

РОЛЬ СИБИРСКОГО ПРИКАЗА В ИМПЕРСКОЙ ПОЛИТИКЕ УПРАВЛЕНИЯ ВОСТОЧНОЙ ОКРАИНОЙ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (1730–1763 гг.)

Рассматривается роль Сибирского приказа в управлении регионом с 1730 по 1763 г., попытка восстановления его функций. Автор анализирует отношения между сибирским губернатором и Сенатом и приходит к выводу, что Сибирский приказ в 30-х гг. XVIII в. не был способен проводить общегосударственную политику в Сибири, т.к. его функции были распределены между губернатором и отраслевыми органами центрального управления.

Ключевые слова: государственное устройство; Сибирский приказ; Сибирь; воеводское управление; генерал-губернатор.

Непрочность системы государственного управления, возникшей в результате административных реформ первой четверти XVIII в., осознавалась многими современниками, не исключая и ее создателя Петра I. Наиболее уязвимым звеном оказалось местное управление, поэтому именно с него еще при жизни Петра I началось упразднение новых учреждений, завершившееся при его ближайших преемниках. В 1726–1727 гг. были ликвидированы многие дорогостоящие и малоэффективные местные учреждения: Главный магистрат, земские и полковые комиссары, конторы рекетмейстерские и камерирских дел, канцелярии вальдмейстерских и рекрутских дел, надворные суды.

Городовые магистраты с 1727 г. были подчинены губернаторам и воеводам. Компетенция магистратов, переименованных в ратуши, значительно сократилась. В 1726 г. были упразднены дистрикты, а вместо них восстановлено исторически сложившееся уездное деление. Таким образом, в 1727 г. Россия подразделялась на 14 губерний, 47 провинций и более чем 250 уездов. В следующие десятилетия это административно-территориальное деление претерпело сравнительно небольшие изменения [1. С. 113]. Основным актом в сфере местного управления, определившим компетенцию местных правителей 1730–1750-х гг., стал общероссийский наказ губернаторам и воеводам, изданный 12 сентября 1728 г. [2. Т. 8. № 5333]. В соответствии с этим законодательным актом губернаторы и воеводы заменили всю сложную систему местной власти конца правления Петра I. Общероссийский наказ воеводам и губернаторам 1728 г. не мог учесть сибирской специфики. В наказе отсутствовала регламентация целого ряда важнейших направлений деятельности местных правителей (в частности, роли губернатора в командовании военными частями на территории губернии).

В 1730-х гг. правительство пошло на реакционные изменения в центральном управлении. Проблемы с поступлением налогов в казну привели к восстановлению в 1730 г. Сибирского приказа [2. Т. 8. № 5659]. С начала возникновения (1637 г.) Сибирский приказ был центральным учреждением, наделенным широкой областной компетенцией. В его ведение входили вопросы судебно-административные, финансово-податные, таможенные, военные и дипломатические. Он ведал назначением в Сибирь воевод и таможенных голов, перемещением лиц по службе и повышением чинов в командном составе сибирского войска, обороной края, сбором налогов и ясака, судом всего русского и ясачного населения Сибири, руководил казенной торговлей с Китаем и реализацией сибирской пушнины в Западной Европе. С учреждением Сибирской губернии

приказ как центральный орган управления краем был в 1710 г. упразднен. От прежнего Сибирского приказа в Москве еще некоторое время оставалась «Канцелярия Сибирской губернии» для сношения с центральными учреждениями по делам Сибири. Функции же Сибирского приказа по управлению краем перешли к сибирскому губернатору [3. С. 6].

Упразднение Сибирского приказа оказалось в то время шагом преждевременным, опережавшим ход развития системы государственного управления Российской империей. Падение доходов с Сибирской губернии было расценено как следствие уничтожения Сибирского приказа, который концентрировал в себе все управление краем, и в 1730 г. [2. Т. 8. № 5659]. Приказ был восстановлен. Инициатором восстановления Сибирского приказа был генерал-прокурор Сената П.И. Ягужинский, назначенный в 1730 г. его главой. Следует отметить, что именно он почти сразу после смерти Петра I выступил с запиской о необходимости ревизии петровского наследия. Учитывая это обстоятельство, приходится прийти к выводу, что восстановление Сибирского приказа было одним из этапов отступления от петровских реформ. Ряд функций допетровского приказа Сибирский приказ сохранил. Была вновь создана Соболиная казна. По-прежнему к приему, продаже и оценке товаров в приказ посылались выборные от купечества [2. Т. 8. № 5847] и назначались три скорняка из греков [2. Т. 11. № 8241]. По указу Сената от 29 марта 1736 г. в Сибирский приказ ежегодно избирались московские купцы. Приказ занимался продажей пушнины, устраивал аукционы, заботился о полноте ясачного сбора.

Однако сама идея вернуться к традициям управления XVII в. в 30-х гг. XVIII в. была уже неосуществима. В основе российской государственности того времени лежали принципы неразрывности власти и собственности и военнотрудового политического устройства [4. С. 24–30]. В этой связи восстановление Сибирского приказа – не возврат к старым традициям управления Сибирью, а попытка найти решения проблемам государственного управления второй четверти XVIII в. Прежде всего, следует отметить, что Сибирский приказ стал коллегиальным органом. Помимо «судьи» П.И. Ягужинского членами присутствия Приказа стали действительный статский советник И. Шереметев, полковники В. Титов и И. Карташов, князь Ф. Борятинский и стольник князь В. Мещерский. Подобное же коллегиальное руководство Приказом сохранилось и в 1754 г.: его судьей был статский советник М.В. Сушков, членами присутствия – коллежские советники А.В. Коротнев, И.И. Дурнов, коллежские асессоры И.Н. Данилов,

А.П. Игнатъев, И.Д. Дмитриев, Н.И. Бушуев, Н.Н. Яров. Однако сопоставление этих двух списков руководителей Приказа свидетельствует о понижении его значения – рядового чиновника М.В. Сушкова невозможно сравнить с «птенцом гнезда Петрова» П.И. Ягужинским ни по его роли в высшей администрации России, ни по государственному опыту.

Уже через несколько лет после создания Сибирский приказ утрачивает свою роль в системе центрального управления Россией. В 1733 г. П.И. Ягужинский после конфликта с Э. Бироном был отправлен послом в Берлин [8. С. 32]. В 1734 г. произошел крупный скандал о злоупотреблениях в Сибирском приказе: член его правления князь Ф. Борятинский по указу Анны Иоанновны попал под следствие по обвинению в незаконной торговле ревенем. Видимо, в связи с этим скандалом 27 августа 1734 г. по представлению Сената императрица утвердила прокурором Приказа капитана В. Римского-Корсакова. Прокурор был непосредственно подчинен генерал-прокурору Сената, что окончательно определило несамостоятельность Приказа и его место в системе высшего и центрального управления.

Внутренняя структура Приказа оформилась в 40-х гг. XVIII в. Она была характерна не столько для центрального органа, проводившего общегосударственную политику в Сибири, сколько для второстепенного фискального учреждения. Дела Приказа распределялись по экспедициям, а в них – по повытьям. Экспедицию возглавлял секретарь, которому подчинялось несколько повытчиков-канцеляристов. В 1746 г. в Приказе было три экспедиции. В экспедиции секретаря И. Дмитриева, которая занималась делами Иркутской провинции, было три повытья – повытчик В. Кастрицкий занимался секретными, ревенными и прочими делами, канцелярист А. Михайлов заведовал Иркутским повытьем, а канцелярист И. Петров ведал делами Камчатской экспедиции и Охотского порта. В экспедицию секретаря Н. Бушуева входили дела по регистрации и содержанию журналов Приказа, проверке счетов из Тобольской губернии и Иркутской провинции, пересылке денег в Главный комиссариат, в Сибирский драгунский полк и пехотные батальоны, а также дела по приказному столу. Один из повытчиков его экспедиции занимался выдачей жалованья судьям и служителям Приказа, другой находился у прокурорских дел. И, наконец, секретарь П. Крылов возглавлял счетную экспедицию [6. С. 222].

В XVII в. Сибирский приказ играл определяющую роль в кадровой политике и контроле за деятельностью сибирских воевод: в нем проводились назначения воевод, в него регулярно поступали подробные отчеты о состоянии дел в Сибири, из него посылались сыщики для расследования деятельности сибирской администрации и т.д. Восстанавливая в 1730 г. Сибирский приказ, П.И. Ягужинский стремился, видимо, к возврату контроля над данным кругом вопросов и добился в этом ощутимых результатов. В компетенцию Сибирского приказа, по указу о восстановлении 1730 г., входило назначение всех сибирских чиновников за исключением губернатора [2. Т. 8. № 5659]. Однако во второй четверти XVIII в. реализовать это положение стало уже невозможно – кадровую политику в Сибири определял Сенат. Сибирский приказ в 30–50-х гг. XVIII в. мог

ходатайствовать перед Сенатом об увеличении штатов местных органов власти. Сибирских губернаторов и вице-губернаторов (товарищей губернаторов) назначали императрица и Сенат, но Сибирский приказ мог входить в Сенат с предложениями по этому вопросу. Влиял Приказ и на условия службы чиновников в Сибири. 14 июля 1744 г. Сенат, после многочисленных просьб Сибирского приказа, указал продлить срок пребывания сибирских воевод на должности с двух до трех лет.

Часть контроля за деятельностью местных властей в Сибири принадлежала также Приказу. По регламенту Ревизион-коллегии 1733 г., в связи с отдаленностью Сибири, следовало посылать для проверки счетов одного из членов Сибирского приказа, определенного сверх штата. Канцелярия ревизии счетов в Тобольске возглавлялась ассессором Приказа, доносила о результатах своей работы в Приказ и могла наложить штрафы в случае каких-либо упущений местных чиновников. Ассессоры Приказа, посылаемые в Тобольск, должны были регулярно сменяться и отчитываться [9. С. 228].

Комиссия ревизии счетов была создана, видимо, по инициативе П.И. Ягужинского и первоначально рассчитывала на более широкие полномочия. Но в 30–50-х гг. XVIII в. ведущую роль в борьбе с должностными преступлениями в Сибири играли Сенат и сибирские губернаторы. Комиссия ревизии счетов занималась только проверкой финансовой документации. Кроме того, в Сибирский приказ поступали сведения о колодниках со всей Сибири, хранились ведомости о получении и исполнении указов Юстиц-коллегии, экстракты о приговоренных к смертной казни [6. С. 222–223]. Анализ компетенции Сибирского приказа в кадровой политике показывает, что даже в начале 1730-х гг. «по-прежнему возобновить» его влияние не удалось. Ограничение компетенции Приказа проявилось не только в вопросах кадровой политики. После восстановления Приказа горные и металлургические заводы Урала и Сибири остались в ведении Берг-коллегии, а с приобретением казной Колывано-Воскресенских заводов они перешли в ведение Кабинета. Ямская гоньба в Сибири была в компетенции Ямской канцелярии (позднее переименованной в Почтамт) [2. Т. 12. № 9319]. Посольскими отношениями с сопредельными странами заведовала Коллегия иностранных дел, большую роль в них играл сибирский губернатор. Сибирский приказ совместно с Коммерц-коллегией, Коллегией иностранных дел и сибирскими губернаторами участвовал в решении только некоторых вопросов внешней торговли и пограничной таможенной политики, в особенности в организации китайского каравана [2. Т. 9. № 6276, 6714; Т. 10. № 7498]. Регулярными пограничными и гарнизонными войсками Сибири руководила через сибирского губернатора Военная коллегия. В 1734 г., в связи с угрозой границам Сибири со стороны джунгарского владельца Галдан-Церена, по предложению Военной коллегии и Сената перешел командование всеми регулярными и нерегулярными войсками Сибири в ведение главного командира Сибирского корпуса, непосредственно подчинявшегося коллегии. Главным командиром был назначен генерал-майор Киндерман.

Сибирский приказ очень быстро превратился в типичное московское бюрократическое учреждение с

раздутыми штатами и волокитой. В послепетровской системе управления страной Приказ уже не мог быть органом, на котором бы замыкалось управление огромным краем. С одной стороны, его компетенция постоянно сужалась за счет расширения компетенции других центральных органов управления. С другой – судья Сибирского приказа имел сильного конкурента в лице сибирского губернатора, обладавшего обширными связями в высшем управлении страной и стремившегося к самостоятельному управлению губернией.

При создании новых органов центрального и местного управления компетенция Сибирского приказа неуклонно сужалась. Так, в 1734 г. была создана Тобольская полицмейстерская контора, подчинявшаяся только Главной полицмейстерской канцелярии в Петербурге. После восстановления в 1743 г. Главного и городских магистратов сибирские купцы и посадские люди получили значительную самостоятельность в сборе налогов. Уже в 1741 г., при обсуждении в Сенате инструкции новому сибирскому губернатору И. Шипову, встал вопрос о бессмысленности существования Сибирского приказа. И. Шипов просил включить в инструкцию пункт о том, чтобы о всяких делах «кроме пушнины» он мог прямо доносить в Сенат, т.к. «Сибирский приказ, получая доношения мои, сам собою... резолюции дать не может, а будет писать и требовать резолюции

же из Сената, и так в том последовать может одна только остановка и в делах продолжение». Сенаторы возражали: «Ежели мимо Сибирского приказа писать ему прямо в Сенат, то и Сибирскому приказу быть уже не для чего, а от умножения в Сенате дел может в делах быть крайняя остановка». Впрочем, Сенат дал Шипову право доносить об особо важных делах напрямую [6. С. 203, 231].

Изучение истории Сибирского приказа в 1730–1763 гг. позволяет прийти к выводу о том, что его восстановление было, безусловно, одним из эпизодов развития государственного управления Российской империей, последующая же его деятельность свидетельствует о невозможности возвратиться к традициям управления XVII в. в послепетровской России. Приказ был восстановлен на принципах коллегиального управления, идею о чрезвычайно широкой его компетенции реализовать в системе отраслевых органов центрального управления и сильной губернаторской власти не удалось. Уже в 30-х гг. XVIII в. Приказ превратился в контрольный финансовый и административный орган, неспособный проводить общегосударственную политику в Сибири, а с начала 40-х гг. XVIII в. он оценивался сибирскими губернаторами как бесполезное учреждение. Совершенно закономерно Сибирский приказ был ликвидирован в первый же год правления Екатерины II.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М.: Высшая школа, 1983.
2. *Полное собрание законов российской империи (ПСЗРИ)*. Собрание 1. СПб., 1830. Т. 8. № 5333.
3. *Рафиенко Л.С.* Проблемы истории управления и культуры Сибири XVIII–XIX вв.: Избранное. Новосибирск: Сова, 2006.
4. *Ивонин А.Р.* О специфике политической системы Московского государства в XVII в. // Конституционализм и федерализм в России (XIX–XX вв.). Барнаул, 2004.
5. *Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г.* Око государево: Российские прокуроры. XVIII век. М., 1994.
6. *Рафиенко Л.С.* Политика российского абсолютизма по унификации управления Сибирью во второй половине XVIII в. // Вопросы истории Сибири досоветского периода. (Бахрушенские чтения, 1969). Новосибирск, 1973.

Статья представлена научной редакцией «История» 9 октября 2009 г.