

Колупаев Дмитрий Владимирович

д-р ист. наук, профессор

ФГБОУ ВО «Алтайский государственный
технический университет им. И.И. Ползунова»

г. Барнаул, Алтайский край

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ В УПРАВЛЕНИИ СИБИРЬЮ В XIX ВЕКЕ И III-Е ОТДЕЛЕНИЕ СОБСТВЕННОЙ ЕГО ИМПЕРАТОРСКОГО ВЕЛИЧЕСТВА КАНЦЕЛЯРИИ

Аннотация: в статье представлены материалы, отражающие процесс наблюдения за соблюдением законности в Сибирском регионе в середине XIX века со стороны различных структур управления императорской России. Впервые исследуется вопрос об участии в этом процессе одной из первых спецслужб императорской России – III-его отделения Собственной его Императорского Величества Канцелярии. В данной работе использованы историко-сравнительный метод исследования, представлены архивные материалы ГАРФ.

Ключевые слова: законность в Сибири в XIX веке, Сибирский регион, Сибирский комитет, III-е отделение Собственной его Императорского Величества Канцелярии.

Развитие управления территориями, входящими в состав того или иного государства, являются главной задачей любой государственной системы. Для России, главной особенностью которой является большая протяжённость её территории эффективность управления – основная проблема государственного регулирования социумом. Такой регион российского государства, как Сибирь начиная со своего вхождения в состав России, представлял собой проблему в способах управления, с соблюдением всех форм законности, поскольку удалённость региона от центра страны, давала возможность к тем или иным формам злоупотреблений властью со стороны местного чиновничества. В XIX веке имперское правительство России начала искать новые формы для наиболее эффективного руководства таким регионом как Сибирь.

Сложности, с которыми сталкивалась имперская бюрократия в создании эффективных способов руководством таким регионом как Сибирь, имело ряд объективных причин. Как отмечают современные исследователи сибирской истории «... (сибирский регион) весьма разнороден в природном и экономическом отношении, не обладал административным единством, не имел сколько-нибудь ясно очерченной границы в степной зоне на юге... В Сибири существует длительная традиция «региональной истории», и на её примере особенно ясно видна общая тенденция, которая заключается в рассмотрении региона как самодостаточного целого при сведении к минимуму его взаимодействия с центром» [1, с. 15–16].

В своей повседневной административной практике структуры имперской России к началу XIX века выработали определённый стиль руководства отдалёнными регионами на расстоянии. современные российские историки характеризуют этот стиль следующим образом: «Реальное административное поведение империи на окраине представляло собой совокупность (зачастую не систему и даже не комплекс) правительственных мероприятий, направленных на сохранение государственной целостности, хозяйственное освоение регионов, ответы на этнические, конфессиональные и социокультурные вызовы, а также учёт управленческих и правовых традиций... Управленческое взаимодействие центра и региона включало в себя диалог двух сторон (центральных и местных государственных деятелей), позиции которых зачастую не совпадали» [2, с. 169].

В период имперской России (XVIII–XIX вв.) в административном плане просторы Сибири управлялись с меньшей долей централизации, чем европейские губернии империи. Только генерал-губернаторы Сибирских губерний назначались из Петербурга. Чиновники меньшего ранга в массе своей представляли собой местный контингент населения. Мало кто из столиц империи хотел ехать делать карьеру в Сибири, не смотря на льготную выслугу по чинам и большую оплату своей должности. Рекрутируемые в административные органы управления в Сибири представители местных элит в своей управленческой деятельности претендовали на определённую самостоятельность в рассмотрении сибирских проблем, имели некоторые возможности проводить достаточно

самостоятельную политику в управлении, например, сибирскими уездами, которая, до известной степени расходилась с требованиями имперского центра.

Официальный Петербург был извещён об этих своеобразных формах регионализма сибирских чиновников мелкого и, в немалой степени, среднего уровня. Информацию петербургские чиновники получали при помощи широко практикуемой практики тайных ревизий сибирских регионов. На полученную информацию министры императорского правительства реагировали практикой частой смены сибирских генерал-губернаторов. Однако эта политика не всегда имела эффект в решении управленческих проблем. Причина административного топтания на месте заключалась в том, что «...Смена персоналий на генерал – губернаторском посту имела нередко определяющий характер на направление ... правительственных мероприятий. Парадокс развития генерал – губернаторской власти в Сибири заключался в том, что при видимом расширении полномочий главы местной администрации он продолжал действовать без чёткой юридической регламентации» [2, с. 170]. Отсутствие чётких форм законодательства приводило к тому, что как сами генерал-губернаторы, так и их местные чиновники нередко злоупотребляли своим служебным положением. Сибирское население реагировало на это уходом в более глухие места регионов, а то и бегством в другие страны. Последний способ был характерен для киргизских и казахских кочевых родов. Неясность сочетаний российского законодательства и местного обычного права приводили к трудностям в управлении южными регионами Сибири. Путаница в определении административной принадлежности различных родов киргизских и казахских кочевий приводило к отсутствию чётких параметров в определении функционирования управления, суда, налоговой системы в южных регионах Западно-Сибирской губернии. Нередко результаты этой административной неурядицы приводили к волнениям в среде кочевых народов. Именно на эти проблемы было обращено внимание в совместной записке Военного министерства, МИД и МВД представленной императору Александру II 19 декабря 1863 года. В отношении административной неразберихи управления южными сибирскими регионами в этой записке говорилось следующее: «Несообразность

раздробления главного управления киргизами представляет собой значительные неудобства и невольно поражает в обыкновенное время, но в случае неурядиц или волнений между ордынцами, такой порядок вещей может иметь самые пагубные последствия; тем более, что киргизы одной из областей смотрят на своих соплеменников, подчинённых другому ведомству, как на подданных другого владетеля; существовало в правительственных кругах предание, что бухарский эмир якобы предлагал западносибирскому генерал-губернатору союз против оренбургского генерал-губернатора» [2, с. 173].

Все эти особенности в управлении такого обширного и удалённого региона как Сибирь вынудили правительство императорской России в начале XIX века начать цикл реформ по системе управления сибирским регионом и обеспечения в нём норм законодательства. «Реформа сибирского управления осложнена была необходимостью вести борьбу с злоупотреблением управления, борьбу с личным началом, нечуждым самым коренным областям русского государства и в сильной степени господствовавшими в Сибири. Надлежало разрешить вопрос подчинения управления закону, контроля над управлением» [9, с. 99–100].

С целью осуществления реформ управления в Сибири при правительстве России был создан Сибирский комитет. По окончании войн с Наполеоном в 1812–1815 гг., в Сибирь был направлен губернатором известный реформатор М.М. Сперанский.

По прибытии в 1819 году на место службы М.М. Сперанский начал быстро вникать в проблемы местного управления с провозгласив политику так называемой «гласности». Главной её особенностью стал тот факт, что обращение с жалобой местного населения к самому высокому начальству перестало «составлять преступление» для методов руководства в Сибири. В своём отчёте в сибирский комитет о своих административных мероприятиях по укреплению законности в управлении Сибирью М.М. Сперанский писал: «Общим предметом было лихоимство в разных его видах, как-то; лихоимство при хлебных заготовлениях и запасах, при устройении дорог и отправлении земских повинностей, при торговле с ясачными, при поселениях, при назначении волостных издержек и разных между

инородцами дел, – лихоимство, сопряжённое с насилием и вольными наказаниями» [9, с. 101].

В ходе проведения следственных мероприятий по искоренению злоупотреблений в системе управления сибирскими уездами были отстранены от своих должностей бывший сибирский генерал-губернатор И.Б. Пестель (кстати отец будущего декабриста), а также губернаторы Томска и Иркутска. Под следствием оказались 48 чиновников разного ранга, впоследствии представших перед судом; 681 чиновник были обвинены в противозаконных действиях; среди них было 256 «инородческих начальников» [8, с. 34–40]. Количество следственных мероприятий против злоупотреблений сибирских чиновников составило 75 дел, а сумма судебных взысканий составила 2800 000 рублей [9, с. 101].

По поводу результатов своего пребывания в Сибири сам М.М. Сперанский писал: «Где недостаёт законов, там всем управляет личная власть. Отсюда укоренилась в Сибири столетняя привычка ничего не ожидать от закона, и всего надеяться или бояться от первого лица, и следовательно привычка в каждом деле прибегать к деньгам» [9, с. 101].

Среди законодательных реформ, проведённых в Сибири лично М.М. Сперанским следует отметить следующие меры: издание в ноябре 1819 г. «Подтвердительных правил о свободе внутренней торговли» в Сибири, согласно которым были ликвидированы все виды ограничений на торговые сделки, а также различные формы монополий. Введение свободной торговли, по мысли Сперанского, способствовало бы развитию более высоких урожаев зерна и производству хлеба, в которых Сибирь испытывала острый недостаток даже в те периоды, когда урожаи были высокими. Для обеспечения нужд сибирского местного законодательства М.М. Сперанский издал два проекта законов, которые впоследствии были утверждены императорскими законодательными органами. Это были «Учреждения для управления Сибирских губерний» и «Устав об управлении инородцев».

Тем не менее, проблемы с соблюдением законности в управлении сибирским регионом продолжали иметь место в административной практике.

Периодически центральная власть в императорской России продолжала посылать ревизии в Сибирь. Так, ревизия Сибирского управления в 1851 году генералом Н.Н. Анненковым вскрыла многие беспорядки в деятельности различных органов Сибирского управления и отступление от законов. В Санкт-Петербурге задумались об изменениях и усилениях в осуществлении соблюдения норм законности в управлении Сибирским регионом. Решено было привлечь к работе об усилении законности в Сибири III-е отделение Собственной его Императорского Величества Канцелярии.

Ещё в самом начале деятельности III-его отделения Бенкендорф А.Х. требовал отправки в конце 1826г. в Сибирь для наблюдения за законностью «...надёжного и благоразумного штаб-офицера жандармского корпуса» [6, л. 1 об.]. После поездки означенного офицера в архивах первой спецслужбы государства российского стали накапливаться материалы о нарушениях законности в управлении Сибирью. С целью их выявления в Сибирь был отправлен чиновник III-его отделения полковник А.И. Маслов. Он должен был объехать Тобольскую и Томскую губернии. В ходе своей ревизии представитель III-его отделения обнаружил нарушения в делах следующего содержания: в распределении арестантских денег, в торговле с инородцами и вообще в формах социального общения российских чиновников и купцов с инородческим населением Сибири; в случаях осуществления пыток при дознаниях, имевших место в Тоской губернии и избииении арестантов кнутом [3, Л.Л. 83.85, 87]. Впоследствии уже в 1833 году шефу III-его отделения А.Х. Бенкендорфу поступали сведения о злоупотреблениях в Земской комиссии Западной Сибири [4, Л.Л. 8, 89]. В дальнейшем в секретных рапортах в штаб первой российской спецслужбы поступали постоянные сведения и рапорты жандармских начальников о слабостях местной администрации в Сибири. Так, В 1834 году в донесении шефу III-его отделения от помощника XI жандармского округа М. Гедена из Томска о положении Сибирского края говорилось следующее – «...возможным бедствием корень – слабое управление Сибирью» [5, Л. 3 об.].

Постоянное наблюдение за степенью эффективности в управлении Сибирью выработала в недрах III-его отделения особый стиль работы с сибирским регионом. Для жандармского корпуса создавались особые инструкции для работы с местными органами власти в Сибири. Так, в 1867 году III-е отделение выработала временную инструкцию для работы в Сибири нижним чинам наблюдательного состава жандармского корпуса. В ней, в частности, говорилось: «Нижним чинам не вмешиваться в распоряжения местных властей, но о всяком противозаконном распоряжении или действии, кого бы то ни было, о всяком проишествии немедленно доносить своему начальству» [7, л. 1].

Таким образом, имеющиеся в нашем распоряжении материалы, позволяют констатировать, что первая в России спецслужба – III-е отделение Собственной его Императорского Величества Канцелярии занималась не только политическим сыском. Сложности управления территориями огромной Российской империи требовали не стандартных мер по обеспечению соблюдения законности при деятельности административных органов на местах. Постоянные ревизии системы управления Сибирью, которые осуществлялись различными министерствами из Санкт-Петербурга дополнялись тайными ревизиями сотрудников III-его отделения в сибирский регион. Подобная практика контроля за формами управления помогало правительству российской империи в XIX веке обеспечивать эффективность административной системы государства.

Список литературы

1. Миллер А.И. Новая история Российской империи: региональный или ситуационный подход // Азиатская Россия: люди и структуры Империи: сборник научных статей. – Омск: Изд-во ОмГУ, 2005. – С. 15–22.
2. Ремнёв А.В. Степное генерал-губернаторство в имперской географии власти // Азиатская Россия: люди и структуры Империи: сборник научных статей. – Омск: Изд-во ОмГУ, 2005. – С.163–221.
3. ГАРФ. Ф. 109. Оп. 3. Д. 29 (2). Л.Л. 83 об. 85, 97.
4. ГАРФ. Ф. 109. Оп. 8. Д. 89. Л. 8.
5. ГАРФ. Ф. 109. Оп. 9. Д. 192 (1). Л. 36 об.

6. ГАРФ. Ф. 109. Оп. 828. Д. 29. Л. 1 об.
7. ГАТО. И 239. Оп. 1. Д. 1. Л. 1.
8. Дамешек Л.М. Личность в истории Сибири XVIII–XX веков. – Новосибирск, 2007. – С. 34–40.
9. Прутченко С. Сибирские окраины: Историко-юридические очерки. – СПб., 1899.