирь должна сделаться "отдельною и особливою частию в общем государственном управлении". По мнению Ю.А. Головкина, Сибирь должна управляться не как губерния, а как казенное поместье. Ей пока не нужны сложные законы и обряды управления, которые "даже вредны для народа, предназначенного к состоянию земледельческому или пастушескому". Эта позиция объяснялась общим взглядом на отсталость Сибири в гражданском и хозяйственном отношениях, бытовавшим тогда в правительственных кругах. Главные недостатки управления отнесли к личности самого генерал-губернатора, которого и отстранили от должности" [14]. Иркутский губернатор Н.И. Трескин и его покровитель И.Б. Пестель стремились монополизировать дипломати-

ческие отношения с сопредельными Восточной Сибири государствами, доказывая, что лучше вести переговоры не путем отправки посольств из Петербурга, а доверить это местным главным начальникам [9, с. 75].

Усиление генерал-губернаторской и губернаторской власти натолкнулось на сопротивление министерств в лице их губернских чиновников. В феврале 1809 года И.Б. Пестель приехал в Петербург и еще в течении 12 лет управлял Сибирью издалека, ни разу больше ее не посетив. При сложившейся централизации власти, бесплодности многих представителей в министерствах сибирскую политику оказалось проще всего делать из Петербурга. Не добившись новой инструкции и не получив поддержки у министров И.Б. Пестель нашел более могущественных покровителей в лице А.А. Аракчеева и самого Александра I. Именно этому обстоятельству следует приписать столь долгое пребывание И.Б. Пестеля на посту сибирского генерал-губернатора. По словам И.Б. Пестеля, Александр I предоставил ему право личного обращения по всем сибирским делам. Противоречивость положения региональных властей в Сибири особенно проявилась при следующем губернаторе Н.И. Трескине, который потребовал от казенной экспедиции "безмолвного исполнения распоряжений губернатора". Однако в защиту казенной экспедиции встал министр финансов Гурьев Д.А., потому разбирательство дела несколько лет велось в Петербурге.

Следствием непрекращающихся конфликтов сибирских властей различных уровней, несмотря на все предосторожности, которые стали известны столичному начальству, стало учреждение Комитета по делам Сибирского края при Комитете министров по указу Александра I от 10 октября 1813 года, просуществовавшего до 4 февраля 1819 года. "Появление подобного территориального комитета свидетельствовало о нестабильности процесса управления регионами, ведь Комитет министров оказался не в состоянии разобраться с массой конфликтных ситуаций, порожденных несогласованностью в деятельности министерств, генерал-губернаторов и губернаторов. Помимо представлений сибирского генерал-губернатора на заседаниях Комитета по делам Сибирского края рассматривались различного рода жалобы на действия местной администрации. Значительная часть заседаний Комитета была посвящена разногласиям между иркутским губернатором Н.И. Трескиным и вице-губернатором К.И. Левицким по поводу заготовки хлеба. Комитет оправдал Левицкого по настоянию министра финансов Д.А. Гурьева и занял неблагоприятную позицию в отношении сибирского генерал-губернатора" [2].

Красноречивым свидетельством специфики управления сибирскими регионами является следующая цитата

из письма М.М. Сперанского князю А.Н. Голицыну, которое было написано им 18 сентября 1819 года по дороге в Иркутскую ссылку: "В пути отсюда до Иркутского уезда жалобы продолжались, но в сем уезде все замолкло: такова сила страха, в течение 13-ти лет все умы одержавшего. Устранение губернатора, решив колебания, облегчило бы изыскания. Не имея сего средства я должен развивать клубок, чрезмерно спутанный, с медленностию и терпением. Чем злоупотребления очевиднее, тем тягостнее искать еще на очевидность сию доказательств, и искать их среди страха, здесь еще действующего, и каких-то надежд, из Петербурга с каждою почтою сюда ллюющихся" [7, с. 597]. Дело в том, что образование министерств не изменило принципов построения государственного управления на местах – в губерниях и уездах. В соответствии еще с екатерининским законодательством, главной фигурой, "хозяйном" губернии оставался губернатор. "Считалось, что губернаторы являлись представителями центральной власти на местах, подчиненными непосредственно Сенату. Фактически же они все чаще были ставленниками Министерства внутренних дел, что вызывало возражения других ведомств, которые имели свои органы в губерниях, неизбежно оказывавшиеся под надзором губернаторов" [10, с. 84]. Важно подчеркнуть, что Сибирский комитет собирался по мере накопления дел, а его положения поступали на утверждение прямо к царю, минуя другие инстанции. "Мнения Сибирского комитета представлялись царю и принимали силу закона в виде высочайше утвержденных положений Сибирского комитета" [1, с. 322]. По именному указу, данному Сенату 16 августа 1802 года, губернаторам разрешалось лишь наблюдать за дворянскими выборами, не вмешиваясь, а также запрещалось домогаться избрания одних депутатов и отстранения от должности других. Согласно указу 1821 года, подтвержденному в Законах о состояниях, губернское правление и палаты "...не могли посылать предводителям распоряжений и требовать от них отчетов, но сносились как в губернскими, так и с уездными предводителями или через депутатское собрание или через губернатора" [5, с. 143].

Хорошо зная исторические особенности Сибири, М.М. Сперанский был уверен, "что недостатки "Учреждения о губерниях" 1775 года, усиливались в Сибири отсутствием дворянства; большими расстояниями; малочисленностью населения; недостатком чиновников и отсутствием действенного надзора за действиями администрацией. Одной из основных причин неэффективности административных органов в Сибири, по мнению М.М. Сперанского, было отсутствие четкого определения их полномочий". "В заключение своей деятельности в Сибири М.М. Сперанский составил ряд проектов по преобразованию управления этим обширным краем. В целях усиления контроля со стороны Сибирского комитета за прохождением дел, касающихся Сибири, в июле 1854 года Николай I по-

велел сибирским генерал-губернаторам ежеквартально представлять ведомости дел, по которым еще не последовало решений в министерствах. На небольшой период Сибирский комитет повысил управляемость регионов, обеспечил принятие многих важных управленческих решений. Впервые после реформ М.М.Сперанского Сибирский комитет предпринял попытку, хотя и неудачную, выработать комплексный подход к освоению Сибири".

Трудности управления Сибирью далеко не всегда принимались во внимание в СССР, поскольку этот край должен был вносить максимально возможный вклад в развитие народного хозяйства и обороноспособность страны. "Однако ошибочным было взваливать на Сибирь непосильную ношу, заставляя ее выполнять задания, которые наносили невосполнимый ущерб раю (экология, разорение т.п.) и, главное, обрекали на голодное существование народонаселение" [6, с. 307]. "Более того, "Временное положение об управлении туземных племен и народностей северных окраин РСФСР", предусматривая организацию родовых Советов, допускало объединение населения в Советы на территориальной основе. Между тем опыт советского строительства на Севере выявил ограниченность как территориального, так и родового признаков. И дело здесь не только в том, что к кочевому населению нельзя было применить территориальный признак, а к оседлому – родовой. Если организация территориальных Советов имела тот существенный недостаток, что игнорировала национальный состав населения, происходила в некоторых местах в форме сельских (...) Советов, то организация родовых Советов не соответствовала в целом реальным связям этого населения..." [4, с. 153].

А.П. Дворецкая на конкретных исторических примерах демонстрирует еще одну важную роль Сибири в региональной политике: "В начале 1920-х годов начались поиски оптимальных внутренних границ территории. Первым этапом районирования стало преобразование низовых территориально-административных единиц – волостей и сельсоветов. Власти попытались построить новые административные единицы по экономическому принципу, упростить, удешевить административный аппарат. Первоначально были объединены отдельные волости созданы новые, отдельные населенные пункты были присоединены к другим уездам и городам" [2, с. 14–15].

Осуществляемая субъектами Российской Федерации власть не может рассматриваться как самостоятельный феномен, потому что проявить свои правовые свойства она может лишь в системно-органичном единстве с общифедеративной властью, приоритетно действующей в пределах каждого из субъектов Российской Федерации [8, с. 8–9]. Изменения административно-территориального устройства, как правило, происходят в ходе его реформирования, проведение которого обычно диктуется

текущими политическими потребностями государств и изменением принципов территориального управления. Для России с его огромной территорией сетка административно-территориального деления и принцип его устройства служат одной из основ государственности, а их эволюция – отражением и важной компонентой эпох и

циклов регионализации [3, с. 36].

Таким образом, в региональной политике российского государства Сибирь играет принципиальную роль, поскольку на примере этого региона можно отработать оптимальные образцы управленческих решений.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Быконя Г.Ф. Русское неподатное население Восточной Сибири в XVIII – XIX вв. / Г.Ф. Быконя – Красноярск: 1985. – 314 с.
2. Власть в Сибири: XVI– начало XX в. 2-е изд., перераб. и доп. / Сост. М.О.Акишин, А.В.Ремнев. – Новосибирск: ИД "Сова", 2005. – 696 с.
3. Дворецкая А.П. Районирование территории Приенисейского региона в 1924–1925 гг. / А.П. Дворецкая // Новосибирская область в контексте российской истории. – Материалы II Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 90-летию образования Новониколаевской губернии. – Новосибирск, 2011. Ч. 2. – С. 14–17.
4. Егорова Е.Д. Административно-территориальные изменения и формирование архивных фондов Алтайского края и Новосибирской области / Е.Д. Егорова // Новосибирская область в контексте российской истории. Материалы II Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 90-летию образования Новониколаевской губернии. – Новосибирск, 2011. Ч. 2. – С. 35–45.
5. Зибарев В.А. Советское строительство у малых народностей Севера (1917–1932 гг.). / В.А. Зибарев. – Томск: Издательство Томского университета, 1968. – 334 с.
6. Иванова Н.А., Желтова В.Л. Сословное общество Российской империи (XVIII– начало XX века) / Н.А. Иванова. – М.: Новый хронограф, 2010. – 752 с.
7. Познанский В.С. Социальные катаклизмы в Сибири: голод и эпидемии в 20–30-е годы XX в. / В.С. Познанский. – Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2007. – 307 с.
8. Прутченко С.М. Сибирские окраины. Областные установления, связанные с Сибирским Учреждением 1822 г. Т. 1. / С.М. Прутченко – СПб: 1899, С. 73
9. Ремнев А.В. Россия Дальнего Востока. Имперская география власти XIX – начала XX веков // А.В. Ремнев – Омск: Изд-во Омского государственного университета, 2004. – 552 с.
10. Сперанский М.М. Руководство к познанию законов / М.М. Сперанский. – СПб.: Наука, 2002. – 680 с.
11. Федерализм в России (История. Проблемы. Перспективы). Том II. – М.: ООО "Издательство "Элит", 2008. – 504 с.
12. Шепелев Л.Е. Аппарат власти в России. Эпоха Александра и Николая / Л.Е. Шепелев. – Санкт-Петербург: "Искусство-СПб", 2007. – 461 с.
13. Шепелев Л.Е. Чиновный мир России: XVIII – начало XX в. / Л.Е. Шепелев. – Санкт-Петербург: "Искусство-СПб", 2001. – 479 с.
14. Ядринцев Н.М. Администрация Сибири / Н.М. Ядринцев // Неделя, 1873. 15 апреля.
15. Ярков А.П. К 90-летию Новониколаевской губернии: исторический опыт укрепления российской государственности / А.П. Ярков // Новосибирская область в контексте российской истории. Материалы II Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 90-летию образования Новониколаевской губернии. – Новосибирск, 2011. Ч. 2. – 218 с.

© Д.Н. Гергилев, ( turilak@yandex.ru ), Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»,

