

ББК 63.3(2)531

Л.М. Дамешек

Нормативные акты как источник изучения политики имперского регионализма (на материалах Сибири XIX – начала XX в.)

Ключевые слова: нормативные акты, сибирский регионализм, территориальное управление.

Key words: Normative acts, Siberian regionalism, territorial administration.

Территория Российского государства складывалась на протяжении длительного времени. Процесс «оценки протяжения границ» завершился во второй половине XIX в., когда окончательно устанавливаются границы империи. К осени 1917 г. российская монархия представляла собой унитарное централизованное государство, единство которого обеспечивалось и олицетворялось императором. На практике же Россия являла собой конгломерат административных единиц, неравнозначных по экономическому и политическому развитию, неоднородных по этническому и конфессиональному составу населения.

Региональные особенности управления этими территориями вырабатывались по мере вхождения их в состав России, что находило непосредственное выражение прежде всего в российском законодательстве – исключительно важном источнике изучения имперской политики на окраинах государства. Абсолютное большинство нормативных источников опубликовано в собраниях законов Российской империи, сводах законов и ряде специальных изданий. Однако западным окраинам империи – Финляндии и Польше – в собраниях законов отведено немного места. Примерно то же самое можно сказать и о Кавказе.

В то же время в Полном собрании законов Российской империи (ПСЗ) содержится значительное количество нормативных актов, отражающих выработку и эволюцию правительственной политики в отношении восточных окраин России – прежде всего Сибири. Сплошное обследование материалов ПСЗ за период с 1762 по 1852 г. позволило выявить около 600 законодательных актов, относящихся к этому региону. Как правило, это законы, регламентирующие организацию системы местного управления, правовое положение сословий, аграрное, налоговое законодательство и др.

Изучение содержательной стороны выявленных нормативных актов свидетельствует о том, что больше всего внимания власти уделяли вопросам административного устройства, организации управления и государственной службе – им посвящено около половины выявленных законов. В этом смысле пик законодательской активности правительства приходится на 20–30-е гг., что следует связывать со стремлением

Николая I регламентировать все стороны жизни империи.

Однако свое концентрированное выражение в Сибири политика имперского регионализма нашла в Учреждении для управления Сибирских губерний 1822 г., коренным образом изменившем административно-территориальное устройство и управление этой окраины, а также в Обозрении главных оснований местного управления Сибири), опубликованном «по высочайшему повелению в 1840 г. [1, т. 38, №29125–29134]. В нем дается характеристика «гражданского» управления региона до реформ 1822 г. и излагаются «главные начала», на которых учреждалась система управления этого края в соответствии с преобразованиями М.М. Сперанского.

Комплекс законов 1822 г. вошедший в литературу вопроса под названием «сибирского учреждения» или «сибирских реформ» 1822 г., является по-своему уникальным памятником законодательного творчества в империи. Итоговый пакет документов в окончательном виде включает в себя 10 законопроектов, состоящих из 4019 параграфов, и отличается исключительно высоким для своего времени качеством проработки правового материала. Мотивы, характерные для политики имперского регионализма, наиболее отчетливо проявились в двух документах этого уникального законодательного комплекса – Учреждении для управления Сибирских губерний и Уставе об управлении инородцев. «Сибирское учреждение» – это не просто территориальная привязка юридических норм империи к определенной территории, а концентрированное выражение политики государства применительно к данному региону. Вот почему в обоих законах нашли отражение принципы формирования регионального государственного устройства как на общеимперском, местном, так и на обычно-правовом уровнях. Об этом свидетельствует не только внутренняя структура документов, но и название, и содержание конкретных статей этих законов.

Статьи содержат такие важные с точки зрения юриспруденции понятия, как «территория», «законодательство», «управление», «устройство», «сословие». Неслучайно уже первые статьи «сибирского учреждения» содержат определение географических рамок Западной и Восточной Сибири, характеристику различных уровней управления регионом [1, т. 38, №29125, §18]. В Уставе об управлении инородцев прежде всего даются: юридическое и экономическое

обоснование необходимости введения нового сословия в России – «сибирских инородцев», разделения их на разряды – оседлых, кочевых и бродячих, определяются права и обязанности каждого из разрядов [1, т. 38, №29126, §1–4].

Необходимо подчеркнуть, что Сибирское законодательство 1822 г. несло в себе черты как прагматизма, так и толерантности. Оно было призвано не только теснее увязать окраинные территории с историческим ядром государства, но и обеспечить внешнюю и внутреннюю безопасность этих территорий, их социальную стабильность в рамках империи. Иными словами, при разработке отмеченных нормативных актов приоритет отдавался решению геополитических задач при одновременном стремлении законодателя интегрировать региональную систему управления в общегосударственные механизмы власти.

Компаративный анализ нормативных актов империи по управлению окраинными территориями позволяет утверждать, что региональное законодательство не только не нарушало государственное устройство России, но, наоборот, дополняло и корректировало его в соответствии со сложными внутри- и внешнеполитическими задачами, стоящими перед многонациональным государством. Отдельно следует выделить комплекс нормативных актов, отражающих изменения в системе сибирского управления и административно-территориального устройства, осуществленные после реформы 1822 г. [2, т. 26, №24811]. Эти документы, характеризующие развитие нормативной базы на протяжении второй четверти XIX в., дают возможность проследить эволюцию правительственного взгляда на проблемы организации управления и административного устройства Сибири уже после М.М. Сперанского.

Можно провести сопоставление между начальными замыслами реформатора и судьбой его преобразований в проектах последователей. Нормативные акты, отражающие наиболее важные изменения в подходе центра по выстраиванию взаимоотношений с губерниями Азиатской России в пореформенный период, представлены особенно подробно. Это объясняется активизацией политики империи в Азиатско-Тихоокеанском регионе и возрастанием значения Сибири в решении стратегических экономических и социально-политических задач государственной политики во второй половине XIX и начале XX в.

В области административной обращают на себя внимание законы об образовании, а затем и закрытии особых комитетов по управлению краем – первого [1, т. 37, №287064; 2, т. 13, №19867], второго [2, т. 27, №26178; т. 39, №41631], Сибирского комитетов, комитета Сибирской железной дороги, а также об изменении схемы административного устройства региона [3, т. 2, №886, т. 4, №2524; т. 7, №4517]. Эти документы определяли задачи, стоящие перед новы-

ми центральными органами, объем их компетенции, механизм обсуждения дел и персональный состав. Законодательные акты, разработанные особыми органами управления, позволяют определить основные направления их деятельности, соотнести фактические занятия данных органов с формальными задачами, поставленными перед ними. Наконец, распоряжения, прекращавшие работу означенных учреждений, в известной степени отражают официальную точку зрения на результаты работы особых органов управления Сибирью. Стоит обратить внимание и на то обстоятельство, что распоряжения о роспуске обычно предусматривали передачу дел упраздняемого органа какому-либо из действующих ведомств. Статус «право преемника» служит косвенным показателем значимости ликвидируемого учреждения. Необходимо отметить еще одну особенность этих законодательных актов – они были приняты на протяжении весьма значительного хронологического отрезка времени – почти в 80 лет – и в известной степени отражают эволюцию правительственного взгляда на задачи организации управления краем.

О стремлении самодержавия выработать единую унифицированную модель управления окраинами в эпоху контрреформ и отказаться от всякой «региональной» специфики свидетельствуют законы, принятые в конце XIX в. Среди них следует отметить закон от 8 июня 1898 г., известный под названием «Временное положение о крестьянских начальниках», действие которого распространялось на Тобольскую, Томскую, Енисейскую, Иркутскую губернии, а с 1901 г. и на Забайкальскую область [3, т. 18, №15503]. В своей основе этот закон имел известное положение от 12 июня 1889 г., вводившее на территории Европейской России институт земских начальников [4, с. 401–411].

Таким образом, уже изначально идеология нового регионального закона была пронизана стремлением имперской власти поставить под жесткий контроль жизнь всего сельского населения края. На практике принцип обеспечения единства государства посредством сильной региональной политики трансформировался и приобретал новые черты – достижения этого же единства, но уже принципиально иными средствами – путем создания унифицированной модели управления в центре и на местах. Явные имперские мотивы прослеживаются в серии законодательных актов, относящихся к землеустройству и налогообложению крестьян и аборигенов Сибири [3, т. 16, №12998; т. 18, отд. 1, №15539], в стремлении правительства насадить в крае частное помещичье землевладение [3, т. 21, отд. 1, №20338]. Законы о переселении начала XX в., вошедшие в литературу под названием Столыпинской аграрной реформы и породившие массовые крестьянские миграции на восток [5], несмотря на свое несомненное, с нашей точки зрения, буржуазное содержание, в политическом пла-

не преследовали цель – создание «империи русских», усиления единства огромного многонационального государства. Среди нормативных материалов, характеризующих важнейшие политические институты империи изучаемого периода и имеющих самое непосредственное отношение к проблеме внутренней политики, следует отметить Общий наказ губернаторам 1837 г. и Общую инструкцию генерал-губернаторам 1853 г. [2, т. 28, №27293]. Эти документы не только надолго определили структуру местных органов управления, но прежде всего круг их должностных

полномочий и обязанностей. Сопоставление «наказа» и «инструкции» позволяет более отчетливо представить разницу между существующими на окраинах уровнями управления, политическим характером власти генерал-губернатора и хозяйственными заботами гражданских губернаторов. Таковы основные нормативные материалы, позволяющие судить о политике самодержавия в Сибири. Их компаративный анализ свидетельствует о том, что в России существовало не только общегосударственное, но и территориально-законодательное устройство.

Библиографический список

1. Полный свод законов Российской империи : в 45 т. – 1-е изд. – СПб., 1830.
2. Полный свод законов Российской империи : в 55 т. – 2-е изд. – СПб., 1831–1884.
3. Полный свод законов Российской империи : в 33 т. – 3-е изд. – СПб., 1885–1916.
4. Зайончковский, П.А. Российское самодержавие в конце XIX столетия (политическая реакция 80-х–90-х гг.) / П.А. Зайончковский. – М., 1970.
5. Тюкавкин, В.Г. Великорусское крестьянство и Столыпинская аграрная реформа / В.Г. Тюкавкин. – М., 2001.