
Научная статья / Research Article

УДК 94:353-057.34(47+57)"18/19"

DOI: 10.36718/2500-1825-2022-1-164-173

Екатерина Владимировна Чекаленко^{✉1},
Денис Николаевич Гергилев²

^{1,2} Сибирский федеральный университет, Красноярск, Россия

¹ ekaterinabaida@mail.ru

² turilak@yandex.ru

ПОЛНОМОЧИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ МЕСТНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА СИСТЕМУ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ВЛАСТИ

В статье рассматривается деятельность чиновников местной администрации в конце XIX – начале XX века. Целью работы является изучение полномочий служащих Енисейской губернии с 1822 по 1917 г. и их делового взаимодействия с центральными органами власти. Задачи исследований направлены на детализацию деятельности местной администрации. Объектом изучения является административно-территориальное управление Сибирью в конце XIX – начале XX в. В процессе исследования были использованы проблемно-хронологический, сравнительно-исторический условно-документоведческий методы, а также методы смежных наук: структурный, выборочный, количественный, статистический. Диалектическое понимание процесса исторического развития, принцип историзма, принцип объективизма позволили рассмотреть вопросы численности и состава Енисейской губернской администрации в конкретно-исторических условиях и связях в динамике, с выявлением тенденций развития без идеологической предвзятости. Авторы выделяют положительные стороны реформы регионального управления для представителей различных структур на уровне власти, в частности структуры Министерства внутренних дел, для сохранения доминирующей позиции в реализации региональной политики. На основе анализа архивных материалов делается вывод, что преобразования способствовали усилению власти губернатора, а слияние учреждений – сокращению работы в делопроизводстве. Что касается проблемы недостатка квалифицированных кадров в Сибири в целом и Енисейской губернии в частности, то она решалась путем предоставления служебных привилегий приезжим служащим.

© Чекаленко Е.В., Гергилев Д.Н., 2022

Социально-экономический и гуманитарный журнал Красноярского ГАУ. 2022. № 1. С. 164–173.

Socio-economic and humanitarian journal of Krasnoyarsk SAU. 2022;(1):164–173.

Ключевые слова: государственный служащий, чиновник, региональная политика, местная администрация, губернатор, Енисейская губерния, Сибирь

Для цитирования: Чекаленко Е.В., Гергилев Д.Н. Полномочия и деятельность государственных служащих местной администрации в конце XIX – начале XX века и ее влияние на систему центральной власти // Социально-экономический и гуманитарный журнал Красноярского ГАУ. 2022. № 1. С. 164–173. DOI: 10.36718/2500-1825-2022-1-164-173.

Ekaterina Vladimirovna Chekalenko^{✉1}, **Denis Nikolaevich Gergilev**²

^{1,2} Siberian Federal University, Krasnoyarsk, Russia

¹ ekaterinabaida@mail.ru

² turilak@yandex.ru

LOCAL ADMINISTRATION CIVIL SERVANTS POWERS AND ACTIVITIES IN THE LATE XIX - EARLY XX CENTURY AND ITS IMPACT ON THE CENTRAL GOVERNMENT SYSTEM

The paper deals with the activities of officials of the local administration in the late XIX – early XX century. The aim of the work is to study the powers of employees of the Yenisei Province from 1822 to 1917 and their business interaction with the central authorities. The objectives of research are aimed at detailing the activities of the local administration. The object of study is the administrative-territorial administration of Siberia in the late XIX - early XX century. In the course of the study, problem-chronological, comparative-historical conditionally documentary methods, as well as methods of related sciences were used: structural, selective, quantitative, statistical. The dialectical understanding of the process of historical development, the principle of historicism, the principle of objectivism made it possible to consider the issues of the size and composition of the Yenisei provincial administration in specific historical conditions and connections in dynamics, with the identification of development trends without ideological bias. The authors highlights the positive aspects of the regional governance reform for representatives of various structures at the government level, in particular the structure of the Ministry of Internal Affairs, in order to maintain a dominant position in the implementation of regional policy. Based on the analysis of archival materials, it is concluded that the transformations contributed to the strengthening of the power of the governor, and the merger of institutions helped to reduce the work in office work. As for the problem of the shortage of qualified personnel in Siberia as a whole and the Yenisei Province in particular, it was solved by granting official privileges to visiting employees.

Keywords: civil servant, official, regional policy, local administration, governor, Yenisei Province, Siberia

For citation: *Chekalenko E.V., Gergilev D.N.* The powers and activities of civil servants of the local administration in the late XIX – early XX century and its influence on the system of central government // Socio-economic and humanitarian journal of the Krasnoyarsk State Agrarian University. 2022. No. 1. P. 164–173. DOI: 10.36718/2500-1825-2022-1-164-173.



Введение. С ростом социальных проблем в Российской империи в конце XX – начале XXI в. укреплялась значимость чиновников местной администрации.

Работу органов местного управления контролировали такие структуры государственной власти, как император, Государственный совет, Министерство внутренних дел, Сенат, комитет министров. Решения главы губернии находились под контролем Государственного совета [1]. Однако такой надзор за местными учреждениями не гарантировал качественную работу губернатора и управляемых им организаций. Чтобы не допустить злоупотребления служебными полномочиями и неэффективного влияния высших государственных институтов на местные, был необходим центральный надзорный орган.

Актуальность данной работы заключается в восполнении пробела изучения важности чиновников местной администрации для центрального органа власти. Многие исследователи городского самоуправления Сибири считали, что местная администрация в городах должна быть самостоятельной для того, чтобы иметь право принимать решения на «местах», но при этом подчиняться государственному аппарату.

В Сибири существовала проблема нехватки кадров чиновников, поэтому императорский центр создал систему привилегий и льгот. Теперь основным мотивом для гражданской службы у сибиряков стало в первую очередь улучшение материального положения и повышение статуса. Кроме этого, служащим обещали хорошую пенсию [12].

Проблемы государственных изменений в сфере местного управления изучались отечественными научными деятелями И.М. Страховским и С.А. Корфом [5, 11]. В постреволюционной России В.С. Дякин, М.М. Шумилов и П.А. Зайчонковский освещали в своих работах влияние органов центральной власти на губернскую администрацию.

Авторы А.П. Толочко, И.А. Коновалов проанализировали работу исполнительных органов городского управления, порядок их формирования и взаимодействия с государственным аппаратом [13]. Научные деятели пришли к выводу, что органы местного самоуправления отличаются от городских форм организации, условиями и характером деятельности, подконтрольной местным административно-полицейским учреждениям.

И.А. Коновалов делает вывод о том, что местное самоуправление не могло самостоятельно принимать решения по ряду хозяйственных и административных вопросов из-за отсутствия земств в Сибири и на Северном Кавказе, на которые могли быть возложены важные полномочия в структуре управления [4].

Объект исследования – административное управление территориями Сибири конца XIX – начала XX вв.

Предмет исследования – формирование административно-территориального деления Сибири и его влияние на Российскую империю.

Цель исследования – изучение полномочий административного чиновничества Енисейской губернии с 1822 по 1917 г. и его взаимодействия с центральным органом власти.

Для исследования выбрана эпоха развития Енисейской губернии с 1822 по 1917 г., когда произошло тотальное разрушение монархии и основ управления Российской империи.

Территориальные рамки исследования – Енисейская губерния, состоящая в указанный выше период из пяти округов: Ачинский, Минусинский, Енисейский (в том числе Туруханский), Красноярский и Канский. В 1879 г. округа стали называться уездами. Весной 1914 г. к Енисейской губернии присоединилась территория Тувы, названная Урянхайским краем.

Внимание к связям и логике исторических процессов, принцип объективизма и историзма стали главными методологическими аспектами данной статьи и позволили изучить численность и состав администрации Енисейской губернии в конкретных исторических условиях, с выявлением особенностей развития.

Специальные исторические методы, использованные в работе: сравнительно-исторический, условно-документоведческий, проблемно-хронологический. Методы смежных научных областей: статистический, выборочный, количественный, структурный.

Результаты исследований и их обсуждение. В 1895 г., в начале правления Николая II, в Российской империи было решено провести реформу регионального управления. Министерство разработало проект реорганизации органов власти Енисейской губернии. В результате реформы в сибирских губерниях были учреждены правления – высшие административные органы власти, подчиняющиеся Министерству внутренних дел.

Это оптимизировало губернское управление, поскольку было упорядочено делопроизводство, заметно сокращен административный штат, ликвидирована «двойственность» управления губернского правления и совета. С точки зрения политики реформа также сыграла свою роль: произошло окончательное разрушение системы управления, чья

деятельность с 1822 г. регулировалась «Учреждением для управления Сибирских губерний» [7].

Значимость Сибирской губернской реформы подтверждает интерес, который проявили к ней всевозможные ведомства на этапе обсуждения проектов реорганизации комиссии при Министерстве внутренних дел под председательством А.Д. Горемыкина, иркутского генерал-губернатора, бывшего генерал-губернатора Восточной Сибири А.П. Игнатьева и М.С. Каханова, статс-секретаря, члена Госсовета [10].

Поскольку представители властных структур понимали значение управлений МВД для региональных правительственных задач, они старались внедрить в состав учреждений местных должностных лиц, подведомственных им. Только так они могли контролировать работу высшего органа власти и Министерства внутренних дел, имеющих влияние на политическую жизнь региона.

Это подтверждается мнением Д.Н. Гергилева: «...за все время существования Сибири в составе Российской империи было две тенденции управления: локализации и централизации, которые сменяли друг друга. Так поэтапно формировались отношения «центр-регион», где «центр» – это правительство, а «регион» – Главное управление под руководством генерал-губернатора Сибири» [2].

Реорганизация управления регионом привела к слиянию ведомств, поэтому служебная переписка стала значительно короче, что облегчило процесс решения дел. Планировалось также сокращение штата служащих и повышение жалованья должностных лиц.

В рассматриваемый период высшие должности могли занимать только представители дворянского сословия, обладающие высоким уровнем образования. Спустя время жизненный опыт и деловые качества стали играть не менее важную роль при отборе на значимые государственные посты. Так, на штаб-офицерских должностях в 10 раз увеличилось количество образованных чиновников с 1823 по 1917 г.

Административный состав кадров в Енисейской губернии обладал определенными характерными чертами. К примеру, иногда землями владели не только обладатели высших должностей, но и штаб- и обер-офицерские чиновники, хотя в рамках Российской империи число владельцев недвижимости значительно сокращалось с первой половины XIX до начала XX в. с 80,9 до 38,4 %. В Енисейской губернии недвижимостью в основном владели местные жители. У приезжих служащих существовали иные привилегии, которые улучшали их материальное состояние по сравнению с коллегами из других губерний [6].

Чиновники в Енисейскую губернию приезжали из-за Урала, с северо-западных, украинских и центральных земель. Но, начиная со второй половины XIX в., уроженцы Иркутской и Томской губерний, Красноярска и других регионов Сибири стали все чаще занимать низшие административные должности.

На местном уровне высшим должностным лицом был губернатор. Под его контролем были сбор налогов, соблюдение законов и исполнение распоряжений. Он мог издавать и личные указы, направленные на развитие подведомственной ему территории. Такие документы считались местными законами и были обязательны для исполнения. Отменить их действие мог только министр внутренних дел, но подрыв губернаторского авторитета не был интересен МВД.

Решения органов центральной власти касались всех сфер жизни губернии, и в первую очередь были направлены на губернатора. Он был посредником в процессах исполнения и корректировки решений в реальной жизни. Так, за решениями Министерства внутренних дел всегда следовало распоряжение главы губернии, в котором он детально разъяснял, кому и каким образом его следует исполнить.

Губернатор также имел право надзора за всеми местными ведомствами. Он получал отчеты об исполнении решений и распоряжений в формате рапортов, а также самостоятельно запрашивал необходимую информацию для общегубернского отчета. Еще один метод губернаторского контроля – внеплановые ревизии, которые помогали выявить проблемы в работе подотчетных организаций.

На рубеже XIX и XX в. центральные властные органы оказывали влияние на губернатора, как главного представителя местной власти, что давало отдельным регионам Российской империи возможность активного развития. Сведения от губернатора позволяли выявлять недостатки в структуре управления империей и менять политику для комфортного существования государства и его жителей.

Глава губернии регулярно встречался с императором или министром внутренних дел, устно докладывал о своей работе, просил поддержки новых проектов или кадровых изменений. Другие действия местного аппарата управления по развитию отношений с центральными органами власти носили косвенный характер. К примеру, из истории известно, что граф Д.А. Толстой, являясь главой МВД, без особого желания проводил встречи с губернаторами и начальниками областей, требовал от них краткого и емкого изложения вопросов [14].

Ежегодные отчеты, которые предоставлялись центральным органам власти местным управлением во главе с губернатором, играли важную роль в политике правительства. Они помогали определить, насколько эффективны решения, принимаемые высшими ведомствами, и как они применяются в реальной жизни.

В результате реформ большая часть общественных и хозяйственных задач была отдана в ведение городских дум и земских управ, переписка между центральными министерствами и губернаторами сузилась до вопросов правопорядка и общего надзора. Губернская власть активно взаимодействовала и с городским, и с сельским самоуправлением. Ревизии губернатора в городских и сельских управах выявляли законность и це-

лесообразность принимаемых ими решений. Губернатор мог отменить постановления этих органов власти, если в результате ревизий выявлялись нарушения.

Местной администрацией до городских и земских управ доносились все решения высших ведомств, а также контролировалось их выполнение, поскольку губернатор нес прямую ответственность перед императором и МВД за состояние дел в своем регионе.

В 1890 г. было создано Губернское по земским делам присутствие, именно через него губернатор мог контролировать работу земств. В случаях, когда начальник губернии не соглашался с каким-либо решением структур самоуправления, он мог передать этот вопрос в Губернское присутствие, в котором имел большое влияние. Губернатор также открывал и закрывал земские собрания губернии.

В свою очередь, городские и земские ведомства влияли на губернскую администрацию через ходатайства и жалобы в МВД или Правительственный сенат. Они делали это, если были не согласны с решением губернатора или Губернского присутствия [8]. Такие жалобы были довольно частым явлением. Например, в 1912 г. в Сенат была подана жалоба от представителя крестьян из 29 селений уезда Котельничского. Они ходатайствовали против решения Губернского присутствия об установлении норм оценки земель в Вятской губернии. Крестьяне вынесли требование о пересмотре постановления, потому что его не согласовали с земством и не учли особенности уезда. После выяснения всех причин, по которым возникло решение губернской администрации, Сенат рассматривал дело и выносил свое заключение. В случае с Котельничским уездом была составлена резолюция о том, что решение Губернского присутствия было отменено раньше, поэтому жалоба не нуждается в распоряжении [9]. Через взаимодействие земских и городских управ и высших органов контролировалась работа губернатора и Губернского присутствия, а их решения проверялись на предмет обоснованности и целесообразности.

Ходатайства по подведомственным делам – часто применяемый способ взаимодействия органов самоуправления с системой местной власти. Самыми распространенными были просьбы о сокращении обязательных денежных сборов и увеличении объемов финансирования. Это происходило, потому что в ведение органов местного самоуправления было передано решение хозяйственных вопросов, которые требовали больших денежных вложений. Обращения ведомств, как правило, удовлетворялись, их идеи ложились в основу реформ по улучшению жизни провинции Российской империи. Если же ходатайства содержали предложения по улучшению сфер общественной жизни, выходявших за законные рамки, они пресекались губернатором.

Активность взаимодействия систем самоуправления и местного губернского управления объяснялась тем, что у земских и городских ве-

домств было недостаточно власти для решения возложенных на них задач. Лишенные властных полномочий, органы местного самоуправления обращались за помощью и содействием к губернатору, полиции и другим органам управления.

Заключение. Таким образом, на стыке XIX и XX вв. регионы Российской империи отличались плотным и активным взаимодействием и взаимным влиянием между структурами административного управления и самоуправления.

Енисейская губерния была регионом с довольно тяжелыми климатическими условиями, удаленным от центральных территорий Российской империи, но наполненным ресурсами и населением разных национальностей и социальных слоев. Из-за этого структура ее управляющего аппарата имела определенные особенности, которые касались привилегий для государственных служащих с учетом их личных и профессиональных качеств, а также численности состава административного управления.

Реформа 1822 г. отчасти помогла осуществить в Сибири концепцию территориального и отраслевого руководства. Губернская администрация отличалась двойственностью положения губернатора, как начальника местной власти и полиции. На эту должность могли претендовать и гражданские чиновники, и военные.

За все время существования Енисейской губернии так и не произошло роста ее административного аппарата, но вырос штат обеспечивающего персонала, на работе которого держалась деятельность других ведомств.

Серьезная проблема нехватки опытных профессиональных кадров в Сибири отчасти решалась определением ряда преимуществ для служащих из других регионов. Чаще всего ими пользовались представители чиновничества на высших должностях или старших офицерских постах.

Список источников

1. *Блинов И.А.* Губернаторы. Санкт-Петербург, 1905. С. 249.
2. *Гергилев Д.Н.* Исторические особенности административного управления Восточной Сибирью (с 1822 г. до середины XIX в.) // Известия АлтГУ. Исторические науки и археология. 2018. № 2 (100). С. 42.
3. *Коновалов И.А., Толочко А.П.* Местное управление в городах Сибири по «учреждению» 1822 г. // Вестник Томского государственного университета. 2019. № 60. С. 17–21.
4. *Коновалов И.А.* Особенности местного самоуправления у казаков Западной Сибири и Северного Казахстана в XIX – начале XX в. // Вестник РУДН. 2020. № 3. Т. 19. С. 578–590.

5. Корф С.А. Очерк исторического развития губернаторской должности в России // Вестник права. 1901. № 9. С. 130–147.
6. Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX века). Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства. Санкт-Петербург, 2003. Т. 2. 582 с.
7. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1. 1649–1825 гг. № 29125. Санкт-Петербург, 1830. С. 345–394.
8. Положение о губернских и уездных земских учреждениях. Ст. 89 // Свод законов Российской империи. Петербург, 1915. Т 2. С. 222.
9. Положение о губернских и уездных земских учреждениях: высочайшее утвержденное 12 июня 1890 г. Санкт-Петербург: Министерство внутренних дел, 1890. С. 112.
10. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1284. Оп. 60. Д. 48а. Л. 856–943, 990–993.
11. Страховский И.М. Губернское устройство // Журнал Министерства юстиции. 1913. № 7. С. 28–92; № 8. С. 70–120; № 9. С. 122–171.
12. Съемщиков Е.А. Государственная гражданская служба в Сибири в XIX в.: особенности структуры и кадрового обеспечения // Гуманитарные исследования в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. 2016. № 4. С. 47–53.
13. Толочко А.П., Коновалов И.А. К характеристике реформ местного самоуправления в Западной Сибири в 60–70-х гг. XIX в. // Вестник Омского университета. Серия «Исторические науки». 2021. Т. 8. № 2 (30). С. 39–46.
14. Феокистов Е.М. За кулисами политики и литературы, 1848–1896. Воспоминания. Москва: Новости, 1991. 466 с.

References

1. Blinov I.A. Gubernatory. Sankt-Peterburg, 1905. S. 249.
2. Gergilev D.N. Istoricheskie osobennosti administrativnogo upravleniya Vostochnoi Sibir'yu (s 1822 g. do serediny XIX v.) // Izvestiya ALTGU. Istoricheskie nauki i arkheologiya. 2018. № 2 (100). S. 42.
3. Konovalov I.A., Tolochko A.P. Mestnoe upravlenie v gorodakh Sibiri po «uchrezhdeniyU» 1822 g. // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. 2019. № 60. S. 17–21.
4. Konovalov I.A. Osobennosti mestnogo samoupravleniya u kazakov Zapadnoi Sibiri i Severnogo Kazakhstana v XIX – nachale KHKH v. // Vestnik RUDN. 2020. Т. 19. № 3. S.578–590.
5. Korf S.A. Ocherk istoricheskogo razvitiya gubernatorskoi dolzhnosti v Rossii // Vestnik prava. 1901. № 9. S. 130–147.
6. Mironov B.N. Sotsial'naya istoriya Rossii perioda imperii (XVIII – nachalo KHKH veka). Genezis lichnosti, demokraticeskoi sem'i, gra-

- zhdanskogo obshchestva i pravovogo gosudarstva. Sankt-Peterburg, 2003. T. 2. 582 s.
7. Polnoe sobranie zakonov Rossiiskoi imperii. Sobranie 1. 1649–1825 gg. № 29125. Sankt-Peterburg, 1830. S. 345–394.
 8. Polozhenie o gubernskikh i uezdnykh zemskikh uchrezhdeniyakh. St. 89 // Svod zakonov Rossiiskoi imperii. Peterburg, 1915. T 2. S. 222.
 9. Polozhenie o gubernskikh i uezdnykh zemskikh uchrezhdeniyakh: vysochaishee utverzhdennoe 12 iyunya 1890 g. Sankt-Peterburg: Ministerstvo vnutrennikh del, 1890. S. 112.
 10. Rossiiskii gosudarstvennyi istoricheskii arkhiv (RGIA). F. 1284.Op. 60. D. 48a. L. 856–943, 990–993.
 11. *Strakhovskii I.M.* Gubernskoe ustroistvo // Zhurnal Ministerstva yustitsii. 1913. № 7. S. 28–92; № 8. S. 70–120; № 9. S. 122–171.
 12. *S'emshchikov E.A.* Gosudarstvennaya grazhdanskaya sluzhba v Sibiri v XIX v.: osobennosti struktury i kadrovogo obespecheniya // Gumanitarnye issledovaniya v Vostochnoi Sibiri i na Dal'nem Vostoke. 2016. № 4. S. 47–53.
 13. *Tolochko A.P., Konovalov I.A.* K kharakteristike reform mestnogo samoupravleniya v Zapadnoi Sibiri v 60–70-kh gg. XIX v. // Vestnik Omskogo universiteta. Seriya «Istoricheskie nauki». 2021. T. 8. № 2 (30). S. 39–46.
 14. *Feoktistov E.M.* Za kulisami politiki i literatury, 1848–1896. Vospominaniya. Moskva: Novosti, 1991. 466 s.

Статья принята к публикации 21.01.2022/
The article has been accepted for publication 21.01.2022

Информация об авторах:

Екатерина Владимировна Чекаленко, магистрант кафедры истории России, мировых и региональных цивилизаций

Денис Николаевич Гергилев, исполняющий обязанности заведующего кафедрой истории России, мировых и региональных цивилизаций, профессор кафедры, доктор исторических наук, доцент

Information about the authors:

Ekaterina Vladimirovna Chekalenko, Master student at the Department of History of Russia, World and Regional Civilizations

Denis Nikolaevich Gergilev, Acting Head of the Department of History of Russia, World and Regional Civilizations, Professor at the Department, Doctor of Historical Sciences, Associate Professor

