



А. Н. ГЕРГИЛЕВ

АДМИНИСТРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ СИБИРЬЮ

в XVIII – первой трети XIX века

Денис Гергилёв

**Административное
управление Сибирью в XVIII
– первой трети XIX века**

«СФУ»

2016

УДК 94:005.91(571.1/.5)"17/18"
ББК 63.3(253)5-33+67.3(253)5

Гергилёв Д. Н.

Административное управление Сибирью в XVIII – первой трети XIX века / Д. Н. Гергилёв — «СФУ», 2016

ISBN 978-5-7638-3613-4

Посвящена административному управлению Сибирью в XVIII – первой трети XIX века. В монографии последовательно рассматривается развитие системы управления Сибирью в 1730–1760-х, 1763–1801, 1801 году – 1830-х годах. Особое внимание уделяется административной реформе М. М. Сперанского, определившей дальнейшее развитие административного устройства Сибири в XIX веке. Предназначена для ученых-историков, студентов и всех интересующихся историей Сибири.

УДК 94:005.91(571.1/.5)"17/18"
ББК 63.3(253)5-33+67.3(253)5

ISBN 978-5-7638-3613-4

© Гергилёв Д. Н., 2016
© СФУ, 2016

Содержание

Введение	5
Глава 1	14
1.1. Развитие системы административного управления Сибирью в первой четверти XVIII века	14
1.2. Особенности управления Сибирью в 1730–1760-х годах	30
Конец ознакомительного фрагмента.	37

Д. Н. Гергилёв

Административное управление Сибирью в XVIII – первой трети XIX века Монография

Введение

Административное управление является одной из важнейших сфер деятельности государства. Политические перемены, происходившие в России на протяжении последних десятилетий, привели к существенным изменениям в административной системе России. В этой связи изучение исторического опыта административных преобразований в нашей стране приобретает особую актуальность. Все более насущными становятся задачи поиска наилучшей формы управления регионами Российской Федерации, повышения эффективности отношений между федеральным центром и субъектом Федерации и нахождения путей стабилизации политико-экономического баланса в стране.

С момента вхождения Сибири в состав России этот регион занимал особое место в государственной политике и, в силу своей специфики, нуждался в особой форме управления. В настоящее время этот вопрос не утратил своей актуальности.

Сибирский федеральный округ имеет не только весомое значение в развитии экономики страны, но и представляет собой особый мегарегион, требующий специфического подхода к организации системы управления. Территория округа занимает 5 114 800 км², что составляет 30,0 % от территории Российской Федерации. Он является вторым по площади после Дальневосточного федерального округа (36,4 % от территории РФ).

За последние годы были проведены серьезные преобразования государственной власти в Российской Федерации. К ним относится и процесс укрупнения регионов, начатый с 1 декабря 2005 года, и назначение губернаторов представительным органом субъекта Федерации по представлению президента¹. Актуальность настоящего исследования определяется тем, что одной из основных задач, стоящих перед Россией, является модернизация экономики. Решение данной задачи невозможно без эффективной системы управления. В этой связи изучение исторического опыта, традиций, новаторских подходов в деле административно-территориального устройства страны представляется актуальным. Нет сомнения, что тщательное исследование «провинциальной истории» позволит шире представить панораму российской действительности, определить тенденции её развития и попытаться ответить на некоторые дискуссионные вопросы по проблемам административного управления Сибирью как в прошлом, так и в настоящем.

Любые изменения в системе регионального управления должны быть основаны на изучении исторических традиций, новаций, успехов и неудач в системе руководства страной. Это необходимо для понимания процессов централизации российского государства в современный период. Изучение исторического опыта управленческих проблем может способствовать выработке более четкой государственной политики в отношении регионов Российской Федерации, в частности – Сибири.

¹ Иванов В. Путинский федерализм (Централизаторские реформы в России в 2000–2008). М.: Территория будущего, 2008. С. 155–181.

В истории изучения исследуемой проблемы можно выделить несколько хронологических этапов:

- 1) XVIII – первая четверть XIX века;
- 2) вторая четверть XIX – начало XX века;
- 3) 1920-е – вторая половина 1980-х годов;
- 4) 1990-е годы – начало XXI века.

Собирание и обобщение сведений об административной и законодательной деятельности России первого века империи началось еще современниками. О деятельности местной сибирской администрации в XVIII веке писали в своих трудах публикаторы городских летописей (А. К. Шторх), участники научных экспедиций (Г. Ф. Миллер, Г. В. Штеллер, И. Г. Гмелин, П. С. Паллас и др.), а также чиновники (И. К. Кирилов, В. Н. Татищев)². Данные работы описывали в основном отношение населения к местным властям. На этом этапе такой характер работ являлся преобладающим³.

В целом труды XVIII – первой четверти XIX века⁴, как правило, выходившие в свет годы спустя после написания, имеют сейчас скорее историографическое, чем практическое значение. Научная, учебная и справочная литература соответствующей тематики стала складываться в середине 1840-х годов, после обнародования в 1830 году «Полного собрания законов Российской империи».

Одну из первых попыток представить историю государственного управления России как непрерывный процесс, имеющий свою логику и заслуживающий самостоятельного научного изучения, предпринял в XIX веке К. И. Арсеньев⁵. Исследователь писал о зарождении и первом, наиболее продолжительном, этапе бюрократизации управления в России, связанном с развитием приказной системы.

В 1850–1860-х годах в условиях подготовки и проведения реформы местного управления изучением его истории занимался И. Е. Андреевский⁶.

В 1860–1880-х годах авторы публицистических и краеведческих статей (Н. С. Шукин, С. С. Шашков, И. С. Москвин) в изданиях «демократического» направления сосредоточились на описании злоупотреблений чиновников, в первую очередь, восточносибирских городов, где контроль со стороны центральных органов был наиболее слабым⁷.

Попытку объяснить причины неудовлетворительного состояния местного управления Сибири в XVIII веке предпринимала сибирская интеллигенция: П. А. Словцов⁸, В. И. Вагин⁹,

² Татищев В. Н. Лексикон российской исторической, географической, политической и гражданской // В. Н. Татищев. Избранные произведения / ред. С. Н. Валк. Л.: Наука, 1979. С. 153–360; Кирилов И. К. Цветущее состояние Всероссийского государства / ред. Б. А. Рыбаков. М.: Наука, 1977. 443 с.; Шторх А. К. Летописи царствования Екатерины II, самодержцы Всероссийской: в 3 т. Ч. 1. Законодательство / пер. с нем. СПб.: [Б. и.], 1801. С. 70–200; Gmelin, J. Reise durch Sibirien von den Jahren 1733–43. Teile I–IV. Gottingen, 1751–1752; Messerschmidt D. G. Forschungsreise durch Sibirien 1720–1727. Berlin, 1962.

³ Краткое показание о бывших как в Тобольске, так и во всех Сибирских городах и острогах с начала взятия сибирского государства, воеводах и губернаторах, и прочих чинах, и кто они имянно, и в каких городах были, и кто какой город строил и когда. Писанное в Тобольском доме Архирейском, 1791 г. Тобольск: В тип. у Василия Корнильева, 1792. С. 17–22.

⁴ Шторх А. К. Летописи царствования Екатерины II, самодержцы Всероссийской: в 2 ч. Ч. 1. Законодательство / пер. с нем. СПб.: [Б. и.], 1801. С. 70–200.

⁵ Арсеньев К. И. Об устройстве управления в России с XV до исхода XVIII столетия // Материалы для статистики Российской империи, издаваемые с Высочайшего соизволения при статистическом отделении совета МВД. СПб.: Тип. II отд-ния Собств. Е. И. В. Канцелярии, 1839. С. 3–58.

⁶ Андреевский И. Е. О наместниках, воеводах и губернаторах. СПб.: Тип. Э. Праца, 1864. С. 1.

⁷ См.: Шукин Н. С. Сибирские воеводы // Дело. 1866. № 1. С. 37–41; Шашков С. С. Восточные окраины // Дело. 1870. № 3. С. 12–17; Москвин И. С. Воеводы и начальники г. Якутска и их действия // Памятная книжка Якутской области на 1863 г. СПб.: [Б. и.], 1864. С. 165–202; Сибирские сатрапы. 1765–1819. Письмо барона В. Штейнгеля к А. П. Ермолову // Ист. вестник. 1884. Август. Т. 17. С. 366–386.

⁸ Словцов П. А. Историческое обозрение Сибири: в 2 кн. Кн. 2. СПб.: Изд-во И. М. Сибирякова, 1886. С. 286; Его же. История Сибири. От Ермака до Екатерины II. М.: Вече, 2006. 524 с.

⁹ Вагин В. И. Исторические сведения о деятельности графа М. М. Сперанского в Сибири с 1819 по 1822: в 2 т. Т. 1. СПб.:

Н. М. Ядринцев¹⁰. Представители сибирского областничества наиболее последовательно отстаивали критическое отношение к местной сибирской администрации и воспринимали административную политику царского правительства в Сибири как часть общей «колониальной» политики метрополии.

Исходным теоретическим основанием трудов Б. Н. Чичерина, А. В. Романовича-Славятинского, И. Е. Андреевского, П. Н. Мрочек-Дроздовского был вывод Б. Н. Чичерина об усилении государства в XVII–XVIII веках в противовес развившимся «частноправовым интересам», присущим феодальному обществу¹¹. В местном управлении большим достижением государства стало усиление «административной централизации» с подчинением «второстепенных областных правителей» губернатору.

Данную концепцию подверг пересмотру А. Д. Градовский¹². Инструментом повышения эффективности управления стало введение принципа коллегиальности, или «разделения властей» (означавшего лишь специализацию органов власти), и верховенства Закона.

Историко-правовой анализ административной политики в отношении сибирского региона провел С. М. Прутченко¹³. Автор обратил внимание на соотношение общеимперских интересов и региональных потребностей, указал на необходимость учета местных особенностей в процессе принятия правительственных решений.

В труде М. М. Богословского конкретная деятельность местных учреждений была раскрыта на основе изучения обширного архивного материала, что позволило показать порядок взаимодействия различных учреждений местного управления и оценить эффективность их работы с точки зрения требований бюрократического административного законодательства¹⁴.

Можно согласиться с мнением А. П. Щапова, который отмечал, что сибирское купечество составляло весомую оппозицию местной бюрократии, что определяло сущность правительственного подхода к вопросам управления регионом¹⁵.

В целом дореволюционная историография накопила достаточно много сведений по истории административного управления Сибирью XVIII – начала XIX века. Особенно детально историки и юристы того времени изучали отечественное законодательство, а делопроизводственная документация правительства и органов на местах в научный оборот вводилась отрывочно и иллюстративно.

В советский период в центре внимания оказались проблемы экономической и социальной истории, классовой борьбы и революционного движения. В. И. Огородников, С. В. Бахрушин, И. Барер и Б. Сыромятников¹⁶ занимались изучением взаимоотношений представитель-

Тип. II отд-ния Собств. Е. И. В. Канцелярии, 1872. 801 с.; Вагин В. И. Исторические сведения о деятельности графа М. М. Сперанского в Сибири с 1819 по 1822: в 2 т. Т. 2. СПб.: Тип. II отд-ния Собств. Е. И. В. Канцелярии, 1872. 752 с.

¹⁰ Ядринцев Н. М. Сибирь как колония / Н. М. Ядринцев. СПб.: Изд-во И. М. Сибирякова, 1882. С. 299.

¹¹ Чичерин Б. Н. Областные учреждения России в XVII веке. М.: Тип. Александра Семёна, 1856. 592 с.; Романович-Славятинский, А. В. Исторический очерк губернских учреждений от первых преобразований Петра Великого до издания Учреждения о губерниях 1775 г. Киев: Унив. тип., 1859. 98 с.; Мрочек-Дроздовский П. Н. Областное управление России XVIII века до Учреждения о губерниях 7 ноября 1775 г.: ист. – юрид. исследование: в 2 ч. Ч. 1. М.: Унив. тип., 1876. 220 с.

¹² Градовский А. Д. Начала русского государственного права: в 2 т. Т. 2. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1881. С. 16.

¹³ Прутченко С. М. Сибирские окраины. Областные установления, связанные с Сибирским Учреждением 1822 года, в строе управления русского государства: ист. – юрид. очерки: в 2 т. Т. 1. СПб.: Тип. А. С. Суворина, 1899. 405 с.

¹⁴ Богословский М. М. Областная реформа Петра Великого. Провинция, 1719–1727 гг. М.: Изд-во Москов. ун-та, 1902. С. 514.

¹⁵ Щапов А. П. Сибирское общество до Сперанского: Соб. соч. Т. 3. СПб.: Изд-во М. В. Пирожкова, 1908. С. 643–717; Щапов А. П. Социальные потребности Сибири накануне реформ: Собр. соч. Дополнительный том к изд. 1905–1908 гг. Иркутск: Вост. – Сиб. обл. изд-во, 1937. С. 325–334.

¹⁶ Огородников В. И. Русская государственная власть и сибирские инородцы в XVIII в. // Сб. трудов профессоров и преподавателей Иркутского государственного университета. Вып. 1. Иркутск: Изд-во ИГУ, 1921. С. 19–27; Бахрушин С. В. Сибирские туземцы под русской властью до революции до 1917 г. // Сов. Север. 1929. № 1–2; Барер И. Сперанский и его реформы // Исторический журнал. 1938. № 8. С. 82–89; Сыромятников Б. М. Сперанский как государственный деятель и политический мыслитель // Сов. государство и право. 1940. № 3. С. 122–128.

ных органов государственной власти на местах со степной инородческой родовой верхушкой. Развитие буржуазной направленности реформы сибирского управления 1822 года в рамках общероссийских тенденций исследовала Л. И. Светличная¹⁷.

Вопросы организации администрации в Сибири в 1720–1780-х годах рассмотрела Л. С. Рафиенко. В своих работах она соотнесла правительственную политику в отношении Сибири с общим ходом государственного развития в XVIII веке¹⁸. Исследования ее строились на основе изучения статуса и компетенции местных учреждений, личного состава аппарата местных органов, их практической деятельности, а также соответствия этой деятельности требованиям законодательства.

Специальное изучение системы административного управления и роли в нем дворянства предпринял С. М. Троицкий¹⁹. В дальнейшем исследователи развили его вывод о том, что чиновничество XVIII века характеризуется явным предпочтением сословного происхождения личным заслугам²⁰.

В 1980–1990-х годах изучением системы административного управления Сибирью занимались Г. Ф. Быконя, М. О. Акишин²¹.

Современные теоретические подходы позволили исследователям подойти к переосмыслению основных научных категорий истории Российской империи, выйти на междисциплинарный и серьезный компаративистский уровень изучения истории империи и национальной политики в России и мире. Исследователи Л. М. Дамешек и И. Л. Да-мешек²² определили место Сибири в социально-экономических механизмах государства.

Работы А. В. Ремнева²³ ценны в сравнительном плане. Он исследует особенности административно-территориальной модели в Сибири и на Дальнем Востоке, проблемы организации

¹⁷ Светличная Л. И. Преобразовательные планы и административная деятельность М. М. Сперанского в Сибири (1819–1822 гг.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. М.: Изд-во МГУ, 1952. 15 с.

¹⁸ Рафиенко Л. С. Управление Сибирью в 20–80-е гг. XVIII в.: автореф. дис. ... канд. ист. наук / Л. С. Рафиенко. Новосибирск: НГУ, 1968. 22 с. Ее же. Компетенция сибирского губернатора в XVIII в. // Русское население Поморья и Сибири (период феодализма): сб. ст. памяти В. И. Шункова. М.: Наука, 1973. С. 364–380; Ее же. Города Сибири в общей системе городского управления Сибири XVIII в. // Вопр. истории социально-экономической и культурной жизни Сибири. Новосибирск: Наука, 1975. С. 59–68 и др.

¹⁹ Троицкий С. М. Русский абсолютизм и дворянство в XVIII в. Формирование бюрократии. М.: Наука, 1974. С. 5.

²⁰ Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М.: Мысль, 1978. С. 20; Государственная служба в период становления Российской империи / Т. Г. Архипова, М. Ф. Румянцева, А. С. Сенин // История государственной службы в России XVIII–XX веков. М.: Изд-во РГГУ, 1999. С. 70.

²¹ Быконя Г. Ф. Особенности состава и функционирования сибирской бюрократии XVIII в. // Россия и социально-экономическое развитие Сибири: тез. докл. и сообщений зональной науч. конф., посвященной 60-й годовщине образования СССР и 400-летию присоединения Сибири к России. Тюмень: ТюмГУ, 1982. С. 12–19; Его же. Русское неподатное население Восточной Сибири в XVIII – начале XIX в. (Формирование военно-бюрократического дворянства). Красноярск: Изд-во КГУ, 1985. 300 с.; Его же. Казачество и другое служебное население Восточной Сибири в XVIII – начале XIX века (демографо-сословный аспект). Красноярск: Изд-во КГПУ, 2007. 415 с.; Акишин М. О. Городские реформы Петра I в Сибири // Гуманит. науки в России: Соросовские лауреаты. М.: [Б. и.], 1996. С. 12–23; Его же. Сибирские губернаторы и воеводы 30–60-х годов XVIII века (компетенция и состав). // Вопросы социально-политической истории Сибири (XVII–XX вв.): Бахрушинские чтения, 1997. Новосибирск: [Б. и.], 1999. С. 63–71; Его же. Российский абсолютизм и управление Сибири XVIII века: структура и состав государственного аппарата. М., Новосибирск: Древлехранилище, 2003. 408 с.

²² Дамешек Л. М. Административные преобразования в Сибири в первой четверти XIX века // Сибирский город XVIII – начала XX веков: межвуз. сб. ст. Иркутск: ИГУ, 1998. Вып. I. С. 55–66; Дамешек Л. М., Дамешек И. Л. Россия и народы Сибири: организация управления и административные реформы в XIX в. // Взаимоотношения народов России, Сибири и стран Востока: История и современность: докл. Междунар. науч. – практ. конф., 12–15 окт. 1995 г. Кн. 1. Иркутск: Изд-во ИГУ, 1995. С. 215–218; Его же. Российские окраины в имперской административной системе: принципы управления // Изв. Иркут. гос. ун-та. Сер. История. Иркутск: Изд-во ИГУ. 2009. № 1. С. 32–46; Да-мешек И. Л. Преобразования 1822 г. в Сибири // Взаимоотношения народов России, Сибири и стран Востока: история и современность: подготов. материалы ко Второй Междунар. науч. – практ. конф., 11–14 августа 1997 г. Иркутск: Изд-во ИГУ, 1996. С. 65–76 и др.

²³ Ремнев А. В. Правительственные поиски новых административных границ на Дальнем Востоке России (1860-е – первая половина 1880-х гг.) // Россия и Восток: История и культура: материалы IV Междунар. науч. конф. «Россия и Восток: проблемы взаимодействия». Омск: ИВ РАН, 1997. С. 79–84; Его же. Генерал-губернаторская власть в XIX столетии. К проблеме организации регионального управления Российской империи // Имперский строй России в региональном измерении (XIX –

центральных и местных органов управления, кадровой политики на окраинах, однако делает это преимущественно на материалах Западной Сибири и Дальнего Востока второй половины XIX века.

В ряде статей О. А. Авдеевой детальному анализу был подвергнут процесс становления и эволюции судебной системы Сибири как части управленческого механизма региона²⁴.

Проблемы управления Сибирью нередко затрагивались в биографических исследованиях, посвященных М. М. Сперанскому (В. А. Томсинов, Л. М. Дамешек, И. Л. Дамешек, Т. А. Перцева, А. В. Ремнев)²⁵. Однако если учесть влияние личного фактора на процесс определения направления правительственной политики и ее реализации, то привлечение работ историко-биографического характера становится необходимым. Например, работы Н. П. Матхановой позволяют взглянуть на административную политику через призму личных интересов и амбиций высшей администрации²⁶. С. В. Кодан проанализировал законодательное наследие М. М. Сперанского, особенно части, касающиеся регулирования ссылки²⁷.

Из зарубежных авторов наибольшее значение имеют исследования Ф. Голдера, Р. Кернера, Т. Армстронга, А. Вуда, У. Линкольна и др.²⁸.

Следуя за российскими, а затем и советскими сибиреведами, западные историки уделили наибольшее внимание управлению Сибирью в XVIII веке.

Таким образом, анализ исторической литературы позволяет сделать вывод, что, несмотря на значительное число исследований, близких теме настоящей монографии, комплексного и специального исследования законодательной политики имперских властей в отношении сибирского региона предпринято не было.

В настоящей монографии рассматриваются исторические особенности административного управления Сибирью в XVIII – первой трети XIX века, а именно система, механизмы и особенности функционирования органов административного управления Сибирью как структурно-вариантным подразделением управленческой системы Российской империи.

Основной целью настоящего исследования является выявление тенденций и направлений развития системы административного управления Сибирью в XVIII – первой трети XIX века.

Автор предпринимает попытку решить ряд задач и прежде всего:

- охарактеризовать развитие системы административного управления Сибирью в 1708–1763 годах;
- оценить причины проведения губернской реформы 1775 года на территории Сибири;

начало XX в.). М.: Москов. обществ. науч. фонд, 1997. С. 52–66; Его же. Западные истоки сибирского областничества // Русская эмиграция до 1917 года – лаборатория либеральной и революционной мысли. СПб.: Европ. Дом, 1997. С. 142–156 и др.

²⁴ Авдеева О. А. Индивидуализация административно-судебной системы Сибири по «Учреждениям для управления губерний всероссийской империи» 1775–1780 гг. // История государства и права. 2004. № 4. С. 21–24; Ее же. Судебная реформа М. М. Сперанского в Сибири // История государства и права. 2002. № 3. С. 2–7.

²⁵ Томсинов В. А. Светило российской бюрократии: Исторический портрет М. М. Сперанского. М.: Мол. гвардия, 1991. 336 с.; М. М. Сперанский: сибирский вариант имперского регионализма (К 180-летию сибирских реформ М. М. Сперанского). Иркутск: Оттиск, 2003. 264 с.

²⁶ Матханова Н. П. Высшая администрация Восточной Сибири в середине XIX в.: Проблемы социальной стратификации / Н. П. Матханова. Новосибирск: Наука, 2002. 255 с.; Ее же. Генерал-губернаторы Восточной Сибири середины XIX века / Н. П. Матханова. Новосибирск: Наука, 1998. 428 с.

²⁷ Кодан С. В. Устав об этапах 1822 года // Государственно-правовые институты самодержавия в Сибири. Иркутск: ИГУ, 1982. С. 24–40; Его же. Законодательство Сибирской реформы 1822 г. в экономической политике самодержавия (источниковедческий аспект) // Хозяйственное освоение Сибири в XIX – начале XX в. Иркутск: Изд-во ИГУ, 1991. С. 9–15.

²⁸ Golder F. Russian Expansion to the Pacific (1641–1850). Cleveland, 1914. P. 17–33.; Kerner R. The Urge to the Sea: The Course of Russian History: The Role of Rivers, Portages, Ostrogs, Monasteries and Furs. Berkeley, Los Angeles, 1946. 254 p.; Armstrong T. Russian Settlement in the North. Cambridge, 1965. 248 p.; Semjonow J. Sibirien. Die Eroberung und Erschliessung der wirtschaftlichen Schatzkammer des Osten. Olten, Stuttgart, Salzburg, 1954. 541 p.; Wood A., ed. The History of Siberia. From Russian Conquest to Revolution. L., 1991. 511 p.; Dmytryshyn B. Russian Expansion to the Pacific, 1581–1700: A Historiographic Review // Siberica. A Journal of North Pacific Studies. Summer, 1990. Vol. 1. № 1. 38–49 pp.; Lincoln W. B. The Conquest of a Continent: Siberia and the Russians. London, 1994. 372 p.

- выявить характер изменений в управлении и территориальном устройстве Сибири в 1796–1801 годах;

- показать реализацию реформ М. М. Сперанского на территории Сибири в первой трети XIX века.

Хронологические рамки исследования охватывают период с 1708 по 1830-е годы. Нижняя граница обусловлена началом административных реформ Петра I: 1708 год – проведение губернской реформы. В связи с этим правительство, с одной стороны, стремится к созданию наиболее полной административной централизации при единстве верховной власти, с другой – к укреплению и сохранению внешнего могущества государства. Это привело к учреждению губерний и появлению нового органа власти – губернатора. Верхняя граница исследования связана с началом реализации «Учреждения для управления сибирскими губерниями», утвержденного императором в 1822 году. Появление этого документа подводило определенный итог эволюции системы административного управления Сибирью в XVIII – первой трети XIX века и послужило началом особой системы управления Сибирью. Необходимость выявления слабых и сильных сторон «Учреждения для управления сибирскими губерниями» при его реализации доводит верхнюю границу исследования до 30-х годов XIX века.

Территориальные рамки исследования определены административными границами Сибири XVIII – первой трети XIX века. В данном исследовании понятие «Сибирь» включает в себя, за небольшим исключением, все территории восточнее Урала, вошедшие в состав России в XVI–XVIII веках.

Следует сказать несколько слов о методологической и теоретической базе исследования. Исторический подход к изучению государственного развития заключается во всестороннем исследовании конкретно-исторических форм государства, а также в объяснении исторической логики последовательной смены этих форм. Применение историко-социологического подхода к изучению каждого из этапов позволяет судить о степени бюрократизации административной системы и об успехах становления абсолютной монархии, но слабо объясняет особенности развития государства и не дает достаточного представления о противоборстве (или сочетании) традиционных и новых элементов в системе государственного управления. В этой связи значимым выглядит подход, предполагающий изучение эволюции самого государственного управления, принципов его организации и осуществления. Такой «историко-политологический» подход должен быть основан на применении теоретических моделей политической науки к изучению конкретного исторического материала, в первую очередь – к изучению деятельности органов государственного управления.

Таким образом, перед историками встают задачи изучения внутренних и внешних аспектов эволюции бюрократического управления. С одной стороны, исследователь сталкивается с проблемой трансформации бюрократических принципов при переходе от высшего звена к низшему в рамках самой административной системы, с другой – с изучением возможных изменений в организации и работе системы управления в связи с ее переносом на новые территории. В свою очередь, это связано с общей проблемой соответствия административных систем различных стран принципам бюрократического управления, а также с проблемой выявления особенностей этих «национальных» систем в конкретные исторические периоды.

Использование проблемно-хронологического метода, который предполагает расчленение широких тем на ряд узких проблем, каждая из которых рассматривается в хронологической последовательности, позволяет обозначить структуру работы, ее цели и задачи.

Также применялся историко-генетический (ретроспективный) метод, который позволил показать закономерности развития административной системы на территории Сибири в конкретный исторический период. Данный метод применялся для выявления роли субъективного, личностного фактора в историческом развитии системы управления Сибирью.

Специальные методы исторической и других наук включают в себя комплекс таких приемов и способов, как методы историзма, сравнительного анализа и статистических исследований. К числу новейших историко-философских методов исследования можно отнести также метод инверсии.

Таким образом, сочетание современных и исторически сложившихся подходов к пониманию истории государственного управления регионом в изучаемый период позволяет произвести историческую реконструкцию процесса становления и развития системы административных органов управления Сибири с учетом особенностей территории.

При написании настоящей работы автор опирался как на опубликованные, так и на неопубликованные источники. Источниковую базу составили:

- 1) законодательные акты и проекты;
- 2) делопроизводственные материалы;
- 3) материалы личного происхождения;
- 4) справочные издания;
- 5) воспоминания.

На основе Полного собрания законов Российской империи²⁹ был проанализирован довольно большой объем имперского законодательства в отношении Сибири с 1708 года по 1830-е годы. Для данной монографии интерес представляли законодательные акты, определявшие структуру, состав и функции местных органов власти: Наказ губернаторам и воеводам 1728 года, Инструкция губернатору Сибири 1741 года, Наставления 1764 года, Особая секретная инструкция 1833 года.

Нормативные акты Российской империи позволяют определить соотношение публичной и эксплуататорских функций государственной политики относительно Сибирского региона.

Делопроизводственные материалы местных учреждений позволяют оценить эффективность административной политики правительства. Их можно разделить на две подгруппы: сношения (переписка учреждений) и внутренние документы. Первая группа представлена предписаниями, распоряжениями, приказами, циркулярами, отзывами, рапортами, донесениями, прошениями, отношениями, официальными письмами. Из документов внутреннего делопроизводства учреждения использовались «доношения», распорядительные документы, служебные письма.

Наибольший интерес представляют всеподданнейшие донесения и доклады представителей местной администрации, которые позволяют выявить причины появления некоторых законов, процесс их доработки, переработки или отмены в рамках их применения на практике, определить степень соответствия законодательных норм реальным условиям и потребностям сибирского региона.

В целом делопроизводственная документация предоставляет важные сведения об организации, внутренней структуре и компетенциях Сибирского губернского управления, которое на разных исторических этапах было неодинаковым. Реализацию конкретных законодательных норм верховной администрации на местах можно проследить по делопроизводственной документации губернских, провинциальных и уездных канцелярий. Она воспроизводит обязанности должностных лиц учреждения, позволяет исследовать его взаимодействие с вышестоящими и местными органами власти, а также выявить состав и жалования сибирского чиновничества.

Среди опубликованных источников делопроизводственного характера следует выделить отчет сибирского генерал-губернатора «Отчет тайного советника М. М. Сперанского в обозрении Сибири с предварительными сведениями и основаниями к образованию ее управления»³⁰.

²⁹ Полное Собрание законов Российской империи. Собрание 1-е. СПб.: Тип. II отд-ния Собств. Е. И. В. Канцелярии, 1830.

³⁰ Прутченко С. М. Сибирские окраины. Областные установления, связанные с Сибирским Учреждением 1822 года, в

Материалы отчета в значительной степени повлияли на трансформацию правительственного взгляда на роль Сибирского региона в имперской политике, определили начало двух этапов в истории взаимоотношений «Российская империя – Сибирь»; позиция Сперанского подтолкнула правительство вновь перейти от унифицированных принципов к системе обособленного управления регионами, особенно с этнорелигиозными отличиями.

При изучении регионального управления Сибирью широко использовались нарративные источники – научные труды И. К. Кирилова, В. Н. Татищева, Г. Ф. Миллера, П. С. Палласа, И. Г. Гмелина, Г. В. Штеллера; описания Тобольского и Иркутского наместничеств; мемуары и письма чиновников; служебные записки О. П. Козодавлева, И. Б. Пестеля, И. О. Селифонтова и др.; сибирские летописи и записки иностранцев.

Дополнительную базу исследования составили статистические данные³¹, позволяющие говорить о личном составе сибирской администрации, о налоговых сборах на территории Сибири. В местных учреждениях Сибири велся учет различных категорий населения («формулярные списки» чиновников, «статейные списки» ссыльных, «ревизские сказки»), а также хозяйственных объектов. Изучение «формулярных списков» позволяет судить об особенностях управления Сибирью.

В монографии использовались материалы федеральных и региональных архивов Российской Федерации: Государственного архива Российской Федерации (ГАРФ), Российского государственного архива древних актов (РГАДА), Российского государственного военно-исторического архива (РГВИА), Государственного архива Иркутской области (ГАИО), Государственного архива Красноярского края (ГАКК), Государственного архива Томской области (ГАТО), Государственного архива Омской области (ГАОО).

Основные положения монографии были представлены научной общественности и обсуждены на многочисленных научных конференциях, включая Всероссийскую научно-практическую конференцию, посвященную 100-летию начала деятельности первой российской Государственной думы (Красноярск, 18 мая 2006 г.), Международную конференцию «Управление Россией. Опыт. Традиции. Новации. XVI–XX вв.» (Москва, 2007 год, сентябрь); Вторые университетские социально-гуманитарные чтения в Иркутске (29 марта 2008 года); XII Международную научно-практическую конференцию «Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе» (Красноярск, 19–20 февраля 2009 года) и др.

Всего по теме монографии опубликовано 14 печатных работ³².

строе управления русского государства: ист. – юрид. очерки: в 2 т. Т. 2. Приложения. СПб.: Тип. А. С. Суворина, 1899. С. 1–16.

³¹ Кирилов И. К. Цветущее состояние Всероссийского государства / ред. Б. А. Рыбаков. М.: Наука, 1977. 443 с.; Гагемейстер Ю. А. Статистическое обозрение Сибири. Т. II. СПб.: Тип. II отд-ния Собств. Е. И. В. Канцелярии, 1854. 698 с.; Герман И. Ф. Статистическое исследование относительно Российской империи // О народонаселении: в 2 ч. Ч. 1. СПб.: Печ. при Имп. Акад. наук, 1819. 325 с.; И. А. Голицын Статистические таблицы Российской империи. М.: В Губернск. тип. у А. Решетникова, 1811. 428 с.

³² Гергилёв Д. Н. Духоборы (духоборцы) в Сибири в первой четверти XIX в. // Материалы межвуз. науч. – практ. конф. Вып. VII. Красноярск, 26 апр. 2002 г. Красноярск: КрасГАСА, 2002. С. 311–316; Гергилёв, Д. Н. Население и хозяйственная жизнь Красноярска в XVII–XIX вв. // Красноярск: история и современность: к 375-летию со дня основания: Материалы межвуз. науч. – теор. конф. Вып. 2. Красноярск: КрасГАСА, 2003. С. 33–37; Гергилёв, Д. Н. М. М. Сперанский и его проекты // Парламентаризм в России: исторический опыт и современные проблемы. Материалы Всеросс. науч. – практ. конф., посвящ. 100-летию начала деятельности первой рос. Гос. думы. Красноярск, 18 мая 2006 г. Красноярск: Красн. писатель, 2006. С. 61–66; Гергилёв, Д. Н. Губернская реформа 1822 года // Красноярский край: исторические аспекты территориального, экономического и культурного развития: тез. докл. и сообщений науч. конф. Красноярск, 14 ноября 2006 г. Красноярск: Красноярский писатель, 2006. С. 81–87; Гергилёв Д. Н. К вопросу о структурных и административных изменениях в Сибири в результате губернской реформы 1822 года // Лесной и химический комплексы – проблемы и решения: Материалы Всеросс. науч. – практ. конф. 2006 г.: сб. ст. Красноярск: СибГТУ, 2006. С. 324–330; Гергилёв Д. Н. Проекты административных преобразований Восточной Сибири в 30-х гг. XIX в. // Управление Россией. Опыт. Традиции. Новации. XVI–XX вв.: кол. моногр. / Рос. Акад. наук; Ин-т рос. истории; отв. ред. А. Н. Сахаров. М.: Наука, 2007. С. 289–297; Гергилёв, Д. Н. Административное управление Сибирью в конце XVIII – первой четверти XIX вв. (до ревизии М. М. Сперанского) // Мир Евразии. № 1. 2008. С. 46–49; Гергилёв Д. Н. Особенности реализации «Учреждение для управления губерний Всероссийской империи» на территории Сибири // Вторые унив. соц. – гуманит. чтения 2008 года: материалы. Иркутск: Изд-во ИГУ, 2008. С. 249–255; Гергилёв Д.

Н. Ссылка как мера наказания в конце XVI – начале XIX вв. // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе: сб. мат. XII Междунар. науч. – практ. конф. (19–20 февр. 2009 г.): в 3 ч. Ч. 1. Красноярск: СибЮИ МВД России, 2009. С. 346–349; Гергилёв Д. Н. Рецензия на книгу: Дацышен В. Г. Китайцы в Сибири в XVII–XX вв.: проблемы миграции и адаптации. Красноярск: СФУ, 2008. 327 с. // Вестник НГУ. Серия: История, филология. 2009. Т. 8. Вып. 4: Востоковедение. Новосибирск: Изд-во НГУ, 2009. С. 173–176; Гергилёв Д. Н. Роль сибирского приказа в имперской политике управления Восточной окраиной Российской империи (1730–1763 гг.) // Вестн. ТГУ. № 330 (январь 2010). Томск: Изд-во ТГУ, 2010. С. 81–84. и др.

Глава 1

Система административного управления Сибирью в 1708–1763 годах

1.1. Развитие системы административного управления Сибирью в первой четверти XVIII века

В первой четверти XVIII века в России происходило множество преобразований, затрагивавших все сферы жизни. В том числе менялся административно-территориальный облик России. Сибирь, как важная составляющая этого облика, играла существенную роль в общей системе государственного строительства. Специфическими чертами Сибирского региона были протяженная территория, огромное расстояние до столиц при неразвитой системе коммуникаций, суровый климат, слабая заселенность и полиэтнический состав населения. Особенности процесса освоения этого края влияли на формирование социальной структуры сибирского общества.

Первый этап государственного строительства в Сибири (конец XVI – начало XVIII века) совпал с периодом существования приказной системы в центральном аппарате и воеводского управления на местах. Характерной чертой того периода стало создание и функционирование Сибирского приказа – одного из нескольких территориальных приказов. Основной административно-территориальной единицей Сибири (как и всей страны) являлся уезд, возглавляемый воеводой. Ко времени Петра Великого все управление было распределено между центральными учреждениями московского государства (приказами) не по отдельным отраслям, а по округам, не систематически, а территориально.³³ Протообразом областного деления были разряды.

Новая фаза в укреплении самодержавной власти и организации местного управления в России начинается с XVIII века. Петр I стремился к достижению двух основных целей – самой полной административной централизации при единой верховной власти и укреплению внешнего могущества государства. При Петре I начал создаваться подлинный культ учреждения, административной инстанции. Ни одна общественная структура – от торговли до церкви, от частного двора до солдатской казармы – не могла существовать без управления, контроля, наблюдения со стороны специально созданных органов общего или специального назначения. Образцом для задуманной государственной реформы Петр Великий избрал шведское государственное устройство, в основе которого лежал принцип камерализма: введение в систему управления четкого бюрократического начала, при котором структура аппарата создавалась по функциональному признаку³⁴.

В этих условиях в России складывается новая форма правления феодально-крепостнического государства – абсолютная монархия. Утверждение абсолютизма ознаменовалось серьезными изменениями в принципах организации государственной службы, введением бюрократических начал, формализацией и унификацией деятельности учреждений и должностных лиц.

Разрушение воеводско-приказной системы управления Сибирью произошло при проведении губернской реформы 1708 года. Реформа была вызвана потребностями государ-

³³ Развитие русского права второй половины XVII–XVIII вв. М.: Наука, 1992. С. 127–130; Административно-территориальное устройство России. История и современность. М.: ОЛМА «Медиа Групп», 2003. С. 58–98.

³⁴ Анисимов Е. В. Империя. Возникновение и рост. Поворот к Европе // Власть и реформы от самодержавной к советской России. СПб.: Дмитрий Буланин, 1996. С. 120.

ства в увеличении доходов и привлечении больших масс людей для формирования армии и флота в условиях Северной войны. В. О. Ключевский так обозначил ее суть: «Цель реформы была исключительно фискальная. Губернские учреждения получили отталкивающий характер пресса выжимания денег из населения»³⁵.

Впервые слово «губерния» упоминается в указе 1706 года применительно к Ингерманландской (с 1710 года – Санкт-Петербургской) губернии. Термин «губернатор» возник еще раньше: в 1694 году его применил Петр I в письме к Ф. М. Апраксину, назначенному воеводой Архангельска. Титул губернатора Киева носил в 1701 году генерал-майор Ю. А. Менгден, в 1702 году губернатором Петербурга был назначен А. Д. Меньшиков³⁶.

Первая попытка нового административного деления России датируется 1707 годом³⁷, когда все города, находящиеся от Москвы более чем на 100 верст, для удобства управления следовало приписать к Киеву, Смоленску, Азову, Казани и Архангельску³⁸. В результате возникло шесть округов, которые не назывались губерниями, но очень их напоминали.

О разделении России на губернии было объявлено именным указом 1708 года³⁹. Территория государства была разделена на восемь губерний, включающих 339 российских городов с уездами: Московскую (39 уездов), Ингерманландскую, с 1710 года – Санкт-Петербургскую (29 уездов), Киевскую (56 уездов), Смоленскую (17 уездов), Архангелогородскую (20 уездов), Казанскую (71 уезд), Азовскую (77 уездов) и самую большую по территории Сибирскую (30 уездов).

Однако окончательное оформление губернского управления произошло лишь в 1712 году. В результате проведения реформы во главе Сибирской губернии был поставлен бывший судья Сибирского приказа М. П. Гагарин. В 1712 году его старое и новое положение противопоставлялось в следующей фразе: «Сибирский приказ ведал, что ныне Сибирской губернии губернатор»⁴⁰.

В Москве, в Сибирском приказе, утратившем какие-либо властные полномочия, остался ландрихтер – дьяк И. Л. Чепелев. Обязанности комиссара от Сибирской губернии при Сенате в 1711–1714 годах исполнял князь В. И. Гагарин⁴¹. Основные функции Сибирского приказа в 1710-х годах заключались в организации китайских караванов и торговле сибирской пушницей. 21 января 1719 года Сенат по именному указу приговорил «Сибирский приказ и китайский торг ведать, також и дела Сибирской губернии управлять... князю Алексею Михайловичу Черкасскому»⁴². Окончательно Сибирский приказ был упразднен в 1763 году. В 1720-х годах оценка китайских и сибирских товаров была передана Штатс-контуре. По указу Сената от 18 мая 1724 года Штатс-контора выделила двух офицеров, которые были «вместо Сибирского приказа и оценки сибирских и китайских товаров». Главным из них был майор Г. Е. Засецкий, с 1725 года именовавшийся «управителем Сибирской канцелярии»⁴³.

³⁵ Ключевский В. О. Сочинения: в 9 т. Т. 4. Курс русской истории. М.: Мысль, 1989. 400 с.

³⁶ Милюков П. Н. Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1905. С. 255, 260–261; Губернии Российской империи. История и руководители. 1707–1917. М.: Объед. ред. МВД России, 2003. С. 250.

³⁷ Мрочек-Дроздовский П. Н. Областное управление России XVIII века до учреждения о губерниях 7 ноября 1775 г.: в 2 ч. Ч. 1. Областное управление эпохи первого учреждения губерний (1708–1719). М.: Унив. тип., 1876. С. 18; Анисимов Е. В. Время петровских реформ. Л.: Лениздат, 1989. С. 146.

³⁸ ПСЗРИ – 1. Т. 4. № 2176 и 2217. 18 дек. 1707 г. и 9 дек. 1708 г.

³⁹ Указ. соч. Т. 4. № 2218. 18 дек. 1708 г.

⁴⁰ Акишин М. О. Полицейское государство и сибирское общество. Эпоха Петра Великого: Следствие по делу сибирского губернатора М. П. Гагарина. Новосибирск: Изд-во НГУ, 1996. С. 47.

⁴¹ Седов Д. О. Строители империи: Очерки государственной и криминальной деятельности сподвижников Петра I. Новосибирск: НГУ 1996. С. 107, 224.

⁴² РГАДА. Ф. 248. Кн. 156. Л. 121, 121 об.

⁴³ Указ. соч. Ф. 248. Кн. 1926. Л. 57–58; Кн. 1943. Л. 897.

Упразднение приказов привело к сосредоточению всех властных полномочий на местах в руках губернатора. С этой точки зрения после образования Сибирской губернии в 1711 году старое личное начало в управлении было только усилено. Однако Петр I пытался создать механизмы, которые бы ограничили личную власть губернатора коллегиальными началами, что является одним из признаков бюрократизации управления. Приступая к проведению реформы в 1708 году, царь предполагал, что губернатор будет управлять губернией вместе с четырьмя «губернскими персонами»: обер-комендантом (командиром всех военных сил), обер-комиссаром (ответственным за денежные сборы), обер-провиантом (ответственным за хлебные сборы) и ландрихтером (главой губернской юстиции). Реально в российских губерниях была введена только должность обер-коменданта⁴⁴.

Результатом новой попытки придать власти губернатора коллегиальный характер стал именной указ от 24 апреля 1713 года. Этим указом царь повелевал «учинить ландратов» (так переименовался термин «ландрат», заимствованный из административной практики завоеванных прибалтийских провинций). Кандидатов в ландраты (двух человек) должен был представлять губернатор, а утверждать – Сенат. Предполагалось, что ландраты составят при губернаторе совет и будут «все дела с губернатором делать и подписывать»⁴⁵. В 1714 году прошли оживленные переговоры между князем М. П. Гагариным и Сенатом, в ходе которых было отобрано 18 «царедворцев» для назначения ландратами в Сибирь. Но губернский совет ландратов в Сибири, как и во всей России, не успел вступить в действие, так как именной указ от 28 января 1715 года полностью изменил их обязанности в местном управлении⁴⁶.

Следствием неудачных попыток заменить личное начало коллегиальным было то, что сибирский губернатор, князь М. П. Гагарин – доверенное лицо царя, – сосредоточил в своих руках полномочия, которые ранее принадлежали судье Сибирского приказа и тобольскому воеводе. Бесконтрольность его власти усиливалась тем, что новые высшие государственные органы (Сенат и Ближняя канцелярия царя) с самого начала не могли справиться с огромной массой судебных, административных дел и финансовой отчетностью, которые поступали из всех губерний России.

Обширность территории, подвластной князю М. П. Гагарину, приводила к тому, что он постоянно был в переездах между Tobольском и столицами – старой (Москвой) и новой (Санкт-Петербургом). В первый раз князь приехал в Сибирь во второй половине 1711 года. В конце весны 1712 года – ездил в Москву вместе с «походной Сибирской губернии канцелярией», а уже в июне отправился обратно в Сибирь. Зимой 1713 года М. П. Гагарин вновь ездил по делам губернии к царю. В 1714 году князь в первый раз попал под следствие и был отозван в столицу. По указу Петра I с 7 декабря 1714 года по 4 января 1716 года губернией правил тобольский обер-комендант И. Ф. Бибииков. Наконец, в 1717 году в связи с началом нового следствия М. П. Гагарин окончательно выехал из Сибири.

Бюрократическим аппаратом, позволявшим князю М. П. Гагарину успешно справляться со своими обязанностями, был новый орган – Сибирская губернская канцелярия. В 1713 году все дела в ней вершили пять дьяков и 24 подьячих – семь старых, два «средней статьи» и 15 молодых. Структура канцелярии была в основном унаследована от Tobольской приказной палаты. Известно о действии в это время приходного и расходного, разрядного и судного «столов» губернской канцелярии⁴⁷.

По указу о разделении России на губернии в состав Сибирской вошли следующие города: Tobольск, Енисейск, Илимск, Тара, Березов, Сургут, Тюмень, Томск, Мангазея, Иркутск, Куз-

⁴⁴ ПСЗРИ – 1. Т. 4. № 2097 от 12 марта 1706 г., № 2135 от 17 янв. 1707 г.

⁴⁵ Указ. соч. Т. 5. № 2673 от 24 апр. 1713 г.

⁴⁶ ПСЗРИ – 1. Т. 5. № 2964 от 10 дек. 1715 г.

⁴⁷ Алексеев В. В. Азиатская Россия в геополитической и цивилизационной динамике. XVI–XX века. М.: Наука, 2004. С. 213.

нецк, Туринск, Верхотурье, Якутск, Красноярск, Пелым, Нарым и Кетск. А также в ее состав вошли приписанные вновь «поморские города» – Кунгур, Пермь Великая, Чердынь, Соль Камская, Кай-городок, Яренск и Вятка с уездами⁴⁸. Причем присоединение «поморских городов» к Сибирской губернии происходило с личного разрешения Петра I⁴⁹ при активном посредничестве князя А. Д. Меншикова, за которое М. П. Гагарин приказывал дьякам Сибирского приказа прислать ему соболя и лисьи меха⁵⁰. Свою версию присоединения этих городов выдвинул В. Н. Татищев, по мнению которого основным движущим элементом была жадность М. П. Гагарина: «нахватал» городов, чтобы потом их грабить⁵¹. Учреждение Сибирской губернии привело к ликвидации старой единицы административного деления (разряда), но сам принцип объединения нескольких уездов сохранился.

Проведение губернской реформы привело к замене старого термина «воевода» новым («комендант»), причем иногда они встречаются как взаимозаменяемые в одном и том же документе. Само название «комендант» было заимствовано из прибалтийских провинций. В Сибири князь М. П. Гагарин повелел «воевод писать комендантами» после своего приезда в Тобольск в октябре 1712 года⁵².

Петр I в 1715 году предпринял попытку отделить гражданское управление от военного на уровне уезда. Именным указом от 28 января 1715 года были полностью изменены обязанности ландрата в местном управлении. Согласно этому указу должности обер-коменданта и коменданта упразднились в тех городах, где не было военного гарнизона. Комендант должен был стать исключительно командиром гарнизона, а его административные, судебные и фискальные обязанности переходили к ландратам. Указом от 10 ноября 1715 года ланд-ратам было велено провести перепись крестьян, бобылей и других тяглецов⁵³.

Само законодательство 1715 года о ландратах почти не нашло применения в Сибири. Во всех городах Сибирской губернии были военные гарнизоны (либо регулярные военные части, либо служилые люди «по прибору»), поэтому в большинстве городов сохранились коменданты, которые продолжали исполнять все свои прежние обязанности. Ничего не известно и о разделении Сибирской губернии на ландратские доли, и о переписи дворов ландратами. В Санкт-Петербург по требованию Сената ландратских переписных книг из Сибири прислано не было, а сами ландраты по вызову не явились⁵⁴.

Сохранились сведения о деятельности только двух ландратов в Сибирской губернии – тобольского В. П. Грекова и якутского И. Раки-тина. В. П. Греков управлял Тобольском вместе с обер-комендантом С. П. Карповым в 1717–1719 годах, князь М. П. Гагарин назвал его в письме царскому секретарю А. В. Макарову даже «ландратом Сибирской губернии». Якутский ландрат И. Ракитин сменил в 1716 году коменданта П. Немтинова и единолично управлял уездом до 29 марта 1720 года⁵⁵.

Будучи в должности «начального человека» Сибирского приказа, а впоследствии в должности сибирского губернатора, М. П. Гагарин полностью контролировал в 1706–1718 годах все назначения на должности воевод, обер-комендантов, комендантов и ландратов. После воз-

⁴⁸ ПСЗРИ – 1. Т. 4. № 2218.

⁴⁹ Письма и бумаги императора Петра Великого: в XIII т. Т. V. Вып. 1. СПб. [Б. и.], 1907. С. 131.

⁵⁰ РГАДА. Ф. 214. Оп. 5. Д. 942-а. Л. 1 об. 2.

⁵¹ Акишин М. О. Российский абсолютизм и управление Сибири в XVIII веке: структура и состав государственного аппарата. – М.: Древлехранилище, 2003. С. 33.

⁵² Сибирские и тобольские губернаторы: исторические портреты, документы / ред. В. В. Коновалов. Тюмень: Управление по делам архивов администрации Тюменской области, 2000. С. 42.

⁵³ Указ. соч. Т. 5. № 2964 от 10 дек. 1715 г.

⁵⁴ Клочков М. В. Население России при Петре Великом по переписям того времени: в 2 т. Т. 1. Переписи дворов и населения (1678–1721). СПб.: Сенат. тип., 1911. С. 318–350.

⁵⁵ Иванов В. Ф. Русские письменные источники по истории Якутии XVIII – начала XIX в. Новосибирск: Наука, 1991. С. 56.

никновения Сибирской губернии по его предложениям из Сената в Сибирь было послано «ис шляхетства для правления дел тамошних 48 человек». Но, как позже выяснилось на следствии, М. П. Гагарин назначал на должности комендантов «как ис шляхетства, так и ис приказных людей», которые «отбываясь службы и укрываясь от смотров и посылок в армейские полки... вымышленным своим пралазом в губернию к делам самовольно... а иные ис купечества и сосланные за вины, добивались к делам»⁵⁶.

За период с 1711 по 1719 год на должностях обер-комендантов, комендантов и ландратов в Сибири работали 57 человек, в том числе 32 стольника, восемь московских служилых людей «по отечеству», восемь офицеров, один выходец из московской Мещанской слободы, три дьяка и пять выходцев из сибирских дворян и детей боярских⁵⁷.

Выбирая среди претендентов на должности воевод и комендантов, М. П. Гагарин стремился окружить себя родственниками и старыми «знакомцами». При назначении на должности комендантов и ландратов князь М. П. Гагарин учитывал более не «породу», а «заслуги», административный опыт и преданность претендента. Так, в 1708–1709 годах на службе в Сибири пребывали трое племянников князя М. П. Гагарина⁵⁸. Должность коменданта Томска в 1713–1715 годах занимал «свойственник» М. П. Гагарина стольник Р. А. Тарханиотов⁵⁹.

Князь М. П. Гагарин за назначения на административные должности в Сибирь брал взятки. Сведения о них содержат документы следствия. 18 февраля 1721 года Ф. Некрасов, дворовой князя М. П. Гагарина, при проведении «розыску в застенке, с подъему и пытки» сознался, что А. Усталкова губернатор назначил комендантом в Кунгур, взяв с него полторы коробки золота, с П. Коноплина «от отпуску в Шадринскую слободу» – две коробки золота, С. Дурново «князю Гагарину принашивал коробошного золота от отпуску на приказы в слободы, а сколько коробок, того он не ведает, потому что принашивал он не по одно время, да ему, Некрасову, дал деньгами рублей сто или больше»⁶⁰. Е. Леонов на допросе сознался, что в 1712 году за назначение комиссаром в Терсяцкую слободу дал М. П. Гагарину коробку золота, стольнику С. Карпову и княжескому дворовому Я. Матвееву – пять аршин «штофу с золотыми травками» и три червонца⁶¹.

Мероприятия князя М. П. Гагарина по отбору верных ему чиновников вступали в вопиющее противоречие с законодательством Петра I. Губернская реформа привела к крупным изменениям в обеспечении гражданской службы, которые свидетельствуют о бюрократизации общества. Состав и обеспечение служащих губернской канцелярии были определены именным указом 1715 года. Согласно этому указу губернской канцелярией единолично руководил губернатор с жалованьем в 1 200 руб. и 600 пудов хлеба⁶². Канцелярские дела вершили подьячие, которым было определено фиксированное жалованье: старым подьячим – 60 руб. и 30 пудов, «средней статьи» – 40 руб. и 20 пудов, молодым – 15 руб. и 10 пудов хлеба в год⁶³. В том же году было определено жалованье ландрату и его подчиненным: ландрату – 120 руб. и 120 четвертей хлеба, комиссару – 60 руб. и 60 четвертей хлеба, четверем подьячим – по нормам,

⁵⁶ РГАДА. Ф.214. Оп. 5. Д. 2648. Л. 36 об.

⁵⁷ Акишин М. О. Российский абсолютизм и управление Сибири в XVIII веке: структура и состав государственного аппарата. М. – Новосибирск: Древлехранилище, 2003. С. 86; Вершинин Е. В. Воеводское управление Сибири (XVII в.). Екатеринбург, [Б. и.], 1998. С. 160.

⁵⁸ РГАДА. Ф. 214. Оп. 5. Д. 1865. Л. 2; Д. 1956. Л. 1; Ф. 248. Кн. 156. Л. 3.

⁵⁹ Указ. соч. Ф. 214. Оп. 5. Д. 2662. Л. 1–24.

⁶⁰ Там же. Ф. 199. Портф. 497. Ч. 1. Л. 318 об. 319.

⁶¹ Анпилогов Г. Н. Губернские комиссары при Петре I: 1711–1718 гг. // Моск. ун-т. Ист. фак-т. Доклады и сообщения. Вып. 8. М.: Изд-во МГУ, 1948. С. 35.

⁶² Бельский К. С. О реформе губернаторской должности // Государство и право. 2001. № 1. С. 6.

⁶³ ПСЗРИ – 1. Т. 5. № 2879 от 28 янв. 1715 г.

определенным для губернской канцелярии. Жалованье за должность вводилось вместо окладного жалованья, «кормление от дел» отныне квалифицировалось как взяточничество.

Коменданты и ландраты 1710-х годов, как и воеводы XVII века, в своей деятельности опирались на местные государственные и сословные органы.

Одно из важных изменений 1710-х годов произошло в таможенном управлении и управлении «государевыми пашенными и оброчными крестьянами». Для увеличения казенных доходов от сибирской торговли князь М. П. Гагарин в 1713 году пересмотрел таможенный устав 1698 года, считая, что он создал льготные условия для торговых людей, особенно для тех, кто торговал внутри Сибири. Губернатор ввел в действие новый устав 1713 года, по которому в Сибири вновь вводился дополнительный сбор десятинной «перекупной» пошлины при перепродаже товаров, кроме хлеба и прочих съестных припасов. С товаров же и пушнины, вывозимых за границу, равно как и с ввозимых из-за границы, устанавливался двойной сбор десятинной пошлины. Возвращаясь к жестким нормам таможенного обложения, авторы устава провозглашали: «А есть ли приезжим купецким людям то пошлинное взятие будет в тягость и им в том неволи нет, сильно их не прежде ни ныне никто не посылал для то же промыслу; кому тягостно тот не будет ездить»⁶⁴.

Пошлины собирались по новому таможенному уставу 1713 года не сразу и не везде одновременно. Так, в Иркутске по статьям 1713 года пошлины стали впервые брать только в 1716 году. Новый порядок таможенного обложения просуществовал только до 1720 года. И уже в 1722 году сибирский губернатор князь А. М. Черкасский требовал от таможенных властей и воевод неукоснительного соблюдения таможенных правил, установленных статьями 1698 года. В дальнейшем устав 1698 года действовал в Сибири до отмены в 1753 году внутренних таможен⁶⁵.

Приказчики, назначавшиеся комендантом, оставались главным звеном управления «государевыми пашенными и оброчными крестьянами». В 1711 году появился именной указ, по которому этот пережиток кормленческой системы управления вообще упразднялся, а вместо приказчиков в слободах должны были выбираться из крестьян бурмистры: в больших слободах по три, в малых – по два человека. В некоторых сибирских слободах приказчики действительно исчезают (острогами они продолжали управлять и после 1711 года). Восстановление власти казенных приказчиков в слободах относится исследователями к 1716 году⁶⁶. Но бурмистры в деревне сохранялись и после этого: в 1721 году с томских крестьян собирали по три копейки с одной десятины казенной пашни «на выборных бурмистров»⁶⁷.

Создание бюрократического органа надзора за деятельностью государственных чиновников стало главным новшеством губернской реформы. Именным указом от 2 марта 1711 года был учрежден институт фискалов. Именным указом от 17 марта 1714 года были подробно определены организация и обязанности фискалатуры. Во главе ее был поставлен обер-фискал и с ним четыре «товарища», «в том числе два из купечества, которые б могли купеческое состояние тайно ведать». Обер-фискал назначался царем и непосредственно «сносился» с Сенатом. При губернских канцеляриях назначались провинциал-фискалы с тремя «товарищами», в городах («смотря по пропорции города») – от одного до двух фискалов⁶⁸.

⁶⁴ РГАДА. Ф. 214. Кн. 1596. Л. 30–37; История Сибири с древнейших времен до наших дней: в 5 т. Т. 2: Сибирь в составе феодальной России. Л.: Наука, 1968. С. 136.

⁶⁵ Миллер Г. Ф. Описание о торгах сибирских. СПб.: Тип. Императорской Академии наук, 1756. С. 15, 169.

⁶⁶ Власть в Сибири: XVI – начало XX в. 2-е изд., перераб. и доп. / сост. М. О. Акишин, А. В. Ремнев. Новосибирск: ИД «Сова», 2005. С. 50.

⁶⁷ Емельянов, Н. Ф. Население Среднего Приобья в феодальную эпоху (состав, занятия и повинности): в 3 ч. Ч. 1. Томск: Изд-во ТГУ, 1980. С. 132.

⁶⁸ ПСЗРИ – 1. Т. 5. 2786 от 17 марта 1714 г.

Учреждение фискалов, доходы которых зависели от количества и качества их доносов, вызывало повсеместное недовольство в России. С тем же отношением фискалы встречались и в Сибири. Сибирский провинциал-фискал И. И. Уваров жаловался князю М. П. Гагарину на то, что в городах Сибири коменданты препятствуют деятельности фискалов. Отношение сибиряков к этой должности ярко проявилось в деле о назначении енисейского фискала. Комендант Енисейска послал служилого К. Аксенова с доношениями к губернатору в Тобольск. От князя М. П. Гагарина казак привез запечатанный пакет с указами для коменданта. В пакете оказался указ о назначении К. Аксенова енисейским фискалом (назначение фискалов входило в полномочия губернатора). Все жалобы и просьбы Аксенова об освобождении его от позорных обязанностей оказались безответны⁶⁹.

В итоге проведение губернской реформы привело к перестройке управления Сибири на бюрократических началах и по «иноземным» образцам. Властные полномочия Сибирского приказа перешли к губернатору, что привело к унификации управления краем в рамках всего российского государства. Сложилась иерархия местного управления из четырех звеньев, характерная для бюрократической организации: губерния – разряд (обер-комендантская провинция) – уезд – крестьянские остроги и слободы и ясашные волости. Важным этапом в становлении бюрократического управления стали замена принципа «породы» принципом «заслуги» при повышении по службе, введение жалованья за «должность», присяги «на верность государственной службе». Создание института фискалов стало проявлением бюрократического принципа недоверия «слугам» государства сверху донизу. В ходе реформы выросла численность аппарата управления: если в 1699 году в Сибири количество воевод и их «товарищей», дьяков и подьячих всех приказных изб составляло 153 чел., то в 1715 году насчитывалось уже 184 чиновника⁷⁰.

Отсутствие должного контроля над деятельностью сибирского губернатора князя М. П. Гагарина в условиях бюрократизации государственного аппарата привело к усилению злоупотреблений со стороны местных чиновников. Доносителем о злоупотреблениях сибирского губернатора стал старый его «знакомец» московский фискал А. Я. Нестеров. В 1714 году он донес Петру I, что проведаль «в подлинник» о незаконных махинациях князя М. П. Гагарина и его «приятелей». Несмотря на провал первого следствия, А. Я. Нестеров продолжал доносить царю о злоупотреблениях в Сибири. Указом от 9 декабря 1717 года Петр I поручил провести следствие новой «розыскной канцелярии» лейб-гвардии майора И. И. Дмитриева-Мамонова⁷¹.

В декабре 1717 года был арестован князь М. П. Гагарин, а затем «под караул» попали более двадцати сибирских администраторов. Широкомасштабный «розыск», в ходе которого проводились массовые опросы населения («повальные обыски») и применялись пытки (только М. П. Гагарина им подвергали трижды), выявил факты казнокрадства и насилия над населением.

По указу Петра I 14 марта 1721 года сенаторы заслушали дело князя М. П. Гагарина и «приговорили согласно» его «казнить смертью». Сибирский губернатор был обвинен в незаконной наживе на казенной торговле с Китаем, попытке кражи трех алмазных перстней и алмаза «в гнезде», принадлежавшего Великой княгине Екатерине Алексеевне, во взятках за отдачу на откуп винной и пивной продажи, присвоении казенных денег и товаров на тобольской таможне и т. д. Царь утвердил приговор – и князь М. П. Гагарин был публично повешен.

По указанию царя для европейцев пленным шведом Ф. Страленбергом и историком В. Н. Татищевым была создана легенда о том, что князь М. П. Гагарин пытался создать в Сибири

⁶⁹ Богословский М. М. Областная реформа Петра Великого. Провинция 1719–1727 гг. / М. М. Богословский. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1902. С. 305.

⁷⁰ Писарькова Л. Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII в. М.: РОССПЭН, 2007. С. 115.

⁷¹ Огородников В. И. Из истории вопроса о центральных учреждениях в России при Петре Великом. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1917. С. 61.

независимое от России «королевство», за что и был так жестоко наказан Петром I. В XIX веке эта легенда получила широкое распространение среди сибирских краеведов. Однако никаких фактических данных для ее подтверждения не имеется. Напротив, сам Петр I оценивал дело князя М. П. Гагарина исключительно как яркий пример коррумпированности своей администрации. Так, именным указом от 17 апреля 1722 года самодержец «яко печатью, все уставы и регламенты» запечатал, «понеже ничто так ко управлению государства нужно есть, как крепкое хранение прав гражданских». В обоснование своего указа император, в частности, ссылаясь на «правила гагариновы»⁷².

Реформа местного аппарата 1708–1715 годов несколько упорядочила правительственный аппарат, разрушив ведомственную пестроту и принципы территориального деления и управления. Однако эта реформа не устранила разнообразия в местном управлении. Созданная ей бюрократическая цепочка правительственных учреждений и должностных лиц была еще очень слабой, чтобы сковывать любые проявления недовольства народных масс феодальным и налоговым гнетом, произволом чиновников и рекрутчиной.

Территориально-административное устройство Сибири в период правления Петра I претерпело значительные изменения. Эти преобразования сближали управление восточными и центральными регионами государства. В ходе губернской реформы 1708 года вся присоединенная к тому времени территория Сибири вошла в состав крупнейшей Сибирской губернии. Таким образом, административное единство Сибирского региона получило более четкое оформление. Однако необходимо учитывать, что в состав губернии вошли и территории, лежавшие за пределами географического региона, т. е. значительная часть Урала, а также так называемые поморские города. Конечно, такая административная единица была чрезвычайно громоздкой для эффективного управления⁷³.

В период петровских реформ аппарат местного управления подвергся серьезной модернизации, которая предполагала рационализацию административно-территориального деления, разделение компетенции центральных и местных органов власти, унификацию структуры управления, ограничение возможностей для произвола властей, отделение суда от администрации. Новый аппарат местного управления, в том числе в восточных регионах России, в значительной степени был установлен по общероссийскому образцу. При этом, несмотря на несомненные успехи в деле унификации системы управления на уровне центральных институтов, местное управление по-прежнему характеризовалось региональными и локальными линиями, что в значительной степени обуславливалось сохранением традиционных структур низового управления. Конечно же, на среднем уровне (губернско-провинциальном) во многом стихийно сложившаяся система XVII века уступила место европеизированной шведско-германской структуре, введенной во всем государстве. Что же касается посадского, острожного и сельского уровней, то изменения здесь произошли чисто терминологические. Абсолютно не задетыми Петровскими реформами оказались и коренные народы Сибири.

Местное управление трансформировалось медленнее и противоречивее, так как именно на этом бюрократическом срезе труднее всего было согласовать и состыковать общегосударственные нормы-законы с местными порядками.

Преобразования местного управления происходили в 1719–1727 годах. Прежде всего, управление и суд были приближены к населению: вместо старых восьми (позже десяти) губерний были учреждены 50 новых провинций. Губернии хотя и сохранились, но были сокращены по площади территории, а губернатор по делам гражданского управления уравнился в своей компетенции с провинциальным воеводой. Однако предполагалось, что губернатор сохранит свои

⁷² Акишин М. О. Полицейское государство и сибирское общество. Эпоха Петра Великого. Новосибирск: НГУ, 1996. С. 142–204.

⁷³ Алексеев В. В. Азиатская Россия в геополитической и цивилизационной динамике. XVI–XX века // Ин-т истории и археологии УрО. М.: Наука, 2004. С. 333.

полномочия по командованию военными силами в пределах всей старой губернии. На уровне провинции происходило разделение компетенции между государственными органами – впервые в истории России суд был отделен от администрации, созданы специализированные фискальные органы.

В законодательстве об организации и деятельности государственного аппарата были закреплены основные начала бюрократической системы управления. Принципы службы российских чиновников XVIII века стали соответствовать отличительным признакам, характеризующим патримониальную бюрократию: 1) государственный аппарат был преобразован на основах служебной иерархии и специализации; 2) его деятельность была урегулирована в процессуальном праве; 3) чиновники были отделены от собственности на средства управления (запрещение «кормлений», отмена поместного обеспечения службы), в результате чего они стали материально зависеть от государственной организации и подчиняться организационной дисциплине; 4) была закреплена необходимость специальной образовательной подготовки чиновников.

При проведении провинциальной реформы в Сибири Петр I сразу же пошел на значительные отступления от законодательства. Сибирский губернатор князь А. М. Черкасский был назначен на должность именным указом от 29 мая 1719 года, т. е. как «особо доверенное лицо царя», которому было велено «ведать все сибирские города»⁷⁴. При назначении князю была дана единая для всей России воеводская инструкция 1719 года⁷⁵, но одновременно поручено самому подбирать чиновников (до вице-губернатора включительно). С теми же полномочиями именным указом от 15 января 1724 года на должность сибирского губернатора был назначен князь М. В. Долгоруков⁷⁶.

В Сибирской губернии, как и во всей России, власть строилась по коллегиальному принципу. В соответствии со «штатом Сибирской губернии» 1724 года во главе губернии находилось губернское правление в составе губернатора в ранге генерал-лейтенанта, вице-губернатора в ранге генерал-майора, коменданта в ранге бригадира или плац-майора. При губернском правлении действовала губернская канцелярия⁷⁷.

При подготовке провинциальной реформы предполагалось, что общее руководство провинцией будет осуществлять воевода. Под его надзором должны были действовать чиновники специализированных органов управления: камерир – заведующий сборами податей в провинции и казенными имуществами; рентмейстер – казначей, принимающий и выдающий провинциальную казну по ордерам и квитанциям строго определенной формы; провиантмейстер – заведующий натуральными сборами провинции. Каждый из этих администраторов имел свою канцелярию и руководствовался в своей деятельности должностной инструкцией, имевшей силу общероссийского закона. В самих инструкциях перед чиновниками ставились широкие задачи по развитию и благоустройству вверенных им территорий⁷⁸.

В именном указе от 29 мая 1719 года о разделении российских губерний на провинции сразу стали заметны отступления от замысла реформы. По этому указу из состава Сибирской губернии выделялись две самостоятельные провинции – Соликамская и Вятская⁷⁹. В именном указе о назначении губернатором князя А. М. Черкаского выделение этих провинций из ста-

⁷⁴ РГАДА. Ф. 248. Кн. 156. Л. 127–127 об.

⁷⁵ Емельянов Н. Ф. Военно-административный аппарат Сибири и средства по его содержанию // Из истории Сибири. Вып. 3. Томск: ТГУ, 1971. С. 36.

⁷⁶ Сибирские и Тобольские губернаторы: исторические портреты, документы. Тюмень: Управление по делам архивов администрации Тюменской области, 2000. С. 57.

⁷⁷ РГАДА. Ф. 24. Оп. 1. Д. 25. Л. 1–7.

⁷⁸ Богословский М. М. Областная реформа Петра Великого. Провинция 1719–1727 гг. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1902. С. 87–91, 128–129.

⁷⁹ ПСЗРИ – 1. Т. 5. № 3380 от 29 мая 1719 г.

рой Сибирской губернии дополнялось предписанием подготовить проект разделения «сибирских городов» еще на несколько провинций⁸⁰.

А. М. Черкасский в своем донесении Сенату от 10 мая 1720 года предложил создать три провинции: Тобольскую (Тобольский, Верхо-турский, Туринский, Пелымский, Тюменский, Тарский и Березовский уезды); Енисейскую (Енисейский, Туруханский, Томский, Кузнецкий, Сургутский, Нарымский и Кетский уезды) и Иркутскую (Иркутский, Илимский, Красноярский, Нерчинский и Якутский уезды)⁸¹. Рассматривая этот проект, можно предположить, что князь А. М. Черкасский при выделении провинций исходил из старого деления «сибирских городов» на разряды. В своем предложении князь учел активное развитие торговли с Китаем в начале XVIII века, и в этой связи повышалось значение Иркутской провинции, к которой были отнесены части старого Енисейского и Ленский разряды.

Примерно через год губернатор внес некоторые изменения в свой проект, предложив Сенату передать Сургутский уезд к Тобольской провинции, а Красноярский – к Енисейской, аргументируя свое предложение «близостью расстояния» между этими городами. Проводя в Сибири одну из самых бюрократических реформ местного управления XVIII–XIX веков, князь в своих действиях продолжал опираться, по его словам, на мнение обывателей⁸².

Предложения князя А. М. Черкаского были утверждены Сенатом только в 1724 году после назначения губернатором князя М. В. Долгорукова. В 1726 году в административно-территориальном делении Сибири произошло еще одно изменение: из Енисейской в Тобольскую провинцию были переданы Томский, Кузнецкий, Нарымский и Кетский уезды⁸³.

В Енисейске и Иркутске провинциальные воеводы появились только в 1724 году (И. Вердеревский и лейб-гвардии капитан М. П. Измайлов). Однако в противоречие законодательству провинциальной реформы они оказались в зависимости от сибирского губернатора, и их взаимоотношения с ним, скорее, следует сравнивать со взаимоотношениями тобольского и разрядных воевод XVII века. В каждой из трех провинций Сибири учреждались рентмейстерские и камерирские конторы, а в Тобольской камерирской конторе «обретались... сборами все Сибирской губернии 18 городов да 8 дистриктов»⁸⁴.

Наряду с административными и фискальными органами общей компетенции в Сибири создавались специализированные органы по управлению делами церкви во главе с Синодом. Горными делами стала заниматься Берг-коллегия, именно с этого момента началось формирование уральского горного округа с особым административным устройством⁸⁵. Управление приписными крестьянами в декабре 1721 года было поручено земской конторе и судной канцелярии.

Согласно провинциальной реформе вместо старых уездов предполагалось создать новую единицу административного деления – дистрикт, включавший 2 000 тяглых дворов. Дистриктом должен был управлять земский комиссар, назначаемый Камер-коллегией и подчиненный непосредственно провинциальному воеводе. Комиссар был главным агентом воеводской власти в дистрикте, объединяя в своих руках все административно-полицейское управление. Его обязанности также устанавливались в специальной должностной инструкции, единой для всей России.

⁸⁰ РГАДА. Ф. 248. Кн. 156. Л. 127–127 об.

⁸¹ РГАДА. Ф. 248. Кн. 156. Л. 128–129 об.

⁸² Там же. Л. 1197–1198.

⁸³ Там же. Ф. 24. Оп. 1. Д. 25. Л. 1–17.

⁸⁴ Там же. Л. 1–7.

⁸⁵ Геннин В. Уральская переписка с Петром I и Екатериной I. Екатеринбург: Банк культурной информации, 1995; История Урала с древнейших времен до 1861 г. М.: Наука, 1989. С. 296; Пензин, Э. А. Сибирский обер-бергамт – орган управления горнозаводской промышленностью Урала в первой половине XVIII в. // Проблемы генезиса и развития капитализма на Урале: История, историография, источниковедение. Свердловск: УрГУ, 1986.

Сохранение в Сибири уезда как основной административной единицы предопределило большие отступления от установленной в законодательстве структуры управления губерниями. Дистрикты были созданы только в ведомстве уральских горных заводов (Каменский, Камышловский, Краснослободский, Ишимский, Окуневский, Уктусский, Шадринский и Ялуторовский) и на пограничных с Китаем территориях Восточной Сибири (Балаганский, Верхотурский, Иркутский подгородный и Селенгинский). Государственная власть в них была представлена земским комиссаром, земским судьей (с 1722 года судебным комиссаром)⁸⁶ и фискалом.

Несмотря на то, что основная часть территории Сибирской губернии не была разделена на дистрикты, а во главе уездов оставлены воеводы и управители, должность земских комиссаров была введена. Недостаток кадров на должности земских комиссаров в высших центральных учреждениях приводил к тому, что сибирские губернаторы и воеводы назначали их из сибирских служилых людей.

В Илимском уезде в феврале 1720 года управителем из Иркутска был назначен местный дворянин И. С. Литвинцев, и в 1721 году ему велено было выбрать земского комиссара и камерира. В апреле того же года «илимские всяких чинов служилые люди» выбрали камериром сына боярского П. Щегорина и земским комиссаром сына боярского П. Завьялова. Новое преобразование управления уездом было проведено в связи с организацией Иркутской провинции. С июля 1723 года вместо «управителей» из Иркутска в Илимск стали присылать земских комиссаров – сына боярского П. И. Соловарова (июль – декабрь 1723 года), сибирского дворянина Ф. Г. Лоншакова (1724 – январь 1725 года), П. И. Татаринова (январь 1725 – март 1727 года)⁸⁷. В результате чего в 1723–1727 годах Илимский уезд управлялся как обычный дистрикт. «Выборные комиссары от земли», вводившиеся в России при проведении податной реформы с 1723 года, в Сибири не были учреждены. Среди документов Сената М. М. Богословский выявил список выборных комиссаров 1724 года, в котором перечислены комиссары, выбранные из помещиков в центре и из крестьян в Поморье; данных о Сибири там нет⁸⁸. В том же году князь М. В. Долгоруков доносил в Сенат, что не может прислать к князю И. В. Солнцеву-Засекину «комиссаров к сборам», так как все сибирские дворяне и дети боярские определены в подушный оклад. Сенатская справка 1725 года свидетельствует, что из Сибири о выборных комиссарах «ведомости не прислано»⁸⁹.

При реализации провинциальной реформы суд был отделен от губернской администрации. По мнению Петра I, суд должен был создаваться «от высокого начальства», т. е. верховной судебной властью обладает монарх, от его имени суды и осуществляют правосудие; дела в суде разбирают коллегиально «некоторое число честных особ»; суд не может отказать в челобитье относящемуся к его подсудности и после разбора дела должен вынести «по правам» решение⁹⁰.

Идеологическое обоснование судебной реформы было дано в именном указе от 22 декабря 1718 года. Вмешательство монарха в осуществление правосудия было ограничено извещениями по первому и второму пункту «слова и дела». Петр I объяснил такое ограничение своей загруженностью: «челобитчики непрестанно его царскому величеству докучают о своих обидах, везде, во всяких местах не дают покою», он же, обремененный «воинскими и прочими несносными трудами», не способен удовлетворить всех прошений. Однако он понимает, «что всякому своя обида горька есть и несносна», и «для полного удовольствия челобитчикам всем суда правого» учреждает нижние суды в городах и провинциях. На их решения можно было

⁸⁶ ПСЗРИ – 1. Т. 6. № 3935 от 4 апр. 1722 г.

⁸⁷ Шерстобоев В. Н. Илимская пашня: в 2. Т. 1. Пашня Илимского воеводства XVII и начала XVIII в. Иркутск: Иркут. обл. гос. изд-во, 1949. С. 130–134.

⁸⁸ Богословский М. М. Указ соч. С. 405–408.

⁸⁹ РГАДА. Ф. 248. Кн. 711. Л. 512.

⁹⁰ Законодательство Петра I. М.: Юрид. лит., 1997. С. 824.

жаловаться в надворные суды, создаваемые в «знатных губерниях», на решения надворных судов – в Юстиц-коллегию, а на ее решения можно было подавать жалобы сенатскому секретарю. Сенат решал дело окончательно, в последней инстанции⁹¹.

С 1720 года основными судебными органами на местах стали надворные суды и городские суды. Надворные суды были созданы по именному указу от 8 января 1719 года⁹². На территории Сибирской губернии было создано два надворных суда – Тобольский (1720 года) и Енисейский (1722 года). Подобно Юстиц-коллегии, они создавались на коллегиальных началах. Присутствие их составляли президент, вице-президент и несколько ассессоров. При них действовали канцелярии, возглавлявшиеся секретарями. При создании надворных судов предполагалось, что они будут отделены от администрации. В «Инструкции, или наказе воеводе» 1719 года говорилось, что воеводе «не подлежит спор тяжёлого дела между подданных судить и судьям в расправе их помешательства чинить»⁹³. Однако на практике с 1721 года Юстиц-коллегия, как правило, назначала президентами и вице-президентами надворных судов губернаторов и вице-губернаторов, считая, что от соединения должностей будет «лучшее в делах отправление»⁹⁴. В отличие от современных судов, надворные суды не были самостоятельными и независимыми, но находились «под особливим... повелением» Юстиц-коллегии. Несмотря на это, они обладали некоторой самостоятельностью: если суд считал, что распоряжение коллегии противоречит «указам и высокому интересу его величества», он, не исполняя предписанного, сообщал об этом коллегии. Если коллегия подтверждала распоряжение, а суд продолжал не соглашаться с ним, он был обязан исполнить распоряжение, однако немедленно должен был довести свое мнение до Сената.

Важнейшим принципом кадровой политики было требование Петра I назначать судебных чиновников из офицеров, «которые много служили» и отставлены за старостью или за ранами. С одной стороны, это вело к дефициту кандидатов для назначения на эти должности, с другой – судьями становились отставные ветераны, не способные «из-за болезней и ран» и «по старости» к военной службе, т. е. искалеченные на войне пожилые люди. Кроме того, судьи из бывших офицеров были не знакомы с обширным, противоречивым и трудным для понимания гражданским законодательством.

Эти принципы кадровой политики старались соблюдать в Сибири. В 1720–1721 годах дела Тобольского надворного суда вершили князья С. М. и М. И. Козловские⁹⁵. В 1722 году президентом суда стал губернатор князь А. М. Черкасский, вице-президентом – подполковник Р. Ушаков, ассессорами – майоры князь Н. Мещерский, Н. Кондырев, ротмистр А. Коротеев, капитан Ф. Старого-Милюков⁹⁶. В 1723 – начале 1724 года Сибирскую губернию и надворный суд возглавляли, сменив уехавшего в столицу князя А. М. Черкасского, бригадир А. М. Сухареv, а затем комнатный стольник князь С. М. Козловский. С 1724 года губернатором и президентом надворного суда стал князь М. В. Долгоруков⁹⁷. Дела суда вел «писарь за секретаря» Н. Злобин. Подбор членов присутствия надворного суда оказался неудачным – все они в последующем обвинялись в злоупотреблениях.

Из отставных офицеров состоял Енисейский надворный суд: его президентом с 1722 года был отставной полковник А. Т. Возницын, вице-президентом – подполковник Г. Т. Опухтин⁹⁸.

⁹¹ ПСЗРИ – I. Т. 5. № 3261 от 22 дек. 1718 г.

⁹² Указ. соч. Т. 5. № 3453 от 16 нояб. 1719 г.

⁹³ Законодательство Петра I. М.: Юрид. лит., 1997. С. 430.

⁹⁴ Указ. соч. Т. 5. № 3282 от 15 янв. 1719 г., 3453 от 16 нояб. 1719 г.; Т. 6. № 3847 от 10 нояб. 1721 г.

⁹⁵ РГАДА. Ф. 941. Оп. 1. Д. 2.

⁹⁶ Кирилов И. К. Указ. соч. С. 206.

⁹⁷ Памятники Сибирской истории XVIII в. СПб.: Тип. М-ва внутр. дел, 1885. Кн. II. № 90, 98, 107, 108.

⁹⁸ Быконя Г.Ф. Русское неподатное население... С. 71.

Надворный суд рассматривал уголовные («криминальные») и гражданские дела, а также дела о должностных преступлениях местной администрации, включая провинциальных воевод. Надворный суд в первой инстанции рассматривал дела о должностных преступлениях и по фискальным доносам, а также все уголовные и гражданские дела в том уезде, где он располагался. В качестве второй инстанции надворный суд рассматривал дела, поступавшие в порядке апелляции из нижних судов. Однако компетенция надворного суда (как и нижних судов) была ограничена по роду дел и кругу лиц. Из юрисдикции надворного суда были изъяты дела о государственных преступлениях, рассматривавшиеся в Преображенском приказе, и поземельные дела, судившиеся в Вотчинной коллегии. Из его ведения были изъяты дела об офицерах и солдатах гвардии, которые обладали привилегией на подсудность в качестве истцов и ответчиков только Преображенскому приказу, и о посадском населении городов, чьи тяжбы рассматривались в Главном и городских магистратах.

Низшей инстанцией государственных гражданских судов были «провинциальные» (коллегиальные) суды и единоличные трибуналы «городовых» («земских») судей, создававшиеся с 1719 года⁹⁹. Судебный округ этих судов составлял дистрикт (либо уезд). «Нижним» судам в первой инстанции были подсудны «дела судные, розыскные, сыскные и прочия земския дела, принадлежавшие до государственной коллегии Юстиции», из которых простые дела судья должен был вершить сам, а в важных и спорных случаях отсылать свой приговор на утверждение в надворный суд. Как и надворным, «нижним» судам были подсудны сельские обыватели и те из горожан, которые не принадлежали к составу посадских людей. Провинциальные суды и городские судьи в 1719–1722 годах были полностью отделены и независимы от административных органов.

В 1722 году по указу Сената «нижние» суды были реформированы: провинциальные суды и должности городских судей ликвидировались, вместо них в провинциальных городах, где не было надворных судов, вводились новые провинциальные суды (в Сибири они созданы не были), а в мелких городах – подчиненные воеводам судебные комиссары¹⁰⁰. Судебный округ судебного комиссара составляли один или несколько уездов. Судебным комиссарам были подсудны незначительные гражданские и уголовные дела «челобитчиковы», т. е. возникавшие путем иска со стороны частных лиц. Указ от 4 апреля 1722 года ограничил цену иска, подлежавшего ведению судебного комиссара, 50 рублями. Из подсудности судебных комиссаров были изъяты дела по донесениям фискалов, они проводили по таким делам только предварительное дознание и передавали их в надворный суд. На них распространялись ограничения по разбору дел о посадских людях и населению церковных земель.

Для городских судей (судебных комиссаров) апелляционными инстанциями были надворные суды. Однако это закрепленное в законе право истца и ответчика на практике оказывалось бессмысленным. Юридически безграмотные и коррумпированные судьи надворного суда ничем не могли им помочь. Если последние в затруднительных случаях обращались за разъяснениями в Тобольский надворный суд, то «тем никакой резолюции того суда судьи не чинят, только чинят волокиты и разорение»¹⁰¹.

По правилам законодательства 1720 года в Сибирь городские судьи назначались Сенатом из кандидатов Юстиц-коллегии. Так, в этом году был послан в Тобольский надворный суд Л. Верещагин, начавший службу среди «потешных» солдат молодого Петра I, в дальнейшем – участник азовского похода, солдат Преображенского полка, подключник Сытного двора. В 1721 году Л. Верещагин из надворного суда был переведен городским судьей в Тару. В 1722 году Л. Верещагин пытался активно влиять на ход следствия о Тарском бунте, поэтому у него

⁹⁹ ПСЗРИ – 1. Т. 6. № 3577 от 4 мая 1720 г., 3847 от 10 нояб. 1721 г.

¹⁰⁰ Указ, соч. Т. 6. № 3935 от 4 апр. 1722 г.

¹⁰¹ ПСЗРИ – 1. Т. 7. № 5015 от 21 февр. 1727 г.

и возник конфликт со следователем И. Ботасовым. Последнему удалось доказать, что Л. Верещагин был виновен в двух убийствах¹⁰².

Из-за недостатка кандидатов для замещения должностей городских судей с 1720 года их нередко стали назначать губернатор и воеводы. В Сибири кандидатов на эту должность было также недостаточно, и на должности судей попадали случайные люди¹⁰³. В 1720 году на должность верхотурского судьи был назначен шведский пастор – принявший православную веру Карл Страндберг. Позднее он попал под следствие, и о его моральном облике были допрошены знавшие его шведы. С их слов «ево, Страндберга, не только в России, но и в своей Швецкой земле за доброго человека не признавали, но токмо за злодея»¹⁰⁴.

Подушная перепись населения и реформы в провинции привели к кардинальным изменениям в сословном самоуправлении. В обеспечении этих крупных реформ важную роль сыграл чрезвычайный орган управления (переписная канцелярия «свидетельства м. п. душ» полковника князя И. В. Солнцева-Засекина), подчиненный непосредственно Петру I и Сенату. Действовала канцелярия на основании высочайше утвержденной 5 февраля 1722 года «Инструкции, или наказа генералитету и штаб-офицерам», назначенной к «свидетельству м. п. душ» и «расположению полков», которые впредь должны были содержаться на сборы подушной подати Сибирской губернии.

«Свидетельство душ» в Сибирской губернии фактически вылилось в новую всеобщую перепись, которая позволила переписной канцелярии И. В. Солнцева-Засекина заниматься решением проблем определения сословной принадлежности различных групп сибирского общества¹⁰⁵. В 1722–1723 годах И. В. Солнцев-Засекин положил в подушный оклад всех служилых людей «по прибору», записав их в посад или в государственные крестьяне¹⁰⁶. В рамках общероссийской политики по уничтожению «приборного» войска и замене его регулярными военными частями это начинание И. В. Солнцева-Засекина было совершенно логично.

Действия военного ревизора вызвали недовольство занимавшего губернаторскую должность князя С. М. Козловского, а затем губернатора – князя М. В. Долгорукова. В 1723 году в доношении в Сенат С. М. Козловский обосновывал необходимость сохранения служилых людей в Сибири их ратной службой и административно-полицейскими обязанностями. Эти же аргументы повторил в 1724 году в доношении в Сенат князь М. В. Долгоруков: «А Сибирскую губернию с другими губерниями сравнять невозможно для того, что царедворцев и прочих чинов и шляхетства никого не обретается, а служили... дворяне и дети боярские из денежного и хлебного жалованья, а кроме Тобольска Сибирской губернии в городах полков салдатских нет, и для розсылок казаков у воевод ни единого человека не имеется»¹⁰⁷.

Князь М. В. Долгоруков в том же году подал в Сенат составленные им «штаты» необходимых для Сибирской губернии служилых людей. Он предложил установить их число во всех сибирских городах в 9 131 чел. с годовым жалованьем в 58 201 руб., 26 362 четверти ржи, 6 271 четверть овса и 1 120 четвертей круп. Сенатскими указами 1725 и 1727 годов эти «штаты» были утверждены, а находящиеся на службе сибирские дворяне, дети боярские и казаки «до указа» освобождены от подушной подати¹⁰⁸. Эта сословно-податная реформа при-

¹⁰² Покровский Н. Н. Антифеодальный протест урало-сибирских крестьян-старообрядцев в XVIII в. Новосибирск: Наука, 1974. С. 35, 36.

¹⁰³ Власть в Сибири: XVI – начало XX в. 2-е изд., перераб. и доп. / сост. М. О. Акишин, А. В. Ремнев. Новосибирск: ИД «Сова», 2005. С. 65.

¹⁰⁴ РГАДА. Ф. 371. Оп. 1. Д. 1685. Л. 1–27.

¹⁰⁵ ПСЗРИ – I. Т. 6. № 3898 от 5 февр. 1722 г., 3901 от 5 февр. 1722 г., 3919 от 15 марта 1722 г., 3999 от 10 мая 1722 г.; Анисимов, Е. В. Податная реформа Петра I: Введение подушной подати в России 1719–1728 гг. Л.: Наука, 1982. С. 80–115.

¹⁰⁶ РГАДА. Ф. 248. Кн. 711. Л. 496–517.

¹⁰⁷ Там же. Л. 496–517.

¹⁰⁸ Кирилов И. П. Указ. соч. С. 260–300; История казачества Азиатской России: в 3 т. Т. 1. Екатеринбург: Уро РАН, 1995. С. 88, 89.

вела к укреплению военной иерархии, отмиранию элементов «войскового» самоуправления и резкому уменьшению роли казачества в общественно-политической жизни Сибири.

В 1720 году была проведена городская реформа, создан Главный магистрат, и в январе 1721 года опубликован его Регламент. Местными органами городского самоуправления стали губернские и городские магистраты. «Яко глава и начальство... всему гражданству» магистраты получали большую власть над посадским населением: судили его, содержали «в своем смотрении полицию», собирали подати и отсылали их по определению Камер-коллегии, учреждали «всю экономию (или домостроительство) города». По этим делам они подчинялись Главному магистрату¹⁰⁹. Наряду с магистратами, в городах сохранились посадские сходы и земские старосты.

Новые органы городского самоуправления энергично взялись за вопросы, важные для сибирских посадов. Прежде всего они занялись «верстанием» в посады новых «тяглецов» и поддержали предложенную И. В. Солнцевым-Засекиным инициативу о массовой записи в посады служилых людей по их торгам и промыслам.

Князь С. М. Козловский, выступавший против этих действий, пытался обосновать свою позицию правовыми аргументами. Он писал, что по указу 1722 года причисление к посадскому тяглу было возможно только для тех «охотников», которые предъявят капитала более 500 руб. Князь запросил у тобольского магистрата справку о торгах новозаписанных тяглецов. Оттуда смогли дать сведения только о двоих: «тобольского второго полку казак Нефед Едомин имеет торгу на 300 руб.», «казак Василей Глазунов имеет торги и с торгов платит многую пошлину». С. М. Козловский доказал, что тобольские бургомистры приписывали к посаду новых тяглецов с нарушением законодательства о «посадском строении».

Проведение первой ревизии привело к оформлению сословия государственных крестьян. Согласно «Плакату о подушной подати» 1724 года, в его состав вошли «однородцы, татары, ясашные и Сибирской губернии пашенные прежних служб, копейщики, рейтары, драгуны, солдаты, казаки, пушкары, зачинщики и рассыльщики и всякого звания люди, которые в поголовную перепись написаны и в расклады на полки положены, кроме астраханских и уфимских татар и башкирцев и сибирских иноверцев, которых переписывать и в полки раскладывать не велено»¹¹⁰.

Оброчные и «государевы» пашенные и крестьяне стали основой для формирования сословия государственных крестьян в Сибири. Следует отметить, что десятинная пашня и оброк сохранялись в Сибири до начала 1760-х годов. Инициатором их сохранения был губернатор князь М. В. Долгоруков. В 1725 году он писал в Сенат: «...и ежели десятинной пашни не пахать, то крестьянам всей земли будет не вспахать. А хотя и покупать в разных местах провиант, то здешним обывателям купить будет про свою нужду негде, и вельми хлеб в то время будет дорогою ценою я продажу». В феврале 1726 года последовал сенатский указ: «З государевых крестьян, которые пашут десятинную пашню... четырехгривенных денег, положенных вместо помещичья дохода, не иметь». Тем же указом восстанавливался хлебный оброк¹¹¹.

Отсутствие в Сибири дворянского землевладения и сохранение десятинной пашни и хлебного оброка в качестве основных податей с государственных крестьян привело к тому, что управление государственными крестьянами было поручено «подчиненным земским комиссарам» (т. е. фактически повсеместно была восстановлена должность казенного приказчика). Они сохранили свои административные и фискальные обязанности, а также полномочия в

¹⁰⁹ ПСЗРИ – I. Т. 6. № 3708 от 16 янв. 1721 г.

¹¹⁰ ПСЗРИ – I. Т. 7. № 4533 от 26 июня 1723 г.

¹¹¹ РГАДА. Ф. 214. Кн. 1596. Л. 30–37; История Сибири с древнейших времен до наших дней: в 5 т. Т. 2: Сибирь в составе феодальной России. Л.: Наука, 1968. С. 136.

сфере суда. Как и прежде, при выполнении своих обязанностей они опирались на крестьянское «мирское» самоуправление.

Также в ходе первой ревизии были предприняты попытки изменить правовой статус сибирских «иноземцев». В 1720–1721 годах губернатор князь А. М. Черкасский предлагал заменить для «новокрещенных» аборигенов ясак подушной податью, но против этого решения выступил митрополит схимонах Феодор. Архиерея поддержал Петр I, и «Плакатом» 1724 года сибирских аборигенов в подушный оклад определять было не велено¹¹².

Сохранение правового статуса ясачных «иноземцев» означало и сохранение сложившейся в их «землицах» и «волостях» системы управления. Специфика Сибири отразилась и на компетенции государственных судов в отношении аборигенного населения, традиционно судившегося со своими князцами и старшинами на основании обычного права. В 1727 году губернатор и президент надворного суда князь М. В. Долгоруков писал в Сенат, что «в городах Березове и Пельше судебным комиссарам быть не надлежит... для того, что в тех городах обретаются одни ясачные иноверцы»¹¹³.

Основные причины неудачи провинциальной реформы: противоречия законодательства о реформе, недостаток профессиональных кадров для заполнения мест в новых органах власти, нехватка денежных и иных средств для финансирования новых органов местного управления, глубокий хозяйственный кризис 1720-х годов и т. д. Особо следует отметить то, что российские администраторы и судьи были воспитаны в традициях XVII века, а новые бюрократические учреждения XVIII века оказались для них просто чужды.

Таким образом, в первой четверти XVIII века самодержавная монархия с Боярской думой и боярской бюрократией превратилась в абсолютную монархию во главе с императором, приказы и воеводы были заменены возглавляемой Сенатом системой бюрократических учреждений (коллегий), а на местах – губернаторами и другими должностными лицами. Русское государство стало Российской империей.

Преобразования государственности в России в полном объеме были распространены на Сибирь. Основные направления этих преобразований заключались в рационализации организации и деятельности регионального аппарата управления и становления государственной службы, вытеснении административного обычая законодательными актами, в нормативном регулировании этих процессов. Социальным следствием этих преобразований явилось становление патримониальной бюрократии.

¹¹² Акишин М. О. Российский абсолютизм ... С. 71.

¹¹³ ПСЗРИ – 1. Т. 7. № 5015 от 21 февр. 1727 г.

1.2. Особенности управления Сибирью в 1730–1760-х годах

Непрочность системы государственного управления, возникшей в результате административных реформ первой четверти XVIII века, была очевидна. Заложенные Петром I в организацию местного государственного аппарата принципы (отделение суда – от администрации, надзора – от исполнения, финансового управления от полиции) оказались неприемлемыми для России, в которой, в отличие от передовых западноевропейских стран, господствовали феодально-крепостнические производственные отношения (класс буржуазии лишь зарождался), действовали грубые формы насилия в области государственного строя и права. Поэтому именно с местного управления ещё при жизни Петра I началась реорганизация новых учреждений, завершившаяся при его ближайших преемниках.

В 1726–1727 годах были ликвидированы многие дорогостоящие и малоэффективные местные учреждения: Главный магистрат, земские и полковые комиссары, конторы рекетмейстерские и камерирских дел; канцелярии вальдмейстерские и рекрутских дел; надворные суды. На ликвидацию многих дорогостоящих и малоэффективных местных учреждений толкало финансовое положение страны. В манифесте от 9 января 1727 года правительство было вынуждено признать, что «умножение правителей и канцелярий во всем государстве не токмо служит к великому отягощению штата, но и к великой тягости народной...»¹¹⁴.

В 1726 году были упразднены дистрикты, а вместо них восстановлено исторически сложившееся уездное деление. Таким образом, в 1727 году Россия подразделялась на 14 губерний, 47 провинций и более чем 250 уездов. В следующие десятилетия это административно-территориальное деление претерпело сравнительно небольшие изменения¹¹⁵.

Созданные по местной реформе 1719 года отраслевые органы управления в области финансов, хозяйства, суда оказались беспомощными и для осуществления своих задач были вынуждены обращаться к губернаторам, воеводам и комиссарам.

Основным актом в сфере местного управления, определившим компетенцию местных правителей 30–50-х годов, стал общероссийский наказ губернаторам и воеводам, изданный 12 сентября 1728 года¹¹⁶. В соответствии с этим законодательным актом губернаторы и воеводы заменили всю сложную систему местной власти конца правления Петра I. В наказе закреплялось объединение в руках местных правителей административно-полицейских, судебных и фискальных функций. Наказ был инструкцией, унифицирующей структуру и функции местного управления в границах всей России.

Вместе с тем общероссийский наказ 1728 года воеводам и губернаторам не смог учесть сибирской специфики. Кроме того, в наказе отсутствовала регламентация целого ряда важнейших направлений деятельности местных правителей (в частности, роли губернатора в командовании военными частями на территории губернии).

Новый порядок взаимного подчинения местных органов был установлен законодательством 1727–1728 годов в общероссийском масштабе, но фактически в Сибири он действовал с начала провинциальной реформы 1719 года. Исполнительными органами при губернаторе, воеводах и управителях были Сибирская губернская, Енисейская и Иркутская провинциальные, воеводские и управительские канцелярии.

В течение 1720-х годов сибирский губернатор отвечал за деятельность всех управителей в пределах губернии, провинциальные воеводы несли ответственность за городских воевод, последние – за управителей пригородов, им подведомственных.

¹¹⁴ Писарькова Л. Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII. М.: РОССПЭН, 2007. 338 с.

¹¹⁵ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М.: Высш. шк., 1983. С. 113.

¹¹⁶ ПСЗРИ – I. Т. 8. № 5333 от 12 сент. 1728 г.

Вместе с тем особенностью управления Сибирью с 1727 года стало сохранение в ней дистриктов как особых административно-территориальных образований. Сопоставимыми по значению с уездами были дистрикты, управители (комиссары) которых назначались указом Сената, а с 1730 года – восстановленного Сибирского приказа; они подчинялись напрямую губернской канцелярии. С 1727 года в Тобольской провинции такой статус имели Краснослободский, Ишимский, Ялуторовский и Тобольский подгородный дистрикты; в Иркутской – Верхотурский, Балаганский, Селенгинский и Иркутский подгородный. Из Сибирской губернской канцелярии с 1730 года стали «назначаться» управители Абаканского и Каинского «комиссарств», входивших в состав Енисейской провинции¹¹⁷.

Структура губернской и провинциальных канцелярий включала присутствие, канцелярию и внеканцелярских служителей. Для губернских и провинциальных канцелярий было характерно следующее: замещение должностей губернаторов и вице-губернаторов по указу монарха либо Сената; решение губернатором отдельных дел без оглашения в присутствии и существование при губернаторах собственной канцелярии, выделенной в особую структурную часть; наличие должности прокурора; наличие должностей штатных переводчиков. Канцеляристы, подканцеляристы, копиисты и писчики Сибирской губернской канцелярии назначались губернатором и находились в подчинении секретаря.

При Сибирской губернской и Иркутской провинциальной канцеляриях действовали особые финансовые органы – рентмейстерские конторы. В Иркутске рентмейстерская контора была упразднена в 1726 году, но в 1753 году вновь выделена из состава Иркутской провинциальной канцелярии, так как ежегодный приход последней с 1748 года достигал 30 тыс. руб.¹¹⁸.

Рентмейстерские конторы находились в ведении губернских и провинциальных канцелярий, Сибирского приказа и Штатс-контор-коллегии. Их подведомственность и структура регулировались Инструкцией рентмейстеру 1719 года, штатами Сибирской губернской канцелярии 1726 года, именными указами и указами Сибирского приказа. В качестве органа финансового управления они являлись губернскими и провинциальными казначействами: осуществляли прием, хранение и выдачу поступавших от разных местных учреждений и непосредственно от населения губернии и провинций денежных сборов.

При Сибирской губернской и Иркутской провинциальной канцеляриях были учреждены корчемные и соляные конторы и комиссарство. Соляная контора и соляное комиссарство находились в подчинении у Главной соляной конторы и осуществляли надзор за добычей и продажей соли, организацией ее поставок и соляными сборщиками. В Тобольске соляная контора была открыта в 1740-х годах, в Иркутске соляное комиссарство – в 1751 году¹¹⁹. Корчемная канцелярия, учрежденная в Москве и находившаяся в ведении Камер-коллегии, и подчиненные ей и губернским канцеляриям конторы создавались на основании указов 1751 года¹²⁰. В Тобольске корчемная контора была создана в 1751 году, в Иркутске – в 1755 году¹²¹. К их обязанностям относилась борьба с корчемством.

Реорганизация местного управления в 1727 году привела к подчинению городских органов (переименованных из магистратов в ратуши) губернаторам и воеводам. Источники свидетельствуют, что такое подчинение произошло не сразу. В частности, верхотурский воевода Парфентьев не мог забрать из Верхотурской ратуши ни собранных подушных денег, ни ведомостей о полученных указах. При этом бурмистр ратуши Павел Шубников ссылался на указы Тобольского губернского магистрата «о непослушании воевоцкому правлению» до указа из

¹¹⁷ Быконя Г. Ф. Русское неподатное население... С. 25.

¹¹⁸ ПСЗРИ – I. Т. 14. № 10300 от 23 сент. 1754 г.

¹¹⁹ Быконя Г. Ф. Русское неподатное население... С. 26.

¹²⁰ Указ, соч. Т. 13. № 9741 от 30 апр. 1750 г., № 9806 от 11 окт. 1750 г., № 9815 от 1 нояб. 1750 г.

¹²¹ Быконя Г. Ф. Указ, соч. С. 26.

Главного магистрата. Для решения вопроса потребовалось вмешательство губернской канцелярии¹²².

Судебные дела, начатые в городских учреждениях, но по разным причинам оставшиеся без решения, были поручены воеводам. В апреле 1728 года, в соответствии с сенатским указом от 23 января того же года, Тобольская губернская канцелярия предписывала: «которые дела касающа тех (сибирских) городов до обывателей, те дела из ратуш при описях отдать для решения в воевоцкие и управительские канцелярии и в тех описях написать, сколько по тем надлежало быть пошлин во взятье и сполна ли взяты или сколько не взято и для чего в доимках запушины»¹²³. Указом от 8 ноября 1729 года из Коллегии иностранных дел сибирскими властями предложено в городских делах местных жителей судить только в «криминальных» делах, в «прочих же их ссорах дать им позволение суды отправлять меж собою по родам»¹²⁴.

Воеводы наблюдали за сбором ратушами подушных денег с посадского населения, под их контролем была отдача на откуп кабацких сборов. Механизм кабацких сборов ратушами описан в указе губернской канцелярии, которая в августе 1728 года писала верхотурскому воеводе капитану Якову Воейкову, чтобы он в Верхотурье и в уезде всего Верхотурского ведомства «кабацкие зборы на Верхотурскую ратушу отдал». Воевода должен был взять у всех посадских людей «подписки», «что им те кабацкие зборы против откупу... платить по третям года по вся годы сполна без доимки» (за «питейную и картяную» продажу – по 1224 руб. 50 коп., за «пивную явку» – по 31 руб. 88 коп.)¹²⁵. Копии с «подписок» надлежало высылать в Тобольскую губернскую канцелярию без отлагательства. В указе особо подчеркивалось, что «подписки» с посадских людей воевода должен взять в воеводской канцелярии, а не в ратуше¹²⁶.

С изданием Наказа губернаторам и воеводам (1728) за местной администрацией была сохранена обязанность надзора за хозяйственно-финансовой деятельностью ратуш.

Прочими делами продолжали ведать ратуши, хотя воеводы оставались апелляционной инстанцией для городского населения в случае жалоб последнего на неправый суд бургомистров. В случае возникновения конфликтов воеводские канцелярии и органы городского управления были вынуждены обращаться за их решением в губернский центр.

М. О. Акишин приводит пример конфликта между тюменской воеводской канцелярией и тюменской ратушей в 1736 году. Воевода Ф. Филисов, обвинявший бургомистра А. Стукалова в подстрекательстве посадских людей к совершению противозаконных действий в отношении воеводы, был вынужден обратиться в губернский центр с просьбой разрешить ему провести расследование. Однако следствие было проведено самой губернской канцелярией, которая уличила воеводу в клевете и впредь указала ему не вмешиваться в дела ратуши¹²⁷.

В «доношении» тарского воеводы майора Бобровского в Сибирскую губернскую канцелярию от 28 ноября 1744 года сообщалось о жалобе сторожа Тарской ратуши отставного казака Ивана Некрасова и наемных ходоков разночинцев Алексея Шпаденкова и Петра Бичюрина на бургомистра ратуши Ульяна Шестакова и подканцеляриста Никиту Быкасова, которые «велели им к делу приложить руки, а к какому, того им не объявили». Когда сторож и ходоки заявили

¹²² РГАДА. Ф. 415. Оп. 2. Д. 300. Л. 38.

¹²³ Там же. Л. 161–162.

¹²⁴ ПСЗРИ – 1. Т. 8. № 5497 от 8 нояб. 1729 г.

¹²⁵ Зубов В. Е., Рабцевич В. В Численность и социальная роль местной администрации в городе и деревне Сибири (конец XVIII – перв. половина XIX в.) // Город и деревня Сибири досоветского периода в их взаимосвязи: межвуз. сб. науч. тр. Новосибирск: НГПИ, 1988. С. 39.

¹²⁶ Цит. по Ананьеву Д. А. Проблемы взаимодействия органов городского самоуправления с воеводскими канцеляриями Сибири в XVIII веке // Местное самоуправление в истории Сибири XIX–XX веков. Новосибирск: ИД «Сова», 2004. С. 44; РГАДА. Ф. 415. Оп. 2. Д. 300. Л. 250.

¹²⁷ Цит. по Ананьеву Д. А. Проблемы взаимодействия органов городского самоуправления с воеводскими канцеляриями Сибири в XVIII веке // Местное самоуправление в истории Сибири XIX–XX веков. Новосибирск: ИД «Сова», 2004. С. 45; Акишин М. О. Российский абсолютизм и управление Сибири XVIII века. М. – Новосибирск: Древлехранилище, 2003. С. 168.

о своем отказе, они были избиты и принуждены дать согласие, причем руку за Некрасова и Бичюрина приложил посадский Иван Неворотов.

После этого Неворотов был отправлен в Сибирскую губернскую канцелярию «с секретным указом». В свою очередь, майор Бобровский обращал внимание губернской канцелярии на то, что «Быкасов говорил такие речи, что он... Тарской и Сибирской губернской канцелярии не подсуден». Майор Бобровский в форме доноса излагал характеристику бургомистра: «Того ради Сибирской губернской канцелярии доношу, означенный Тарской ратуши бургомистр Ульян Шестаков... обстоятельно донесено богомерской человек, имея в Тарской ратуше начальство не сочиняет ли подобных прежнему других каких богомерских и злодейских к разсылке и размножению оных в народе и к превращению к такому своему злодеянию других людей письменных к тому тайных корреспонденций и опасно того, чтоб от него Шестакова не произошло какого богомерского злаго в других людях разсеваания»¹²⁸.

Одной из целей реформ 1727–1728 годов было сокращение расходов на государственный аппарат. Поэтому вопрос о штатах новым учреждениям и жалованьи чиновникам встал особенно остро.

На основании именного указа от 20 марта 1727 года и новых штатов местного управления было сокращено жалованье воеводам, а некоторым категориям канцелярских служителей вместо денежного жалованья разрешено «довольствоваться от дел... по прежнему»¹²⁹. Указом 1727 года в городах им был определен «ранг майорский», а в пригородках – «ранг поручичий»¹³⁰. В соответствии с указом от 14 декабря 1724 года воеводы получали жалованье в половинном размере против соответствующих армейских чинов.

Наибольшее сокращение жалованья произошло у канцелярских служителей. Вместе с тем сокращался штат приказных людей: должность секретаря при воеводе сохранялась только там, где до реформ Петра I были дьяки, в остальных же городах воскрешались подьячие «с приписью»¹³¹. Таким образом, этот указ фактически легализовал взяточничество.

Вопрос о введении жалования за должность в 30-х – начале 60-х годов XVIII века с целью борьбы со взяточничеством не раз ставился перед правительством крупными государственными деятелями России. В частности, об этом писал иркутский вице-губернатор Л. Ланг. Он предлагал ввести жалованье для всех чиновников, а виновных в злоупотреблениях наказывать строже. Сенат одобрил предложение поощрять добросовестных чиновников 1/4 частью от собранных сборов, но высказался против введения жалованья для всех из них, так как для этого потребуются значительные затраты, а «таких расходов прежде сего никогда не бывало». Кабинет-министры поддержали мнение Сената¹³².

Так, в 1730-х годах расширилась и усложнилась структура государственного аппарата власти, что противоречило общей установке, направленной на сокращение расходов на содержание государственного аппарата. Во взаимодействие центральных органов (Сената и коллегий) и местных учреждений Сибири было внесено изменение, связанное с восстановлением Сибирского приказа¹³³. Именным указом от 20 декабря 1730 года Анна Иоанновна повелела «...Сибирский приказ в Москве по-прежнему возобновить и быть под ведением сенатским, определяя к тому судей 2 или 3 человека, и поручить в дирекцию одному из сенаторов, а Камер-коллегию от того Приказа и от всех сибирских доходов отрешить»¹³⁴. Восстановить Сибирский

¹²⁸ Цит. по Ананьеву Д. А. Указ. соч. С. 45; РГАДА. Ф. 415. Оп. 1. Д. 293. Л. 1–1 об.

¹²⁹ ПСЗРИ – I. Т. 7. № 5039 от 20 марта 1727 г.

¹³⁰ Указ. соч. Т. 7. №. 4613 от 14 дек. 1724 г.

¹³¹ Там же. Т. 7. № 5039 от 20 марта 1727 г.

¹³² ПСЗРИ – I. Т. 11. № 8017 от 1 февр. 1740 г.; Рафиенко Л. С. Лоренц Ланг и Восточная Сибирь // Известия СО АН СССР. Серия обществ. наук. Вып. 2. 1977. № 6. С. 130.

¹³³ Указ. соч. Т. 8. № 5659 от 20 дек. 1730 г.

¹³⁴ Там же.

приказ предложили сенаторы, обосновывая необходимость этой меры снижением доходов от торговли и от поступлений в казну пушнины в связи с тем, что Сибирь «не в таком смотреении состоит, как преж сего бывало», когда в Москве был особый Приказ, из которого во все сибирские города назначались воеводы, непосредственно сносившиеся со столицей. Сибирский приказ стал неременным участником и посредником между коллегиями и губернской канцелярией при решении самых различных вопросов.

Инициатором восстановления Сибирского приказа был генерал-прокурор Сената П. И. Ягужинский, назначенный в 1730 году его главой. Правительство стремилось сосредоточить все сибирские дела в Сибирском приказе, но восстановленный орган власти оказался в условиях коллегиального центрального управления, что вынуждало ряд региональных вопросов решать в Сенате и коллегиях.

Структура Сибирского приказа в 1730-х годах отражала основные черты центрального управления. Сибирский приказ состоял из судьи П. И. Ягужинского, членов присутствия действительного статского советника И. Шереметева, полковников В. Титова и И. Карташова, князя Ф. Борятинского и стольника князя В. Мещерского¹³⁵. Подобное же коллегиальное руководство Приказом сохранилось и в 1754 году, когда его судьей был статский советник М. В. Сушков, а членами присутствия – коллежские советники А. В. Коротнев, И. И. Дурнов, коллежские асессоры И. Н. Данилов, А. П. Игнатъев, И. Д. Дмитриев, Н. И. Бушуев, Н. Н. Яров. Таким образом, на основе сравнения списков руководителей Приказа можно говорить о понижении значения Сибирского приказа, потому что рядового чиновника М. В. Сушкова невозможно сравнить с «птенцом гнезда Петрова» П. И. Ягужинским ни по его роли в высшей администрации России, ни по государственному опыту.

Характеризуя внутреннюю структуру Приказа, можно говорить о том, что, скорее всего, данный орган власти напоминал фискальное учреждение, а не центральный орган власти управления Сибирью. В непосредственном подчинении Сибирского приказа находилась Сибирская канцелярия ревизии счетов, учрежденная в Тобольске, осуществлявшая контроль над финансовым управлением в губернии. В 1736 году в целях улучшения управления огромным сибирским краем напрямую Сибирскому приказу была подчинена Иркутская провинция¹³⁶. В 1746 году делами Иркутской провинции занимался секретарь И. Дмитриев, который руководил тремя повытьями: повытчик В. Кастрицкий занимался секретными, ревенными и прочими делами, канцелярист А. Михайлов заведовал Иркутским повытьем, а канцелярист И. Петров ведал делами Камчатской экспедиции и Охотского порта¹³⁷.

В компетенцию Сибирского приказа по указу о восстановлении 1730 года входило назначение всех сибирских чиновников, за исключением губернатора¹³⁸. Воеводы и управители городов и дистриктов, входивших в состав Иркутской провинции, стали назначаться по указам Сибирского приказа и иркутского вице-губернатора и были в исключительном ведении Иркутской провинциальной канцелярии. Низшим звеном в этой системе были воеводские канцелярии. В Тобольской провинции они действовали в Верхотурье, Туринске, Таре, Березове, Пелыме, Нарыме, Сургуте, Тюмени, Кузнецке и Томске и подчинялись непосредственно губернской канцелярии. В Енисейской провинции в ведении провинциальной канцелярии находились воеводы Красноярска и Мангазеи. Иркутской провинциальной канцелярии подчинялись воеводы Илимска, Нерчинска и Якутска, с 1745 года – Селенгинска. С начала 1730-

¹³⁵ Власть в Сибири XVI – начало XX: межарх. справ. / сост. М. О. Акишин, А. В. Ремнев. 2-е изд., перераб. и доп. Новосибирск: ИД «Сова», 2005. С. 73.

¹³⁶ ПСЗРИ – 1. Т. 9. № 6876 от 30 янв. 1736 г.

¹³⁷ Рафиенко Л. С. Политика российского абсолютизма... С. 222.

¹³⁸ Указ. соч. Т. 8. № 5659 от 20 дек. 1730 г.

х годов до 1775 года в Сибири должность провинциального воеводы существовала только в Енисейске¹³⁹.

В присутствии воеводской канцелярии, которое первоначально составлял один воевода, в 1736 году был введен штаб-офицер «у подушного сбора», действовавший как помощник воеводы не только при взыскании налогов, но и при исполнении остальных обязанностей и зачастую выступавший как его заместитель. Управительская канцелярия возглавлялась управителем единолично.

Воеводские и управительские канцелярии делились на повытья, в которых работали приказные (канцелярские) служители. Канцеляристы, подканцеляристы, копиисты и писчики воеводских и управительских канцелярий назначались воеводой (управителем). Наблюдение за работой канцелярии осуществлял секретарь (или подьячий «с приписью»). К внеканцелярским служащим воеводских канцелярий относились команды рассыльщиков из 4–27 отставных солдат (по штатам от 19 октября 1732 года), наделявшихся вместо жалованья земельными участками, счетчики, а также солдаты действительной службы при офицерах «у подушного сбора».

В 30–50-х годах XVIII века Сибирский приказ мог ходатайствовать перед Сенатом об увеличении штатов местных органов власти. Сибирских губернаторов и вице-губернаторов (товарищей губернаторов) назначали императрица и Сенат, но Сибирский приказ мог входить в Сенат с предложениями по этому вопросу. Влиял Приказ и на условия службы чиновников в Сибири. 14 июля 1744 года Сенат после многочисленных просьб Сибирского приказа решил продлить срок пребывания сибирских воевод на должности с двух до трех лет в связи с тем, что «в Сибирской губернии города находятся от Москвы в дальнем разстоянии, и ежели тем воеводам быть против прочих российских воевод по два года, то оные не столько будут у дел, как в проезде»¹⁴⁰.

Анализ компетенций Сибирского приказа в кадровой политике показывает, что даже в начале 1730-х годов «по-прежнему возобновить» его влияние не удалось. Ограничение компетенции Приказа проявилось не только в вопросах кадровой политики. После восстановления Приказа горные и металлургические заводы Урала и Сибири остались в ведении Берг-коллегии, а с приобретением казной Колывано-Воскресенских заводов они перешли в ведение Кабинета. Ямская гоньба в Сибири была в компетенции Ямской канцелярии (позднее переименованной в Почтамт)¹⁴¹. Посольскими отношениями с сопредельными странами заведовала Коллегия иностранных дел, большую роль в них играл сибирский губернатор. Сибирский приказ совместно с Коммерц-коллегией, Коллегией иностранных дел и сибирскими губернаторами участвовал в решении только некоторых вопросов внешней торговли и пограничной таможенной политики, в особенности в организации китайского каравана¹⁴². Регулярными пограничными и гарнизонными войсками Сибири через сибирского губернатора руководила Военная коллегия. В 1734 году в связи с угрозой границам Сибири со стороны джунгарского владельца Галдан-Церена по предложению Военной коллегии Сенат передал командование всеми регулярными и нерегулярными войсками Сибири в ведение главного командира Сибирского корпуса, непосредственно подчинявшегося коллегии. Главным командиром был назначен генерал-майор Киндерман.

Сибирский приказ очень быстро превратился в типичное московское бюрократическое учреждение с раздутыми штатами и волокитой. Однако важнее было другое. В послепетровской системе управления страной Приказ уже не мог быть органом, на котором бы замыкалось управление огромным краем. С одной стороны, его компетенция постоянно сужалась за счет

¹³⁹ Ананьев Д. А. Воеводское управление Сибири в XVIII веке. М.: ИД «Сова», 2005. С. 125.

¹⁴⁰ ПСЗРИ – I. Т. 11. № 8767 от 12 авг. 1743 г.

¹⁴¹ Указ, соч. Т. 12. № 9319 от 19 авг. 1746 г.

¹⁴² Указ, соч. Т. 8. № 6276 от 8 дек. 1732 г., № 6714 от 27 марта 1735 г.; Т. 10. № 7498 от 31 янв. 1738 г.

расширения компетенции других центральных органов управления, с другой – судья Сибирского приказа имел сильного конкурента в лице сибирского губернатора, имевшего обширные связи в высшем управлении страной и стремившегося к самостоятельному управлению губернией.

После издания новой инструкции Камер-коллегии указом от 20 августа 1734 года Сибирскому приказу предписывалось ежемесячно сообщать в Камер-коллегию и Штатс-контору «о приходе и расходе денежной казны и всяких товаров», а в Ревизион-коллегию – посылать счета и «без ассигнаций Штатс-конторы... как денег, так и товаров... ни в какие расходы, кроме именных указов... не употреблять»¹⁴³

¹⁴³ ПСЗРИ – 1. Т. 9. № 6617 от 20 апр. 1734 г.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.