

whole, Cicero agrees with the opinion that the mixed form is the best but he also offers original thoughts about the Roman republic as an ideal state and gives many examples from the Roman history.

Cicero often denotes the term «a state» by the word *res publica* implying the meaning of public work, public affairs, public interest, etc. We have analysed the definition *res publica est res populi* and come to the conclusion that Cicero considers people to be a mandatory participant of the process of state management. Some scholars draw attention to a juridical content of the word *res* in the above definition considering the term *res publica* as public property, whereas the Roman republic is an object used by the civil community (*civitas Romana*). We suppose this point of view is quite relevant. Cicero sees the political and juridical components of the term as a united whole: it was natural for the ancient mentality to regard juridical, political, social and moral components as one. This very approach to the term *res publica* is given in Cicero's writings.

The article also dwells upon rather a debated question about similarity or difference between Cicero's concepts *res publica* and *civitas*. We subscribe to the opinion that, unlike ancient Greeks who do not separate a state from a community, Cicero knows a difference between the terms, *res publica* for him is a state form, whereas *civitas* is a community / citizens. Another thing is that Cicero uses the term *res publica* to denote the very Roman state; for describing other states or discoursing on abstract states he uses the term *civitas*. To support the opinion about the difference between the above terms, we would like to quote Cicero himself who writes that the concept «a state» embraces a community (*rei publicae nomen universae civitati est*) which means that *res publica* and *civitas* do not mean the same.

**Keywords:** Cicero, state, Roman republic, *res publica*, *civitas*, concept of a state, a simple form of government, a mixed state system, a political term, ancient Greek philosophers, ancient Roman philosophers, public work.

УДК 94(47).08

## АДМИНИСТРАТИВНО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ СИСТЕМЫ НА ТЕРРИТОРИЯХ ПРОЖИВАНИЯ ТАТАР В КОНЦЕ XVIII – НАЧАЛЕ XX ВВ.

© 2016

**С.В. Любичанковский**, доктор исторических наук, заведующий кафедрой истории России  
*Оренбургский государственный педагогический университет, Оренбург (Россия)*

**Аннотация.** В статье проанализированы административно-управленческие системы, практиковавшиеся Российской империей на территории проживания татар (Урало-Поволжский регион). Установлено, что проживание здесь татарского народа не рассматривалось в качестве основной специфики региона, и цель выделить район преобладающего проживания татар (в отличие, например, от башкир и казахов) в отдельную административную единицу до 1917 года не ставилась. Сделан вывод о том, что сложившаяся управленческая система являлась отражением имперского характера Российского государства. Это нашло свое выражение в выстраивании вертикали власти с опорой на местные элиты и с учетом местных традиций управления, но, конечно, при полном контроле ключевых институтов и должностей. Обоснована гипотеза о том, что эволюция российского государственного аппарата на территории Урало-Поволжья основывалась на процессе постепенного подтягивания окраинных и внутрипериферийных территорий до стандартов местного управления в центральной России. Эти стандарты не предусматривали учет специфических национальных традиций управления, строились на унифицированных принципах рационализации и бюрократизации управления с выстраиванием отношений надличностной зависимости и приоритетом в управленческой практике казенных, надобщинных интересов.

**Ключевые слова:** административно-управленческая система, татары, Российская империя, Урало-Поволжский регион, империя, местная элита, внутренняя периферия, местное управление, национальные традиции.

Эффективность государственного управления на местах во многом зависит от учета объективно существующих региональных особенностей, и существующая историография достаточно подробно говорит об этом как применительно к дореформенному периоду существованию империи [1; 2], так и к пореформенной эпохе [3; 4].

Однако в практике администрирования всегда существует градация региональных особенностей, ибо, во-первых, всю специфику учесть не возможно в принципе; во-вторых, государственная политика часто предусматривает поощрение одних особенностей и противостояние другим.

Национальный состав, конечно же, является одним из определяющих факторов развития регионов. Целью настоящей статьи является анализ того, какие административно-управленческие системы практиковались Российской империей на территории расселения татар (в Урало-Поволжье).

Административно-управленческие системы России в XVIII – начале XX вв. выстраивались, в общем и це-

лом, без учета «татарского фактора». Так, в 1708–1710 гг. территория России была разделена на 8 губерний, 3 из которых (Азовская, Казанская и Сибирская) охватывали в том числе и территории расселения российских татар. В 1719 г., за счет разукрупнения, таковых стало 4 (Астраханская, выделившаяся из Азовской; Нижегородская, выделившаяся из Казанской; собственно Казанская и Сибирская губернии). В основе губернского деления лежал главным образом принцип административного оформления военного округа, что обусловило соединение в фигуре губернатора как гражданской, так и военной власти.

С 1775 г. административно-управленческие системы империи были перестроены в соответствии с губернской реформой Екатерины II [5]. Ее итогом стало формирование на территориях расселения российских татар 6 генерал-губернаторств (каждое имело свой порядковый номер, от первого до девятнадцатого включительно, к 1781 г.), включавших в свой состав несколько наместничеств (губерний). Так, в X-й генерал-губернаторский округ вошли Ярославское и Вологод-

ское наместничества; в XII-й – Нижегородское и Вятское; в XIII-й – Пермское и Тобольское; в XV-й – Симбирское и Уфимское; в XVI-й – Казанское и Пензенское; в XVII-й – Саратовское, Астраханское, Азовское и Новороссийское наместничества [6]. В основу деления страны на наместничества был положен принцип численности населения – 300–400 тыс. человек составляли наместничество [5, ст. 1], 20–30 тыс. человек – уезд, из совокупности которых состояли области и наместничества [5, ст. 17]. Это позволяло добиться выравнивания нагрузки на региональные администрации. Вместе с тем, в результате нового административно-территориального деления, не учитывавшего ни природный, ни этнокультурный факторы, возник диссонанс между размерами одинаковых по статусу территориальных образований: более населенные наместничества являлись более компактными, а малонаселенные – более обширными, что создавало свои трудности для управления.

Учреждение наместничеств сопровождалось созданием новых губернских учреждений (наместнических и губернских правлений, казенных палат, приказов общественного призрения и др.), а также уездных институтов (на должность капитан-исправника избирались лица из числа местных дворян; однако после выборов эти чиновники полностью подчинялись губернаторам) [7].

Генерал-губернаторы назначались непосредственно по Высочайшему повелению. Общеизвестно, что этот контингент чиновников состоял из наиболее доверенных приближенных Екатерины II. В обязанности генерал-губернаторов входили не только надзор за исполнением законов и за исполнением местными должностными лицами своих обязанностей, но и обязанность командования войсками, расположенными на подведомственной территории. Наделенные правом внешнеполитической деятельности (ведение дипломатических переговоров с соседями, отправка разведчиков, даже совершение локальных военных экспедиций), они не просто исполняли Высочайшие указания, но и формировали политику правительства в подведомственных им районах. Не случайно им принадлежало право заседать в Сенате и голосовать при решении местных дел. Губернаторы являлись при них обычными администраторами [8, с. 119].

Основным органом управления являлось наместническое правление. В его состав входили генерал-губернатор, правитель наместнического правления, два члена и писарь. Оно руководило областными палатами и приказами, контролировало полицейские органы, принимало отчеты и рапорты от учреждений наместничества, назначало служащих в уездные и областные органы, контролировало несение населением натуральных, денежных, военных и других повинностей. Вторым по значимости органом управления являлась казенная палата, председателем которой являлся (до реформы 1845 г.) вице-губернатор. Она контролировала финансы наместничества [9].

Составной частью системы регионального управления являлось Оренбургское духовное магометанское собрание, учрежденное в Уфе в 1788 г. На него возлагался прием экзаменов у претендентов на мусульманские духовные должности. Но окончательное утверждение в звании ахуна, муллы или муэдзина должно было производить наместническое правление [10].

В 1796 г. Павел I ликвидировал генерал-губернаторства и наместничества, заменив последние губерниями

[11]. При этом произошло очередное разукрупнение губерний, что было естественным следствием сохранявшего свою силу екатерининского принципа зависимости числа административно-территориальных образований от численности проживавшего в них населения. На территории расселения татар к этому времени функционировали Астраханская, Саратовская, Симбирская, Пензенская, Нижегородская, Ярославская, Вятская, Пермская, Оренбургская, Тобольская губернии. Во главе них стояли гражданские губернаторы. Лишь для Оренбургской губернии Павлом I была сохранена промежуточная между ним и гражданским губернатором инстанция – оренбургский военный губернатор. Ему подчинялись земли уральских и оренбургских казаков, калмыки Симбирской губернии, приуральские кочевья казахских жузов, а также башкирские земли за пределами Оренбургского края – в Саратовской, Пермской и Вятской губерниях. Оренбургское военное губернаторство существовало до 1851 г. К 1851 г. из его состава была выделена созданная годом ранее Самарская губерния [12].

Гражданские губернаторы после ликвидации института генерал-губернаторства стали центральным звеном местного управления империи. С 1802 г., после введения министерской системы и ее проникновения на региональный уровень путем создания там учреждений разной подведомственности (так, казенная палата находилась в ведомстве министерства финансов, суды – в ведении министерства юстиции и т.д.), губернатор все больше был ограничен в своей власти только теми органами, которые непосредственно подчинялись МВД. И это противоречило «Общему Наказу губернаторам» 1837 г., в котором губернатор определялся как «непосредственный начальник и хозяин» вверенной ему территории [13], ответственный за все, что происходило на ее территории. Важным ограничителем власти гражданского губернатора также являлся институт предводителей дворянства, которые по закону имели право участия в работе целого ряда губернских коллегий. Вместе с тем, на существенной части Урало-Поволжья этот институт не сковывал руки губернатору в силу отсутствия дворянских корпораций (Вятская, Пермская, Тобольская губернии) либо их экономической слабости по сравнению с коренными губерниями империи. Эта особенность также предопределила доминирование в нижнем и среднем звене регионального госаппарата разночинцев [14; 15].

После убийства Павла I последующие императоры частично вернули в практику генерал-губернаторские округа: в частности, в 1804–1811 гг. в составе одного генерал-губернаторства были объединены Вятская и Пермская губернии (т.н. «эксперимент Д.Балашова»). На территории Западной Сибири с 1803 г. функционировало Сибирское, а затем (с 1822 г.) Западно-Сибирское генерал-губернаторство с центром в Тобольске, которое было упразднено в 1882 г. Аналогичным образом, упразднение Оренбургского военного губернаторства в 1851 г. привело к созданию на территории Оренбургского края Оренбургского и Самарского генерал-губернаторства. В 1865 г. Самарская губерния была выведена из этого административно-территориального образования, а Оренбургская губерния, разделенная на две губернии (собственно Оренбургскую и Уфимскую), вошла в состав Оренбургского генерал-губернаторства [16]. Существующая с 1844 г. в

подчиненном по отношению к оренбургскому военному губернатору положении Область оренбургских киргизов [17] в 1868 г. была преобразована в Уральскую и Тургайскую области, подчиненные Оренбургскому генерал-губернатору. При этом на уровне т.н. «частного управления» власть там была сосредоточена в руках родовых старейшин. После упразднения в 1881 г. названного административно-территориального образования все ее основные составляющие (губернии) перешли в прямое ведение МВД. Таким образом, учрежденные в 1775 г. повсеместно, с начала XIX века генерал-губернаторства охватывали только юг и восток территории татарского расселения в империи, то есть территории т.н. «окраин», чье положение являлось приграничным.

Положение гражданских губернаторов после упразднения генерал-губернаторств, с одной стороны, укрепилось за счет ликвидации надзорного органа, который ранее весьма часто не ограничивался контролем, а вмешивался в их компетенцию. Однако некоторое повышение самостоятельности сдерживалось систематическим внедрением в гражданское губернское управление отраслевого (ведомственного) принципа, который позволил вывести многие местные структуры из-под прямого управления губернатора. Также отметим, что военная власть генерал-губернаторов после их упразднения не была передана гражданским губернаторам, а перешла к руководству соответствующих военных округов, что также не способствовало повышению статуса «начальников губерний» до уровня их упраздненных кураторов.

Эпоха «Великих реформ» значительно повлияла на региональные управленческие структуры. Главной властной фигурой в местном управлении продолжал оставаться губернатор – высшее должностное лицо коронного управления в губернии. Будучи чиновником МВД, губернатор был непосредственным начальником практически всех коллегиальных местных структур этого ведомства (губернское правление, лесоохранительный комитет, губернское присутствие, по фабричным и горнозаводским делам присутствие, распорядительный комитет, по земским и городским делам присутствие и т.д.).

Основным учреждением в системе гражданского управления губерниями являлось губернское правление, учрежденное еще в 1775 г. Оно являлось как бы «правительством» при губернаторе, который являлся его председателем. Учреждение ведало «делами общественного благоустройства», охраняло «права личности и собственности, общую безопасность, тишину и спокойствие», управляло «делами относительно народного здоровья, оспопрививания, пресечения скотских падежей, продовольствия, хозяйства и промышленности (насколько сие предоставлено учреждениям общественным)», оказывало содействие «всем другим управлениям в исполнении законов» и принуждало «подчиненные ему места к исполнению их обязанностей». Оно обнародовало в губернии законы и указы, занималось их интерпретацией для нижестоящих учреждений, рассматривало жалобы на действия чиновников, решало вопрос о судебной ответственности должностных лиц, приводило иностранцев к присяге на подданство, надзидало за исправностью мер и весов, собирало статистические сведения о разных сторонах

жизни губернии, заведовало строительными, межевыми и дорожными делами, заключало контракты «на счет казны», следило за исполнением завещаний, рассматривало дела об освидетельствовании сумасшедших, и т. д. Губернское правление наблюдало за повсеместным исполнением законов, имело право отменить «всякое действие» полиции. Власть его определялась как «полицейская в высшем ее значении, то есть судебнопотлицейская, распорядительная, исполнительная и понудительная» [18]. Интересно, что в штате Оренбургского губернского правления не только в дореформенный период, но и в последующую эпоху утраты регионом своего приграничного положения была предусмотрена должность переводчика [19]. Это свидетельствовало о сохраненном стремлении адаптировать местную власть к особенностям этнического состава населения огромного региона, даже после утраты им статуса окраины.

Однако значительное число ведомственных нормативных актов, регламентировавших деятельность многочисленных неподчиненных МВД учреждений, стесняли, а порой и сводили на нет, властные полномочия «начальников» губерний по многим вопросам их компетенции. Действительно, со 2-й половины XIX века в регионах появилось огромное количество автономно работающих учреждений, которые курировали ряд важных вопросов и не принадлежали ведомству МВД. В результате характерная для Российской империи «министерская война» проникла и на губернский уровень. Новые учреждения (акцизное управление, податное присутствие, распорядительный комитет и др.) стали заниматься тем кругом вопросов, который в дореформенной России находился в ведении, главным образом, МВД. Иными словами, зона ответственности МВД сужалась, а других министерств – расширялась. Координация действий между ними была весьма низкой, что, естественно, вредило эффективности управления и ограничивало власть губернатора. Например, только одна обязанность контроля над расходами губернской администрации, предоставленная казенным палатам, нейтрализовала все возможности губернаторов сколько-нибудь серьезно вмешиваться в дела этих учреждений Министерства финансов. В 1864–1866 гг. созданные в губерниях контрольные палаты не только ограничили контрольные функции губернаторов по отношению к местным учреждениям министерств, но и имели право ревизии губернских правлений. Даже чиновников Министерства народного просвещения губернатор не мог единолично наказать или уволить.

В большей части рассматриваемых губерний в течение 1864–1874 гг. было введено земство (к 1905 году его не было только в Тобольской и Оренбургской губерниях, а также степных областях). Земские думы и управы взяли на себя основной объем хозяйственных функций, которые раньше принадлежали губернской администрации. В городах те же полномочия принадлежали возникшим с 1870 г. городским думами и управам.

Система уездного управления также отличалась противоречивостью. С одной стороны, прямым продолжением власти губернатора в уезде был уездный исправник – руководитель полицейской службы. Подконтрольное ему полицейское управление наблюдало за «скорым и точным» исполнением законов и предписаний начальства, охраняло безопасность и обществен-

ное спокойствие, вело дела общественного благоустройства, обнародовало указы правительства, пресекало стихийные бедствия и эпидемии, взыскивало налоги, наблюдало за верностью «мер и весов», производило торги, вызывало в суд, исполняло обязанности по учету и призыву военнообязанных, и т.д. [18, ст. 679–684]. Исправник входил на правах члена в различные коллегиальные уездные органы (тюремный комитет, училищный совет, присутствие по питейному делу и т.д.). Однако председателем этих и многих других коллегий являлся уездный предводитель дворянства. К 1905 г. это лицо руководило уездными земскими собраниями, возглавляло уездный съезд, дворянскую опеку, отделение тюремного комитета, училищный совет, присутствие по воинской повинности, присутствие по питейным делам, землеустроительную комиссию и еще десяток других менее важных комитетов, попечительств и комиссий. Одновременно, после создания земства, несмотря на подконтрольность МВД, они достаточно быстро приобрели авторитет и также стали претендовать на главную роль в управлении хозяйственной жизни уездов. Таким образом, уездное управление к 1905 г. по соотношению властных полномочий исправника, председателя земской управы и предводителя дворянства представляло собой пеструю картину: от доминирования одного из представителей указанного триумвирата до жесткого противостояния каждого против каждого или каких-либо коалиций. Такое положение дел увеличивало количество нерешенных проблем в управлении, служило постоянным генератором конфликтных ситуаций.

Этнический и конфессиональный состав губернаторов региона был, в целом, однородно православным (генерал-губернаторы принадлежали к православию в полном составе). Но не менее 6% занимавших этот пост в 1825–1905 гг. (с 1825 г. в формулярных списках появляются данные о вероисповедании) являлись лютеранами [20]. Причем их количество снижалось к концу рассматриваемого периода. Как правило, это были остзейские немцы, дворяне присоединенных к России в XVIII веке западных территорий. Мы не находим среди губернаторского корпуса представителей ислама. Хотя ряд знаменитых российских династий, давших России немало государственных деятелей, в том числе и губернаторов, имели восточные корни, в основном, татарские (например, Юсуповы) [8, с. 191–192]. Нижестоящее чиновничество, занимавшее сколько-нибудь ключевые должности в местном госаппарате, также в большинстве своем принадлежало православию. Таким образом, управляемое население было поликонфессиональным и многоэтническим, а управляющий слой эволюционировал в сторону моноконфессиональности. Такая ситуация создавала дополнительные сложности в выполнении губернаторами региона своих должностных обязанностей.

Наряду с классической губернской формой управления, описанной выше, в рамках региона были территории, имевшие специфические административно-управленческие системы.

Так, в 1801 г. в степи между Уралом и Волгой, оставшиеся свободными после знаменитого откочевания завожских калмыков в Китай в 1771 г., было разрешено перемещение части казахов из орды младшего сына хана Младшего жуза – Букея. Он и стал основате-

лем т.н. Букеевского ханства [21; 22, с. 141]. Вплоть до 1845 г. эта территория управлялась непосредственно ханом, аппарат управления которого состоял из канцелярии, депутатской группы, совета 12 биев, института есаулов, заимствованного у казачества, группы базарных султанов и ханских вестовых, выполнявших разнообразные поручения хана. Причем с 1828 г. к хану был приставлен т.н. «попечитель орды», формально представлявший интересы русского населения в местном суде, а фактически осуществлявший контроль «за спокойствием и благоустройством всей Орды». Затем институт ханской власти был вообще упразднен, а вместо него учрежден Временный совет по управлению Внутренней Киргизской ордой, состоявший, под председательством одного из потомков хана, из трех советников. Два из них представляли местную элиту, один – министерство государственных имуществ. В 1858 г. совет был преобразован: председателем был назначен русский чиновник, в состав ввели двух русских советников, двух советников из казахов, секретаря-чиновника для следствий, делопроизводителя, его помощника, бухгалтера, казначея, регистратора и трех переводчиков, в т.ч. одного русского. Совету в отношении административного управления предоставили круг действий палат государственных имуществ, а в отношении судебном – уездных судов. В административном плане Букеевская Орда делилась, согласно традиции и для укрепления принципа оседлости, на роды (под управлением султанов), а последние – на отделения (талфы) и подотделения (атаваласы) под управлением старшин. Вводилось требование обязательного знания чиновниками русского языка. Совет и подчиненные ему структуры вплоть до 1876 г. состояли в подчинении оренбургского военного губернатора (с 1851 г. – генерал-губернатора), а впоследствии – астраханского гражданского губернатора [23, с. 210]. Организация Букеевской Орды явилась достаточно эффективным способом внедрения в жизнь местного населения институциональных форм реализации государственной власти и способствовала оседанию казахов на земле.

Еще одним ярким проявлением гибкости имперской модели регионального управления являлась Западная Сибирь. С конца XVIII в. особый статус этой территории был обозначен за счет нераспространения на нее действия губернской реформы 1775 г. В 1822 г. стараниями М.М. Сперанского это пространство получило особое «Сибирское учреждение» [24]. Западная Сибирь была подчинена генерал-губернатору. Он председательствовал в т.н. Главных управлениях (половина их состава назначалась председателем, половина – министерствами юстиции, финансов, внутренних дел) и совещательных органах при них – советах. Коллегиальность принятия решений явилась новацией, надолго опередившей свое время. Социокультурные особенности региона были подчеркнуты принятием «Устава об управлении инородцев», с помощью которого нерусские народы края получили особый сословный статус. Местные татары относились к разряду «оседлых» инородцев, которые приравнивались к государственным крестьянам во всех правах и обязанностях, кроме рекрутской повинности. После упразднения в 1882 г. генерал-губернаторства [25] были приняты законы, улавлившие региональную специфику данной территории:

введен институт крестьянского начальника, распространявшего свою власть и на аборигенов, отменено понятие «породных земель», занимаемых местными жителями по праву давности [26].

В период с 1798 по 1865 гг. существовала т.н. кантонная система управления [27]. Она распространялась на башкир, мещеряков, оренбургских и уральских казаков. Было образовано 11 (с 1803 г. – 12) башкирских кантонов, 5 – мещеряцких, а с 1826 г. существовало 5 кантонов оренбургских и 2 кантона уральских казаков. Кроме этого, отдельный кантон составило Ставропольское Калмыцкое войско. Кантоны не имели своих наименований и различались только порядковым номером. Они подразделялись на юрты, или команды, которые состояли из групп деревень. Башкирские кантоны были образованы на основе территориального, а не одноплеменного (волостного) принципа. Это вело к ликвидации родоплеменных традиций населения. Жители кантонов считались военным сословием. Управление населением находилось в руках военных – кантонных начальников, деревенских начальников, юртовых сотников и десятников. Должностные лица назначались из представителей башкиркой и мещеряцкой племенной верхушки. В ранний и поздний периоды кантонного управления должностные лица назначались непосредственно военным губернатором Оренбургского края, а в 1820–1830-х гг. – путем «выбора» кандидатов на должность из своей среды с последующим утверждением его военным губернатором. До 1834 г. кантонные начальники непосредственно подчинялись генерал-губернатору, а позднее – командующему Башкирско-мещеряцким войском. На кантонных начальников возлагалась вся полнота военной и хозяйственной власти. Они обязаны были следить, чтобы подчиненные отправлялись служить в ближайшие к ним дистанции, отвечали за правильность и очередность прохождения службы, исправность обмундирования и снаряжения. Начальники разбирали ссоры и определяли наказания за незначительные преступления, а также должны были следить за тем, чтобы хозяйства служащих в войске не приходили в упадок, по мере необходимости оказывать им помощь. Башкиро-Мещеряцкое войско, созданное в 1834 г., было разделено на шесть попечительств, возглавляемых русскими штаб-офицерами, что было дополнительной формой контроля над данной территорией.

В 1863–1865 гг. данная специфическая система регионального управления была ликвидирована, а жителей кантонов перевели из военного в обычное податное сословие. Однако это не касалось казаков, которые сохранили специфику управления и после ликвидации кантонов. Они по-прежнему возглавлялись Войсковыми атаманами. Еще с 1803 г., после принятия Положений по управлению Оренбургского и Уральского казачьих войск, законом была прописана структура подчиненным атаманам войсковых канцелярий: кроме войскового атамана, туда входили два «непременных» члена, два асессора, два секретаря и шесть канцелярских служащих. Один из непременных членов и секретарь ведали военной частью и подчинялись непосредственно Войсковому атаману, остальные – управляли гражданской частью (сбор налогов, исполнение различных натуральных повинностей, решение земельных и хозяйственных вопросов) и подчинялись оренбургскому гражданскому губернатору. С 1827 г. по всей империи вводится унифицированная структура казачьих войск, в результате которой выборность войсковых

атаманов была заменена назначением, а сама должность была переименована – во главе Уральского и Оренбургского казачьих войск встали наказные атаманы. В 1840 г. было введено в действие «Положения об Оренбургском Казачьем Войске», разработанное оренбургским военным губернатором В.А. Перовским на основе закона о Донском Казачьем Войске от 1832 года. Оно превратило Оренбургское войско в самостоятельную военную и административно-территориальную единицу с собственной территорией. Последняя делилась на два военных и десять полковых округов (отделов). Во главе отделов стояли атаманы отделов, назначаемые из числа казачьих штаб-офицеров. Атаманы каждого отдела имел свое полковое правление, в ведении которого входили административные, полицейские функции на вверенных им территориях, контроль за деятельностью станичных атаманов, проведение мобилизации, очередных наборов на службу, учебные сборы и др. В военном отношении атаманы станиц подчинялись атаманам отделов и штабу войск, в полицейском – уездным начальникам, в судебном – должны были исполнять требования судей и следователей, в хозяйственном отношении они были подчинены войсковому хозяйственному правлению [28]. В 1865 г. поиск оптимальной модели управления казаками привел к включению Оренбургского казачьего войска в состав Оренбургской губернии. Гражданский губернатор теперь одновременно являлся и наказным атаманом войска [29]. Таким образом, с 1865 г. Оренбургское казачье войско снова вошло в состав губернии, а в судебном и полицейском отношении было подчинено общим присутственным местам.

Таковы были основные административно-управленческие системы на территориях расселения татар в конце XVIII – начале XX вв. Обобщая вышеизложенное, можно констатировать: 1) в административно-управленческом плане рассматриваемая территория не признавалась чем-то единым; проживание здесь татарского народа не считалась в качестве основной специфики региона; цель выделить район преобладающего проживания татар (в отличие, например, от башкир и казахов) в отдельную административную единицу не ставилась; 2) сложившаяся управленческая система являлась отражением имперского характера Российского государства, что выражалось в выстраивании вертикали власти с опорой на местные элиты и с учетом местных традиций управления, но, конечно, при полном контроле ключевых институтов и должностей; 3) эволюция российского госаппарата на территории Урало-Поволжья основывалась на процессе постепенного подтягивания окраинных и внутри периферийных территорий до стандартов местного управления в центральной России; эти стандарты не предусматривали учет специфических национальных традиций управления, строились на унифицированных принципах рационализации и бюрократизации управления с выстраиванием отношений надличностной зависимости и приоритетом в управленческой практике казенных, надобщинных интересов.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Бикташева А.Н. Антропология власти. Казанские губернаторы первой половины XIX века: монография. М.: Новый хронограф, 2012. 495 с.
2. Любичанковский С.В. Империя Романовых и проблема управления культурно-гетерогенным про-

странством // Уральский исторический вестник. 2013. № 3. С. 59–68.

3. Загидуллин И.К. О религиозно-культурной автономии татар в округе оренбургского магометанского духовного собрания // Ислам в современном мире: внутригосударственный и международно-политический аспекты. 2015. Т.11. № 3. С. 61–70.

4. Любичанковский С.В. Кризис губернского управления регионами в позднеимперской России // Федерализм. 2007. № 1. С. 127–140.

5. ПСЗ-1. Т. XX. № 14392.

6. ПСЗ-1. Т. XXI. № 15774.

7. РГАДА. Ф.16. Оп.1. Д.636.

8. Лысенко Л.М. Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII – начало XX века). М.: Изд-во МПГУ, 2001. 353 с.

9. ПСЗ-1. Т. XXI. № 15141

10. ПСЗ-1. Т. XXII. № 16710

11. ПСЗ-1. Т. XXIV. № 17634

12. РГИА. Ф.383. Оп.9. Д.7674. Л.73.

13. ПСЗ-2. Т. XII. № 10303

14. Загидуллин И.К. Урало-Поволжский регион как «внутренняя периферия» империи (управленческий контекст) // Местное управление в пореформенной России: механизмы власти и их эффективность. Сводные материалы заочной дискуссии. Екатеринбург-Ижевск: УИИЯЛ УрО РАН, 2010. С. 450–452.

15. Любичанковский С.В. «Внутренняя периферия» Российской империи: средне-волжский вариант //

Вестник Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина. 2013. Т.4. № 2. С. 165–169.

16. ПСЗ-2. Т. XL. № 42058

17. ПСЗ-2. Т. XIX. № 17998

18. СЗРИ. Т.2. Общее Учреждение Губернское (изд. 1892 г.). Ст.437–438, 467–471.

19. РГИА. Ф.1284. Оп.185. 1910. Д.29. Л.93об.

20. ГАОО. Ф.10. Оп.1. Д.175. Л.1–2.

21. Усиление губернаторской власти. Проект фон Плеве. С предисловием П.Струве и с приложением дела орловского губернатора Неклюдова. Париж: «Освобождение», 1904. 112 с.

22. Крафт И.И. Сборник узаконений о киргизах степных областей. Оренбург: Губернская типография, 1898. 314 с.

23. Зиманов С.З. Политический строй Казахстана конца XVIII и первой половины XIX века. Алма-Ата: Политиздат, 1958. 428 с.

24. ПСЗ-1. Т. XXXVIII. № 29126.

25. ПСЗ-3. Т. II. № 886.

26. ПСЗ-3. Т. XVIII. № 14908.

27. ПСЗ-1. Т. XXV. № 18477.

28. Годовова Е.В. Оренбургское казачье войско в XIX веке // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия Гуманитарные науки. 2013. № 3–4. С. 16–21.

29. ПСЗ-2. Т. XL. № 42058

## ADMINISTRATIVE AND MANAGEMENT SYSTEMS IN TERRITORIES OF TATARS LIVING AT THE END OF XVIII – THE BEGINNING OF THE XX CENTURIES

© 2016

**S.V. Lyubichankovskiy**, doctor of historal sciences, head of the Chair of History of Russia

*Orenburg State Pedagogical University, Orenburg (Russia)*

**Abstract.** This article deals with the administrative and management systems which were used in the territory where Tatars lived (Ural-Volga region) in the Russian Empire. It is established that the living of the Tatar people wasn't considered as the main feature of the region. Thus, until 1917 there was no plan to set up a separate administrative unit covering the area of the prevailing Tatar population (unlike, for example, the Bashkir and Kazakhs). The then administrative system reflected the imperial character of the Russian state. It manifested itself in the formation of a vertical power structure supported by the local elite and taking into account local management traditions, but controlling all key institutes and positions. The hypothesis is proved that evolution of the Russian government in the territory of the Ural-Volga region was based on the process of gradually pulling up suburban territories to the standards of local management in central Russia. These standards didn't consider national traditions of management, were based on the unified principles of rationalization and bureaucratization of management with the priority of state interests in administrative practice.

**Keywords:** administrative and management system, Tatars, Russian empire, Ural-Volga region, empire, local elite, internal periphery, local management, national traditions.

УДК 94(47):327

## ДИПЛОМАТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ Н.В. ЧАРЫКОВА В МЕМУАРАХ СОВРЕМЕННОКОВ

© 2016

**О.А. Чернов**, кандидат исторических наук, доцент кафедры отечественной истории и археологии

*Самарский государственный социально-педагогический университет, Самара (Россия)*

**Аннотация.** Актуальность данной статьи состоит в том, что Н.В. Чарыков был крупным российским дипломатом, оставившим заметный след во внешней политике России. Его деятельность отражена во многих официальных документах. Однако они не в полной мере представляют его взаимодействие с другими государственными служащими Российской империи, а, следовательно, и не отражают в полной мере атмосферу в которой действовал дипломат. Вместе с тем, мемуарные источники, изначально содержащие субъективный взгляд, не способны дать объективной характеристики его деятельности. При этом комплекс мемуаров самого дипломата в данной статье не рассматривается, поскольку преследуется цель изучения мнения его современников.