

Косенков Александр Евгеньевич

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,

г. Москва, Россия

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ УДАЛЁННОСТЬ ВОСТОЧНОЙ
СИБИРИ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX В.: ПО МАТЕРИАЛАМ
ОТЧЁТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ ГЕНЕРАЛ ГУБЕРНАТОРОВ**

Аннотация. Статья посвящена исследованию административно-правового измерения удалённости Восточной Сибири в составе Российской империи во второй половине XIX века. На основе анализа всеподданнейших отчётов генерал-губернаторов, архивных документов и нормативных актов рассматривается, каким образом представления об удалённости региона выходили за рамки исключительно географической характеристики и приобретали политико-правовое содержание. Особое внимание уделяется особенностям правового статуса Восточно-Сибирского генерал-губернаторства, специфике полномочий генерал-губернаторов, проблемам функционирования судебной системы и местного управления, а также влиянию незавершённости общегосударственных реформ на административное развитие региона. Делается вывод о том, что административно-правовая удалённость Восточной Сибири являлась важным фактором формирования региональной модели управления и воспринималась современниками как одна из ключевых причин необходимости дальнейшей интеграции окраины в общеимперское правовое пространство.

Ключевые слова: Восточная Сибирь, Российская империя, генерал-губернаторство, генерал-губернатор, административное управление, правовая политика, всеподданнейшие отчёты, государственные реформы XIX века.

Annotation. The article examines the administrative and legal dimension of the remoteness of Eastern Siberia within the Russian Empire in the second half of the nineteenth century. Drawing on governors-general's most loyal reports to the

Emperor, archival materials, and legislative sources, the study demonstrates that the concept of remoteness extended beyond its geographical meaning and acquired a distinct political and legal significance. Particular attention is paid to the legal status of the Eastern Siberian Governor-Generalship, the specific powers of governors-general, the functioning of the judicial system and local administration, and the impact of the incomplete implementation of nationwide reforms on regional governance. The article concludes that the administrative and legal remoteness of Eastern Siberia constituted an important factor in shaping its model of governance and was regarded by contemporaries as one of the principal obstacles to the region's full integration into the imperial legal and administrative system.

Keywords: Eastern Siberia, Russian Empire, Governor-Generalship, Governor-General, Administrative Governance, Legal Policy, Most Loyal Reports, Nineteenth-Century State Reforms.

Крупнейшим территориальным образованием в составе Российской империи с момента своего присоединения была Восточная Сибирь. Она занимала огромные пространства площадью более 7,6 млн. вёрст², что составляло примерно 49% площади всей страны [6, с. 203]. Восточная Сибирь включала 4 области: Амурскую, Забайкальскую, Приморскую и Якутскую, 2 губернии: Енисейскую и Иркутскую, а также современный Дальний Восток. Последний стал самостоятельной административной единицей лишь после 1884 г., когда было образовано Приамурское генерал-губернаторство.

Большая протяжённость Восточной Сибири с севера на юг обусловила многообразие природных зон и, как следствие, промыслов местного населения. Регион был богат природными ресурсами и полезными ископаемыми. В середине XIX в. большого развития достигла золотодобыча благодаря открытию и разработке золотых приисков в Нерчинском округе и других местах Забайкалья.

К числу отличительных особенностей Восточной Сибири также можно отнести многонациональность и религиозное разнообразие. Оба фактора были

связаны с высокой долей инородцев среди населения. По свидетельствам В.И. Пронина, они составляли более 36% жителей края, тогда как в Западной Сибири этот показатель не превышал 13% [11, с. 68].

Несмотря на колоссальные размеры и богатство региона, долгое время он фактически оставался глубокой периферией. В различных источниках, принадлежащих к указанному периоду, наиболее частой характеристикой, которая употребляется в отношении данной области, является удалённый край. Показательно, что такого рода определение встречается и в официальных [5], и в неофициальных документах [7]. Как показывает анализ этих материалов, подобная оценка использовалась в двух основных значениях. В первую очередь речь шла о географической удалённости. Хотя немалая часть Восточной Сибири была попросту непригодна для проживания и ведения хозяйства из-за сурового климата, приграничное положение региона, соседствовавшего с несколькими азиатскими странами, включая Японию и Китай, было его несомненным преимуществом, давало широкие возможности для международной торговли, определяло стратегическое значение края. Тем не менее, долгое время выгода от географико-экономического положения Восточной Сибири оставалась несущественной как для самого региона, так и для остальной России. Главной причиной являлось отсутствие нормальных путей сообщения с «остальным миром». Из-за малого числа железных дорог и водных путей, связи с Центральной Россией и соседними государствами были весьма ограничены и не могли удовлетворить взаимные потребности. По этой же причине «буксовало» заселение Восточной Сибири, которая имела самую низкую среди всех субъектов Российской империи плотность населения. Ситуация заметно улучшилась лишь после 1897 г., когда была введена в эксплуатацию Транссибирская магистраль, оказавшая огромное влияние на урбанизацию и социально-экономическое развитие региона. Вплоть до этого момента географическая удалённость Восточной Сибири оставалась её ключевой характеристикой.

Вместе с тем, словосочетание удалённый край достаточно часто применялось и в переносном значении. В ряде случаев имелась в виду не сколько географическая, сколько административно-правовая удалённость, неинтегрированность Восточной Сибири в систему управления страной. Это обстоятельство вызывало беспокойство и желание обеспечить правовое единство региона и империи не только у верховной власти, но и у тех, кто были проводниками её политики на местах.

Прежде, чем перейти к рассмотрению конкретных примеров, охарактеризуем административно-правовое положение Восточной Сибири в составе Российской империи. Это позволит выделить факторы, которые влияли на репрезентацию данного региона в указанном контексте в различных источниках, включая делопроизводство.

Важнейшей особенностью управления Восточной Сибирью, определявшей её место во властной вертикали, было наличие собственного генерал-губернаторства. Ещё в начале XIX в. Александр I стал планомерно вводить принцип единоначалия и персональной ответственности за вверенную территорию или сферу деятельности. Одним из направлений его политики стало частичное восстановление института генерал-губернаторов, в основном для окраинных и преимущественно нерусских территорий (например, Финляндское генерал-губернаторство) [9, с 124]. Внедрение данной административно-территориальной единицы соответствовало устоявшейся традиции управления российскими регионами, согласно которой присоединённые земли не сразу включались в общую модель управления в соответствии с действовавшими в других областях законами, а связывались с Центром через учреждения-посредники, в роли которых выступали в т.ч. и генерал-губернаторства.

Сибирское генерал-губернаторство было образовано указом императора от 1803 г. В результате преобразований М.М. Сперанского, ставшего первым генерал-губернатором Сибири, в 1822 г. оно было разделено на Западно- и Восточно-сибирское генерал-губернаторства. Характерно, что, например, в

энциклопедическом словаре Брокгауза и Ефрона 1892 г. сообщалось, что до самых последних лет термин Восточная Сибирь употреблялся скорее не в географическом, а в административном смысле, т.е. в смысле Восточно-сибирского генерал-губернаторства с центром в Иркутске [12, с. 299].

Во главе генерал-губернаторства стоял генерал-губернатор, назначавшийся императором. Спектр полномочий генерал-губернатора определялся «Общей инструкцией генерал-губернаторам», которая была утверждена 29 мая 1853 г. Согласно этому документу, в порядке общего губернского управления генерал-губернаторы являются главными блюстителями неприкосновенности верховных прав самодержавия, пользы государства и точного исполнения законов и распоряжений высшего правительства. В обязанности генерал-губернатора входило обеспечение благосостояния и внутренней безопасности края, народного здоровья и продовольствия, поддержание общественного хозяйства, контроль за деятельностью местных учреждений и др.

Несмотря на то, что компетенции и функции генерал-губернаторов в «Общей инструкции» определялись весьма подробно, предписания центральной власти относительно принципов управления регионом порождали некоторые правовые коллизии. В частности, по инструкции генерал-губернатор был высшим хранителем порядка во всех частях генерал-губернаторства, непрестанно ревизующий все действия подведомственных ему мест и лиц. В то же время, наряду с генерал-губернаторством, функционировал и совещательный орган – Совет. Вместе они составляли Главное управление Восточной Сибири – центральное административное учреждение. И хотя формально его главой был генерал-губернатор, целый ряд вопросов, описанных в инструкции, подлежал предварительному обсуждению в Совете и мог быть разрешён только с одобрения Совета. Более того, только трое из шести постоянных членов Совета назначались по представлению генерал-губернатора. Трое других утверждались по предложению МВД [2].

Во многих прошениях и записках, составленных генерал-губернаторами императору, им приходилось детально расписывать трудности, с которыми они сталкивались при реализации своей политики. В данном случае удалённость Восточной Сибири проявлялась в наличии бюрократических тонкостей, которые порождало функционирование специального органа управления окраинной территорией.

Другой причиной, по которой Восточную Сибирь можно считать удалённым в политико-правовом отношении регионом, является чрезвычайный характер должности генерал-губернатора. Разграничение между системой нормальных установлений и экстраординарных полномочий было подробно описано выдающимся русским правоведом А.Д. Градовским в его «Историческом очерке учреждений генерал-губернаторств в России».

По мнению юриста, наряду с Прибалтикой, Сибирь была территорией с «местными особенностями», которые не подлежали действию общего закона. Тот факт, что Восточные окраины были недавно покорены силой оружия, их население составляли племена, не прошедшие первоначальных культурных форм, а границы областей были плохо определены, приводил к тому, что традиционные практики управления приживались на них плохо. При таких условиях деятельность более самостоятельной, чем в других регионах, даже чрезвычайной власти генерал-губернатора могла быть полезна как переходная мера.

Подробно проанализировав специфику генерал-губернаторской власти на примере Сибири, А.Д. Градовский пришёл к выводу о том, что закон по всем вопросам управления рассчитывает только на личную деятельность генерал-губернатора. Он освобождает генерал-губернатора от обязанностей местной администрации, вверяя ему дела, касающиеся его чрезвычайных полномочий. Это превращало его должность из административной в чисто политическую, выводило закреплённую за ним территорию из системы общего права.

В итоге «местные особенности» выводились на степень закона, конкурирующего с общими государственными установлениями. В качестве доказательства можно привести положение, согласно которому при открывающейся вакансии, замещение которой зависело от высшего правительства (вице-губернаторов, председателей палат, директоров заведений и т.д.), генерал-губернаторы имели право ходатайствовать о назначении на освободившуюся должность лично знакомого им чиновника, и при отсутствии явных причин для отказа, подобное ходатайство подлежало удовлетворению [8, с. 324-329].

Помимо этого, например, генерал-губернатор Восточной Сибири совмещал функции гражданской и военной власти, что давало ему право не только отдавать распоряжения по хозяйственным и экономическим вопросам, но и иметь в подчинении все располагавшиеся в регионе войска. Поскольку в губерниях, управлявшихся на общем основании, любая мера правительства предписывалась к исполнению посредством общего закона или распоряжения, независимо от субъективного усмотрения должностного лица, экстраординарный характер полномочий генерал-губернаторов Восточной Сибири определял их аномальную правовую удалённость.

Особенности административно-правового положения Восточной Сибири становились предметом осмысления не только исследователей, но и непосредственных руководителей региона. Как отмечали отечественные исследователи, Н. Матханова и Н. Родигина, после нераспространения на Сибирь судебных уставов и земской реформы, метафора «забытой» верховной властью страны, оторванной от остальной России, стала общим местом в значительной части отчетов [8, с. 846].

Этот тезис подтверждает анализ всеподданнейших отчётов генерал-губернаторов Восточной Сибири, в которых удалённый край служит наиболее универсальной характеристикой, которая встречается во множестве разделов. Так, при информировании императора о состоянии местного самоуправления, генерал-губернаторы отмечали, что вопреки желанию населения участвовать

в решении насущных вопросов, оно остаётся лишено такой возможности, а гражданственность и предприимчивость сибиряков не находят должного применения вследствие их отрешённости от управления делами, с которыми жители центральных районов уже давно разобрались благодаря земствам.

Особо примечателен отрывок из отчёта генерал-губернатора П.А. Фридерикса за 1874-1875 гг., где он писал, что дальнейшее преуспевание вверенного ему края будет напрямую зависеть от скорейшего проведения в нём реформ, которыми страна уже обязана императору, а постепенное введение в Восточной Сибири земского самоуправления и нового суда вкупе с учреждением здесь большего количества учебных заведений послужит началом новой общественной и экономической жизни такой отдалённой окраины государства [3].

Похожая оценка содержится в отчёте преемника барона Фридерикса, генерал-губернатора Д.Г. Анучина. Он также уповает на страстно желающее получить доступ к более широкому образованию и участию в реформах население, отмечая довольно широкое развитие в нём гражданственности [4]. В обоих случаях это понятие используется в качестве синонима правосознания, которое, вопреки расхожему мнению о безынициативности, апатичности и пренебрежению к порядку у сибиряков, находится на достаточно высоком уровне, что выражается в стремлении самостоятельно решать свою судьбу и действовать сообразно правовым установлениям.

При этом, Д.Г. Анучин не избегает говорить о Восточной Сибири как о «пустынной, отдалённой стране», где административный произвол остановился в прежнее время на месте закона и совершенно извратил понятие о законности как у управляющего, так и у всего населения. Далее глава региона рассуждает о том, что недостаточное содержание низших правительственных органов, которое являлось больной темой и для всех предшественников Анучина, нередко ставит чиновников в зависимость от местного населения, которое привыкло предъявлять администрации свои требования в резкой форме и считает её обязанной нарушать закон ради

частных выгод и интересов. Трудность замещения должностей и необходимость действовать при пособии отживших свой век административных и судебных учреждений ещё более затрудняют дела личного состава администрации.

В этих отрывках раскрываются сразу два аспекта отдалённости края, о которой говорит генерал-губернатор.

Первый из них это наличие в регионе административного произвола, бесчинства и своевластия, которые появились в результате длительного исторического процесса, в ходе которого край не имел сообщения с остальной Россией и использовался в качестве места каторги и ссылки, что привело к формированию подчас маргинальных местных порядков, не соответствующих духу преобразований, проводимых Александром II.

Другой аспект – это отсутствие нормальной финансовой поддержки Восточной Сибири со стороны центрального правительства. Неудовлетворительная реакция государства на нужды края, невыделение запрашиваемых сумм на развитие региона, освоение земель, строительство образовательных, медицинских, судебных учреждений были для генерал-губернаторов свидетельством оставленности, забытости этой земли, желания верховной власти отказаться от оказания ей денежной помощи.

Самым больным местом Восточной Сибири генерал-губернаторы традиционно считали судебную систему. В числе её недостатков называлось отсутствие новых судов, которые появились в большинстве губерний в результате проведения Судебной реформы 1864 г., бюрократизм, дефицит кадров и нехватка высших и средних образовательных учреждений для обучения юристов.

Во всеподданнейшем отчёте за 1881 г. к изъяснам сибирского судопроизводства было также причислено несовершенство процедуры обжалования судебных решений, когда неправильное решение одной инстанции, даже зафиксированное местной администрацией, могло быть отменено лишь следующей инстанцией только при поступлении законных

обращений от профильных специалистов. Генерал-губернатор, несмотря на экстраординарные полномочия, не имел возможности ускорить этот процесс. Неудивительно, что лицам, занимавшим эту должность, приходилось обращать внимание императора на указанную проблему, ссылаясь на более слаженную, по их мнению, работу судебных органов в Европейской России, от которой Восточная Сибирь была отдалена в отношении «организации правосудия».

В качестве доказательства в отчёте за 1881 г. приводились данные по некоторым областям Восточной Сибири, согласно которым в Якутской, Забайкальской и Амурской областях имелось всего по одному окружному суду. Камчатка и южная часть Приморской области были удалены от ближайшего суда на тысячи вёрст, хотя в центре последней располагался бурно развивающийся Владивосток, в порт которого входили суда почти всех стран Европы и Америки, а уголовных преступников Южно-Уссурийского региона приходилось отсылать за 3000 вёрст в Николаевск либо судить на месте военным судом [там же].

В случае с Крестьянской реформой 1861 г. генерал-губернаторы замечали, что её реализация в Восточной Сибири далека от тех начал, которыми руководствовалось государство при проведении реформы в других частях империи. По словам П.А. Фредерикса, в отличие от Европейской России, в Сибири не был урегулирован вопрос поземельного устройства крестьян и отсутствовало местное крестьянское самоуправление. Помимо учреждения данного института, генерал-губернатор предлагал ввести в Восточной Сибири поземельный налог и разрешить передачу казённых земель в частную собственность, как это было сделано в центральных областях [1].

Наиболее ярким примером, подтверждающим то, что генерал-губернаторы Восточной Сибири приписывали ей определённую административно-правовую удалённость и считали местные институты архаичными и требующими модернизации по образцу Центральной России, служит отчёт Д.Г. Анучина, который в одном из своих отчётов писал, что

Восточная Сибирь настолько обширна и многообразна, что для устройства в ней порядка целесообразно организовать здесь что-то вроде бывшего учредительного комитета в Польше, который пользовался значительной самостоятельностью и правом распоряжаться местными средствами доказал свою эффективность [там же]. На этом примере видно, что генерал-губернатор мыслил в рамках общеимперской парадигмы обустройства России и полагал, что для установления административного и правового единства требуется распространить имеющиеся модели и практики управления центральными регионами на окраины.

Подводя итог, можно заключить, что удалённость как одна из ключевых характеристик Восточной Сибири в отчётных документах конца XIX в., помимо географического, имела также правовое измерение ввиду того, что этот регион не затронул целый ряд значимых реформ, а локальные административные практики управления и институты не всегда были продуктивны.

Список использованных источников и литературы

I. Литература

Неопубликованные.

Российский государственный исторический архив (РГИА).

1. РГИА. Ф. 1263. – Оп. 3. – Д. 192.
2. РГИА. Ф. 1263. – Оп. 1 – Д. 2368.
3. РГИА. Ф. 1284. – Оп. 69. – Д. 522.

Опубликованные.

4. Сборник главнейших официальных документов по управлению Восточной Сибирью: Изд. По распоряжению ген.-губернатора Восточной Сибири Д.Г. Анучина: в 8 т.: в 16 кн. – Репринтное издание 1883-1885 гг. – СПб.: Альфабет, 2021. – Т. 1. – Кн. 1. – Вып. 1: Всеподданнейшие отчёты Генерал-Губернатора за время с 1879 по 1882 г. и бумаги по общим вопросам управления гражданского. – 384 с.

5. Сборник сведений по России. 1884–1885 гг. – СПб.: Центр. стат. ком. М-ва вн. дел, 1887. – 313 с. СПб.: Центр. стат. ком. М-ва вн. дел, 1887. – 313 с.
6. Статистические таблицы Российской империи / сост. и изд. по распоряжению Министра внутрен. дел Стат. отд. Центр. стат. ком. – СПб.: Центр. стат. комитет Мин-ва внутр. дел, 1856. – 300 с.: табл. СПб.: Центр. стат. комитет Мин-ва внутр. дел, 1856. – 300 с.

II. Литература.

7. Вагин В. Исторические сведения о деятельности графа М. М. Сперанского в Сибири с 1819 по 1822 год: В 2 т. / собр. В. Вагиным. – СПб.: Типография Второго отделения Собственной Е. И. Канцелярии, 1872. – 801 с. – 801 с.
8. Градовский А.Д. Исторический очерк учреждений генерал-губернаторств в России: Собр. соч.: в 9 т. / А.Д. Градовский. – СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1899. – 1 т. – 421 с. – 421 с.
9. Злобин Ю.П. Генерал-губернаторства в системе российского регионального управления в XIX-начале XX века // Вестник Оренбургского государственного университета. – 2014. – № 7. – С. 124–129.
10. Матханова Н.П., Родигина Н.Н. Образ Сибири в отчетах генерал-губернаторов второй половины XIX в // Quaestio Rossica. – 2019. – Т. 7, № 3. – С. 835–850.
11. Пронин В.И. Население Сибири за 50 лет (1863– 1913 гг.) / В.И. Пронин // История СССР. – 1981. – № 4. – С. 50–59.

II. Энциклопедические издания.

12. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. Волапюк –Выговские. – СПб., 1892. – Т. VII. – 482 с. СПб., 1892. – 482 с.