

УДК 34(09)

Н.И. Красняков\*

Меры кодификации законодательства в управлении Сибирью в начале XIX в.

Новосибирский национальный исследовательский  
государственный университет  
РФ, 630090, г. Новосибирск, ул. Пирогова, 1

Аннотация. Определяются исходные позиции в исследовании этнополитики в отдельно взятом регионе Российской империи – Сибири, при этом устанавливаются подходы, направления и меры правительства по кодификации законодательства в ее управлении. На основе научных трудов, архивных материалов и нормативных актов последовательно рассматриваются условия, этапы и средства включения сибирских территорий в единое политико-правовое пространство имперского государства. При этом проводится реконструкция выработки стратегии в управлении территорией в контексте отсутствия осмысленной региональной политики и непоследовательности в правительственных действиях. Автором утверждается мысль и создается убеждение, что государственное единство Российской империи определялось исторически сложившимися условиями в регионе и потребностями империостроительства, соответственно реформатор М.М. Сперанский интегрировал на системном уровне эти ключевые факторы.

Ключевые слова. Российская империя, Сибирь, М.М. Сперанский, этнополитика, регион, национально-региональное управление, многоукладность, унификация, иерархическая структура.

---

\* Николай Иванович Красняков – доктор юридических наук, доцент, профессор, Новосибирский национальный исследовательский государственный университет, e-mail: n.krasnyakov@nsu.ru

N.I. Krasniakov  
Measures of codification of legislation in the management of Siberia at the  
beginning of the XIX century.

Novosibirsk State University  
1 Pirogova Str., Novosibirsk, 630090, Russia

**Abstract.** The initial positions in the study of ethnopolitics in a particular region of the Russian Empire – Siberia are determined, while the approaches, directions and measures of the government for the codification of legislation in its management are established. On the basis of scientific works, archival materials and regulations, the conditions, stages and means of including Siberian territories in the unified political and legal space of the imperial state are consistently considered. At the same time, the reconstruction of the development of a strategy in the management of the territory is carried out in the context of the lack of a meaningful regional policy and inconsistency in government actions. The author asserts the idea and creates the belief that the state unity of the Russian Empire was determined by the historically prevailing conditions in the region and the needs of empire-building, respectively, the reformer M.M. Speransky integrated these key factors at the systemic level.

**Keywords.** Russian Empire, Siberia, M.M. Speransky, Ethnopolitics, region, national and regional governance, multiculturalism, unification, hierarchical structure.

На рубеже XVIII-XIX вв. Павел I, считая излишней сложившуюся самостоятельность местной администрации в регионах, в 1797 г. упразднил наместничества и ввел вместо них губернские правления<sup>1</sup>, подчинив их непосредственно Сенату. Сибирь при этом была поделена на две губернии – Тобольскую и Иркутскую, но власть губернаторов, фактически заменивших наместников, ограничить так и не удалось – за короткий период царствования

---

<sup>1</sup> Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗРИ)-1. Т. 24. № 17634, 17677.

Павла обозначенные меры не могли принести ощутимых результатов. Исследователи предпринятые меры считают весьма существенными, поскольку «губернаторы, сделавшись ответственными за состояние вверенных им губерний, пользуясь меньшими правами, сравнительно с генерал-губернаторскими, более заботились об общем благе и скорее могли достичь целей»<sup>2</sup>. Однако, переход в начале XIX в. к общей централизации и отраслевому принципу управления должен был неминуемо вступить в противоречие с децентрализаторскими началами, заложенными в «Учреждении о губерниях» 1775 г. Относительно Сибири уже в начале царствования Александра I в высших правительственных кругах понимают необходимость особой административной системы<sup>3</sup>, в частности, указание на необходимость дальнейшего учета особенностей в ее управлении содержалось в указе 1801 г. ревизору сенатору И.О. Селифонтову, назначенному в 1796 г. генерал-губернатором в Иркутск<sup>4</sup>.

В 1803 г. по окончании ревизии создано единое для Сибири генерал-губернаторство с центром в Иркутске, которое и возглавил Селифонтов «по непосредственному избранию и особому личному доверию» императора<sup>5</sup>. Новому сибирскому генерал-губернатору дана особая инструкция, существенно расширявшая его права. Император указывал, что «сибирский край находится в порядке, не соответствующем тому порядку и устройству, в каком должен находиться, ... нужно исправить не терпящие времени недостатки». Руководствоваться в своей деятельности генерал-губернатор должен был Учреждением 1775 г., но из-за отдаленности края понимать, что «могут встречаться такие обстоятельства, в коих нужно предпринимать меры, законом не предусмотренные»<sup>6</sup>. Основные принципы инструкции Селифонтову сводились к следующему: «весь круг власти, вверяемой

---

<sup>2</sup> Андриевич В.К. Сибирь в XIX столетии. СПб., 1889. Ч. 1. (Период от смерти Екатерины II до 1806 г.) С. 211.

<sup>3</sup> Вагин В.И. Исторические сведения о деятельности графа М.М. Сперанского в Сибири. СПб., 1872. Т. 1–2; Прутченко С. Сибирские окраины. Областные установления, связанные с Сибирским Учреждением 1822 г., в строе управления русского государства. Историко-юридический очерк. СПб., 1899.

<sup>4</sup> ПСЗРИ-1. Т. 26. № 19910.

<sup>5</sup> Кривенко В. Сборник кратких сведений о правительственных учреждениях. СПб., 1888. С. 112.

<sup>6</sup> ПСЗРИ-1. Т. 27. № 20771.

генерал-губернатору, основывается на двух правилах: на упорядочении правлений и на усилении местной власти»<sup>7</sup>.

Предложенные генерал-губернатором Селифонтовым шаги не имели особого успеха, не удалось новой сибирской администрации пресечь и поток жалоб, продолжавших поступать в Петербург. Новая ревизия Сибири была поручена в 1805 г. графу А.Ю. Головкину, отправившемуся во главе посольства в Китай. Головкин увидел основную причину малой пользы управления в невозможности применить в крае учреждения, действующие во внутренних губерниях, и рекомендовал особую систему управления для региона. По его мнению, Сибирь не созрела для сложных государственных порядков и должна управляться не как губерния, а как казенное поместье<sup>8</sup>. Для разработки мер по реорганизации здесь администрации, наряду с Комитетом министров, в 1813 г. учрежден Комитет по сибирским делам, членами которого назначены министры полиции, юстиции, государственный контролер и сибирский генерал-губернатор. Александр I, описывая широкое назначение Комитета и его место в структуре правительственных учреждений и обосновывая намерение включить в него членов министерского комитета, отмечал, что «случиться могут дела подобного рода и кроме сибирских»<sup>9</sup>. Комитет просуществовал около 6 лет, рассматривая в основном результаты ревизий в Сибири<sup>10</sup>. По свидетельствам современников, временно исполняющий обязанности генерал-губернатора иркутский губернатор Трескин «законов не исполнял, на министерские приказания не обращал никакого внимания, ... позволял себе величайшие самоуправства, губернию он считал вотчиною, а себя полновластным в ней приказчиком»<sup>11</sup>.

Проекты территориального и административного преобразования в крае начала XIX в. рассматривались и в МВД, в результате чего в 1818 г. министр внутренних дел О.П. Козодавлев представил Комитету министров записку об

---

<sup>7</sup> Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф.1286. Оп. I. Ед.хр. 224.

<sup>8</sup> Вигель Ф. Записки. М., 1892. Ч. 2. С. 166.

<sup>9</sup> РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Ед. хр. 108. Л. 44 а.

<sup>10</sup> РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Ед. хр. 108. Л. 167.

<sup>11</sup> Гудошников М. Сибирь. Историческая хрестоматия. Иркутск, 1932. С. 70.

управлении Сибирью. В проекте Козодавлева обнаруживается стремление разрешить противоречия между генерал-губернаторской и министерской властями. Прогрессивное значение имело предложение установить за деятельностью генерал-губернатора и вообще местной администрации не только бюрократический, но и общественный контроль, расширить права городского самоуправления, что позволило бы снизить остроту конфликтов между администрацией и формирующимся слоем сибирской буржуазии<sup>12</sup>. Выходило, что в определении принципов региональной политики самодержавие оказывалось перед неизбежным выбором: ввести здесь общегосударственную административную систему или предоставить Сибири некоторую административную автономию. Признание ее особого статуса вело к законодательному закреплению отдельности края, формированию отношений «Россия–Сибирь». И без разрешения вопроса – колония она или окраина – не получалось выработать стратегии в управлении территорией, а отсутствие осмысленной региональной политики приводило соответственно к непоследовательности в правительственных действиях<sup>13</sup>.

Новая ревизия, одновременно с назначением сибирским генерал-губернатором, поручена в 1819 г. М.М. Сперанскому. В напутствии ему император возлагал решение конкретных задач: «Исправя сею властью все то, что будет в возможности, облича лица, предающиеся злоупотреблениям, предав кого нужно законному суждению, важнейшее занятие ваше должно быть: сообразить на месте полезнейшее устройство и управление сего отдаленного края»<sup>14</sup>. Миссию государства в ее управлении, известный государственный деятель эпохи Батеньков видел в том, чтобы самодержавное правление приобрело прочное юридическое устройство и, «сколько возможно, облегчить и оградить его действие, требующее

---

<sup>12</sup> Чтения общества истории и древностей российских. СПб., 1859. Кн. 3. С. 59–64.

<sup>13</sup> Красняков Н.И. Теоретико-методологические подходы к изучению региональной политики Российской империи в Сибири (XVII – XIX вв.) / Теория, методология и методика изучения и преподавания историко-юридических наук. Уральские историко-правовые чтения (Всероссийская научная конференция). Третья сессия, 18-19 мая 2003 г. Доклады и сообщения. Выпуск 1. Екатеринбург: УрАГС, УрГЮА, 2003. С. 67-71.

<sup>14</sup> Морозов В.И. Государственно-правовые взгляды М.М. Сперанского. СПб., 1999. С. 59.

свышечеловеческих сил», в том числе и в Сибири<sup>15</sup>. То есть, предполагалось обобщить в систему действующие узаконения относительно административных установлений в Сибири, что и сделано в представленном в правительственные учреждения «Отчете Тайного Советника Сперанского в обозрении Сибири с предварительными сведениями и основаниями к образованию ее управления»<sup>16</sup>.

Рассмотрение отчета поручено вновь учрежденному императором Сибирскому комитету, на заседании которого 3 ноября 1821 г. конкретизирована его компетенция: подробное рассмотрение общего и частных предложений по предмету устройства края; постепенное введение их в действие по мере обсуждения и создания соответствующих правил; рассмотрение представляемых местными правителями мер; разрешение затруднений, которые могут возникать при введении новых положений<sup>17</sup>. Следовательно, Комитет мог осуществлять координационные функции при определении правительственной политики по отношению к региону, в какой-то мере объединяя действия разрозненных ведомств и сибирских генерал-губернаторов. Однако полностью сосредоточить в Сибирском комитете все высшее управление краем не удалось, поскольку с ним успешно конкурировали и другие учреждения: Государственный совет, Сенат, Комитет министров, III отделение собственной Е.И.В. канцелярии. С 1822 г. Сибирский комитет стал постоянно действующим учреждением и по своему положению определен высшим законосовещательным органом, так как все его решения комитета утверждались непосредственно царем, а по функциям – центральным органом. В его компетенцию входило: подробное рассмотрение проектов по управлению Сибирью; составление уставов и положений, касающихся управления Сибирью; руководство деятельностью местных учреждений. Функционирование Комитета было связано с преобразованиями в крае, и потому, когда необходимость в нем отпала, в

---

<sup>15</sup> Ремнев А.В. Управление Сибирью и Дальним Востоком в XIX – начале XX вв. Омск, 1991. С. 24.

<sup>16</sup> РГИА. Ф. 1264. Оп. 1. Ед. хр. 2.

<sup>17</sup> РГИА. Ф. 1264. Оп. 1. Ед. хр. 5. Л. 2-85; Ф. 1264. Оп. I. Ед. хр. 62. Л. 3-5.

1838 г. этот орган власти упразднен<sup>18</sup>.

Итогами работы Комитета должно было явиться заключение по поводу отчета и предложений Сперанского, которые он представил в марте 1821 г. Первый период деятельности органа может быть разделен, по убеждению исследователя архивов Сибирского комитета С. Окуня, на две части: 1) рассмотрение отчета вместе с материалами следствия, по которому было предано суду 678 человек и 2) рассмотрение предложений Сперанского по управлению Сибирью и особому уставу для управления инородцев<sup>19</sup>. Работы Комитета были выполнены к маю 1822 г., и утверждены указом императора предложения Комитета о разделении Сибири на две части – Западную (Тобольская, Томская, вновь учреждаемая Омская) и Восточную (Иркутская, вновь учреждаемая Енисейская, Якутская области и два Приморских управления – Охотское и Камчатское), одновременно утвержден комплекс кодифицированных законодательных актов по отдельным отраслям регионального управления<sup>20</sup>. По существу на этом деятельность Комитета заканчивалась, однако введение реформы управления требовало наличия специального органа по ее реализации<sup>21</sup>. Предполагалось, что в итоге деятельности Комитета разрешатся вопросы подчинения административной системы закону и контроля над управлением, в условиях крайней отдаленности и малонаселенности края. Приходилось согласовывать общие нормы управления империи со своеобразными нуждами, потребностями, условиями огромного сибирского края.

Сведения, содержащиеся в отчете Сперанского, позволяют сделать заключение, что реформатор видел существенную задачу акта об управлении Сибирью в «разделении порядка судебного, казенного и полицейского; в разделении империи на губернии соразмерно пространству, населению и способам управления; в организации в каждой губернии самостоятельных

---

<sup>18</sup> Окунь С. I Сибирский комитет // Архивное дело. 1936. № 1 (38).

<sup>19</sup> Окунь С. I Сибирский комитет... С. 92.

<sup>20</sup> Кодан С.В. Законодательство сибирской реформы 1822 г. в экономической политике самодержавия // Хозяйственное освоение Сибири в XIX – нач. XX в. Иркутск, 1991.

<sup>21</sup> ПСЗРИ-1. Т. 38. № 29124.

установлений суда, финансов и полиции с той целью, чтоб каждая губерния представляла одно целое, само собою движущееся Установление, в коем могли все дела внутренние гражданские окончательно быть решимы и в одних только высших отношениях суда и управления восходили бы в Сенат». При этом признаем, что Сперанский высоко оценивал существующий порядок на основе Екатерининского Уложения о губерниях и видел целью децентрализации распределение власти бывших коллегий по губерниям, «дабы, быв сближены с самыми предметами их управления, с нуждами народными, они могли действовать вернее, обстоятельнее и полезнее»<sup>22</sup>. Тем не менее, оценивая практические результаты идеи губернской реформы 1775 г., согласимся с сибиреведом Прутченко, обобщившим мнения историков-юристов и пришедшим к выводу, что Учреждение 1775 г. не провело в жизнь начала децентрализации с достаточной последовательностью и определенностью, что, в свою очередь, должно было повлечь усиление начал самоуправления. От дальнейшего хода согласований и обсуждений зависело перенести центр тяжести в ту или другую сторону Учреждения, выставить на первый план личное начало или новые установления. Результаты борьбы этих двух тенденций и оценка условий развития реформы 1775 г. М.М. Сперанским должны были лечь в основу нового Учреждения, теперь уже для отдельного региона империи – Сибирского края.

Рассуждения Сперанского о губернской реформе 1775 г. в условиях подготовки Уложения для управления Сибири, т.е. спустя почти полвека, давали почву для новых выводов, тем более, по итогам ревизии управления краем. Генерал-губернатор Сперанский признавал, что Учреждение 1775 г. не повлекло за собой благотворных последствий в той мере, на которую можно было рассчитывать по причине того, что весь «состав» русского законодательства того времени оказал Учреждению о губерниях слишком незначительную поддержку. «Учреждение есть часть общего и обширного

---

<sup>22</sup> Прутченко С.М. Сибирские окраины... С. 126.

законодательства», – замечал Сперанский, и стоит учитывать, продолжал он, что «часть сия должна быть в связи с общим с целым, то есть со всем составом гражданских законов». Чтобы ликвидировать указанные недостатки, предлагая специальную модель управления для всей Сибири на основе деления ее на губернии с учетом особенностей, он придавал особенное значение идее окружного управления, поскольку последнее может служить рамками не только для бюрократических организаций, как то имело место в царствование Александра I, но и для широкой постановки установлений земского самоуправления. Потому, уточнял реформатор, система крупных территориальных единиц дает простор развитию областного законодательства и управления, значение которых прямо пропорционально протяжению территории государства и разнообразию культурных, этнографических и климатических условий его развития<sup>23</sup>.

В результате деятельности на посту генерал-губернатора Сперанским подготовлены 10 проектов законодательных актов по важнейшим вопросам жизни Сибири, как то, административное устройство и управление, развитие экономики и торговли, судопроизводство и характер отбывания повинностей населением, определение социального статуса различных его слоев (коренных народов, крестьян, казаков, ссыльных и пр.), известных под названием «Учреждение для управления Сибирских губерний» 1822 г.<sup>24</sup>. В нем перечислены «главные основания», на которых признано «устроить порядок управления», причем особо оговаривалось, что общее учреждение для управления губерний, кроме изъятий, сохраняет свое действие в Сибири: «дела, к общему порядку управления относящиеся, должны поступать на основании общих правил в те же места и к тем лицам, к коим они по существу их принадлежат»<sup>25</sup>. То есть относительно Сибири предполагалось смешанное управление на основе разнопорядковой иерархической структуры государственного аппарата относительно различных регионов в системе

---

<sup>23</sup> Прутченко С.М. Сибирские окраины... С. 163–164.

<sup>24</sup> ПСЗРИ-1. Т. 38. № 29125.

<sup>25</sup> ПСЗРИ-1. Т. 38. № 29124.

унифицированного общеимперского национально-регионального управления с учетом многофакторной специфики края.

#### Список литературы

Андреевич В.К. Сибирь в XIX столетии. СПб., 1889. Ч. 1. (Период от смерти Екатерины II до 1806 г.). 298 с.

Вагин В.И. Исторические сведения о деятельности графа М.М. Сперанского в Сибири. СПб., Т. 1, 1872. 801 с.; Т. 2, 1872. 752 с.

Прутченко С. Сибирские окраины. Областные установления, связанные с Сибирским Учреждением 1822 г., в строе управления русского государства. Историко-юридический очерк. СПб., 1899. 407 с.

Кривенко В.С. Сборник кратких сведений о правительственных учреждениях. СПб., 1888. С. 324 с.

Вигель Ф. Записки. М., 1892. Ч. 2. 240 с.

Гудошников М. Сибирь. Историческая хрестоматия. Иркутск, 1932. 243 с.

Чтения общества истории и древностей российских. СПб., 1859. Кн. 3. 720 с.

Красняков Н.И. Теоретико-методологические подходы к изучению региональной политики Российской империи в Сибири (XVII – XIX вв.) / Теория, методология и методика изучения и преподавания историко-юридических наук. Уральские историко-правовые чтения (Всероссийская научная конференция). Третья сессия, 18-19 мая 2003 г. Доклады и сообщения. Выпуск 1. Екатеринбург: УрАГС, УрГЮА, 2003. С. 67-71.

Морозов В.И. Государственно-правовые взгляды М.М. Сперанского. СПб., 1999. 236 с.

Ремнев А.В. Управление Сибирью и Дальним Востоком в XIX – начале XX вв. Омск, 1991. 88 с.

Окунь С. I Сибирский комитет // Архивное дело. 1936. № 1 (38). Б.с.

Кодан С.В. Законодательство сибирской реформы 1822 г. в экономической политике самодержавия // Хозяйственное освоение Сибири в XIX – нач. XX в. Иркутск, 1991. С. 25-34.

## References

- Andrievich V.K. Siberia in the XIX century. St. Petersburg, 1889. Part 1. (The period from the death of Catherine II to 1806). 298 p. (In Russ)
- Vagin V.I. Historical information about the activities of Count M.M. Speransky in Siberia. St. Petersburg, vol. 1, 1872. 801 p.; Vol. 2, 1872. 752 p. (In Russ)
- Prutchenko S. Siberian suburbs. Regional institutions associated with the Siberian Institution of 1822, in the system of the administration of the Russian state. Historical and legal essay. St. Petersburg, 1899. 407 p. (In Russ)
- Krivenko V.S. Collection of brief information about government agencies. St. Petersburg, 1888. p. 324 p. (In Russ)
- Vigel F. Notes. M., 1892. Part 2. 240 p. (In Russ)
- Gudoshnikov M. Siberia. Historical anthology. Irkutsk, 1932. 243 p.
- Readings of the Society of History and Antiquities of Russia. St. Petersburg., 1859. Book 3. 720 p. (In Russ)
- Krasniakov N.I. Theoretical and methodological approaches to the study of the regional policy of the Russian Empire in Siberia (XVII – XIX centuries) / Teoriya, metodologiya i metodika izucheniya i prepodavaniya istoriko-yuridicheskikh nauk. Ural'skie istoriko-pravovye chteniya (Vserossiiskaya nauchnaya konferentsiya). Tret'ya sessiya, 18-19 maya 2003 g. Doklady i soobshcheniya. Vypusk 1. Yekaterinburg: UrAGS, UrGUA, 2003. pp. 67-71. (In Russ)
- Morozov V.I. State-legal views of M.M. Speransky. St. Petersburg., 1999. 236 p.
- Remnev A.V. Management of Siberia and the Far East in the XIX – early XX centuries. Omsk, 1991. 88 p. (In Russ)
- Okun S. I. Siberian Committee // Arkhivnoe delo. 1936. No. 1 (38). B.s.
- Kodan S.V. Legislation of the Siberian reform of 1822 in the economic policy of the autocracy // Khozyaistvennoe osvoenie Sibiri v XIX – nach. XX v. Irkutsk, 1991. pp. 25-34. (In Russ)