

УДК 340

Упоров И.В.

Краснодарский университет МВД России, Краснодар, Россия

**К 200-летию реформы управления сибирскими
территориями: организационно-правовой аспект и роль
М.М. Сперанского**

Аннотация: Актуальность статьи обуславливается необходимостью совершенствования в России территориального управления, для чего целесообразно учитывать отечественный опыт. Цель работы заключается в изучении особенностей осуществления в первой четверти XIX в. реформы системы государственного управления Сибирью. Основными методами исследования являются историзм, объективность, анализ, синтез. Внимание акцентируется на организационном и правовом аспектах. Раскрывается содержание основных законодательных актов по реализации сибирской административной реформы. Показывается важнейшая роль выдающегося государственного деятеля и правоведа М.М. Сперанского в этих преобразованиях. Делается вывод о том, что спустя 200 лет многие аспекты реформы управления сибирскими землями по-прежнему актуальны для современной России.

Ключевые слова: Сперанский, Сибирь, управление, губерния, чиновники, уставы, комитет.

Образец цитирования: Упоров И.В. К 200-летию реформы управления сибирскими территориями: организационно-правовой аспект и роль М.М. Сперанского // Гуманитарный научный журнал. 2022. №3. С 3-10.

Uporov I.V.

**To the 200th anniversary of the reform of the management of the
siberian territories: organizational and legal aspect and the role of
M.M. Speransky**

Annotation: The relevance of the article is determined by the need to improve territorial administration in Russia, for which it is advisable to take into account domestic experience. The purpose of the work is to study the features of implementation in the first quarter of the 19th century. reforms of the public administration system in Siberia. The main research methods are historicism, objectivity, analysis, synthesis. Attention is focused on organizational and legal aspects. The content of the main legislative acts on the implementation of the Siberian administrative reform is revealed. The most important role of the outstanding statesman and jurist M.M. Speransky in these transformations. It is concluded that after 200 years, many aspects of the reform of the management of the Siberian lands are still relevant for modern Russia.

Key words: Speransky, Siberia, management, province, officials, statutes, committee.

For citation: Uporov I.V. To the 200th anniversary of the reform of the management of the siberian territories: organizational and legal aspect and the role of M.M. Speransky // Humanitarian scientific journal. 2022. №3. pp 3-10 (In Russ.)

Предпринятая 200 лет назад реформа управления сибирскими территориями является уникальным проектом российского государства по организационно-правовому переустройству огромнейшей территории

Российской империи. Как будет показано ниже, был предпринят ряд смелых решений по совершенствованию управления Сибирью, и прежде всего был утвержден целый пакет крупномасштабных законодательных актов, основные положения которых имели юридическую силу до конца существования Российской империи, то есть почти сто лет. Центральной фигурой реформационного процесса являлся выдающийся государственный деятель и правовед М.М. Сперанский, знания, опыт, патриотизм, добросовестность, огромное трудолюбие которого имели в этом проекте решающее значение.

Будучи в должности Пензенского губернатора (с 1816 г.), Сперанский в марте 1819 г. получил высочайшее предписание отправиться в Сибирь в качестве с особым поручением «сообразить на месте полезнейшее устройство и управление сего отдаленного края и сделать оному начертание на бумаге» [1, с. 42]. Имелось в виду проведение полномасштабной ревизии состояния дел в сфере управления Сибирью, а при необходимости и производства следствия по выявленным нарушениям; при этом Сперанский наделался чрезвычайными генерал-губернаторскими полномочиями (в литературе его нередко в этот период деятельности называют Сибирским генерал-губернатором, и он действительно состоял в этой должности, но де-факто это был командировка со столь необычным поручением и соответствующими полномочиями). В свою очередь, такое распоряжение Александр I сделал на основе мнения Комитета по делам Сибирского края, действовавшего под руководством А.А. Аракчеева, который, собственно, и направил Сперанскому ревизионные инструкции и другие документы, нужные для осуществления этого крупного государственного дела [2, с. 67]. Очевидно, в высших эшелонах власти Российской империи был получено много информации о разного рода нарушениях и прочих проблемах в Сибири, и было решено навести там порядок с точки зрения государственного управления этими территориями.

Уже в мае 1819 г. Сперанский прибыл в Иркутск, где сформировал команду из своих многочисленных помощников. Командировка Сперанского длилась до сентября 1821 г. Через несколько месяцев (в сентябре 1819 г.), столкнувшись с крупными и многочисленными нарушениями, он сообщает князю А.Н. Голицыну о том, что «чем злоупотребления очевиднее, тем тягостнее искать еще на очевидность сию доказательств, и искать их среди страха, здесь еще действующего, и каких-то надежд, из Петербурга с каждою почтою сюда льющихся» [3, с. 597]. Впрочем, иного ожидать было трудно – дело в том, что до этого почти двенадцать лет в сибирском крае не проводилось ревизий, и ситуация только лишь усугублялась. А между самой Сибирью, равно как входящими в нее городами и другими территориями управляли

преимущественно выходцы из европейской части России, с соответствующими «европейскими» представлениями о таком управлении, в то время, как считал Сперанский, Сибирь настолько уникальна и по размерам, и по истории, и по проживающему там населению, что здесь требуется своя и существенная специфика. В частности, он отмечал, имея в виду местных чиновников, что «личная власть очень быстро перерождается в самовластие», и даже если чиновники имеют «чистоту своих намерений», они не могут «оградить себя от подозрений - в Сибири, где ещё нет публичного мнения, и где почти нет дворянства, эти подозрения становятся ещё сильнее. Огромные территории края усиливают их: так как предполагается, что до высших властей ничто не доходит, потому что и в самом деле не доходит многое» [4, с. 257].

Командой Сперанского была проведена огромная работа, в частности, было возбуждено 73 уголовных дела, под следствием оказалось ни много ни мало 680 человек, из которых было 174 чиновника МВД (а это почти 90 % всех чиновников, находившихся при своих должностях на территории Сибири) [1, с. 643]. Сперанский пришел к убеждению, что требуется решение не только кадровой проблемы - нужны новые законы – такие, которые позволят повысить эффективность управления Сибирью и снизить чиновничьи злоупотребления.

К середине 1821 г. Сперанский, уже в статусе члена Государственного совета, представил отчет о выполнении поручения императора и свои предложения по улучшению дел. Для обсуждения сибирских дел был учрежден специальный комитет (в него вошли А. А. Аракчеев, В. П. Кочубей, А. Н. Голицын, Д. А. Гурьев, Б. Б. Кампенгаузен, М. М. Сперанский). В результате Комитет одобрил представленные Сперанским соображения, которые легли в основу целого ряда законов. Прежний сибирский генерал-губернатор (И.Б. Пестель), а также иркутский губернатор (М.И. Трескин) и томский губернатор Д.В. Иличевский) был отстранены от занимаемых должностей, многие чиновники были привлечены к уголовной ответственности, на многих должностных лиц были наложены денежные взыскания в сумме почти три миллиона рублей [1, с. 404]. Вместе с тем 375 чиновников избежали ответственности за недоказанность предъявленных обвинений, что может свидетельствовать и о сложности ревизионной деятельности Сперанского. Проекты Сперанского не было обсуждены в Государственном совете – вопреки существовавшей тогда практике, и был представлен на утверждение Александру I, который их одобрил, при специальном комитете, где обсуждались проекты, не был упразднен, был оставлен для дальнейшей работы, получив название Сибирского комитета как высший законосовещательный и

распорядительный орган Российской империи по делам восточных окраин страны [5, с. 52].

При этом, бесспорно, важнейшей составляющей сибирской реформы было принятие целой серии крупномасштабных актов, определяющих статус Сибирских губерний и регулирующих специфику государственного управления по разным направлениям социально-экономической жизни громадной сибирской территории. Эти акты были приняты в один день, 22 июля 1822 г., то есть, это было сделано целенаправленно с целью улучшить управление сибирскими землями в связи с накопившимися там проблемами как следствие активного их освоения в предшествовавшие годы, при этом красной нитью проходила идея о том, что Сибирь должна поставлять в казну значительно больше средств, чем это имело место. В целом в рамках целенаправленной сибирской реформы были приняты 10 законов, общий объем которых огромен – составляет порядка 300 страниц стандартного текста формата А4 (одинарный интервал), и это еще без учета разных приложений, которые опубликовывались в особом порядке.

Указ, объясняющий необходимость принятия новых законов о Сибири, определявший концепцию преобразований в Сибири и реализацию соответствующих актов, назывался *«О преобразовании Сибирских Губерний по новым учреждениям»* [6]. Здесь указывается, что в январе 1822 г. были «изображены главные основания, на коих признали Мы нужным устроить порядок управления Сибирских губерний» [6]. И вот через полгода интенсивной работы был подготовлен пакет законов о совершенствовании государственного управления Сибирскими территориями; при этом нужно иметь в виду, что ряд законов были приняты ранее (например, Указ от 26 января 1822 г. «О разделении Сибирских губерний на Западное и Восточное управления»), но в июле 1822 г. они были трансформированы согласно единой концепции.

Важнейшим в пакете сибирских законов являлось *«Учреждение для управления Сибирских губерний»* [7], представлявшее собой огромный, самый объемный, очевидно, закон в период правления Александра I. В публично-организационном плане суть реформы отображена в первых пяти параграфах: «§ 1. Сибирь разделяется на Западную и Восточную. § 2. Западную составляют Губернии: Тобольская и Томская, и Область Омская. § 3. Восточную составляют Губернии: Иркутская и Енисейская, Область Якутская. К Иркутской Губернии принадлежат Приморские Управления: Охотское и Камчатское, и Троицко-Савское Пограничное управление. § 4. Губернии и Области делятся на Округи, а Округи на волости и инородные управы, по особенному в каждой округе расписанию. § 5. Управление Сибири имеет четыре степени: 1)

Управление Главное, 2) Управление Губернское, 5) Управление Окружное, 4) Управление Волостное и Иностранное» [7].

Таким образом, Сибирь была разделена на два генерал-губернаторства: Западносибирское и Восточносибирское с административными центрами в Тобольске (с 1839 г. - Омск) и Иркутске. Вместе с тем Сибирские губернаторы не являлись единственной публичной властью на территории сибирских губерний – согласно Главе 1 «Учреждения для управления Сибирских губерний» Главное управление губернии составляли: 1) Генерал-Губернатор; 2) Совет. Будучи коллегиальным органом, Совет состоял из советников, назначаемых высочайшими указами, из этих советников «три определяются, яко производители дел, по представлению Генерал-Губернатора, и три по представлению от Министерства. В недостатке сих последних, вместо их, присутствуют в Совете главные чиновники той Губернии, где находится Главное Управление, и именно: Гражданский Губернатор, и Председатели Губернского Правления, Казенной Палаты и Губернского Суда ... В Совет приглашаются для совещания, по востребованию дел, Бригадный Начальник Внутренней Стражи, Окружный Начальник Путей Сообщения, Гражданский Губернатор, Председатели Губернского Правления, Казенной Палаты и Губернского Суда, ПочтДиректор, и тому подобные Начальники разных особенных частей, в состав Губернского управления не входящих» [7].

Главные управления Сибирских Губерний подчинялись Правительствующему Сенату. В литературе отмечается, что, несмотря на введение Советов, «М. М. Сперанский не собирался ограничивать генерал-губернаторскую власть в Сибири, значение силы и самостоятельности которой он вполне сознавал; он намеревался строить эту власть на несколько иных принципах: законность, разделение и единство власти, создание противовесов единоличной власти на всех уровнях управления» [8, с. 89]. Подобно Главным управлениям, определялась структура иных отмеченных выше управлений, находившихся ниже по иерархической подчиненности, например, губернское управление составляли Гражданский губернатор и Губернский Совет, регулировался порядок их формирования, компетенция и т.д. Помимо управленческих структур, закон определял состав и предметы Губернского Суда, Окружного Суда, Земского Суда, Земской полиции. Самостоятельное отделение составляли нормы Городского управления, включая классификацию городов (многолюдные, средние, малолюдные), состав и предметы городской полиции, Хозяйственного Управления, Городового Суда. Подробно определялись правила назначения на должность в присутственных местах, формирования штатного расписания, порядок производства дел

в канцеляриях, обязанности разных чинов, ответственность чиновников, и т.д.

Некоторые современники Сперанского упрекали его в том, что в разработанных им проектах предусматривалось расширение государственного аппарата на разных уровнях управления; кроме, введение коллегияльных начал (указанные выше Советы) некоторым образом противоречили проведенной в начале XIX в. так называемой «министерской реформы», предполагавшей принцип единоначалия с системе государственного управления [5, с. 52]. Однако Сперанский полагал, что применительно к Сибири коллегияльность все же будет полезной, при этом он имел в виду, что все преобразования не могут быть осуществлены одномоментно: «Общая черта этих учреждений есть то, чтобы вводить новый порядок постепенно и по возможности, не разрушая старого. Все установления представляют в большей степени план к постепенному преобразованию сибирского управления, нежели внезапную его перемену» [4, с. 322].

Следует заметить, что рассмотренные выше управленческие структуры для всей России ранее уже регулировались екатерининскими «Учреждениями для управления губерний» 1775 г., и, казалось бы, здесь налицо дублирование, однако различие между европейскими и сибирскими губерниями было столь велико, что закон 1775 г. не мог быть пригоден без серьезных изменений и изъятий [9, с. 34]. Помимо «Учреждения», в тот же день, 22 июля 1822 г., отдельными актами императором были утверждены предусмотренные «Учреждением» следующие масштабные законы: *Устав об управлении инородцев*, *Устав об управлении Киргиз-Кайсаков*, *Устав о ссыльных*, *Устав об этапах*, *Устав о сухопутных сообщениях в Сибири*, *Устав о сибирских городских казаках*, *Положение о земских повинностях*, *Положение о казенных хлебных магазинах*, *Положение о долговых обязательствах между крестьянами и между инородцами*. Эти законы, равно и другие аспекты сибирской реформы, достаточно подробно исследованы российскими учеными (в числе авторов С.И. Боякова, Д.В. Васильев, Д.В. Гергилев, Л.М. Дамешек, И.Л. Дамешек, С.В. Кодан, И. А. Коновалов, В.А. Мунханов, А.В. Ревнев, Е.П. Коволяшкин и др.).

Нужно еще заметить, что сам концептуальный подход Сперанского, связанный с выделением Сибири как части единого государства в самостоятельный предмет государственного регулирования и управления, подвергался критике, в частности в конце XIX в. Иркутский генерал-губернатором А.П. Игнатьев в своем отчете «Программа деятельности генерал-губернатора Восточной Сибири и правительственных мероприятий в отношении этого края с 1887 года и приблизительно на 10 лет» отмечал некоторые вопросы, связанные с размытостью

взаимодействия центральных и сибирских органов государственного управления, имея в виду непростой статус Сибири в составе России [10, с. 164]. Ряд современных авторов указывают на «идеализм и оторванность от жизни» реформ Сперанского [11]. Однако нельзя не согласиться с тем, что осуществленные преобразования в Сибири, «несмотря на свои недостатки, имели позитивное влияние на дальнейшее социально-экономическое развитие обширного края» [12, с. 99]. К этому можно добавить и суждение Ш.Ц. Цыдене о том, что «Сперанский понимал суть сибирских реформ как приспособление общих естественных законов, которые интерпретируются в качестве адаптации общеимперской правовой системы» [13, с. 107]. В любом случае сибирская реформа М.М. Сперанского является богатейшим опытом совершенствования системы государственного управления обширными территориями России, и в этом смысле результаты этой реформы по-прежнему актуальны для современной России.

Библиографический список

1. Вагин В. И. Исторические сведения о деятельности графа М. М. Сперанского в Сибири : в 2 т. СПб.: Тип. 2-го Отдел. СИВК, 1872. Т. 1. 801 с.
2. Дамешек И.Л. Сибирская ревизия и реформы М. М. Сперанского 1822 г. // Известия Иркутского государственного университета. Серия: История. 2012. № 1(2). С. 66-72.
3. Сперанский М.М. Руководство к познанию законов. СПб.: Наука, 2002. 680 с.
4. Вагин В. И. Исторические сведения о деятельности графа М. М. Сперанского в Сибири : в 2 т. СПб.: Тип. 2-го Отдел. СИВК, 1872. Т. 2. 752 с.
5. Толочко А.П., Коновалов И.А. М. М. Сперанский и Сибирь (к 200-летию учреждения для управления Сибирских губерний и 250-летию со дня рождения М.М. Сперанского) // Вестник Омского университета. Серия «Исторические науки». 2022. Т. 9. № 1 (33). С. 49-54.
6. Указ именный от 22.07.1822 г. «О преобразовании Сибирских Губерний по новым учреждениям» // ПСЗ-1. № 29124.
7. Учреждение для управления Сибирских губерний от 22.07. 1822 г. // ПСЗ-1. № 29125.
8. Дамешек Л.М., Дамешек И.Л. Сибирская реформа М. М. Сперанского 1822 г. Как проявление принципов имперского регионализма // Вестник Томского государственного университета. 2018. № 426. С. 88-93.
9. Коновалов И.А. «Учреждение для управления Сибирских губерний» 1822 г. - первый опыт кодификации М.М. Сперанского // Правоприменение. 2021. Т. 5. № 1. С. 32-39.
10. Дамешек И.А. Российские окраины в имперской стратегии власти (начало 19 - начало 20 вв.). Иркутск: ИГПИ, 2005. 264 с.
11. Кодан С. В. Реформа сибирской ссылки в первой половине XIX в. // Историко-право-вые исследования: Проблемы и перспективы. М., 1982. С. 110-118.
12. Иванов А.А. «Сообразить на месте полезнейшее ... управление сего отдаленного края»: сибирские реформы М.М.Сперанского в отечественной историографии // Известия Иркутского государственного университета. Серия: История. 2022. Т. 40. С. 91-100.

13. Цыдэнэ Ш.Ц. Реформа М.М. Сперанского об управлении Сибири 1822 г. как предмет исследования дореволюционной историографии // Известия Иркутского государственного университета. Серия: История. 1922. Т. 40. С. 101-108.

Информация об авторе:

Упоров Иван Владимирович – д.и.н., к.ю.н., профессор, профессор кафедры конституционного и административного права ФГКОУ ВО «Краснодарский университет МВД России», г. Краснодар, Россия

Uporov Ivan Vladimirovich - Doctor of History, Candidate of Law, Professor, Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Krasnodar, Russia
