

А. В. Сивкова
Законодательное регулирование
государственной службы в Сибири
в конце XVIII – первой половине XIX века

Административная политика имперских властей в отношении Сибири неоднократно становилась предметом исторического исследования. Наиболее комплексное изучение этой проблемы было предпринято А. В. Ремневым. Он исследует особенности административно-территориальной модели сибирского региона, проблемы организации центральных и местных органов управления, специфику кадровой политики на окраинах, однако делает это преимущественно на материалах Западной Сибири и Дальнего Востока. И. Л. Дамешек, сравнивая систему государственного управления окраинами Российской империи, выявила специфику управления сибирским регионом, сконцентрировав внимание на анализе конкретной деятельности высших институтов государственной власти и института генерал-губернаторской власти. В рамках изучения общеимперской проблематики эти авторы касаются некоторых вопросов законодательного регулирования государственной службы в Сибири, но преимущественно рассматривается не законодательная, а административная политика, т. е. то, как принятые законы реализовывались на практике. При этом современные исследования, так или иначе затрагивающие правовые основы организации гражданской службы в России, не учитывают сибирскую специфику. Например, В. П. Мельников, анализируя исторический опыт государственной службы в России, приходит к выводам, которые применимы только в отношении великороссийских губерний. Таким образом, специального исследования законодательной базы, регулирующей государственную службу в Сибири, прежде предпринято не было¹. Однако изучение общеимперского

Сивкова Анастасия Викторовна, аспирант Иркутского государственного университета. E-mail: sivkova@yandex.ru

¹ *Ремнев А. В.* Самодержавие и Сибирь. Административная политика в первой половине XIX в. Омск, 1995.; *Дамешек И. Л.*

и регионального законодательства позволяет глубже понять правительственный взгляд на роль и место Сибири в общеимперской законодательной системе и в комплексе общегосударственных административных, экономических, общественных и прочих связей.

Перед автором данной статьи стояла задача на конкретном историко-юридическом материале (преимущественно материалы Полного собрания Законов Российской империи и Свода Законов) в ретроспективе показать тенденции развития законодательной базы, регулирующей гражданскую службу в Сибири в конце XVIII – первой половине XIX в., определившие особенности процесса трансформации общеимперских норм в специфических условиях окраины. Хронологические рамки не случайны: нижняя граница определена началом процесса активной инкорпорации Сибири в общеимперское юридическое пространство, закрепленным в ряде значительных законодательных актов, в том числе в «Учреждении для управления губерний Всероссийской империи» 1775 г.; верхняя связана с реализацией и первыми попытками корректировки «Учреждения для управления сибирских губерний» 1822 г., которое закрепило обособленный законодательный и управленческий статус региона в имперской структуре.

В процессе инкорпорации сибирского региона в общеимперскую государственную структуру, правительство, в первую очередь, придерживалось политико-административных методов¹. Об этом свидетельствует тот факт, что наиболее разработанными в специальном сибирском законодательстве были вопросы административного устройства, местного управления и государственной службы (им посвящено более 50 % всех выявленных в ПСЗ законодательных актов, изданных в период с 1762 по 1855 г. в отношении Сибири). Под-

Сибирь в системе имперского регионализма (Компаративное исследование окраинной политики России в первой половине XIX в.). Иркутск, 2002; *Российские окраины в имперской стратегии власти* (начало XIX – начало XIX в.). Иркутск, 2005; *Мельников В. П.* Государственная служба в России: исторический опыт. М., 2005.

¹ *Ремнев А. В.* Россия Дальнего Востока. Имперская география власти XIX – начала XX в. Омск, 2004.

робная юридическая регламентация управленческого механизма, в том числе и бюрократического аппарата (около трети всех законов), по мнению властей, должна была способствовать предотвращению или сокращению объема чиновничьего произвола в столь отдаленном регионе.

Усиление регионального звена управления требовало большого числа не только грамотных специалистов, но и просто канцелярских работников. Проблему нехватки кадров в Сибири должны были решить перемещенные из центральных губерний чиновники. С екатерининских времен в имперской законодательной практике в отношении Сибири закрепились тенденции на предоставление разнообразных льготных условий продвижения по служебной лестнице и финансовой компенсации за труд вдали от «родины». Например, указ от 16 декабря 1765 г. «О производстве служащих в Сибирской и Иркутской губерниях в чины через 6 лет» должен был стимулировать переезд чиновников из европейской части в Сибирь. Офицеры, определенные в городские команды в Охотке и на Камчатке, получали двойное жалованье. Несмотря на предложенные властями льготы, охотники ехать в Сибирь находились только на высшие должности, в то время как объем работы в губернских канцеляриях неуклонно возрастал (о чем свидетельствует, например, высочайше утвержденный доклад Сената «Об определении в Иркутскую губернскую канцелярию... одного переводчика, двух толмачей и 10 учеников при них...»). В связи с открытием новых учреждений в рамках реализации губернской реформы (хотя в Губернском Учреждении 1775 г. вопрос об организации государственной службы и жаловании чиновника не был разработан) все более насущной становилась потребность именно в нижних и средних чинах. Например, в ПСЗ содержится указ от 18 июня 1792 г., предписывающий Тобольской казенной палате «за неимением способных людей обер-офицерских чинов к определению в винные приставы» принимать в эту должность купцов и мещан, с представлением ими в залог денег, и строжайше следить за их работой. Это говорит о том, что законодательная политика Екатерины II в области государственной службы не смогла решить проблему нехватки кадров и оставила ее актуальной на многие де-

сятилетия. Однако механизмы и принципы, выработанные в ее законодательстве, неоднократно подтверждались нормами права в законотворческой работе других императоров.

Так, стремясь привлечь новых служащих в сибирский регион, Павел I придерживался традиционной линии, развивая систему льгот и поощрений: им было предоставлено право на получение казенных прогонов, которые должны были покрывать расходы на проезд; а при определении в присутственные места осуществлялось награждение чином. Власть, стараясь сохранить имеющих надлежащие знания и практический опыт работников, шла на некоторые уступки и увеличивала размер жалованья, в обход утвержденных штатов.

Однако ревизия Сперанского показала, что прежняя кадровая политика в регионе была неудачна. Корысть и злоупотребления были свойственны не только высшему чиновничеству – они пронизывали все этажи власти, в том числе и самые нижние. Признавая, что причины лихоимства надо искать в самой системе управления, в законодательной базе, ее регулирующей, Сперанский понимал, что если не изменить систему организации государственной службы и подбора кадров, а также и «качество» самого исполнителя и хранителя законов, то никакие нововведения на практике реализованы не будут.

Его идеи были воплощены в Учреждении 1822 г., которое содержало самостоятельный раздел, определявший особые преимущества для чиновников, служащих в Сибири. Это была первая попытка отказа от системы льгот, способствовавших более быстрому продвижению по служебной лестнице. Учреждение предполагало иную систему вознаграждения, которое можно получить только при условии долголетней и беспорочной службы, – это право на льготное пенсионное обеспечение. Чиновник, прослуживший в Сибири 10 лет, получал право перевода в зачет будущей пенсии трети своего жалованья, через 20 лет – половины, а через 30 лет чиновник мог рассчитывать на получение пенсии, равной его жалованью. Причем в случае, если чиновник продолжал служить в Сибири, «пансион» производился сверх определенного жалованья.

Местное законодательство, регулирующее гражданскую службу, отличалось от общеимперских норм. Генерал-

губернатор имел право определять чиновников на службу не в соответствии с классом, как это было в центральных губерниях в силу указа от 16 декабря 1790 г., а в соответствии с их личными способностями, а также назначать сверх положенных по штатам чиновников по личному усмотрению. В Сибири могли претендовать на классную должность податные сословия, которые по общеимперскому законодательству на это право не имели¹. Таким образом, в сибирской законодательной практике сложилось серьезное отклонение от традиционной для Европейской России линии, закреплявшей тесную связь права поступления на государственную службу с сословной принадлежностью.

Делая ставку на приглашенных специалистов, власти увеличивали размер путевых денег, законодательно определяли выдачу годового жалованья не в зачет чиновникам и канцелярским служащим. Деньги чиновники получали на месте прежней службы, еще до отправления в Сибирь. Нередкими были случаи, когда, получив прогонные деньги и суммы годового жалованья, чиновник, скрывался от властей и не отправлялся в Сибирь. Кстати, еще в 1805 г. было предусмотрено уголовное наказание для чиновников, не явившихся на место службы. В 1811 г. было дано распоряжение, чтобы Санкт-Петербургская полиция и губернские правления тех губерний, через которые чиновник проезжает к месту службы, с помощью земской полиции следили, чтоб чиновники не задерживались в пути². В последующем, чтобы предупредить подобные растраты, было принято решение разделить денежные пособия на две части, одну выдавать при отъезде, а другую уже после прибытия на место службы.

¹ ПСЗРИ-1. Т. 27. № 21042 от 17 ноября 1803 г.; «*О принятии в присутственные места писарей из сибирских городских казаков*» от 18 февраля 1825 г. // ПСЗРИ-1. Т. 40. № 30253; «*О дозволении ГУВС определять на службу в свою канцелярию людей, обязанных платежом податей*» от 19 июля 1827 г. // ПСЗРИ-2. Т. 2. № 1253.

² Указ связан с прецедентом, когда назначенный чиновник, получив все положенные ему выплаты, остался в Санкт-Петербурге, «штался по питейным заведениям» и «был взят полицией за пьянство». См.: ПСЗРИ-1. Т. 31. № 24722 от 13 июля 1811 г.

В целом для приезжих чиновников создавались благоприятные условия не только для быстрого и успешного продвижения по службе, но и в финансовом плане они были более обеспечены, чем уроженцы Сибири. Например, для штаб- и обер-офицеров, имеющих менее 100 душ, сохранялось жалование даже при увольнении в отпуск на четырехмесячный срок. Также, чтобы привлечь врачей, получивших образование в различных учебных заведениях, был издан указ, гарантировавший таким врачам, в случае приезда в Сибирь и работы в ней не менее 6 лет, получение чина титулярного советника, который приближал их к праву получения потомственного дворянства. Более того, не находя в Сибири достаточно грамотных специалистов, правительство попыталось решить эту проблему за счет приглашения иностранцев. Указ 1809 г. приписывал вызвать «из чужих краев» от 3 до 6 ветеринарных врачей. Но уже в следующем году был издан указ, отменяющий это постановление, и хотя он не содержал точных пояснений причин отказа от этой практики, можно предположить, что власть нашла другой источник пополнения кадрового состава, а именно определение на службу ссыльных. Наибольшей нехваткой кадров страдала медицинская часть, поэтому в 1814 г. было разрешено принимать на службу ссыльных медицинского звания. В 1837 г. было разрешено поступать на гражданскую службу ссыльным из дворян и лицам, по прежнему своему званию не подлежащих телесным наказаниям. Как государственные преступники, так и уголовники могли претендовать на место канцелярского служащего¹. Значительно позже тем, кто пробыл в Сибири на поселении не менее 10 лет, предоставлялось право получить первый классный чин после 12 лет службы.

Николай I старался ограничить практику «раздачи» чинов за сам факт приезда в отдаленные территории. Так, он издал указ о воспрещении награждать чинами тех, кто отправляется на службу в Сибирь вторично, или тех, кто из

¹ «О дозволении государственному преступнику А. Муравьеву вступить на службу по гражданской части» // ГАИО. Ф. 24. Оп. 3. Д. 83. Л. 7; «О разрешении ссыльно-поселенцу А. Глумову, бывшему коллежскому регистратору, сосланному в Сибирь за убийство жены, поступить на государственную службу» // ГАКК. Ф. 595. Оп.1. Д. 131. Л. 1–17.

Сибири отправляется на службу в Кавказские губернии. Однако полный отказ от этой практики ввиду постоянной нехватки кадров был признан несвоевременным, и законодательство Николая продолжало уточнять нормы, по которым происходило награждение чином. Все определяющиеся в Сибирские губернии, Кавказскую область и Грузию канцелярские служители всех ведомств гражданского управления, могли получить первый классный чин, дававший права личного дворянства по выслуге 6 лет вместо 12, определенных общим положением.

В 1832 г. была сделана попытка объединить в одни закон многочисленные нормативные акты, гарантировавшие разнообразные преимущества по службе в разных регионах империи. Теперь чиновники гражданского ведомства, служащие в Грузии, Кавказской области, Закавказской провинции, в Сибири и Олонецкой губернии, получали одинаковый набор преимуществ. Указ содержал три пункта, в первом перечислялись преимущества при определении: следующий чин можно было получить вплоть до коллежского советника включительно, прослужив на месте не менее трех лет, но из правила исключались определяющиеся в эти регионы повторно или переведенные из одной губернии, пользующейся этим преимуществом, в другую. Второй пункт уточнял преимущества в продолжение службы: чиновникам из не дворян срок для получения чина коллежского асессора из титулярного советника сокращался вдвое, т. е. вместо 12 лет составлял всего 6, с VIII по V класс они повышались без каких-либо испытаний; также и для канцелярских служителей, не имеющих классный чин, срок его получения сокращался вдвое. В этом же пункте подтверждались права чиновников на пенсионное обеспечение, определенное Учреждением 1822 г. Чиновники, продолжающие службу после получения права на пенсию, могли получать ее сверх жалованья. Третий пункт отменял все прежние постановления о преимуществах, сохраняя их только в отношении Камчатки, Охотска и Гижики.

Неразбериха в многочисленных законодательных актах, которые были приняты в разное время, не способствовала порядку в процессе регулирования государственной

службы в Сибири, а попытки привести законодательные акты в некую систему никак не могли увенчаться успехом. Следует отметить, что на сибирских чиновников распространялись некоторые общеимперские законы, но чаще они все-таки исключались из-под действия этих законов, поэтому в 1835 г., после издания общих правил производства в чины в рамках Устава о службе, вошедшего в Свод Законов, стало необходимо уточнить путь прохождения этой процедуры в Сибири. Кроме того, сложившаяся к тому моменту система льгот перестала отвечать правительственным интересам.

Новое положение о производстве в чины по гражданской службе значительно уменьшало возможность получить классный чин не дворянину, который не окончил высшие учебные заведения, и теперь еще сложнее было получить чин коллежского асессора, дающий право потомственного дворянства. Придерживаясь общеимперской линии на сокращение льготных условий чинопроизводства, в новом «положении о преимуществах службы в губерниях и областях Сибирских» законодатель уделил больше внимания материальным выгодам, нежели преимуществам в чинопроизводстве. Классные чиновники производились в следующий чин на основании общеимперского положения, а для канцелярских служащих, не имеющих классных чинов, продолжало действовать прежнее правило, по которому срок для производства в первый классный чин сокращался в половину по сравнению с европейской частью страны и составлял 6 лет.

Новое положение также повторяло ранее определенное правило, по которому все штатные чиновники за каждые 5 лет беспорочной службы получали «прибавочные», которые составляли четвертую часть жалованья, т. е. через 20 лет службы чиновник мог рассчитывать на двойной оклад. В пенсионном обеспечении сибирские чиновники подпадали под юрисдикцию общих правил Устава о пенсиях. Чиновник, прослуживший в классных чинах беспорочно 10 лет, мог быть представлен к наградам, а срок для выслуги Св. Владимира IV степени для сибирского чиновника сокращался до 25 лет. Положение устанав-

ливалось получение двойных прогонов и годового жалования не в зачет, после чего чиновник должен был прослужить не менее года, если же он пожелал покинуть службу ранее, то законодатель обязывал его вернуть всю сумму в казну. Подтверждалось право на награждение земельным участком¹. Так как правительство традиционно видело во дворянстве свою главную опору, его отсутствие в Сибири не могло не настораживать имперские власти. Вероятно, отсюда и попытки создать здесь социальную прослойку, внешне напоминающую дворянство внутренних губерний, путем безвозмездной раздачи казенных земель государственным служащим. Эта мера также могла быть дополнительным стимулом к тому, чтобы чиновник оставался в Сибири, а не возвращался в европейскую часть. Кстати, в 1860 г. был издан указ «о введении частной собственности в Западной Сибири через продажу в частные руки некоторой части пустопорожных казенных земель и через раздачу сих земель по Всемилостивейшему пожалованию в награду за службу и за особенные заслуги и подвиги». Количество земли ограничивалось занимаемой должностью или чином², но в дар земли могли получить только чиновники, приехавшие из внутренних губерний и прослужившие в Сибири не менее 20 лет. Существенным отличием от общеимперских правил стал строжайший запрет переводить на эти земли крепостных крестьян, хотя до отмены крепостного права оставался еще год.

Фактически положение не давало принципиально новых преимуществ, оно лишь систематизировало и объеди-

¹ Практика эта применялась с давних пор, например, указом 1800 г. А. и С. Бейтоновы награждались 9 000 десятин земли в Иркутской губернии. См.: *Межов В. И.* Сибирская библиография. СПб., 1891. Т. 1. С. 182.

² Для лиц, состоящих в обер-офицерских чинах и занимающих должности IX класса и ниже в награду могли быть переданы земли в размере от 250 до 500 десятин; для лиц VIII–VII классов – не свыше 750 десятин; для коллежских и статских советников и лиц, занимающих должности VI и V классов, – от 750 до 1 000 десятин; а для действительного статского советника и лиц IV класса – не более 2 000 десятин // ПСЗРИ-2. Т. 35. Отд. 1. № 35653 от 31 марта 1860 г.

нило в одном нормативном акте прежние правила. Тем не менее четко просматривается тенденция на приближение системы государственной службы в Сибири к общеимперским стандартам. Однако новое положение плохо работало в применении к местным условиям, законодателю пришлось адаптировать вновь принятые правила к реальной практике. Так, например, для чиновников, которые служили в Сибири с 1822 до 26 мая 1835 г., без каких-либо изменений продолжали действовать правила, определенные Сибирским Учреждением.

Следует отметить, что все эти преимущества не распространялись на чиновников, служащих в должностях выше V класса, и на уроженцев Сибири. Хотя именно сибиряки составляли большую часть канцелярских служителей и чиновников низших разрядов. Указ 1854 г. «О правах и преимуществах службы чиновников в Сибири» лишь частично распространял льготы на сибиряков. Они получили право быть награжденными орденом Св. Владимира IV степени за девятилетнюю беспорочную службу в должности окружного начальника или земского исправника (в то время как по местному законодательству это право принадлежало также и окружным и уездным судьям, но при условии, что они приехали из внутренних губерний)¹, а также помещать своих детей на казенный счет в гимназии и университеты. Ходатайства начальства о награждении чиновников из местных жителей, отличившихся по службе, но прослуживших менее 35 лет, не удовлетворялись. В большинстве вопросов сибиряки находились под юрисдикцией общеимперского Устава о Службе, для них не предполагалось ни льготного чиновпроизводства, ни льгот при назначении пенсий. Право на прибавочное жалование на них также не распространялось. Местные уроженцы могли пользоваться льготами только при условии получения высшего образования или более чем десятилетнего пребывания вне губернии, где родились. В тоже время, предло-

¹ Например, надворному советнику Якимову, «из сибирских дворян», было отказано в награждении этим орденом, несмотря на то что он выслужил в должности иркутского окружного судьи более 11 лет. См.: ГАИО. Ф. 24. Оп. 1. Д. 14/к. 1143. Л. 39–44.

жение генерал-губернатора Муравьева о распространении всех преимуществ на чиновников, занимающих высокие должности, в 1855 г. было реализовано полностью.

Стоит отметить, что не всегда нормы Устава о Службе, касавшиеся чиновников, отправляющихся в Сибирь, реализовывались с должной точностью. Так, например, в 1847 г. к генерал-губернатору с докладной запиской обратился Хмелевский, чиновник из Департамента Государственного Казначейства, по собственному желанию приехавший на службу в Восточную Сибирь. Местом службы была определена Енисейская губерния, но, приехав в Красноярск, он узнал, что соответствующей его чину вакансии нет. Хмелевский попросил отпуск и отправился в Иркутск, где получил разрешение от губернатора занять должность, соответствующую его чину, в связи с чем он ходатайствовал перед енисейским губернатором Падалкой об увольнении его со службы в Енисейской губернии и высылке ему формулярного списка. Однако Падалка отказался его уволить, ссылаясь на то, что он в соответствии со статьями 1244 и 1230 Устава о Службе должен был возвратить все пособия, которые он получил при отправлении из Санкт-Петербурга. Кроме того, губернатор отказался принять чиновника на службу «по причине нехватки чиновников в енисейской губернии, в то время как все места там были заняты»¹. Хотя статьи гласят о том, что полученные при переезде в Сибирь денежные пособия необходимо возвращать только в случае отказа от службы.

Несмотря на попытки улучшить «качество» сибирского чиновничества, административные реформы не смогли искоренить мелочный «бумажный» произвол и невежественность сибирского чиновничества среднего и нижнего звена. Только в 1848 г. к Сибири стала применяться система сдачи экзаменов при производстве служащих в первый классный чин. Однако порядок испытаний ввиду отсутствия дворянских собраний сильно отличался от общегосударственной практики, особенно в отдаленных районах. Вместо уездных предводителей при испытаниях присутствовали окружные судьи. В тех местах, где их не

¹ ГАИО. Ф. 24. Оп. 1. Д. 2/к. 1448. Л. 63–65.

было, например в Нерчинске и Троицкосавске, в Охотске, Гижиге и др., функции эти возлагались на градоначальника. Чтобы экзаменационные испытания не стали чистой формальностью, все протоколы должны были препровождаться в Иркутскую гимназию, которая выдавала окончательные свидетельства. Однако количество служащих, получивших высшее и среднее образование, было незначительно. Даже в более поздний период (данные за 1879–1880 гг.) из 288 чел., служащих в штатных должностях по ведомствам внутренних дел, финансов, юстиции, государственного контроля и Святейшего Синода в Енисейской губернии, только 35 чел. имели высшее образование, 71 – среднее¹.

Мелочная регламентация делопроизводства в учреждении Сперанского привела к бумажной рутине, когда по самому простому вопросу переписка могла идти годами. Любопытный случай произошел в 40-е гг. с чиновником по фамилии Емельянов, изъявившим желание служить в Иркутской губернии. Получив прогонные деньги в количестве 500 руб. ассигнациями, он выехал из Санкт-Петербурга, но был ограблен. До Тобольска он добирался за свой счет, отсюда обратился к генерал-губернатору Руперту с прошением выдать ему прогонные деньги до Иркутска в зачет будущего жалования. Прошение его было удовлетворено, и через тобольского полицмейстера он получил 400 руб. ассигнациями. Но, доехав до Красноярска, он решил не продолжать свое путешествие, а остаться на службе в Енисейской губернии².

С этого момента началась переписка между Иркутским и Енисейским гражданскими губернаторами и Общими губернскими управлениями по вопросу о взыскании с губернского секретаря Емельянова денег, положенных на проезд от Красноярска до Иркутска, и 400 руб., выданных ему в долг. Переписка эта продолжалась 17 лет, за это время вскрылось, что по упущению земского исправника и заседателя Ачинского суда, где последние годы жизни трудился Емельянов, вся сумма долга не была удержана из его жалования. В качестве взыскания остаток суммы долга, после смерти Емельянова, был воз-

¹ ГАКК. Ф. 595. Оп. 1. Д. 181. Л. 42.

² ГАИО. Ф. 24, Оп. 1. Д. 1/к. 1448. Д. 12–96.

ложен именно на этих чиновников. Пока шла переписка, один скончался, а другой был отдан под суд и признан не состоятельным выплатить сумму по взысканию. Теперь за долг Емельянова должно было ответить Енисейское губернское управление, которое в 1857 г. выяснило, что, так как чиновнику деньги были выделены из канцелярской суммы Главного Управления Западной Сибири, то и должны быть переданы в казну западносибирского генерал-губернаторства, но там недоимок за Емельяновым не числилось, равно как и в Тобольске никаких сведений о должнике не имелось. По казначейской части Главного Управления Восточной Сибири также никаких долгов на чиновнике Емельянове не значилось, поэтому в 1858 г. дело о недоимке было закрыто решением ни с кого долгов почти пятнадцатилетней давности не брать. Случай этот, на наш взгляд, довольно красноречиво свидетельствует о засилии бумажного «делопроизводства», которое, с одной стороны, плохо способствовало исполнению поставленных начальством задач, а с другой – превращалось во вполне самодостаточное явление.

Таким образом, в Сибири в отношении гражданской службы действовало особое законодательство, изымавшее регион из-под юрисдикции общегосударственных законов. Практика принятия законодательных актов в области регулирования государственной службы в Сибири в целом носила бессистемный характер и обуславливалась сиюминутными практическими потребностями. Однако особое законодательство распространялось исключительно на приезжих чиновников, создавая для них целую систему льгот и преимуществ по сравнению с уроженцами Сибири. Это было обусловлено несколькими факторами. С одной стороны, желание сократить расходы на содержание административно-управленческого штата: привезти грамотного или опытного специалиста было дешевле, чем обучить местного жителя. А с другой – сказалась европейская традиция колониального освоения, когда правительство делало ставку на привезенных из метрополии чиновников. Привлечение чиновников отвечало также и ассимиляторским планам имперского правительства, о чем говорит ряд законодательных норм, призванных задержать и закрепить приезжего чиновника на сибирских просторах.