

*International Journal of Russian Studies*

*Uluslararası Rusya Araştırmaları Dergisi*

ISSN: 1307 - 3419, Ankara - TÜRKİYE

Volume 1/2 July 2008 p. 47-58

[www.radtr.net](http://www.radtr.net)

---

**ОБРАЗОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ И ВЛАСТНО-ПРАВОВЫЕ  
ОТНОШЕНИЯ В РЕГИОНАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ ФЕОДАЛЬНОГО  
ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕХАНИЗМА ПЕРИОДА ИНТЕГРАЦИИ СИБИРИ В  
СОСТАВ СТРАНЫ**

**Красняков Николай Иванович<sup>\*</sup>**

**Summary**

The role of the state as the authority, connecting the central and the outlying territories of Russia by the means of state ideology and the central administration in one political whole is analysed in this article. It is also underlined that the governing of Siberia in the period of from the 17<sup>th</sup> to the beginning of the 18th centuries can be considered the result of cooperation between the central administration and the local community of the region.

The organization of the regional administration according to the needs of the feudal state became one of the most important goals of the Russian government once Siberia had become a part of Russia. The organization was established taking into account the socio-economical backwardness of the Siberian tribes and the impossibility of their subordination to Russian laws.

---

<sup>\*</sup> к.ю.н., зам. заведующего кафедры теории и истории государства и права Уральской академии государственной службы

---

The first stage of the ‘state establishment’ in Siberia (end of the 16th – beginning of the 18th centuries) coincided with the period of the department system in the central administrative office and the voevode authority in the regions. If compare the voevode of the period to the deputies of 16th century, the latter governed for their own benefit while the voevodes were the executors of the central administrative office. The deputies represent the lowest stage of the development of Russian administrative system, while the centralization of power manifested itself only in the personal orders of tsar. However, voevodes represented the most developed centralized administrative system when the central office affected any outlying territory. The next stage of this process was the institution of governors, who were actually the officials of the state, with certain responsibilities and a certain salary. The three institutions – deputy, voevode, governor – are the stages of one process, the process of development of the legal centralized administrative system.

**Key words:** state, Siberia, government, self-government, empire.

В статье исследуется роль государства как властно-правового института, объединяющего средствами государственной идеологии и управленческой вертикали в единое политическое целое присоединяемые и центральные территории России. Подчеркивается, что управление Сибири XVII - начала XVIII вв. можно рассматривать как взаимодействие администрации и местного общества региона.

Попытки развития федеративных идей, заложенных в действующей Конституции Российской Федерации, возвращают нас к тем моментам исторического прошлого, когда идейно-политические искания способствовали преобразованиям основ государственно-правовой системы нашей страны. Имперский период нашей государственности, бесспорно, является таким временем в истории российской государства и права. Возникшая в условиях современных политико-правовых преобразований потребность учета местной специфики территорий в значительной степени активизировала научные изыскания и специалистов по региональному управлению в Российской империи различными окраинами в историческом процессе.

Проблематика построения оптимальных линий регионального уровня государственного управления Сибири, как горизонтальных, так и вертикальных в качестве управленческой модели заключалась во многих, в том числе местных обстоятельствах. Притягательная сила территорий Зауралья, находившихся на перекрестке торгово-промышленных, колонизационных и промысловых путей, своеобразие географического положения и влияние этнических факторов, необходимость обеспечения геополитической стабильности России на Востоке и проблемы обеспечения внешней безопасности восточных границ государства предопределили масштабную деятельность по созданию системы управления и регулирования отношений в Сибири, большую правотворческую деятельность государства в этом направлении, проходящего в русле процессов поэтапной интеграции региона в общеимперскую политико-правовую систему с учетом его многофакторной специфики<sup>[2]</sup>.

Построение административной вертикали, доходящей до каждого жителя отдаленного населенного пункта, заполнение властного вакуума являлось первым шагом «приобретения» нового пространства. Серьезность этих отношений отмечал известный правовед профессор Н.М. Коркунов: «Если не будет вовсе управления, не будет и государства, бытие государства только и проявляется в его деятельности. Государство лишь постольку и существует, поскольку оно действует, властвует, правит. Поэтому для того, чтобы существовало государство, должно совершаться управление»<sup>[3]</sup>. Именно таким образом и связано происхождение государства, права и государственного управления как социально-исторических явлений, а их природа влечет упорядочение процессов развития в интересах общества в целом путем согласования разнообразных требований, нужд, видов и форм деятельности.

Русское государство расширялось за счет территорий, население которых находилось на различных уровнях общественного, экономического и культурного развития. Так, Сибирь была заселена народами, находившимися на стадии разложения родоплеменных отношений; Украина и Прибалтика практически ничем не отличались от России; Польша и Финляндия представляли собой развитые в социальном, культурном и экономическом отношении государства; на Кавказе и в Средней Азии господствовали феодальные отношения с пережитками родоплеменного строя<sup>[4]</sup>.

---

Государственная идеология и управленческая вертикаль, как известно, объединяет все территории в одно политическое целое: это цель государственной организационной политики, поэтому каждая вновь присоединенная территория периода централизации Российского государства должна была быть лишена своих верховных прав, если они ей принадлежали прежде, подчиниться общему законодательству и общей системе управления и суда. Всякое изъятие из данного постулата, может являться предметом временной необходимости и впоследствии должно исчезнуть, ибо государство представляет собой организм, в котором все члены общества направляемы общей для всех идеей, а отклонение от этой нормы есть признак его несложившейся политико-правовой конструкции.

Исследуя природу государства и степень его организационно-управленческого влияния на территории, следует согласиться с утверждением, что «государство – авторитарный союз, господствующий над подчиненным ему населением»<sup>[5]</sup>, а его существенным признаком является наличие государственной власти, которая уже первоначально является господствующей властью в силу своего могущества и собственного права<sup>[6]</sup>. А, как известно, отличительным признаком публичного права выступает именно право властвования, принадлежащее всякому государству по отношению к подчиненным ему физическим лицам и союзам. «Частное право допускает господство над вещью, а не над свободными лицами; частные лица могут лишь требовать; принуждает и повелевает лишь государство и только оно»<sup>[7]</sup>. А вопрос о том – должностное лицо или государственный орган - не имеет решающего значения для характеристики государства как властно-правового института, поскольку не меняет положения вещей: государство остается порядком господства. То есть государство обладает способностью проявлять себя через различные действия «восходящего» и «нисходящего» порядка в наступлении многообразных положительных и отрицательных эффектах. В связи с этим в истории политико-правовых идей появляются и развиваются представления о государстве как о властном социальном бытии, выражающемся в сверхиндивидуальном бытии государства, о некоторой коллективной личности, о должностных лицах и учреждениях, органах государственной власти, о его функциях - законодательстве, суде и управлении; и, наконец, дифференцируются понятия публичной деятельности государства и частной деятельности отдельных лиц и союзов. И по мере развития и реализации всех сторон этого процесса все большее количество элементов индивидуального поведения различных субъектов общественной жизни становится

предметом действия государства, выражением его сверхиндивидуального властвования. Тем не менее, хотя, с одной стороны, оно ограничивает пространство субъективного права подчиненных, государство вместе с тем расширяет их деятельность, открывает с помощью собственных наличных ресурсов пути и возможности до тех пор недоступные. Но, противодействуя и содействуя, вступая с подчиненными в многообразные объективные отношения, государство не изменяет своей природы, поскольку зависимость основывается на отношениях неравенства.

В рассматриваемый период все более проявляется властная природа государственно-управленческих отношений в сфере «центр – регионы», причем с образованием империи понятие «область» не позволяет детально рассмотреть политико-правовое развитие страны, так как вхождение в состав России новых территорий происходило на различных основаниях. Исследователи по разному подходят к определению понятия «регион», однако в общем сходятся в признании, что это обладающая самостоятельными признаками территория с самобытным населением<sup>[8]</sup>. Полагаем, что уместнее придерживаться того, что регион – часть страны, отличающаяся от других областей естественных и (или) исторически сложившихся относительно устойчивых экономико-географических и иных особенностей, нередко сочетающихся с особенностями национального состава населения<sup>[9]</sup>.

Государство функционирует, выявляет себя целым рядом эффектов, следует путем, ведущим к определенным целям; оно ставит себе задачи и разрешает их; эта положительная творческая деятельность выявляет власть. Подчиненные области, консолидируясь с властью, могут полнее достигать удовлетворения собственных нужд, а, сопротивляясь ей – мешать государственному единству в существующем виде. Подданный может бороться, но победить в этом случае должно государство, а противоположный эффект означает разложение государственной власти, прекращение властно-правовых отношений. Соответственно в сфере государственно-управленческой, не отрицая в целом необходимость сдержек для государства, нужно признать, что во властных отношениях, которые выражают суть природы государственности, существенным является не принцип равновесия, а противоположный принцип – «нарушенного равновесия». Вся публично-правовая деятельность и действующие нормативные акты государственной власти в границах ее компетенции интегрируются, выражая многообразие объективных отношений,

---

связывающих власть с населением, и доминирует в данном случае неравенство. Всюду, при столкновении верховной власти с отдельными социальными образованиями, торжествующим оказывается властное противодействие, уравнивающее общие и частные интересы.

Принцип «неуравновешенной зависимости» оказывает решающую роль и в дальнейшем развитии властно-правовых отношений, например, когда в составе коллегий ее отдельные члены или большинство и меньшинство уравнивают друг друга, то же можно сказать и об отношениях исполнительной и законодательной властей и специализации их функций. Разделение властей приводит к дифференциации их управленческих действий и к нейтрализации видимых результатов, хотя не абсолютной, но зато всегда относительной. И при таком подходе следует признать, что исходом всех коллизий является нарушение равновесия, утверждение неравенства борющихся сторон, консолидация государственного порядка на почве господства: в составе коллегии большинство доминирует над меньшинством; законодательная власть подчиняет исполнительную и судебную. То же нужно сказать по поводу взаимоотношений сословий, классов и партий, борющихся за господство, то есть побеждающих и побеждаемых в свою очередь. Коллизия органов государства разрешается или компромиссом, или перевесом одного из них, или, наконец, авторитетным воздействием третьего, иерархически высшего органа. Применительно к условиям патриархально-дворянской государственной системы России XVII – начала XVIII вв., когда властно-правовые отношения складывались в условиях социального неравенства, можно с уверенностью утверждать тезис о наличии неуравновешенной социальной зависимости, считать, что принцип большинства, а не единогласия выступает основой государственного управления применительно к населению и территориям, либо к взаимоотношениям индивидов, как к объектам надгосударственного властвования.

Изучая процесс оформления административно-управленческих структур, следует учитывать, что основанием общего административного деления может служить или исторически сложившееся расчленение страны, или потребности административного удобства. При первом делении, являющемся результатом постепенного исторического образования государственной территории, задача управления значительно упрощается, так как каждый административный округ представляет собой нечто действительно цельное, объединенное одинаковыми бытовыми условиями. Но, с другой стороны, пространство и

количество населения таких исторически сложившихся регионов государства между собой обычно бывают крайне неравномерными, и в этих условиях искусственно установленное по соображениям практического удобства общеадминистративное деление создает приблизительно равные по территории и количеству населения административные единицы<sup>[10]</sup>. Однако следует признать, что в результате такого подхода они лишаются внутреннего единства и однородности и отдельные их части могут иметь резкие различия в нуждах, а это в свою очередь, наводит на мысль о потенциальных возможностях наряду с центральными и местными учреждений управления удовлетворять в одинаковой степени всем разнообразным потребностям различных местностей, соединенных в одну административную единицу.

Поэтому, нужно признать, что и регионы феодального государства как самостоятельно сложившиеся территориальные единицы имеют огромное значение в его развитии, так как в них сосредоточена вся его жизнь, тогда как в столице соединено управление различными по уровню потребностей территориями. По отношениям между центром и территориями можно судить о том, в какой стадии развития находится государство. Соответственно наилучшее управление государства, возможности его поступательного развития зависят от правильности отношений центра к периферии.

Задачи государственного управления не могут быть осуществлены деятельностью только центральных органов, ведь акты непосредственного исполнения требуют деятельности на месте, в различных частях государственной территории. Само собой, очевидно, что нельзя всех подданных принудить к исполнению государственной воли через лишь центральные органы. Даже, если исполнение предусмотренных законодательством мер совершается деятельностью государственных учреждений, их действия необходимы и в центре, и на местах. В текущей властно-управленческой жизни всегда возникает множество вопросов, которые требуют обязательного решения, и применительно именно к условиям данной территории. Органы управления в центре не могут оперативно и гибко реализовать общие положения закона и учесть препятствия и трудности для каждой области. Поэтому во всех государствах существуют и местные органы управления и самоуправления, не только призванные исполнять распоряжения из центра, но и наделенные некоторой долей самостоятельной власти распоряжения. Их деятельность существенным образом, в конечном



---

случае, определяет общую картину государственно-управленческого устройства страны, формируя специфику власти<sup>[11]</sup>.

Известный германский ученый Г. Еллинек писал: «Самоуправление – это есть государственное управление через посредство лиц, не являющихся государственными должностными лицами, - управление, которое, в противоположность государственно-бюрократическому, есть управление через посредство самих заинтересованных лиц».<sup>[12]</sup> Видный российский исследователь дореволюционного периода российской государственности Н.И. Лазаревский определял местное самоуправление как систему децентрализованного государственного управления, где действительность децентрализации обеспечивается рядом юридических гарантий, которые, с одной стороны, ограждают самостоятельность органов местного самоуправления, а с другой стороны, обеспечивают тесную связь с данной местностью и ее населением. Итак, можно соответственно утверждать, что государственная власть является совокупностью полномочий и монарха, и коронной администрации, и парламента, и органов самоуправления в регионах.

Подчиняясь общему законодательству, и в этом смысле являясь органом исключительно исполнительным, регион в лице своих административных и общественных властей играет самостоятельную роль в управлении и суде, задачи которых могут быть решаемы, по существу своему, лишь в данной территории, так как местные правители и судьи более знакомы с местным обществом. Данная административная самостоятельность является условной, поскольку действует в законных границах и находится под контролем высших региональных и общегосударственных властей и учреждений, но все же по характеру деятельности ее можно назвать самоуправлением, в рамках которого полномочия на основании закона распределяются между органами коронной администрации и общественными. Рассматриваемая власть полномочного управления и суда контролируется и направляется правительством и общегосударственными судебно-административными органами, а связующим звеном между управлением и судом отдельной территории и правительством служат высшие региональные инстанции, каковыми здесь выступают представитель центрального правительства и апелляционные инстанции.

С этих позиций видно, что для рациональности выполнения функций государственной власти в общегосударственных органах должны быть сосредоточены законодательство и верховный надзор за действительным управлением и судом, которые переносятся на органы



местного управления, в которых приобретают характер административной и общественной самостоятельности. А верховный надзор и руководство не только не исключают возможности ближайшего, регионального надзора и руководства, а, напротив, даже требуют их – высшая областная инстанция служит звеном, соединяющим власть и народ, территорию с государством, местное управление с правительством. И самоуправление региона, поэтому можно рассматривать как продукт взаимодействия администрации и общества, соединяющий в себе самостоятельность того и другого. Противоположностью системе местного самоуправления является система централизации всего действительного управления и суда, насколько это возможно в столице. При господстве данной системы местная власть не имеет самостоятельного значения, она является средством-органом государственной власти, которая распоряжается в ней через своих исполнителей, комиссаров, приказчиков. Таким образом, с политической централизацией соединена централизация административная, которая основывается на чрезмерной централизации государственной власти и на непризнании региона правительственно-общественным институтом. Административная концентрация власти составляет необходимую ступень в развитии государственно-правовой системы, являясь ответом на индивидуализм социальных общностей и организаций, но, тем не менее, эта система может быть только переходом к рациональной системе управления, так как служит источником шаткости государственных начал – обессиливает общество или же склоняет его к анархизму. А развитие общества в рамках регионального самоуправления (административно-общественного самоуправления) утверждает разумные начала власти в территории, придавая ей прочную социальную основу в виде консолидированного общественного регионального интереса.

В Московском государстве при расширении его территориальных границ все шире распространяется система полной административной централизации при существовании прежних частнопровых начал во власти царей-князей, управление которых характеризуется финансовыми заботами, решаемыми через наместников-агентов, которым отдельная территория отдавалась в кормление. С течением времени княжеские частнопровые начала подчиняются царской государственной идее, и наместников, и волостелей заменяют воеводами, во власти которых все больше формируется приказное начало, хотя и по-прежнему еще смешанное с кормленческим.

Со времени присоединения Сибири к русскому государству одной из важнейших задач правительства явилась организация местного управления в соответствии с нуждами и потребностями феодального государства. Его организация строилась с учетом социально-экономической отсталости сибирских племен и невозможности подчинения их русскому законодательству. Соответственно здесь общественные отношения регулировались местными законами, как указывает известный государствовед начала XX в. Н.Н. Корево<sup>[13]</sup>. Не трогая долгое время ни веры, ни быта инородцев, правительство оставляло их жить при тех же порядках, которые существовали в Сибири еще до русского завоевания. Такая политика невмешательства во внутреннюю жизнь туземцев особенно определенно сказывалась при распространении среди них христианства и установлении у них собственного управления и суда на основе местного обычного права<sup>[14]</sup>. Видный исследователь историко-правового развития России профессор К.Д. Кавелин справедливо замечал, что «народные и вероисповедные особенности признаются за руководящие начала нашей национальной жизни и политики»<sup>[15]</sup>. Однако, как оговаривается и дополняет ученый, исходя из значения такого подхода и реалий государственной жизни инородцев: «Пока племенная и вероисповедная равноправность не станет одною из бесспорных, всеми одинаково сознаваемых наших задач и живо ощущаемых потребностей, до тех пор культурное призвание и значение русского народа и государства останется сомнительным и спорным...»<sup>[16]</sup>.

Первый этап «государственного строительства» в Сибири (конец XVI - начало XVIII вв.) совпал с периодом существования приказной системы в центральном аппарате и воеводского управления на местах. Так с 1637 г. центральным органом управления, обладавшим всеобъемлющей компетенцией в отношении огромной территории от Урала до Тихого океана, был Сибирский приказ, подчинявшийся непосредственно царю и Боярской думе. Судьям Сибирского приказа в течении XVII в. предоставлялись чрезвычайно широкие полномочия, позволявшие вмешиваться во все дела колонизируемого края. Они ведали административными, фискальными, таможенными, военными делами края. Судья Сибирского приказа после царя и Боярской думы был высшей инстанцией для ясачного населения Сибири.

Таким образом, если сравнивать воевод рассматриваемого периода с наместниками XVI в., то вторые управляли в свою пользу, а воеводы были исполнителями приказного

управления. Наместники соответствуют низшей ступени развития Российского государства, когда централизация управления проявлялась лишь в личных указаниях царя-князя, а воеводы характеризуют административную централизацию, т.е. наиболее развитую в государственном смысле; приказную, когда власть действует на территорию, несмотря на то, что сосредоточена в центре. Заведывание государственными делами, появившееся при воеводах, находит свое развитие в институте губернаторов, которые уже являются чиновниками с выполнением полномочий по управлению регионом и за это получают вознаграждение от государства. Все три управленческих института – наместник, воевода, губернатор – являются ступенями одного и того же процесса, в ходе которого государство развивается из общей массы частноправовых отношений и начинает действовать через публичное право как сверхиндивидуальное бытие.

---

<sup>[2]</sup> См. подробнее: Красняков Н.И. Теоретико-методологические подходы к изучению региональной политики Российской империи в Сибири (XVIII-XIX в.) // Теория, методология и методика изучения и преподавания историко-юридических наук. Уральские историко-юридические чтения (Всероссийская научная конференция). Третья сессия. 18-19 мая 2003 г. Доклады и сообщения. Екатеринбург, 2003. Вып. 1. С. 67-71.

<sup>[3]</sup> См.: Коркунов Н.М. Указ и закон. СПб., 1874. С. 30.

<sup>[4]</sup> См.: Ежов М.В., Ежова Г.В. История государственного управления и государственной службы России. СПб., 2004. С. 57.

<sup>[5]</sup> Цит. по: Байков А.Л. Междувластные и властные отношения в теории права. Опыт теоретико-познавательного построения. Ярославль, 1912. С. 319.

<sup>[6]</sup> Цит. по: Байков А.Л. Указ. Соч. С. 319.

<sup>[7]</sup> Цит. по: Байков А.Л. Указ. Соч. С. 320.

[8] См. подробнее: 1) Дамешек И.Л. Дефиниция «окраина»: история и современное состояние (к постановке проблемы) // Сибирь на этапе становления индустриального общества в России (XIX-начало XX вв.). Новосибирск, 2002; 2) [www.zaimka.ru/Власть и народ](http://www.zaimka.ru/Власть_и_народ) // Ремнев А.В. Региональные параметры имперской «географии власти»; 3) Кодан С.В. 1) Империя как политико-правовое явление (теоретический и исторический аспекты). // Государство и право в условиях глобализации: проблемы и перспективы. Тез. научн. докл. Межд. науч.-пр. конф. Екатеринбург, 2004. С. 36-41; 4) Российская империя в политико-юридической проекции (1800-1850-е гг.) // Форма государства: исторические измерения и оценки. Екатеринбург, 2004. С. 3-8. 5) Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Регионоведение: Учебник. М., 2002. С. 22; 6) 7)

[9] Цит. по: Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Регионоведение: Учебник. М., 2002. С. 22.

[10] См.: Романовский В.Е. Государственные учреждения древней и новой России. Москва, 1911. С. 431.

[11] См. подробнее: Шапсугов Д.Ю. Проблемы теории и истории власти, права и государства. М., 2003. С. 316-318.

[12] Еллинек Г. Общее учение о государстве. 2-е изд. СПб., 1908. С. 466.

[13] См.: Корево Н.Н. Издания местных законов Российской империи. СПб., 1907. С.4.

[14] См.: Огородников Вл. Русская государственная власть и сибирские инородцы в XVI - XVIII вв. // Сборник трудов профессоров и преподавателей Государственного Иркутского Университета, Вып. 1. Иркутск, 1920. С. 16.

[15] Кавелин К.Д. Наши инородцы и иноверцы. СПб., 1907. С. 12.

[16] Кавелин К.Д. Там же, С.14.