



УДК 353.2(571.3)(091)

Совет Главного управления Восточной Сибири 1822–1887 гг.: права и обязанности на основании «Учреждения для управления Сибирских губерний»

Л. В. Шигильдеева

Иркутский государственный университет, г. Иркутск

Аннотация. Рассматривается деятельность Главного управления Восточной Сибири после реформы 1822 г., правовое положение Совета Главного управления Восточной Сибири и его членов. Дается характеристика прав и обязанностей членов Совета на основании «Учреждения для управления Сибирских губерний».

Ключевые слова: Российская империя, XIX в., Совет Главного управления Восточной Сибири, сибирские реформы, «Учреждение для управления Сибирских губерний» 1822 г.

Советы Главного управления появились в результате сибирских реформ 1822 г. В 1821 г. генерал-губернатор Сибири М. М. Сперанский представил в Сибирский комитет отчет о ревизии Сибирского края и свои предложения по его усовершенствованию. В ходе проверки, проведенной генерал-губернатором, было выявлено много различных нарушений – и в разделении (устройстве) края, и в самом управлении. Одним из наиболее серьезных недостатков М. М. Сперанский называл «образ управления, краю этому несвойственный». Поскольку Сибирская губерния отличалась от губерний центральной части Российской империи, то и управлять ею необходимо было, принимая во внимание ее особенности, а не в общем порядке. К вышесказанному еще добавлялось усиление личной власти и отсутствие надлежащего контроля за ней ввиду удаленности региона, что влекло за собой правонарушения и злоупотребления властью. После детального анализа Сибири – ее положения, управления, обычаев жителей и коренного населения (инородцев) М. М. Сперанским был составлен план преобразования края с учетом его специфики.

Итогом активной деятельности Сибирского комитета стало подписание 22 июля 1822 г. «Сибирского учреждения», состоявшего из нескольких законопроектов: «Учреждения для управления Сибирских губерний», «Устава об управлении инородцами», «Устава об управлении киргиз-кайсаков», «Устава о ссыльных», «Устава об этапах», «Устава о сухопутных сообщениях», «Устава о городских казаках», «Положения о земских повинностях», «Положения о хлебных запасах», «Положения о долговых обязательствах между крестьянами и между инородцами». Примечательно, что в определенных случаях власть генерал-губернатора умерялась Советом [1, с. 256–257].

Сперанский считал необходимым создание Совета, который бы мог сдерживать единоличную власть [1, с. 257–258]. «Власть личная нередко обращается в самовластие», – говорит Сперанский, доказывая необходимость Советов. Люди с лучшими намерениями могут ошибаться, могут увлекаться личными взглядами «и, действуя по совести, действуют противозаконно» [1, с. 322]. Но в то же время функции Совета должны быть строго ограничены. Сам реформатор говорил о Советах следующее: «Советы полезны только для совещания на предметы, уже обдуманые; всякое сословие есть, по существу своему, нестройная толпа, как скоро его заставят составлять, а не обсуживать уже составленное» [3, с. 230–231].

В данной статье будет рассмотрено «Учреждение для управления Сибирских губерний», которое регламентировало деятельность двух вновь созданных главных управлений – Западной и Восточной Сибири и Советов, образованных при них.

На основании «Учреждения» произошло разделение Сибири на два генерал-губернаторства – Восточной и Западной Сибири, с Главным управлением в каждом. В управлении был свой генерал-губернатор, и при нем впервые создавался Совет. Здесь следует отметить, что идея устраивать совещания при принятии решений не была новой для Сибирского края. Так, еще в инструкции генерал-губернатору Селифонтову от 1803 г. было прописано в случае необходимости совещаться с общим присутствием губернских установлений, но эти случаи не были определены, и самая организация Совета не представляла ничего прочного [1, с. 323].

Но отличия Совета, учреждаемого по реформе 1822 г., заключались в том, что тем самым предпринималась попытка создать коллегиальный орган управления, подтверждением чему служат зафиксированные в «Учреждении» его правовые полномочия.

В первой части «Учреждения», посвященной общему образованию управления, уже указывается, что Главное управление состоит из генерал-губернатора и Совета. Таким образом, генерал-губернатор утрачивает единоличную власть. Сам Совет, как сказано в § 14, состоит из шести членов, трое из которых назначаются от министерств: финансов, внутренних дел и юстиции, а трое других назначает генерал-губернатор – они являются делопроизводителями и начальниками отделений [4, § 315]. И министерства, и генерал-губернатор только предлагают кандидатов на должности, а утверждаются они непосредственно императором. Все члены Совета имеют равные голоса и право предьявления, но никто из них отдельно, ни все вместе не имеют права останавливать исполнение [4, § 546].

Общим предметом Главного управления, согласно § 17 «Учреждения», является надзор над правильным и успешным движением всех подчиненных ему управлений и доставление им нужных разрешений. Далее полномочия генерал-губернатора и Совета разделены. В § 19 перечислены исключительные права генерал-губернатора. Функции Совета прописаны в § 20 и разделены на три категории: предметы, подлежащие соображению в Совете по надзору за движением дел; по разрешению сомнений в исполнении законов;

по хозяйственному управлению. Отсюда вытекает, что основной функцией Совета являлся надзор, а все его полномочия сводились к совещанию. Совет не мог принимать решения, он мог только контролировать их выполнение и следить за ходом дел по различным ведомствам. Что касается надзора, то в Совете рассматривались ежегодные губернские отчеты, частные обозрения, ревизии, следствия, а также замечания и жалобы, но, как сказано в примечании, только тогда, когда они не касаются самой сути судебного решения, так как в этом случае они специально рассматриваются в апелляционном или ревизионном порядке другими органами. Во втором отделении § 20 указано, что Совет имеет право только рассматривать различные дела и случаи, касающиеся судебных разбирательств и губернского административного управления. Однако не отмечена возможность принимать меры и делать заключения. После совещания дела передаются в установленном порядке. В случае особо важных и срочных дел генерал-губернатор имеет право самостоятельно и без совещания в срочном порядке, если того требуют обстоятельства, принимать решения без участия Совета. Участие Совета в хозяйственном управлении предполагает следующее: рассмотрение и составление смет по губерниям и областям и раскладки повинностей, доходов и расходов по городам, земствам и волостям; контроль за казенным имуществом и продовольствием (хлеб, соль, вино). По финансовому управлению Совет имеет право утверждать контракты на сумму свыше 10 тыс. руб., а также представлять высшему начальству заявления о необходимости выделения дополнительных средств для постройки различных заведений или на другие нужды. Ко всему вышесказанному еще добавляется и разрешение случаев при рекрутских наборах [4, § 12–20, 502].

В главе пятой «Учреждения для управления Сибирских губерний» описан порядок подчинения от высшей власти края до низшей. В частности, Главное управление подчиняется Правительствующему сенату, а все остальные административные органы, как губернские, так и областные, в той или иной степени находятся в подчинении у Главного управления [4, § 158–175]. В шестой главе «Учреждения», где говорится об определении, увольнении, наградах и взыскании, отмечается, что члены Совета назначаются и увольняются с разрешения императора, по высочайшему указу. Более информации о подчинении в данном источнике не встретилось, из чего можно сделать вывод, что члены Совета входят в состав Главного управления, который в свою очередь подчинен Сенату. Возможно, контроль за советниками и их деятельностью рассматривается в этом органе. Исходя из информации, содержащейся в журналах 1-го Сибирского комитета, можно заключить, что деятельность советников, все вопросы и решения контролировались комитетом [4, § 176–202].

Порядок производства дел определен в главе восьмой «Учреждения» (§ 209–307). В § 209, в частности, указано, что генерал-губернатор имеет право давать предписания, и только Совету – предложения. Отсюда следует, что генерал-губернатор не имеет власти над Советом, который является независимым от него коллегиальным органом. Так было зафиксировано в до-

кументах, а как на практике реализовывалось взаимодействие всех членов Главного управления, можно проследить по материалам журналов Сибирских комитетов и отчетам генерал-губернатора. Председателем Совета Главного управления является генерал-губернатор, он имеет права, определенные в общем порядке производства, на открытие и закрытие присутствий, на установление их количества и дат проведения соразмерно количеству дел; выносит вопросы на обсуждение, выслушивает предложения каждого и составляет единое мнение по вопросу. Согласно § 226 Совет Главного управления является совещательным присутствием, это определяет и полномочия членов данного органа. В случае если во время заседания голоса по вопросу разделились поровну, преимущество отдается голосу председателя. В случае, когда большинство голосов придерживаются одного мнения, оно записывается в журнал, все несогласные коллективно или в индивидуальном порядке могут выразить свою точку зрения или протест в этом же журнале. Все решения Совета без их утверждения председателем являются недействительными [4, § 209–307].

Начальник отделения подготавливает дела для дальнейшего рассмотрения их в Совете и прикладывает к ним в виде записок свое предложение по решению данного вопроса. В случае недостатка информации Совет имеет право вернуть дело обратно в то отделение, откуда оно поступило, для уточнения информации или более подробного изложения обстоятельств [4, § 253–254]. Далее дела рассматривает Совет, и проекты решений по ним предоставляются генерал-губернатору. Здесь следует сразу отметить все возможные случаи, возникающие при обсуждении и согласовании окончательного варианта решений, описанные в «Учреждении». При единогласном принятии проекта решения он подписывается всеми членами Совета, участвовавшими в заседании по этому вопросу, и отправляется на подписание генерал-губернатору. Если генерал-губернатор не имеет возражений по поводу решения Совета, он его утверждает и подписывает на самом проекте – «исполнить». Если члены Совета не могут прийти к единогласному заключению, составляется проект, а в журнале обязательно фиксируются различные мнения по каким-либо вопросам и результаты голосования по предложенным вариантам решений, затем все эти документы также передаются генерал-губернатору. Он, в свою очередь, имеет права, прописанные в § 257, согласиться с большинством голосов, утвердить мнение меньшинства или даже одного члена, а также дополнить или ограничить мнения других членов Совета. Наконец, генерал-губернатор может предложить свое собственное решение и не соглашаться ни с кем. В любом из указанных случаев решение вступает в силу только после подписания его генерал-губернатором. Он подписывает решение в зависимости от сложившейся ситуации: «исполнить», «исполнить по большинству» или «меньшинству голосов», «исполнить по мнению такого-то члена» или на свое собственное мнение постановляется особенное решение [4, § 253–257]. Если дело предоставляется генерал-губернатором на высшее усмотрение, то мнение Совета по вопросу излагается кратко, а после него идет заключение генерал-губернатора. Но

если заключение генерал-губернатора противоречит мнению Совета по данному вопросу, то в донесении это должно быть кратко изложено, и ко всему еще приложен подлинник мнений членов Совета [4, § 259–260]. Дела уголовные, решения по которым гражданский губернатор не утвердил, также рассматриваются в Совете. Однако в случае несогласия генерал-губернатора с большинством голосов советников Главного управления дело поступает в Правительствующий сенат, но уже из губернского суда с приложением мнения гражданского губернатора (как сказано в примечании). Совет не имеет исполнительной власти, поэтому предписания к исполнению исходят только от генерал-губернатора [4, § 261, 530].

Совет занимается ежегодным рассмотрением отчетов всех губерний по частям управления: хозяйственной, судебной и полиции, на основании полученной информации от гражданских губернаторов составляется общий отчет по всему управлению. Далее Совет, если считает нужным, может внести свои предложения по улучшению какой-либо части в отчет, а генерал-губернатор представляет их на высочайшее усмотрение [4, § 285–289].

Во второй главе третьей части «Учреждения для управления Сибирских губерний» определена власть Главного управления, пределы и образ ее действия. В случае происшествий, жалоб, донесений и упущений в некоторых частях управления генерал-губернатор или уполномоченный им на то чиновник производят особенные обозрения, которые затем рассматриваются в Совете Главного управления [4, § 516–518]. Советом рассматриваются все донесения на гражданского губернатора [4, § 600]. На областных начальников, председателей губерnskих мест, губернского прокурора и самих советников Главного управления возлагается ответственность в Совете Главного управления [4, § 610]. Если по рассмотрении дела в Совете оно будет признано незначительным, тогда назначается соответствующее взыскание, а если нет, то дело передается в суд [4, § 611]. Советники Главного управления судятся в Правительствующем сенате [4, § 612]. Такие меры взыскания для гражданских чиновников, как перемещение от высшей должности к низшей, устранение, удаление или отрешение от должности, могут быть приняты только после обсуждения дела в Совете Главного управления. Что касается подобного рода взысканий с самих членов Совета, то они налагаются только по высочайшему утверждению [4, § 617].

Образ действия Совета Главного управления подробно расписан в § 544–546, где сказано, что исполнительная власть принадлежит только генерал-губернатору, а также определен круг предметов, которые он решает единолично. Все остальные дела предварительно обязательно должны быть рассмотрены в Совете. Дела, представленные в Совет, по окончании рассуждения передаются генерал-губернатору, а дальнейшее их движение зависит от характера дела. Если оно требует разрешения высшего начальства, то вместе с делом генерал-губернатор представляет и мнение Совета, независимо от того, согласен он с ним или нет. А в случаях, когда генерал-губернатор делает предписание подчиненным местам, мнение Совета прилагается, если генерал-губернатор с ним полностью или частично согласен [4, § 544–546].

Анализируя «Учреждение для управления Сибирских губерний», можно отметить, что организация Советов имеет определенные недостатки, но это несколько не умаляет основной идеи их создания.

Советы не обладали достаточной самостоятельностью, так как их члены находились в зависимости от генерал-губернатора и не могли в полной мере использовать право протеста. Указывая на данный недостаток, Геденштром говорил: «Всякий дорожит своим местом» [1, с. 316]. Несмотря на то что теперь ряд вопросов решался коллегиально на заседании Совета из шести человек, все же этого было недостаточно. Без права посещения их посторонними лицами они становилось пустой формальностью, а сами постановления без их обнародования скрыты точно так же, как и распоряжения личной власти. Все указанное авторами не столько критика самих Советов, исследователи, скорее, обращают внимание на недостаток гласности и публичности в пореформенном крае [1, с. 326–327].

Безусловно, были и хвалебные отзывы о новом «Учреждении»: «Советы, по идее своей, превосходное учреждение. Они именно должны ограждать страну от произвола исполнительной власти. В то же время они должны облегчать решение, без продолжительной переписки и сношений, таких дел, которые «не могут быть решены в каждой части отдельно и требуют общего соображения». Эта последняя цель именно выражена в наказе общему губернскому управлению и в организации его совета» [1, с. 323].

Современные исследователи административной политики Сибири отмечают о Советах следующее: «Создание Сперанским системы противовеса единоличной власти является, как представляется, уникальным явлением в российском законодательстве первой половины XIX в. Значительно позже, в 60-х гг. XIX в., нечто похожее можно наблюдать в других генерал-губернаторствах Азиатской России, например в Туркестане. Однако в тот период времени это было принципиальными новшеством в законодательной практике, навеянным традиционным стремлением сибирской бюрократии к «самовластию». Коллегиальные Советы и должны были, по замыслу Сперанского, стать гарантами законности принимаемых решений. Обращает на себя внимание состав Главных управлений, в которые под председательством генерал-губернатора входило по шесть чиновников: трое по назначению самого главного начальника края, а трое представляли интересы министерств внутренних дел, финансов и юстиции. Представляется, что в таком механизме формирования Советов нашли сочетание принципы отраслевого, территориального и общегосударственного уровней управления, централизаторские и децентрализаторские тенденции. Эти же основы были зафиксированы в статьях закона, определяющих взаимоотношения генерал-губернатора с общегосударственными ведомствами, представленными в регионе: жандармской и почтовой службами, кабинетскими чиновниками, казенными палатами и др.» [2, с. 101].

Таким образом, исследуя права и обязанности Совета Главного управления, прописанные в «Учреждении для управления Сибирских губерний», можно сделать следующие выводы.

Советы задумывались как коллегиальный орган, составляющий противовес единоличной власти генерал-губернатору. Совет не обладал исполнительной властью, но был органом, осуществляющим надзор. Он помогал генерал-губернатору в принятии решения и обсуждении различных вопросов. В то же время ограждал генерал-губернатора от принятия единоличных решений. Так было прописано в документе, но как осуществлялось на практике, еще предстоит узнать.

Список литературы

1. Вагин В. Исторические сведения о деятельности графа М. М. Сперанского в Сибири с 1819 по 1822 г. / В. Вагин. – СПб. : Тип. 2 Отд. собств. Е. И. В. Канцелярии, 1872. – Т. 2. – 752 с.
2. Дамешек И. Л. Сибирь в системе имперского регионализма (1822–1917) / И. Л. Дамешек, Л. М. Дамешек. – Иркутск : Вост.-Сиб. издат. компания, 2009. – 390 с. – (Сер. Азиатская Россия).
3. Корф М. А. Жизнь графа Сперанского: биография отдельного лица / М. А. Корф. – СПб. : Тип. 2 Отд. собств. Е. И. В. Канцелярии, 1861. – Т. 2, ч. 3–5. – 388 с.
4. ПСЗ-1. Т. 38. № 29125.

Council of Board Administration of East Siberia (1822–1887): the Rights and Duties According to “Establishments to Rule over Siberian province”

L. V. Shigildeeva

Irkutsk State University, Irkutsk

Abstract. This article is devoted to the activities of Central Board Administration of East Siberia after reforms year 1822. In this article we see the lawful position Council of Board Administration in East Siberia, its members, and also characteristic of the rights and duties of all the Council according to “Establishments to rule over Siberian province”.

Keywords: Russian Empire, XIX century, Concil of Board Administration of East Siberia, Siberian reform, “Establishments to rule all over Siberian provinces” year 1822.

Шигильдеева Лидия Вадимовна
магистрант, кафедра истории России
Иркутский государственный университет
664003, г. Иркутск, ул. К. Маркса, 1
тел.: 8(3952) 24-05-22
e-mail: Lady-Lida.2011@yandex.ru

Shigildeeva Lidiia Vadimovna
Undergraduate, Department
of History of Russia
Irkutsk State University
1, K. Marx st., Irkutsk, 664003
tel.: 8(3952) 24-05-22
e-mail: Lady-Lida.2011@yandex.ru