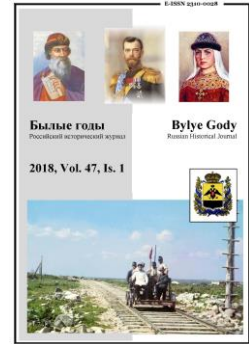


Copyright © 2018 by Academic Publishing House Researcher s.r.o.
Copyright © 2018 by Sochi State University



Published in the Slovak Republic
Co-published in the Russian Federation
Bylye Gody
Has been issued since 2006.

E-ISSN: 2310-0028
Vol. 47. Is. 1. pp. 242-250. 2018
DOI: 10.13187/bg.2018.1.242
Journal homepage: <http://bg.sutr.ru/>



Projects for the Administrative Transformation of Military Governors in the Trans-Baikal Transborder Area (second half of the XIX century)

Olga A. Malygina^{a,*}, Roman A. Evtehov^a

^a Buryat State University, Russian Federation

Abstract

The article is devoted to an attempt to modernize the administrative apparatus of Trans-Baikal transborder area in the second half of the XIX century. The government turns for help to the local authorities to create an «ideal» model of governance outskirts. There are many significant contradictions negatively affecting to the development of administrative institutions. All this is confirmed by historical sources are found in central and regional archives, many of which are introduced into scientific circulation for the first time Particular attention is paid to the personal views of the military governors of the Trans-Baikal region, thanks to which the neglect in office work, major riots and the weakening of power were revealed. The study allowed to conclude that the Imperial policy of this territory had specific differences and required significant legislative revision of the administrative institutions and the General control circuits.

Keywords: transborder area, imperial institutions, Trans-Baikal region, military governors, government, administration, order, legislation, power.

1. Введение

Забайкальский регион в системе имперского управления формировался как огромная восточная периферия. Выполняя роль транзитного коридора для продвижения русских на Амур, в условиях трансграничного расположения, Забайкалье отличалось от прочих Сибирских областей. Это отмечалось, в том числе в характере административных нововведений, внедрявшихся в Забайкалье со значительным опозданием и часто в усеченном виде. В результате политика формирования административных институтов Забайкалья и общих схем его управления на протяжении всего имперского периода имела ряд значительных отличий. Это обусловлено социально-экономическими причинами, которые являлись результатом освоения и переселенческой политики царского правительства. Сибирские территории не могли сразу быть приравнены к западным областям и требовали особого управления. В дальнейшем с усложнением законодательной системы, появился ряд серьезных противоречий негативно сказавшихся на властных структурах, которые перестали эффективно отвечать на требования времени.

2. Материалы и методы

Источниками для статьи стала официальная переписка должностных лиц из фондов Российского государственного исторического архива (г. Санкт-Петербург), Государственного архива Иркутской области (г. Иркутск), Государственного архива Забайкальского края (г. Чита). В архивных материалах отражены основные проблемы «упрощенного» административного устройства Забайкалья. Попытки военных губернаторов донести до имперской власти способы решения местных проблем.

В основу написания статьи был положен принцип историзма, в соответствии с которым материал по управлению Забайкальем был изложен в определенной исторической

* Corresponding author

E-mail addresses: kirienko-o@mail.ru (O.A. Malygina), romachka1818@rambler.ru (R.A. Evtehov)

последовательности. Использован метод *научной объективности*, который позволил выявить архивные материалы и проанализировать их достоверность для рассмотрения административно-управленческих проблемы в трансграничном регионе в конкретных исторических реалиях. Одновременно в работе применялись *проблемно-хронологический* и *историко-сравнительный методы* давшие возможность определить общие и специфические черты функционирования управления Забайкальской областью и внутренними губерниями Российской империей. Использован так же *микро-исторический метод*, позволивший изучить частные явления в управлении Забайкальем, для выявления господствующих представлений и тенденции в целом в имперской системе управления Россией в XIX в.

3. Обсуждение

Управление восточными окраинами Российской империи достаточно хорошо рассмотрен в отдельных аспектах управления. Наиболее значимыми являются труды А.В. Ремнева, Л.М. Дамешка (Ремнев, 2004: 5; Дамешек и др., 2017: 20). В работах достаточно подробно изучены вопросы формирования административных институтов, процессы взаимодействия центральной и региональной власти.

В монографии Н.П. Матхановой (Матханова, 2004: 33) представлен губернаторский корпус в системе управления восточными окраинами в конце XIX – начале XX вв., автор дает оценку высшей власти Восточной Сибири: возрастные, имущественные и сословные критерии его формирования, социально-психологический облик, нравственные ориентиры и личные подходы в управленческой деятельности. В данном исследовании с позиций социальной стратификации представлены характеристики и нескольких военных губернаторов Забайкальской области – П.И. Запольского, М.С. Корсакова, Е.М. Жуковского и Н.П. Дитмара. Однако автор не ставил своей задачей анализ имперской политики в забайкальском «преломлении».

В настоящее время в различных регионах стал активно проявляться интерес ученых к фигуре военного губернатора. Так в исследовании Х.М. Доного, Г.М. Гусейнова (Доного, Гусейнова, 2017: 33) представлена оценка роли военных губернаторов в управлении Дагестанской областью. Константинова Т.А. дает в своих трудах характеристику военным губернаторам Забайкальской области (Константинова, 2016: 31; Константинова, 2016: 23). Однако вопрос деятельности военных губернаторов (Semyonova, 2016: 90) в Забайкальском трансграничье на сегодняшний день ограничивается фрагментарными сведениями. С учетом серьезного пересмотра геополитического положения Забайкальского трансграничья вопросы административного преобразования данного региона приобретают особую значимость.

4. Результаты

Вторая половина XIX века была ознаменована в Российской империи перестройкой всей системы управления. В связи с этим происходит постепенное обновление законодательной основы функционирования административно-территориальных институтов. Правительство неизменно искало совершенную форму, и к середине XIX века как казалось, почти удалось создать оптимальную модель управления окраинами. Такой моделью было сосредоточение всех основных властных полномочий в комплексе с военными функциями в лице управляющего губернией-областью – военного губернатора. Однако к концу XIX – началу XX вв. неэффективность этой схемы управления стала очевидна даже самим «начальникам края».

Причины необходимости особого устройства для региона обусловлены не только естественным отставанием региона в развитии управленческих институтов, но и трансграничностью расположения (Паликова, 2014: 11; Паликова, 2014: 86). Торгово-дипломатические отношения с «Великим драконом» (Китаем) (Tsyrempilov, 2012: 245; Tsyrempilov, 2015: 3), необходимость пресечения контрабанды в условиях установленного плацдарма для ссылки и каторги вынуждала имперское правительство особо обсуждать устройство области. Попытки сформировать самостоятельный институт управления в Забайкалье были предприняты ещё в XVIII веке. Так, Иркутский губернатор А.И. Бриль еще в 1768 г. предложил создать отдельную Удинскую провинцию, объединявшую все Забайкальские земли с центром в г. Удинске. Ежегодно в течение длительного времени Забайкалье было полностью заблокировано для коммуникации, что совершенно недопустимо для трансграничного региона, места ссылки и каторги, которым регион постепенно становился. Впервые Забайкалье было осознано как единое территориальное образование. Создание Удинской провинции произошло только в 1775 г., во главе нового административно-территориального образования был поставлен воевода (Евтехов, Малыгина, 2016: 22; Малыгина, Евтехов, 2016: 141). Ведению воеводы и его провинциальной канцелярии были вручены все основные задачи регионального управления, в том числе суд. Казус заключался в том, что законодательство Российской империи ко времени создания провинции уже разделило фактическую исполнительную и судебную власти. Институт провинциальных воевод на момент внедрения уже значительно устарел, о чем лишний раз свидетельствует тот факт, что провинция от создания до упразднения не просуществовала и десяти лет.

К началу XIX в. политическая ситуация в азиатской части страны вновь потребовала серьезного пересмотра в системе управления Забайкальем. О мерах улучшения управления Восточной Сибирью

заговорили в 30-е гг. XIX в. Генерал-губернатор С.Б. Броневский представил в Комитете министров проект, в котором сделал акцент на трудности в управлении Иркутской губернией протяженностью в семь тысяч верст. Особое внимание он уделил территории за Байкалом, отмечая, что «эта страна, отличная по климату, почве и роду обитателей, самую природой отторгнута от материка губернии Байкалом и горами Байкальскими, удобными для сообщения только три с небольшим месяца в году, когда Байкал покрывается льдом». Предполагалось из округов Верхнеудинского и Нерчинского с Троицкосавским пограничным управлением образовать особую область под названием Нерчинской, возглавляемую областным начальником, имеющим полные права гражданского губернатора. Пограничные отношения с китайским населением должны были остаться в ведении иркутского губернатора, однако управление границей и стражей предлагалось отнести к обязанностям Нерчинского областного начальника. С.Б. Броневский высказал мнение, что со временем серьезное развитие получит торговля с Китаем (РГИА. Ф. 797. Оп. 8. Д. 23763. Л. 3-4). Проект получил одобрение имперского правительства, но пришедший на смену С.Б. Броневскому новый генерал-губернатор В.Я. Руперт отказался от дальнейших преобразований.

Трансформация административно-территориальных институтов Восточной Сибири произойдет к середине XIX в. и будет связана с учреждением Забайкальской и Якутской областей. Этому предшествовала кропотливая и длительная работа не одного поколения высшей администрации края. Во второй половине XIX века генерал-губернатору Н.Н. Муравьеву удалось убедить правительство в острой необходимости создания на этой территории самостоятельной административной единицы. Образование Забайкальской области в 1851 г. стало результатом реализации своего рода государственного проекта, вызванного к жизни геополитическим влиянием, которое резко актуализировало историческую необходимость присоединения Приамурья (Мерцалов, 2008: 29). И хотя цель образования области за Байкалом было определена как надзор «за правильным и успешным действием всех местных ей установлений» (ПСЗРИ. Собр. II. 1851. Т. XXVI. № 25 394), с самого начала было ясно, что основная функция вновь образованной области – военно-стратегическая. Еще одним не маловажным фактором стало то, что при образовании Забайкальской области в ней была введена упрощенная система управления. Административный аппарат области составили военный губернатор (он же являлся наказным атаманом Забайкальского казачьего войска) и областное правление, канцелярия губернатора, областной прокурор, землемер и инспектор по медицинской части. Областное правление исполняло роль высшей исполнительной власти в Забайкалье, подчинявшейся непосредственно генерал-губернатору и Главному управлению Восточной Сибири (Malygina et al., 2016: 1110). Начальники отделений увольнялись и назначались по их представлениям. Присутствие областного правления составляли старший советник в качестве председателя, два советника и ассессор. Все дела в общей канцелярии военного губернатора и областном правлении распределялись между тремя отделениями (ПСЗРИ. Собр. II. 1851. Т. XXVI. № 25 394). Состав забайкальского областного правления был следующий: вице-губернатор, старший советник, 3 советника и ассессор; советники заведовали отделениями областного правления, управляли в качестве начальников отделений, канцелярией губернатора и они же были членами общего присутствия (губернаторского совета) (ГАИО. Ф. 24. Оп. 10. Д. 219. Л. 79). Это привело впоследствии к серьезному нарушению коллегиальности управления.

При такой излишне упрощенной форме управления в Забайкальском областном правлении вскоре обнаружилась крайняя запущенность делопроизводства: в первом же отчете военного губернатора области П.И. Запольского появилась запись о «неудовлетворительном административном и канцелярском порядке», но сразу же им было отмечено, что это связано это с «не укомплектованностью канцелярии и недостатком чиновников» (РГИА. Ф. 1265. Оп. 1. Д. 87. Л. 88).

Особое мнение об упрощенной системе управления имел военный губернатор Забайкальской области М.С. Корсаков, вступивший в должность в августе 1855 г. В своих первых отчетах он осторожно намекал на отсутствие «особых замечательных успехов в присутственных местах», но сразу же отмечал, что медлительности и остановки делопроизводства в регионе не было. Слабой стороной управления области военный губернатор считал, «недостаток лиц способных к службе», но в черновом варианте отчета это фраза была зачеркнута. В окончательную версию отчета вставили фразу об ограниченности средств в управлении и об отсутствии у нее собственных помещений (ГАЗК. Ф. 1(о). Оп. 1. Д. 346. Л. 383-383об.). По поводу «усеченной» формы управления в Забайкалье М.С. Корсаков написав в отчете за 1860 г. следующее: «Управляя Забайкальской областью, я имел случай убедиться в преимуществах упрощенного управления, ибо, не говоря о сокращении расхода казны, оно сопряжено еще со значительным ускорением и уменьшением переписки» (Ремнев, 2004: 186). Однако его преемники были с ним категорически не согласны: начиная с 1870-х гг. в губернаторских отчетах все чаще встает вопрос об административном переустройстве области.

26 июня 1870 г. министр внутренних дел отправил распоряжение генерал-губернатору Восточной Сибири М.С. Корсакову доставить в комиссию соображения о неудобствах действующих порядков местной администрации, в особенности со времени издания утвержденных 6 декабря 1856 г. штатов губернских управлений в Сибири и утвержденных 22 июня 1866 г. положения комитета министров о пределах губернаторской власти (ГАИО. Ф. 24. Оп. 10. Д. 219. Л. 79). Циркулярное

предписание поступило военному губернатору Забайкальской области Н.П. Дитмару. Он уточнил, что прежде чем входить в изучение действующего губернского управления Забайкальской области нужно указать, что «до нее еще не коснулись те реформы, которые введены во внутренних губерниях России, суд производится еще прежним порядком, земством управляет губернское начальство, управление городское так же состоит в непосредственном ведении этого начальства и производится прежним порядком» (ГАИО. Ф. 24. Оп. 10. Д. 219. Л. 80). Фактически представленный доклад будет свидетельствовать, о неудобствах, возникших с момента образования области в 1851 г.

Доклад Н.П. Дитмара получился обстоятельный и детальный. Он отметил, что в Забайкальской области по-прежнему управление производится тем же порядком, какой установлен в прочих сибирских губерниях, поэтому лица, при рассмотрении и решении одного дела, участвуют и на местном уровне и высшей инстанции (ГАИО. Ф. 24. Оп. 10. Д. 219. Л. 80). Так, например, на действие полицейского управления подана жалоба в областное правление, и оно решило дело не в пользу истца. Недовольный решением обращается к губернатору, который передает дело в общее присутствие областного управления, где дело рассматривается теми же лицами, которые решили его не в пользу истца. Между тем как в сибирских губерниях подобное дело рассматривалось бы несколькими лицами: а именно в губернском правлении, в общем губернском управлении и наконец, в губернском совете, где учувствуют председатели губернаторских присутственных мест. В свете этого, он считал, что, во-первых, необходимо было не подвергать дело новому рассмотрению, а переносить на рассмотрение высшей инстанции (в случае с Забайкальской областью это Главное управление Восточной Сибири). Во-вторых разделить работу между ведомствами, так чтобы председатель и два советника рассматривали вопросы по делам губернского правления, а два советника рассматривали бы только дела казенных палат, в общее присутствие привлекались бы только вице-губернатор, областной прокурор, старший советник и советник того отделения по которому рассматривается дело.

Следующий момент, который, по мнению Н.П. Дитмара, должен был подвергнуться реформированию, учреждение в Забайкалье почтового, народного просвещения и акцизного управлений (ГАИО. Ф. 24. Оп. 10. Д. 219. Л. 80). Отделение эти существовали в области, но являлись независимыми от военного губернатора, и ему приходилось по любому случаю обращаться в губернский Иркутск, что в свою очередь не всегда было удобно губернатору. Для управления частью врачебной в области был учрежден инспектор медицинской части, это признавалось неудобными и предлагалось образовать по примеру европейской России врачебное отделение, о чем он уже неоднократно сообщал руководству.

В своем докладе губернатор затронул вопрос о ведении судебных дел, которые велись в Забайкальском окружном суде, по делам исковым и тяжбым составлявшим первую степень суда, по делам же уголовным, составлявшим вторую степень суда. В г. Верхнеудинске, Нерчинске и Троицкосавске существовали городские ратуши, которые составляли между мещанами и купцами по делам исковым, тяжбым и уголовным суд первой степени (ГАИО. Ф. 24. Оп. 10. Д. 219. Л. 80об.). Кроме того все полицейские учреждения области имели право суда по мало важным проступкам. Отношения губернатора и областного правления к части судебной, которая существовала на прежних порядках, заключалась в рассмотрении приговоров судебных мест, жалоб на медленность и неправильность рассмотрения, и общее наблюдение за скорейшим окончанием дел и правильным их производством. Это аспект управления, по мнению военного губернатора, можно было бы изъять из ведения забайкальского областного правления в нотариальной части, передав ее в ведение министерства юстиции.

Хозяйство городов области ведалось городскими ратушами и словесными судами, нового городского положения еще не было введено, а участие в общественных собраниях принимали только лица городских сословий. Вмешательство администрации ограничивалось утверждением росписей и наблюдением за правильностью расходов назначаемых по ним сумм, поступлением дохода, за правильным производством дел, утверждением общественных приговоров и публичных торгов, изысканием средств увеличения городского дохода. Введение в городах нового городского положения, по мнению Н.П. Дитмара, было крайне необходимо, так как при реальном порядке обыватели не только неохотно принимали участие в общественных делах, но чаще избегали этого в надежде что начальство, при недостатках общественных постарается за них изыскать средства.

Особое отношения к горному управлению выражалось в ограничении полномочий «начальника» области определенными рамками. Он мог заниматься ревизией сумм, требовать сведений о ценах на припасы, наблюдать за исправным содержанием дорог, больниц, училищ (ГАИО. Ф. 24. Оп. 10. Д. 219. Л. 81). Какие-либо другие мероприятия и действия в этой части области проводить он не имел права. Не подведомственны военному губернатору и ревизия сумм Забайкальской области, которая производилась в Иркутске в контрольной палате. По этой причине, властные полномочия высшего руководства региона постоянно наталкивались на серьезные проблемы.

В циркулярном предписании требовалось предоставить от военного губернатора сведения о недостатках полицейских учреждений. Н.П. Дитмар отмечал, что занятия чинов земской полиции многочисленные и многосторонние, они производят обязанности судебных следователей, суд, исполняют приговоры по делам уголовными и гражданским, как свои собственные, так и других

судебных мест, на их обязанностях лежат наблюдение за исправлением дорог, переправ, мостов, общественного спокойствия, безопасности, взыскания разных недоимок и т.д. Сверх этого один Нерчинский исправник и заседатель Верхнеудинского округа исполняют все обязанности мировых посредников. Кроме всех вообще дел на обязанности окружных исправников возлагаются обязанности председателей общего присутствия, окружного о тюрьмах попечительских комитетов, народного здоровья и оспенного. Многосложность занятий, медленность в делопроизводстве делала невозможным исполнять все предписанное законом, но при таком положении Забайкальской области, не имеющей еще никаких новых преобразований, он понимал, что снять с полиции какие либо обязанности не представляется возможным (ГАИО. Ф. 24. Оп. 10. Д. 219. Л. 82). Было предложено хотя бы, усилить состав полиции и увеличить её содержание, возвысить в классах должности и уменьшить срок службы или учредить особые преимущества, и кроме того для производства следственных дел назначить особых чиновников «судебных следователей» при этом многократно сократив функции общей полиции и её руководства.

Также, по мнению Н.П. Дитмара, в полицейских управлениях порядок решения дел должен был быть коллегиальным, но в Забайкальской области во многих случаях журнал пишется, рассматривается и решается одним человеком. Например, исправник вне места пребывания полицейского управления и на месте один помощник, он составляет все присутствие и решает дела не редко им же самим и производимые, следовательно, коллегиального состава нет, поэтому лучше бы было отменить этот порядок рассмотрения дел и исполнять дела прямо от лица начальника округа, это тем более возможно, что власть на окончательное и безапелляционное решение дел уголовных и гражданских очень ограничено, так же полезно было бы как для полиции и суда, представить первой постановлять определение по делам о происшествиях, где нет виновных и судить некого, как это уже допущено в некоторых местностях России на основании устава о сокращенном судопроизводстве (ГАИО. Ф. 24. Оп. 10. Д. 219. Л. 82 об.).

Единственное, что, по мнению Н.П. Дитмара, не представляет никаких неудобств в отношении губернатора к правительственным учреждениям других ведомств, а именно военного, то, что в лице губернатора Забайкальской области соединены должности наказного атамана казачьего войска и начальника местных войск. Если же решаемый вопрос находился не в пределах власти губернатора, то его можно было возложить на должность атамана или военного начальника.

Рассмотренный нами доклад, свидетельствует о значительных системных проблемах существовавшей схемы управления трансграничным Забайкальским регионом. Губернатор поставил перед высшей имперской властью неразрешенные на местах вопросы. Однако фактически никаких ответных мер со стороны имперского правительства принято не было. И со временем в годовых отчетах военных губернаторов все чаще появлялись сообщения о не рациональности такой системы в приграничном регионе.

Так в отчете за 1874 г. военный губернатор И.К. Педашенко писал: «Областное правление оказывается совершенно недостаточным для Забайкальского края, имеющего более населения, чем Иркутская и Енисейская губернии. Медленность и упущение в окружных полицейских управлениях происходит вследствие несоразмерного и вообще неправильного распределения округов, недостаточности штатов некоторых округов. Вообще область во многом не устроена и требует значительных преобразований. Для приведения области в должное устройство необходимо: 1. Преобразование области в губернию, с устройством всех губернских учреждений. Изменить распределение области на округа, причем для избежания новых расходов признается возможным из существующих восьми округов два упразднить; с обращением остающихся сумм на необходимое усиления состава и средств, предполагаемых шести округов» (ГАЗК. Ф. 1(о). Оп. 1. Д. 1339. Л. 50б.-60б.). В отчете за 1878 г. он опять обращает внимание на необходимость преобразования области в губернию с созданием всех необходимых губернских учреждений (ГАЗК. Ф. 1(о). Оп. 1. Д. 1611. Л. 4 об.- 5). По-видимому, у императора не сложилось определенного мнения на этот счет: оставляя на многих других предложениях свои резолюции, на предложения о реорганизации управления областью он не реагировал (ГАЗК. Ф. 1(о). Оп. 1. Д. 1339. Л. 71-74.).

Весь конец XIX века в документах «начальников» области все чаще и чаще появляются предложения о «преобразование области в губернию, с устройством всех губернских учреждений», что, по мнению военных губернаторов, нужно в первую очередь, для «приведения области в должное устройство» (ГАЗК. Ф. 1(о). Оп. 1. Д. 1339. Л. 10). Но власть в первую очередь в силу финансовых затруднений отложит мероприятия по реорганизации областного управления в Забайкалье. Кроме того, с точки зрения имперского правительства, институт губернаторства в достаточной мере справлялся с основной задачей Забайкальского региона – охраной казенных интересов (в первую очередь династийных, которые выражались в приносящих прибыль напрямую императорскому дому прибылей – горных заводах), изоляции ссыльных, доставлении налогов и маркировании региона как принадлежащего Российской империи.

В 1885 г. военный губернатор Забайкальской области Я.Ф. Барабаш, вновь попытался решить административную проблему управления в регионе. Он подаст представления об учреждении в области казенной палаты. И очень подробно распишет проблемы коснувшиеся региона из-за «упрощенной» формы правления (РГИА. Ф. 573. Оп. 6. Д. 7659. Л. 30). Первое, что он отметил, что

каких-либо изменений за весь период с момента учреждения области не произошло. Рациональность подобного управления объяснялась на первых этапах создания области по незначительному числу населения 325 тыс. душ обоего пола. К 1885 г. численность населения 520 тыс. человек, что больше чем в Иркутской и Енисейской губерниях. Кроме этого с увеличением населения развивались промышленность и торговля не существовавшие до открытия области, золотые промыслы, с присоединением Амура, транзитный путь через всю область, что прогрессивно увеличило количество работы, лежавшей на областной администрации. Между тем областное правление оставалось в том же виде, как оно было образовано в 1851 г. Последствием подобного не нормального положения высшего в области административного и финансового учреждения, прежде всего, явилась запущенность в делопроизводстве, а затем более крупные беспорядки и ослабление власти. Эти проблемы областного правления стала замечаться со времени его учреждения. Особенно они усилились с передачей в гражданское управления казачьего населения и с учреждением трех новых округов: Троицкосавского, Акшинского и Нерчинского, т.е. с 1872 г. и к 1885 г. дошла до поразительных размеров. Просительные дела исполнялись или непростительно медленно, или вовсе не исполнялись. Так, например, ходатайство сельских обществ о ссуде зерновым хлебом обсеменения полей разрешались тогда, когда настает время жатвы, по этой причине обработанные земли оставались не засеянными, в ущерб развитию сельского хозяйства и продовольственным средствам области (РГИА. Ф. 573. Оп. 6. Д. 7659. Л. 29).

Требования контроля по авансовым отпускам остаются без исполнения долгие годы. Приступить к разбору недоимок средствами настоящего состава областного правления не представляется возможным, просто физически не удастся провести ревизию выполнения повинностей населения. По этой же причине в области не имеют точной информации по численности ссыльного населения.

Ревизия областного правления проводившиеся членами Совета главного управления Восточной Сибири остаются десятки лет не рассмотренные областными советами и понятно, почему объясняет Я.Ф. Барабаш; члены областного правления (РГИА. Ф. 573. Оп. 6. Д. 7659. Л. 31) за служебные проступки ответственные пред областным советом, который состоит из тех же членов областного правления и того же прокурора, пропускавшего журнальные постановления правления т.е. фактически в Забайкальской области он является судьей самого себя. И то лишь небольшая часть упущений, которые описал военный губернатор (РГИА. Ф. 573. Оп. 6. Д. 7659. Л. 30). По мнению, военного губернатора, оставлять область с такими учреждениями категорически нельзя, это наносит ущерб интересам полумиллионного населения, уплачивающего в казну более 2 миллионов прямых и косвенных налогов и интересам самой казны.

К концу XIX в. отношение высшей власти к подобным предложениям меняется. В отчете за 1894 г. военный губернатор Е.О. Мацневский пишет, что «с увеличением народонаселения и с расширением деятельности всех учреждений, подведомственных ему, чувствуется крайняя необходимость, для своевременного выполнения обязанностей, в увеличении состава чинов областного правления и учреждений при губернаторе канцелярий по штатам прочих губерний России». На этом отчете Николай II оставил свою резолюцию: «Обратить серьезное внимание на перечисляемые пункты» (ГАЗК. Ф. 1(о). Оп. 1. Д. 3452. Л. 34, 54-54 об.). В Петербурге стали понимать, что вопрос требует безотлагательного решения. Е.О. Мацневский даже составил «проект новой области разделения», в основу которого положил полное обособление в территориальном и административном отношении гражданского населения края от казачьего» (РГИА. Ф. 1274. Оп. 1. Д. 3. Л. 235). Однако и этот проект остался не реализованным, и «усеченная» форма управления, несмотря на серьезное возрастания народонаселения и делопроизводства, оставалась до 1917 г.

5. Заключение

Запоздалое введение новых административных схем в Забайкалье обусловлено рядом социально-экономических причин, которые являлись в свою очередь результатом колонизационной и переселенческой политики царского правительства. Сибирские территории с самого начала не могли на равных выступать с западными областями, да и задач по резкому уравниванию присоединённых территорий с западными не ставилось. Основной необходимостью было создание в Забайкалье мобильного аппарата управления, для поддержания порядка и властных интересов, который в одних руках концентрировал большинство управленческих функций. Попытки создания автономного аппарата управления в Забайкалье предпринимались еще XVIII в. в виде создания за Байкалом провинции под управлением воеводы. В большей мере, этого удалось достигнуть учреждением в 1851 г. Забайкальской области во главе с военным губернатором.

Имперское правительство до 1917 г. старалось подобрать наиболее оптимальную форму управления регионом путем использования старых моделей управления, которые уже были демонтированы в европейской и западносибирских секторах империи. Однако серьезно изменение внешнеполитических позиций мировых держав, приводит смене геополитического положения данной территории. Учрежденная здесь областная система управления к середине XIX в. обнаружила массу проблем и стала вызывать достаточное количество нареканий со стороны военных губернаторов, а самое главное перестала отвечать реалиям изменившейся социально-политической и

экономической ситуации в России после 1864 г. Высшее управленческое звено начало осознавать всю не состоятельность административного устройства. Поиск путей решения этой проблемы, приводят к появлению у высшего руководства областью проектов по ее реформированию. Все они были созданы с учетом реальных условий реализации «усеченной» схемы управления Забайкальском трансграничье. Всепогоднейшие отчеты, официальная и личная переписка военных губернаторов начинается с предложений пересмотра административной системы. Тем не менее, все попытки не имели успеха, имперское правительство не стремилось изменить казавшиеся ей удачной мобильную форму правления, которая в первую очередь отвечала внешнеполитическим и «кабинетным» задачам, поставленным ей в регионе.

6. Благодарности

Работа выполнена при поддержке гранта Президента РФ для молодых российских учёных МК-8975.2016.6. «Государственные институты управления Российской империи в освоении Забайкальского трансграничья (вторая половина XVIII – начало XX вв.)».

Литература

- ГАЗК – Государственный архив Забайкальского края.
 ГАИО – Государственный архив Иркутской области.
 Дамешек и др., 2017 – Дамешек Л.М., Дамешек И.Л., Перцева Т.А. Сибирские реформы М.М. Сперанского 1822 г.: Опыт административного регулирования интересов центра и регионов. Иркутск: Иркутский гос. ун-т, 2017. 339 с.
 Доного, Гусейнов, 2017 – Доного Х.М., Гусейнов Г.М. Последний военный губернатор Дагестанской области Владимир Викторович Ермолов (К 100-летию Февральской революции 1917 года) // *Вестник Адыгейского государственного университета*. 2017. № 1 (194). С. 33-40.
 Евтехов, 2015 – Евтехов Р.А. Общие сведения о военных комендантах Верхнеудинской трансграничной крепости // *Гуманитарные исследования Внутренней Азии*. 2015. Вып. 1. С. 59-66.
 Евтехов, Малыгина, 2016 – Евтехов Р.А., Малыгина О.А. Городская полиция в системе государственных институтов управления Забайкальской областью в XVIII – начале XX века // *Вестник Пермского университета. Сер. История*. 2016. № 3 (34). С. 22-31.
 Константинова, 2016 – Константинова Т.А. «Генерал-майор Е.М. Жуковского назначить военным губернатором Забайкальской области...» // *Известия Иркутского государственного университета. Серия: История*. 2016. Т. 15. С. 31-38.
 Константинова, 2016 – Константинова Т.А. Военный губернатор Забайкальской области и Наказной атаман Забайкальского казачьего войска А.И. Кияшко: неизвестные документы // *Известия Иркутского государственного университета. Серия: История*. 2016. Т. 11. С. 23-29.
 Малыгина, Евтехов, 2016 – Малыгина О.А., Евтехов Р.А. Формирование административно-территориальных институтов в Забайкальском трансграничье в XIX в. // *Общество: философия, история, культура*. 2016. № 2-1. С. 141-145.
 Матханова, 2002 – Матханова Н.П. Высшая администрация Восточной Сибири в середине XIX века: Проблемы социальной стратификации. Новосибирск: Сибирский хронограф, 2002. 250 с.
 Мерцалов, 2008 – Мерцалов В.И. Геополитический фактор исторического развития Забайкалья и Читы (1851–1895) // *Научный вестник Байкальского государственного университета экономики и права*. 2008. № 13. С. 29.
 Паликова, 2014 – Паликова Т.В. Русско-Восточное сотрудничество во второй половине XIX – начале XX в. // *Гуманитарные исследования Внутренней Азии*. 2014. Вып. 2. С. 4-11.
 Паликова, 2015 – Паликова Т.В. Юго-Западное Забайкалье XIX – начала XX в. в условиях трансграничья // *Вестник Бурятского государственного университета*. 2015. Вып. 7. С. 86-90.
 ПСЗРИ – Полное собрание законов Российской империи.
 РГИА – Российский государственный исторический архив.
 Ремнев, 2004 – Ремнев А.В. Россия Дальнего Востока: имперская география власти XIX – нач. XX вв. Омск: Омский гос. ун-т, 2004. 550 с.
 Malygina et al., 2016 – Malygina O.A., Evtehov R.A., Palikova T.V. The formation of imperial institutes of governance in Trans-baikal transborder area : problems of development of new territories (XVIII – early XX centuries) // *Bylye Gody*. 2016. № 42 (4). pp. 1110-1117.
 Semyonova, 2016 – Semyonova N.L. Problems of reforming of the Russian Empire local government at the beginning of the 1830s // *Bylye Gody*. 2016. № 39 (1). pp. 90-96.
 Tsyrempilov, 2012 – Tsyrempilov N.V. 'Alien' lamas: Russian policy towards foreign buddhist clergy in the eighteenth to early twentieth centuries // *Inner Asia*. 2012. Nr. 14. Is. 2. pp. 245-255.
 Tsyrempilov, 2015 – Tsyrempilov N.V. Introduction // *Etudes mongoles et siberiennes, centrasiatiques et tibetaïnes*. 2015. Nr. 46. pp. 3-8.

References

- GAZK – Gosudarstvennyi arkhiv Zabaikal'skogo kraia [State Archive of the Trans-Baikal Territory].
 GAIO – Gosudarstvennyi arkhiv Irkutskoi oblasti [State Archives of the Irkutsk Region].

- PSZRI** – Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii [Complete collection of laws of the Russian Empire]
- RGIA** – Rossiiskii gosudarstvennyi istoricheskii arkhiv [Russian State Historical Archive].
- Malygina et al., 2016** – *Malygina O.A., Evtehov R.A., Palikova T.V.* (2016). The formation of imperial institutes of governance in Trans-baikal transborder area: problems of development of new territories (XVIII – early XX centuries). *Bylye Gody*. 42 (4): 1110-1117 [in Russian]
- Semyonova, 2016** – *Semyonova N.L.* (2016). Problems of reforming of the Russian Empire local government at the beginning of the 1830s. *Bylye Gody*. 39 (1): 90-96 [in Russian]
- Dameshek et al., 2017** – *Dameshek L.M., Dameshek I.L., Perceva T.A.* (2017). Sibirskie reformy M.M. Speranskogo 1822 g.: Opyt administrativnogo regulirovaniya interesov centra i regionov [Siberian reforms Speransky 1822: The experience of administrative regulation of interests of the center and regions]. Irkutsk: Irkutsk State University. 339 p. [in Russian]
- Donogo, Guseinov, 2017** – *Donogo Kh.M., Guseinov G.M.* (2017). Poslednii voennyi gubernator Dagestanskoi oblasti Vladimir Viktorovich Ermolov (K 100-letiyu Fevral'skoi revolyutsii 1917 goda) [The last military governor of the Dagestan region Vladimir Viktorovich Ermolov (To the 100th anniversary of the February Revolution of 1917)]. *Vestnik Adygeiskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 1: Regionovedenie: filosofiya, istoriya, sotsiologiya, yurisprudentsiya, politologiya, kul'turologiya*. Nr. 1 (194). pp. 33-40 [in Russian]
- Evtehov, 2015** – *Evtehov R.A.* (2015). Obshchie svedeniya o voennykh komendantakh Verkhneudinskoi transgranichnoi kreposti [General information about military commandants of the Verkhneudinsk transboundary fortress]. *Humanitarian research in Inner Asia*. Is. 1. pp. 59-66. [in Russian]
- Evtehov, Malygina, 2016** – *Evtehov R.A., Malygina O.A.* (2016). Gorodskaya politsiya v sisteme gosudarstvennykh institutov upravleniya Zabaikal'skoi oblast'yu v XVIII – nachale XX veka [City police in the system of state institutions of administration of the Trans-Baikal region in the XVIII – early XX century]. *Bulletin of Perm University. Ser. History*. Nr. 3 (34). pp. 22-31. [in Russian]
- Konstantinova, 2016** – *Konstantinova T.A.* (2016). «General-maior E.M. Zhukovskogo naznachit' voennym gubernatorom Zabaikal'skoi oblasti...» ["Major-General E.M. Zhukovsky appointed military governor of the Trans-Baikal region ..."]. *Izvestiya Irkutskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya*. T. 15. pp. 31-38. [in Russian]
- Konstantinova, 2016** – *Konstantinova T.A.* (2016). Voennyi gubernator Zabaikal'skoi oblasti i Nakaznoi ataman Zabaikal'skogo kazach'ego voiska A.I. Kiyashko: neizvestnye dokumenty [Military Governor of the Trans-Baikal Region and Nakaznoy ataman of the Trans-Baikal Cossack Army A.I. Kiyashko: unknown documents]. *Izvestiya Irkutskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya*. T. 11. pp. 23-29. [in Russian]
- Malygina, Evtehov, 2016** – *Malygina O.A., Evtehov R.A.* (2016). Formirovanie administrativno-territorial'nykh institutov v Zabaikal'skom transgranich'e v XIX v. [Formation of administrative-territorial institutes in the Trans-Baikal transboundary area in the XIX century]. *Society: philosophy, history, culture*. Nr. 2-1. pp. 141-145 [in Russian]
- Mathanova, 2002** – *Mathanova N.P.* (2002). Vysshaja administraciya Vostochnoj Sibiri v seredine XIX veka: Problemy social'noj stratifikacii [The Higher Administration of Eastern Siberia in the middle of the XIX century: Problems of social stratification]. Novosibirsk: The Siberian chronograph. 250 p. [in Russian]
- Mertsalov, 2008** – *Mertsalov V.I.* (2008). Geopoliticheskii faktor istoricheskogo razvitiya Zabaikal'ya i Chity (1851–1895) [Geopolitical Factor historical development of Trans-Baikal and Chita (1851–1895)]. *Irkutsk: Scientific Bulletin of the Baikal State University of Economics and Law*. Nr. 13. pp. 29. [in Russian]
- Remnev, 2004** – *Remnev A.V.* (2004). Rossiya Dal'nego Vostoka: imperskaya geografiya vlasti XIX – nachalo XX vv. [Russian Far East geography imperial power of XIX - beg. XX centuries]. Omsk : Omsk State University. 550 p. [in Russian]
- Palikova, 2014** – *Palikova T.V.* (2014). Russko-Vostochnoe sotrudnichestvo vo vtoroi polovine XIX – nachale XX v. [Russian-Eastern cooperation in the second half of the XIX – early XX century.]. *Humanitarian research in Inner Asia*. № 2. pp. 4-11. [in Russian]
- Palikova, 2015** – *Palikova T.V.* (2015). Yugo-Zapadnoe Zabaikal'e XIX – nachala XX v. v usloviyakh transgranich'ya [South-Western Transbaikalia XIX – early XX century in the conditions of trans-boundary]. *Bulletin of Buryat State University*. № 7. pp. 86-90. [in Russian].
- Tsyrempilov, 2012** – *Tsyrempilov N.V.* (2012). 'Alien' lamas: Russian policy towards foreign buddhist clergy in the eighteenth to early twentieth centuries. *Inner Asia*. 14(2): 245-255.
- Tsyrempilov, 2015** – *Tsyrempilov N.V.* (2015). Introduction. *Etudes mongoles et siberiennes, centrasiatiques et tibetaines*. 46: 3-8.

Проекты административных преобразования военных губернаторов в Забайкальском трансграничье (вторая половина XIX в.)

Ольга Анатольевна Малыгина ^{a, *}, Роман Артурович Евтехов ^a

^a Бурятский государственный университет, Российская Федерация

Аннотация. Статья посвящена попытке модернизации административного аппарата Забайкальского трансграничья во второй половине XIX века. Правительство, пытаясь создать «идеальную» модель управления окраинами, обращается за помощью к местной власти. На основе широкого круга исторических источников, найденных в центральных и региональных архивах, многие из которых вводятся в научный оборот впервые, озвучен ряд значительных противоречий негативно влияющих на развитие административных институтов. Особое внимание в работе уделяется личным взглядам военных губернаторов Забайкальской области, благодаря которым были выявлены запущенность в делопроизводстве, крупные беспорядки и ослабление власти. Исследование позволило сделать вывод о том, что имперская политика на данной территории имела специфические отличия, и требовало серьезного законодательного пересмотра административных институтов и общих схем управления.

Ключевые слова: трансграничье, имперские институты, Забайкалье, военные губернаторы, управление, администрация, предписание, законодательство, власть.

* Корреспондирующий автор
Адреса электронной почты: kirienko-o@mail.ru (O.A. Malygina),
romachka1818@rambler.ru (R.A. Evtchov)