

Научная статья
УДК 340 (091) (571.5)
DOI 10.18101/2658-4409-2025-2-28-35

АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО ВОСТОЧНОЙ СИБИРИ В XVI–XIX вв. В ПРОЦЕССЕ ТРАНСФОРМАЦИИ РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИКИ В СИБИРИ

© Климов Геннадий Борисович

аспирант,

Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова.

Россия, 670000, г. Улан-Удэ, Смолина 24а

gennad1907@yandex.ru

Аннотация. В статье предпринимается попытка осмысления исторического опыта при осуществлении административно-территориального деления Восточной Сибири для дальнейшего использования. Присоединение Сибири в целом к Русскому государству происходило в течение XVI–XVIII вв. Огромные пространства с суровым климатом и с относительно низкой плотностью местного населения, состоявшего из различных этносов, говорящих на разных языках, имевших многовековой уклад жизни, начали вовлекаться в экономическую, социальную, культурную и другие сферы российской империи посредством способов управления регионом. Приходилось путем поисков находить наиболее подходящую модель деления Сибири на административно-территориальные единицы. Несмотря на имеющиеся недостатки, главным из которых, по мнению автора, являлось отсутствие национальных административно-территориальных образований, появившихся в Восточной Сибири только в первой четверти XX в., этот опыт уникален и может быть использован в обустройстве нашего государства на современном этапе. Сегодня наука накопила значительный опыт изучения региональных проблем этнополитического и этносоциального взаимодействия и развития. Основной вывод статьи состоит в том, что на разных временных отрезках административно-территориальное деление сибирских земель не оставалось неизменным, власть империи пыталась так организовать это деление, чтобы учесть при этом и общегосударственные интересы, и потребности развития региона.

Ключевые слова: административно-территориальное деление, наместничество, губерния, генерал-губернаторство, область, округ, провинция, разряд, уезд, воеводство, волость, край, комиссарство.

Для цитирования

Климов Г. Б. Административно-территориальное устройство Восточной Сибири в XVI–XIX вв. в процессе трансформации российской политики в Сибири // Вестник Бурятского государственного университета. Юриспруденция. 2025. Вып 2. С. 28–35.

«Административно-территориальное деление (устройство) — система территориальной организации государства, на основе которой образуются и функционируют органы государственной власти и управления. Предусматривается разделение территории унитарного государства или субъектов федеративного государства на определенные части: области, районы, дистрикты, провинции, департаменты и т. д. Оно отражает пространственную форму жизнедеятельности

населения, естественно-исторические, национальные, социально-экономические особенности конкретного государства» [13, с. 34].

Тема административно-территориального устройства Сибири до 1917 г., Восточной Сибири в частности, в той или иной степени находила отражение в работах К. И. Арсеньева, Ю. В. Готье, С. М. Прутченко, А. П. Щапова, Д. Е. Лаппо и других, советского периода — в исследованиях А. П. Окладникова, Г. Л. Санжиева, П. Т. Хаптаева. В постсоветский период вопросы административно-территориального устройства региона рассматривались в работах Б. Б. Батуева, Ж. Т. Тумунова, А. Т. Тумуровой, Л. М. Дамешека, Б. Ц. Жалсановой, Л. В. Кураса, Д. Н. Гергилева и других.

Разумное деление страны на иерархически подчиненные территории — это залог стабильности и прогресса как государства в целом, так и регионов в отдельности, предотвращение возникновения различных негативных явлений и процессов и не в последнюю очередь защищенность внешних границ.

Российская империя вплотную столкнулась с проблемой эффективного управления большими территориями, рационального деления страны на административно-территориальные единицы, когда прирост ее владений стал происходить «семимильными» шагами, в первую очередь за счет присоединения Сибири в XVI–XVIII вв. Основные изменения административно-территориального деления Сибири, включая Восточную Сибирь, связаны с реформами Петра I (1708 и 1719–1725 гг.), Екатерины II (1775 г.), М. М. Сперанского (1822 г.).

До 1599 г. землями, лежащими восточнее Уральских гор — Зауральем, занимался Посольский приказ (внешнеполитическое ведомство), так как это пространство считалось зарубежьем. С 1599 г., после похода Ермака, западная часть современной Сибири стала российской, управление которой перешло к Казанскому дворцу (приказу). Все сибирские земли образовали так называемый Тобольский разряд в составе 14 городов-уездов [12, с. 60]. Под термином «разряд» тогда понимался территориальный военно-административный округ, состоявший из определенного количества уездов с главным городом. Возглавлялся разряд воеводой, который одновременно командовал полком, сформированным из служилых людей всех уездов разряда. Администрация разряда наряду с военными, административно-полицейскими, финансово-податными и судебными имела и дипломатические функции, что позволяло ей более качественно общаться с соседними народами в условиях удаленности от центра государства [6, с. 751]. В 1629 г. из Тобольского разряда выделяется Томский разряд в составе 7 городов-уездов [Там же, с. 84]. Постепенно присоединение Сибири повлекло возрастание влияния последней на жизнь империи в целом и потребовался качественно иной уровень управления этим регионом, в связи с чем в 1637 г. в столице создается специальный орган — Сибирский приказ, «въ коемъ сосредоточено управление Сибирью» [Там же, с. 91]. Приказ в течение XVII в. обладал практически всем спектром государственных полномочий, подчиняясь монарху. В рассматриваемый исторический период административно-территориальное устройство в Сибири соответствовало общероссийскому: самые мелкие низовые единицы — волости — составляли уезд, уезды же объединялись в разряды. Как административно-территориальная единица уезд известен в России с XIII в., а с конца XVI в. он становится основной

единицей. К концу XVII в. в Сибири было учреждено двадцать уездов, во главе которых стояли уездные воеводы. Через два столетия количество уездов в Сибири достигло пятидесяти шести. Были попытки власти заменить уезды на дистрикты и даже на округа, однако в итоге уезды вновь были восстановлены.

Особенностью управления в Сибири было наличие так называемых ясачных волостей, в состав которых входили улусы, стойбища, наслеги и т. д. Население указанных волостей состояло из аборигенного населения. Устройство и управление в них осуществлялись в соответствии с обычным правом без участия русской администрации.

В целях улучшения управления Восточной Сибирью дополнительно создаются следующие разряды — Ленский (1638 г.), Енисейский (1677 г.), Верхотурский (1687 г.). В 1708 г. была образована самостоятельная Сибирская губерния, объединившая все сибирские земли, управляли ей губернатор, Сибирский приказ, и разряды были упразднены¹ [9].

Для дальнейшего совершенствования управления государством осуществляется вторая губернская реформа Петра I (1719–1725 гг.), в результате которой Сибирская губерния разделяется на семь провинций, возглавляемых вице-губернаторами. Именно в этот период была образована Иркутская провинция. К территориальному делению Сибири применялись общероссийские принципы, предусматривающие единообразие структуры управления. Внедрение провинций оказалось максимально удобной формой разделения Сибири в целях достижения экономических интересов империи. После правления Петра I в состав Сибирской губернии входили земли части Восточного Приуралья, собственно Сибири и Дальнего Востока. Как отмечает Д. Н. Гергилев: «...Для современников были неясны территориальные рубежи многих сибирских пограничных уездов. Например, только в 1727 г. по Буринскому трактату и Кяхтинскому договору были урегулированы споры и установлены четкие русско-китайские границы, в связи с чем были основаны Троицкосавская крепость и Кяхтинская слобода» [5, с. 138–139].

В период между правлениями Петра I и Екатерины II, во времена дворцовых переворотов целью административно-территориального деления Сибири были, прежде всего, экономические интересы. Так, к 1736 г. возросло количество дистриктов, наиболее удобных для сбора ясака, податей, территориальных единиц, с двух до девяти [12, с. 216].

Не только доходы от сбора ясака и податей пополняли казну империи. В этот период в регионе продолжают успешные поиски полезных ископаемых, в связи с чем открываются новые заводы и рудники, в частности Колывано-Воскресенский на Алтае и Нерчинский в Забайкалье, выплавляющие серебро, медь, свинец, что способствует увеличению как экономического, так и политического влияния России в мире, а также обеспечивает армию необходимым количеством свинца, применяемого в огнестрельном оружии [5, с. 140].

Все эти имеющиеся проблемы в управлении регионом потребовали того, что 20 декабря 1730 г. «Высочайшим утверждением доклада Сената» в Москве восстанавливается Сибирский приказ, с подчинением ему сибирского губернатора².

¹ Полное собрание законов Российской империи: Собрание первое (1649–1825). Санкт-Петербург : Типография II отделения ЕИВ Канцелярии, 1830–1851. С. 438.

² Там же. С. 354.

Приказ просуществовал до своей окончательной ликвидации в 1763 г. В п. 17 Манифеста от 15 декабря этого же года говорится: «...Сибирскому Приказу не быть, а по сему дела из упомянутого Приказа раздать в разные Коллегии и Канцелярии»¹. Управление Сибирью в это время осуществляется из центра империи, вероятнее всего, для уменьшения звеньев бюрократической цепи управления и скорейшего решения тех или иных вопросов, возникающих в крае и требующих «высочайшего» решения.

30 января 1736 г. императрица Анна Иоановна издает указ, согласно которому Сибирская губерния разделяется на две провинции — Иркутскую и Сибирскую (Тобольскую), состоящие из дистриктов, уездов и крепостей².

Процесс поиска наиболее подходящей модели управления, и соответственно, административно-территориального деления Сибири на этом не остановился. Вошедшая на российский престол императрица Екатерина II внесла свою лепту в совершенствование административно-территориального деления страны. Так, в 1764 г. регион разделяется на две губернии Тобольскую и Иркутскую. В именном указе данном Сенату 19 октября 1764 г. говорилось: «...учинить в Сибири вторую Губернию... Сия Губерния иметь называться Иркутскою и составлена быть из городов Иркутска, Нерчинска, Селенгинска, Илимска с принадлежащими к ним дистриктами, слободами и острогами». Так, в упомянутом указе, в частности говорится: «...а каким образом разделить по оным Губерниям, живущих народов с их землями, о том на месте обоим Губернаторам сделать положение и представить Нам на апробацию»³. В 1782–1783 гг. из двух сибирских губерний образуются три наместничества, включая Иркутское, состоящее из Иркутской, Якутской, Охотской и Нерчинской областей [12, с. 307–308]. Бурятия (ее настоящая территория) в это время входила в Иркутскую область.

Последователи Екатерины II продолжили заниматься вопросом административно-территориального деления империи, включая, естественно, и Сибирь. Так, 12 декабря 1796 г. именным указом, данным Сенату «О новом разделении Государства на Губернии», вся империя вновь делится на губернии, в Сибири вновь создаются две губернии — Иркутская и Тобольская, наместничества упраздняются. При этом в состав Иркутской губернии входят Иркутский, Нижнеудинский, Киренский, Верхнеудинский (в настоящее время это часть территории Республики Бурятия), Нерчинский округа⁴.

Следует отметить, что перед тем, как проводить очередные изменения административно-территориального устройства Сибири, верховной властью, как правило, предпринимаются попытки изучения проблемы. Так, 9 июня 1801 г. именным указом императора Александра I «повелено тайному советнику Селифонтову обозреть Сибирский край и затем представить свои соображения относительно более удобного административного деления его...»⁵. В 1764 г. изучение этого вопроса было поручено губернаторам.

¹ Полное собрание законов Российской империи: Собрание первое (1649–1825). Санкт-Петербург : Типография II отделения ЕИВ Канцелярии, 1830–1851. С. 467.

² Там же. С. 733.

³ Там же. С. 945.

⁴ Там же. С. 229.

⁵ Там же. С. 693.

11(23) августа 1803 г. образовано Сибирское генерал-губернаторство. Томская губерния была включена в его состав 26 февраля (9 марта) 1804 г., 6 марта 1803 г. из части территории Иркутской губернии образована Камчатская область, а 22 апреля 1805 г. — Якутская область¹ [Там же, с. 732, 751].

Следующие изменения административно-территориального устройства Сибири произошли в 1822 г. и связаны они с именем известного государственного деятеля, генерал-губернатора Сибири (1819–1821 гг.) М. М. Сперанского. Дело в том, что в указанный период времени из-за неудовлетворительного управления регионом значительно вырос поток жалоб от населения, а поступления ясака и податей в казну заметно сократились. Назначив нового сибирского генерал-губернатора, император Александр I поручил провести ревизию и подготовить проект реформы управления Сибирью. Естественно, вместе с управлением должно было измениться и административно-территориальное деление региона. Ревизия показала крайне неутешительную картину, вследствие чего уголовному преследованию подверглись два губернатора и сорок восемь высокопоставленных чиновников, шестьсот восемьдесят один чиновник был уволен за злоупотребления. Предваряя масштабные изменения, М. М. Сперанским было подготовлено десять законодательных актов под общим названием «Сибирское учреждение», более известные под неофициальным названием «Сибирская реформа Сперанского». По реформе Сибирь была разделена на две части (генерал-губернаторства) — Восточную Сибирь, в составе Томской и Тобольской губерний и Омской области [12, с. 411].

Вместо уездов вводится новая административно-территориальная единица — округ. Создаются инородческие управы для коренных народов Сибири.

Необходимо отметить, что М. М. Сперанский, проводя реформу, пытался учесть региональные особенности (экономические, географические, демографические и др.), совместить единоличные и коллегиальные, территориальные и отраслевые принципы управления, сословное самоуправление и центральную власть. Им была проведена реформа управления, затронувшая прежде всего аборигенов Сибири.

В 1849 г. становится самостоятельной административно-территориальной единицей Камчатская область, а Охотский округ входит в состав Якутской области [12, с. 55]. В 1851 г. была образована Забайкальская область, которая к концу XIX в. включала Читинский, Акшинский, Верхнеудинский, Верхоленский, Баргузинский, Нерчинско-Заводской, Троицкосавский и Селенгинский уезды. Получает самостоятельность Кяхтинское градоначальство, просуществовавшее до 1862 г. [12, с. 558]. Кяхтинское градоначальство, Верхнеудинский, Баргузинский, Троицкосавский и Селенгинский уезды находились на территории современной Республики Бурятия.

Реформирование региона на указанных принципах продолжалось и дальше в связи с изменяющейся реальностью. Так, в 1852 г. становится самостоятельной Якутская область, территория которой входила в состав Иркутской губернии [12, с. 567]. В 1856 г. Камчатская область упраздняется, ее территория входит в образованную в этом же году Приморскую область. В 1858 г. из ее состава выделяется

¹ Полное собрание законов Российской империи: Собрание первое (1649–1825). Санкт-Петербург : Типография II отделения ЕИВ Канцелярии, 1830–1851. С. 732, 751.

Амурская область, а в 1860 г. в состав Приморской области входит Уссурийский край [Там же, с. 578].

Значительная удаленность региона, особенности складывающейся международной обстановки, в первую очередь быстро растущая экономическая и военная мощь Японии, диктовали усиление централизации управления. В связи с этим учреждается Приамурское генерал-губернаторство (1884 г.), Восточно-Сибирское генерал-губернаторство преобразуется в одноименное Иркутское (1887 г.), в 1903 г. учреждается Наместничество Дальнего Востока, в состав которого вошли Приамурское генерал-губернаторство и Квантунская область. Наместник обладал чрезвычайными полномочиями и подчинялся напрямую императору. Вскоре после Русско-японской войны, в июне 1905 г. наместничество было упразднено¹.

В дальнейшем реформирование административно-территориального деления Сибири практически не останавливалось, поскольку постоянно изменялись факторы, упоминавшиеся выше. В конце XIX — начале XX в. окружное деление, за исключением Якутской области, снова заменено на уездное, введена система волостного правления для некоторых коренных народов (бурят, барабинских татар, алтайцев, хакасов) [6, с. 520].

Говоря об административно-территориальном устройстве земель постоянного проживания бурят, следует отметить, что до середины XIX в. здесь была лишь одна Иркутская губерния, включавшая Верхнеудинский, Иркутский, Киренский, Нерчинский, Нижнеудинский округа. Верхнеудинский и Нерчинский округа в 1851 г. выделяются из губернии и объединяются в Забайкальскую область. Позднее претерпевают изменения некоторые другие из упомянутых округов, Так, Иркутский разделяется на три округа — Балаганский, Верхоленский и Иркутский, Верхнеудинский — на Баргузинский и Верхнеудинский (1856 г.), в 1863 г. из последнего выделяется Селенгинский округ, а в 1872 г. учреждается новый — Троицкосавский округ.

В дальнейшем в целях совершенствования управления территориями разукрупнение округов продолжается. В 1864 г. Нерчинский округ разделяется на Нерчинский и Читинский округа. В 1872 г. на месте Читинского образуются Читинский, Акшинский и Нерчинский округа, а округ, первоначально называвшийся Нерчинским, переименовывается в Нерчинско-Заводской. К 1872 г. регион был разделен на тринадцать административных округов, восемь из которых входили в состав Забайкальской области и пять — Иркутской губернии [12, с. 272].

Поиск оптимальной модели управления регионом был продиктован насущной необходимостью. Требовалось наращивать поступления в казну, вести эффективную борьбу с казнокрадством и произволом чиновников, заселять и вводить в хозяйственный оборот обширные территории, сохраняя при этом мирными межнациональные и межконфессиональные отношения, добрососедство между коренным и пришлым населением, решать множество других неотложных задач. Такие изменения имели место в Сибири и во времена СССР и продолжают в постсоветской России как отражение возникающих проблем и поиска модели управления регионом, наиболее отвечающей требованиям времени.

¹ Полное собрание законов Российской империи: Собрание третье (1881–1913). Санкт-Петербург : Типография II отделения ЕИВ Канцелярии, 1881–1913. С. 340.

Литература

1. Арсеньев К. И. Об устройстве управления в России с XV до исхода XVIII столетия // Материалы для статистики Российской империи, издаваемые с Высочайшего соизволения при статистическом отделении совета МВД. Санкт-Петербург : Тип. Мин-ва внутр. дел, 1839. 280 с. Текст : непосредственный.
2. Буряты в этнополитическом пространстве России от империи до федерации / Б. В. Базаров, М. Н. Балдано, О. В. Бураева [и др.]. Улан-Удэ : ИМБиТ СО РАН, 2017. 320 с. Текст : непосредственный.
3. Батуев Б. Б. Буряты в XVII–XIX вв. Улан-Удэ, 1996. Текст : непосредственный.
4. Готье Ю. В. История управления России XVIII в. до учреждения о губерниях 7 ноября 1775 г. Ист.-юр. исслед. Москва, 1876. Ч. 1. 220 с. Текст : непосредственный.
5. Гергилев Д. Н. Административно- территориальное управление Сибирью в XVIII — начале XX в. : диссертация на соискание ученой степени доктора исторических наук. Красноярск, 2020. 533 с. Текст : непосредственный.
6. Историческая энциклопедия Сибири : в 3 томах / Российская академия наук, Сибирское отделение, институт истории ; руководитель проекта А. П. Деревянко. Т. 2 : К–Р. Новосибирск : Историческое наследие Сибири, 2010. 808 с. Текст : непосредственный.
7. История Бурят-Монгольской АССР / под редакцией А. П. Окладникова. Улан-Удэ, 1951. 574 с. Текст : непосредственный.
8. Кузнецов А. С. Материалы по ревизиям графа Сперанского // Сибирский архив. Минусинск, 1915. Март. № 3. С. 123–152. Текст : непосредственный.
9. Санжиев Г. Л., Санжиева Е. Г. Бурятия. История (XVII–XIX вв.). Улан-Удэ : Изд-во Бурят. гос. ун-та, 1999. Вып. 4. 356 с. Текст : непосредственный.
10. Тумурова А. Т. Обычное право бурят. Селенгинское уложение 1775 г. Улан-Удэ, 2004. 170 с. Текст : непосредственный.
11. Хаптаев П. Т. Краткий очерк истории бурят-монгольского народа. Улан-Удэ : Бурят. монг. изд-во, 1942. 198 с. Текст : непосредственный.
12. Щеглов И. В. Хронологический перечень важнейших данных из истории Сибири: 1032–1882 гг. Иркутск, 1888. 779 с. Текст : непосредственный.
13. Энциклопедия государственного управления в России : в 4 томах / под общей редакцией В. К. Егорова ; ответственный редактор И. Н. Барциц / Т. И. А–Е. Москва : Изд-во РАГС, 2004. 344 с. Текст : непосредственный.

Статья поступила в редакцию 20.04.2025; одобрена после рецензирования 06.05.2025; принята к публикации 09.06.2025.

TRANSFORMATION OF THE ADMINISTRATIVE STRUCTURE OF EASTERN SIBERIA IN THE 16th–19th CENTURIES

Gennady B. Klimov
Research Assistant,
Dorzhi Banzarov Buryat State University
24a Smolina St., Ulan-Ude 670000, Russia
gennad1907@yandex.ru

Abstract. The article attempts to understand the historical experience of implementing the administrative division of Eastern Siberia. The annexation of Siberia as a whole to the Russian state occurred during the 16th–18th centuries. Vast areas with a harsh climate and a relatively low density of local population, consisting of various ethnic groups speaking different languages and having a centuries-old way of life, began to be involved in the economic, social, cultural and other spheres of the Russian Empire through methods of regional governance. It was necessary to find the most suitable model for dividing Siberia into administrative units. Despite the existing shortcomings, the main one of which, in our opinion, was the absence of national administrative entities that appeared in Eastern Siberia only in the first quarter of the 20th century, this experience is unique and can be used in the development of our state at the present stage. Today, science has accumulated significant experience in studying regional problems of ethno-political and ethno-social interaction and development. As a result of the study, we have concluded that at different time periods administrative structure of Siberian lands did not remain unchanged, the authorities of the empire tried to organize it taking into account both the general state interests and the needs of regional development.

Keywords: administrative structure, viceroyalty, governorate, governorate-general, oblast, okrug, province, razriad, uезд, voivodeship, volost, krai, commissariat.

For citation

Klimov G. B. Transformation of the Administrative Structure of Eastern Siberia in the 16th–19th Centuries. *Bulletin of Buryat State University. Law.* 2025; 2: 28–35 (In Russ.).

The article was submitted 20.04.2025; approved after reviewing 06.05.2025; accepted for publication 09.06.2025.