

Е.А. ШИШ

ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ СИБИРИ В XVIII СТОЛЕТИИ

Изучение проведения правительственной политики по отношению к Сибири в XVIII в. дает ценный материал к характеристике главных тенденций в развитии местного управления Российской империи, особенностей формирования бюрократического аппарата на окраинах. Управление Сибирью в XVIII–XIX вв. строилось по общероссийскому образцу. Но ее специфические условия, такие как огромные малообжитые пространства, этническая пестрота, постоянный приток населения извне, приграничное положение, особые хозяйственные и социально-политические интересы центральной власти, не могли не сказаться. При общей тенденции предельно унифицировать управление восточной окраиной российский абсолютизм то довольно активно брался искоренять сибирскую специфику, то соглашался с местными губернаторами считаться с ней.

Во взаимоотношениях Центра и Сибири всегда существовали проблемы, вызванные расхождением интересов, как общегосударственных, так и региональных. В первую очередь центральные органы государственной власти всегда решали вопросы, касающиеся административного управления Азиатским регионом. Исключительное внимание к данной проблеме со стороны правительственных органов было вполне закономерным. Оно обуславливалось тем, что в силу российской специфики и традиции именно состояние органов администрации в центре и на местах служило организационной предпосылкой, условием и гарантом проведения правительственной политики в жизнь. По этим причинам характер, компетенция, структура и кадровое наполнение органов государственного управления территориями каждый раз претерпевали изменения по причинам корректировки или отмены прежнего правительственного курса, разработки или принятия решения о проведении новой политики в регионе.

Что касается областных учреждений, то в сфере административной деятельности они приводили в жизнь предписания центрального правительства и являлись «агентами примитивной власти», которая заботится только о своих интересах (*Готье Ю.В. История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. Т. 2. М.; Л., 1941. С. 36*). Административная деятельность местной власти могла быть охарактеризована с внешней стороны таким образом: элементарная полицейская деятельность, много обязанностей по сословным повинностям различных групп населения и мало забот о процветании подвластной территории и ее обитателей. С внутренней стороны она характеризуется полным подчинением центральному правительству, полным отсутствием инициати-

вы, а иногда и бессилием, обнаруживавшимся в самые критические и важные моменты. Таким образом, система областного управления, созданная еще в начале XVIII столетия петровскими реформами, была упущена контрреформой 1727–1728 гг., ликвидировав те местные учреждения, которые показали себя малоэффективными. В результате этой реформы вся власть на местах была объединена в руках губернаторов и воевод и установлено трехступенное административно-территориальное деление, просуществовавшее без значительных изменений почти до конца XVIII в.

Это время отмечено возросшей ролью губернатора в системе местного управления. Общая тенденция усиления власти губернаторов приобрела именно в Азиатской России наиболее яркое выражение в связи с отдаленностью ее от центра. Предоставление права свободно распоряжаться финансами, подчинение ранее неподведомственных ему учреждений, передача функций ликвидированного Сибирского приказа и особое право выполнять только те правительственные распоряжения, которые он считал приемлемыми для Сибири, — все это свидетельствовало о том, что сибирский губернатор был наделен более широкими полномочиями, по сравнению с другими.

В XVIII в. была сделана первая попытка унифицировать управление Сибирью с управлением европейской частью страны. На Азиатскую Россию были распространены нормы, применявшиеся по отношению к внутренним губерниям государства. Все это дополнялось влиянием личных интересов и амбиций политических деятелей — как столичных, так и сибирских, одни из которых претендовали на роль теоретиков местного развития, другие — жаждали непосредственно взять на себя бразды государственного управления Сибирью. Все это приводило к отсутствию должного единства, последовательности и преемственности в правительственной политике, отрицательно складывалось на ее эффективности и мало благоприятствовало развитию огромного региона. Мероприятия царского правительства по административно-правовой унификации региона с европейской Россией, предпринятые в XVIII в. и преследовавшие интеграционные цели, оказались явно преждевременными и малопродуктивными. Как оказалось, принятая в европейской части страны система не соответствовала большим размерам административно-территориальных единиц в Сибири, не учитывала низкую плотность населения и уровень его грамотности, слабую сеть коммуникаций, что, безусловно, очень затрудняло эффективность работы органов власти.

Административная политика самодержавия в Сибири в начале XIX в. свидетельствует о разнонаправленности и противоречивости развития местного государственного аппарата, правительственные круги пытаются отыскать оптимальное равновесие между этими основными началами государственного устройства, осторожно допуская возможность развития децентрализации власти. Противоречия местного управления, за-

ложенные в несогласованных реформах второй половины XVIII–начала XIX вв., порождали кризисные ситуации, особенно ярко проявившиеся в специфических условиях Сибири.

Подводя итог нужно отметить, что анализ административной политики и практики органов государственной власти в Сибири позволяет исследователям приблизиться к решению ряда других важных проблем. Это вопросы, касающиеся реального содержания и сущности правительственной политики в Сибири, о соотношении государственного и общественных компонентов в освоении и развитии Азиатского региона, о его месте в составе Российской империи на разных этапах её развития. Эти вопросы и сегодня остаются недостаточно изученными и требуют пристального внимания исследователей.