



УДК 94(571)

DOI <https://doi.org/10.26516/2222-9124.2018.26.17>

Особенности губернаторской власти в Сибири в XVIII в.

И. А. Коновалов

Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского, г. Омск

Аннотация. На основе дореволюционного законодательства и архивных материалов рассматриваются особенности губернаторской власти в Сибири в XVIII в. Возросший интерес к истории местного управления связан не только со стремлением историков более глубоко взглянуть в прошлое, но и сугубо практическими потребностями. Возвращаясь к забытым традициям местного управления, важно полнее учитывать исторический опыт, который был наработан веками. Необходимо также с учетом современных реалий по-новому взглянуть на уже известные факты и события, чтобы преодолеть старые мифы и заблуждения и предотвратить рождение новых. Автор приходит к выводу о том, что полномочия административных органов в регионе имели свою специфику и были значительно более широкими, чем в центре страны. С момента своего учреждения институт губернаторов стал центральным органом губернской исполнительной власти, а властные полномочия губернаторов всегда определялись как «полицейские в высшем значении».

Ключевые слова: история Сибири, власть, местное управление, реформа, администрация, губернатор, полиция.

Для цитирования: Коновалов И. А. Особенности губернаторской власти в Сибири в XVIII в. // Известия Иркутского государственного университета. Серия История. 2018. Т. 26. С. 17–25. <https://doi.org/10.26516/2222-9124.2018.26.17>

В имеющихся на сегодняшний день исследованиях по сибирскому местному управлению в XVIII в. основной упор сделан на изучение политической составляющей государственной власти в Сибири, а также личностей сибирских губернаторов. Анализ существующей по теме научно-исследовательской литературы дает основание констатировать, что специальной комплексной работы, посвященной роли губернаторской власти в государственно-правовой системе Сибири в XVIII в., ее особенностям и природе, пока не было предпринято. Некоторые аспекты проблемы затрагивались в исследованиях более общего характера, хотя в ряде выводов и определений, сформулированных современными авторами, были намечены основные вопросы избранной темы статьи [3].

К началу XVIII в. хозяйственное освоение и административное включение Сибири в систему государственного управления России было в основном завершено. Поэтому среди первых губерний, учрежденных в Российском государстве в 1708 г., была и Сибирская губерния с администра-

тивным центром в Тобольске¹. Термин «губернатор» шведского происхождения. Он появился в России даже раньше, чем само слово «губерния». Первым губернатором края стал М. П. Гагарин, занимавший одновременно должности судьи Сибирского приказа и коменданта Москвы и имевший чин «московского коменданта и генерал-президента, сибирского провинциального судьи». Однако губерния была учреждена не сразу, и М. П. Гагарин лишь через три года, в 1711 г., отправился в Сибирь, вступив в должность губернатора².

Губернатор в своей деятельности был поставлен в непосредственную зависимость от Сената и коллегий. Обо всех делах, превышающих его полномочия, он должен был докладывать в соответствующие по профилю коллегии. Губернатор был также обязан докладывать в Сенат обо всех чрезвычайных происшествиях, о которых нельзя было «представить коллегиям по принадлежности». При прекращении полномочий он был обязан предоставить отчет о своем управлении регионом: «в Сенат об исполнении каждого указа и в коллегии по принадлежности о прочих делах» [1, с. 110]. На губернатора, кроме попечения о пресечении беспорядков и сохранении тишины и спокойствия, Петром I была возложена совершенно новая обязанность – полицейская, в наиболее широком смысле этого слова. Под полицией в данном случае понимается попечение о благосостоянии и безопасности подданных [6, с. 39].

Начиная с петровского времени вся полнота власти в обширном Сибирском крае была сосредоточена в руках сибирского губернатора. Сибирским губернаторам было велено в губерниях «о денежных сборах и о всяких делах присматриваться и для доношения ему Великому Государю о тех губерниях готовым быть, где он Государь укажет» [6, с. 43]. Вплоть до введенных Екатериной II «Учреждений для управления губерний» 1775 г. правовое положение губернаторов и их полномочия не были четко определены в законодательстве.

Поручив выполнение административно-полицейских полномочий на периферии различным учреждениям и лицам, Петр I возложил надзор и ответственность за полицейскую деятельность на губернаторов. На губернаторов были возложены полномочия: 1) по вопросам общественного призрения бедных и медицинской помощи; 2) удаления опасностей, грозящих имуществу подданных; 3) содействия благосостоянию духовному и материальному. Губернаторам поручалось наблюдать за санитарным состоянием городов, продажей продуктов питания. В случае распространения эпидемий вся ответственность ложилась на губернатора. В сфере общественного призрения бедных губернаторы были обязаны искоренять профессиональное нищенство, чтобы действительно бедные получали необходимую помощь. Под удалением опасностей, грозящих имуществу подданных, понималась прежде всего пожарная безопасность [1, с. 122].

¹ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 4. СПб., 1830. № 2218.

² РГАДА. Ф. 6. Оп. 1. Д. 152. Л. 3.

Губернаторы были обязаны содействовать «благосостоянию духовному» – следить за чистотой веры, народными училищами, за тем, чтобы «недоросли поступали на службу», и вообще уничтожать соблазны, вредящие нравственности народа. Содействие материальному благосостоянию подданных выражалось в проведении политики протекционизма, во всемерной поддержке отечественного предпринимательства. Губернаторам также предписывалось принимать меры по улучшению состояния путей сообщения. На губернаторов были возложены и судебные полномочия. Сибирский губернатор был президентом Тобольского надворного суда, в его обязанность входило предупреждение и пресечение преступлений. Губернатору предписывалось преследовать неизвестных лиц, не имеющих надлежащих видов на жительство, беглых, искоренять «воров» и защищать подданных от «разных насилий», в особенности от разбоев [1, с. 123].

Губернаторы должны были наблюдать за производством следствий. Для своевременного раскрытия преступлений при губернаторах и воеводах была учреждена должность сыщика, однако потом эта должность была упразднена, и все распоряжения о сыске и розыске были возложены непосредственно на губернаторов. Поскольку органов регулярной полиции в губерниях пока создано не было, по инструкции губернаторы должны были высылать войска для уничтожения шаек воров и разбойников. Задержанных, особенно «развратников в вере», губернаторы обязывались доставлять в Сенат. Важнейшие уголовные дела о подозреваемых, подлежащих ссылке на галеры или смертной казни, должны были рассматриваться в судах губернаторов с товарищами. Губернаторам было также поручено подвергать суду лиц, обращающих православных подданных в «басурманскую веру», с указанием «казнить смертью и жечь без всякого милосердия» [1, с. 124].

В 1736 г. огромная Сибирская губерния была разделена на две губернии. Под властью губернатора в Тобольске остались Тобольская и Енисейская провинции. Специальному вице-губернатору была поручена Иркутская губерния, подчиненная Сибирскому приказу. Это событие стало началом административного деления Сибири на Восточную и Западную [7, с. 212].

В 1764 г. в Сибирском крае были образованы две губернии – Тобольская и Иркутская, а местные губернаторы стали доверенными лицами и представителями верховной власти в регионе. Сначала губернаторы назначались на должность Сенатом, затем при Екатерине I и Петре II Верховным тайным советом, при Анне Иоанновне они стали назначаться Кабинетом Ее Императорского Величества, а при Елизавете Петровне их назначения вновь стали осуществляться Сенатом [9, с. 301].

В «Наказе» Екатерины II губернаторам, который непосредственно предшествовал «Учреждениям для управления губерний Всероссийской империи» 1775 г., губернаторы были поставлены в зависимость не от коллегий, а только от Сената и императрицы. В особо важных случаях губернаторам предоставлялось право доклада непосредственно императрице. Губернатор наделялся властью главного полицейского начальника губернии. «Наказ» поручал губернатору надзор за всеми служащими и присутствен-

ными местами губернии. Относительно выполнения чиновниками своих обязанностей губернатор мог, сделав представление в Сенат, отрешать их от службы, взяточников лишать мест и отправлять для судебного разбирательства в Юстиц-коллегию. За губернаторами еще со времен Петра I были закреплены военные полномочия. Военские гарнизоны губернии подчинялись губернаторам, на губернаторов также возлагалось принятие мер в случае внезапного нападения противника и др. Екатерина II в своем «Наказе» оставила за губернаторами и целый ряд мероприятий военно-мобилизационного характера [9, с. 110].

Усложнение управленческих задач потребовало во второй половине XVIII в. охвата полицейской защитой и надзором всего населения России, поскольку именно полиция была тем органом, через который коронная администрация в XVIII в. на местах осуществляла свои функции. До пугачевского крестьянско-казачьего восстания органы регулярной полиции были лишь в трех городах Сибири и двадцати пяти городах империи. После подавления восстания законодатель осознал необходимость создания на местном уровне стройной и прочной системы государственных полицейских органов, способных успешно решать возникающие проблемы и конфликты.

В ноябре 1775 г. императрицей Екатериной II были промульжированы «Учреждения для управления губерний», в соответствии с которыми была проведена реформа административно-территориального управления страной. Особенности развития Российской империи и ее сибирской окраины создали необходимость учреждения местных органов власти, способных достойно представлять региональные административные структуры и общество перед императором. Они обусловили более широкие, чем в центральных губерниях, полномочия местного управленческого аппарата. Сибирские губернаторы управляли губерниями, они же возглавляли губернские правления, которые осуществляли контроль за главными государственными органами в губерниях: казенными палатами и казначействами, приказами общественного призрения, а также гражданскими и уголовными судами¹.

По «Учреждениям» в каждую губернию назначались два руководителя: генерал-губернатор, или наместник, и его помощник – губернатор, хотя отношения между ними не были точно определены. В главе IV закона говорилось о должности государева наместника (генерал-губернатора), но ничего не было сказано о губернаторах. Очевидно, что права и обязанности генерал-губернаторов и губернаторов в области административного управления, по мнению законодателя, почти полностью совпадали. Назначая в губернию (наместничество) губернатора и генерал-губернатора (наместника), законодатель хотел, чтобы ответственность по оперативному управлению регионом лежала на губернаторе, а генерал-губернатор должен был осуществлять надзор за тем, чтобы предписанные начала управления достигали желаемого результата. Однако детального разграничения полномочий губернатора и генерал-губернатора в «Учреждениях» не было проведено, впрочем, не было этого сделано и преемниками императрицы [1, с. 133].

¹ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 20. СПб., 1830. № 14.392.

В «Учреждениях» говорилось, что губернатор должен заседать с наместником в губернском правлении, а в отсутствие последнего управлять губернией по «Наказам». В данный период действовали два «Наказа» губернаторам – 1728 и 1764 гг., которые не были ни отменены, ни согласованы с «Учреждениями» 1775 г. Они предоставляли губернаторам права, даже большие, чем «Учреждения» предоставляли наместникам. «Губернатор представляет особу императора, рассматривает в своей канцелярии в апелляционном порядке все полицейские, судебные, и финансовые дела, отрешает от должности чиновников, командует гарнизонными полками, в случае чрезвычайных ситуаций берет всю полноту власти на себя, выступает как опекун губернии»¹. Наиболее ярко преимущества губернаторов перед наместниками были представлены в области судопроизводства. В соответствии с «Учреждениями» наместник «хозяин, а не судья» и не мог вмешиваться в работу судов, «без суда да не накажет никого». Он мог только приостановить судебное решение, доложив Сенату. При введении закона в действие наместники были назначены на несколько губерний, но никаких органов оперативного управления при них создано не было. Полицейские, финансовые и судебные учреждения создавались на уровне губерний, а наместник выступал в качестве наблюдателя [2, с. 8].

С момента екатерининских «Учреждений» 1775 г. на сибирских губернаторов возлагались четыре основных вида полномочий: 1) правительственные дела; 2) полицейские; 3) финансовые; 4) судебные². Губернаторы в случае бунта или чрезвычайных ситуаций надеялись всей властью в губернии, становились «главными осуществителями политических мер правительства». Они имели право в соответствии с екатерининскими «Учреждениями» открывать новые присутственные места в губерниях или изменять существующие. Губернатор, с помощью губернского прокурора, осуществлял надзор за губернскими органами власти, назначал должностных лиц в органы местной административно-полицейской власти, он же предавал виновных должностных лиц суду [9, с. 139].

В ведение губернаторов были переданы многие полномочия, ранее осуществлявшиеся центральными ведомственными учреждениями. Губернатор обладал широчайшими административно-полицейскими полномочиями. Статья 81 «Учреждений» предписывала губернатору «точно и строго спрашивать со всех ему вверенных людей и мест». На губернатора были возложены судебные полномочия в крае, он был обязан пресекать судебную волокиту, но не вмешиваться в установленный порядок судопроизводства. «Благоустройство, исполнение законов и удовлетворение каждого законным способом – как указывалось в «Учреждениях» – зависит от него» [9, с. 102].

Большая власть губернаторов в Сибири была основана на личном доверии верховной власти и укреплялась почти полным отсутствием контроля. В «Наставлении губернаторам» 1764 г. Екатерины II было указано, что гу-

¹ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 20. СПб., 1830. № 14.392.

² Там же.

бернаторы как «проверенные особы» должны были осуществлять надзор за всеми органами и должностными лицами региона¹. «Учреждения для управления губерний» не определили четко компетенцию губернаторов, сделав их «хозяевами губерний», и предоставили им широкий простор административной деятельности. Проявляя самостоятельность, губернаторы достаточно часто наживали себе врагов, которые стремились использовать любой повод, чтобы опорочить в глазах верховной власти неугодного главу губернии. Озабоченные тем, чтобы поддерживать в Санкт-Петербурге впечатление о благоприятном положении дел в регионе, губернаторы стремились «не выносить из избы сор», не допускали проникновения в вышестоящие структуры невыгодной для них негативной информации.

С распространением на Сибирский регион «Учреждений для управления губерний» в крае было ликвидировано провинциальное устройство и были созданы Тобольское, Иркутское и Кольванское наместничества². Однако в 1796 г. наместничества были упразднены, и край был вновь поделен на две губернии – Иркутскую и Тобольскую [2, с. 8].

Среди сибирских губернаторов XVIII в. стремлением честно исполнять свои обязанности выделялись Ф. И. Сойманов и Д. И. Чичерин. Ф. И. Сойманов в правление императрицы Анны Иоанновны за близость к Волынскому был наказан «кнутом с вырыванием ноздрей и сослан в Сибирь в вечную каторжную работу»³. В 1742 г., будучи на каторге, был реабилитирован императрицей Елизаветой Петровной, а в 1757 г. произведен в тайные советники и назначен сибирским губернатором. За шестилетнее управление краем он много сделал полезного для Сибири, был любим и уважаем за свой «кроткий нрав, справедливость и благотворительные дела». Ф. И. Соймановым было оставлено значительное научно-литературное наследие, включавшее исследования о Сибири [7, с. 96].

Д. И. Чичерин был назначен в 1763 г., в правление Екатерины II, губернатором в Сибирь, где прослужил до 1780 г. «Ни одна часть губернского управления не осталась у него без внимания, и держа крепко в своих руках бразды управления вверенным ему краем, он своею разумной строгостью доводил все до возможного совершенства. Губернатор принимал на себя обязанности полицмейстера, следил за чистой и порядком на улицах, по ночам, ездил с гусарами верхом по тем местам, где подозревал беспорядки или преступления» [7, с. 97]. Хотя с позиции сегодняшнего дня деятельность Чичерина больше напоминала «ручное управление». Губернатор основал в Тобольске геодезическую школу, открыл аптеку, построил каменный госпиталь и устроил ремесленные заведения, «до сих пор в Тобольске не известные», а также заселил Барабинскую степь и почтовую дорогу, ведущую в Восточную Сибирь. «При всей своей строгости, – как отмечалось в одном из дореволюционных изданий, – он никого не хотел сделать несчастным, ибо

¹ ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 20. СПб., 1830. № 12157.

² ПСЗ РИ. Собр. 1. Т. 20. СПб., 1830. № 15044.

³ РГАДА. Ф. 6. Оп. 1. Д. 208. Л. 1.

пороки, упущения по службе и даже маловажные преступления он рассматривал сам, секретно, без суда, но при этом и щедро награждал достойных чиновников» [7, с. 98].

Однако многие сибирские губернаторы в XVIII в. рассматривали свою службу как источник пополнения личного состояния, превратив вверенные им должности в сверхдоходные места. Так, первый губернатор Сибири М. П. Гагарин был повешен за «неслыханное воровство» в 1721 г.¹ Губернатор утаил хлеб, приобретенный на Вятке для продажи за границу, приказывал брать на свои расходы казенные товары и деньги, требовал от купца Гусятникова китайские подарки, брал взятки за отдачу на откуп пивной и винной продажи. Взял у князя Долгорукова товары для китайской торговли без оценки и, не дождавшись каравана, приказал выдать деньги в двойном размере, взял у купца Карамышева товары, принадлежащие казне, и заплатил за них государственными же деньгами. Удержал алмаз в гнезде и три алмазных перстня, взял для себя товары из караванов купца Худякова и, приняв у Худякова книги караванов, сжег их².

В 1717 г. под руководством генерал-майора И. Д. Дмитриева-Мамонова была учреждена комиссия для осуществления следственных и розыскных действий о злоупотреблениях, совершенных М. П. Гагариным³. Член комиссии М. Пущин, проводя оперативно-розыскные мероприятия, установил, что право повышать чиновников в званиях и должностях местная администрация часто использовала для собственного обогащения. При этом существовало негласное правило, согласно которому соискатель при повышении в должности или приеме на службу был обязан дать взятку в размере годового денежного оклада руководителю, оформившему ему прием или продвижение по службе [4, с. 137].

Иркутскому вице-губернатору, статскому советнику А. Желобову в 1736 г. отрубили голову за то, что «злостными вымыслами из взяток накопил себе огромное состояние». Вице-губернатор забирал тунгусских шуленг и зайсанов в Нерчинск, выданные им императорские указы отбирал и, взяв с них взятки, давал им собственные указы. Привезенных в Иркутск «без личного двух человек, не исследовав, Жолобов безвинно жег огнем, и один от этого умер» [8, с. 58].

Верховная власть, учреждая должность губернатора, не имела четкого представления о его полномочиях, что, несомненно, отражалось на деятельности сибирского административно-полицейского аппарата [2, с. 56]. В данном случае под властью губернаторов в Сибири находилась вся совокупность местных государственных органов и должностных лиц, деятельность которых была направлена на борьбу со всем, что нарушало общественный порядок и посягало на имущественную и личную безопасность

¹ РГАДА. Ф. 6. Оп. 1. Д. 152. Л. 7.

² Там же. Л. 3.

³ Там же. Л. 7.

подданных, а также и на саму организацию сибирского местного администрирования.

Список литературы

1. *Андреевский И. Е.* О наместниках, воеводах и губернаторах. СПб., 1864. 156 с.
2. *Анучин Е. Н.* Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России с Учреждения о губерниях 1775 г. до последнего времени. СПб., 1872. 238 с.
3. *Дамешек И. Л.* Региональная власть и общественность Сибири. Иркутск : Вост.-Сиб. издат. компания, 2007. 347 с.
4. История Сибири. М. ; Л., 1968. Т. 2. 528 с.
5. Коналов И. А. Управление и полиция Сибири в дореволюционный период: становление и развитие. М. : ИНФРА М, 2014. 302 с.
6. *Лохвицкий А.* Губерния. Её земские и правительственные учреждения. СПб., 1864. Ч. 1. 221 с.
7. Памятная книжка Тобольской губернии на 1884 г. Составлена А. И. Дмитриевым-Мамоновым и К. М. Голодниковым. Издана по распоряжению Тобольского губернского статистического комитета. Тобольск, 1884. 530 с.
8. *Прутченко С. М.* Сибирские окраины. Областные установления, связанные с Сибирским учреждением 1822 г., в строе управления русского государства. Историко-юридические очерки. СПб., 1899. Т. 1–2.
9. Российское законодательство X–XX вв. В 9 т. Т. 5 / под ред. О. И. Чистякова. М. : Юрид. лит., 1984. 512 с.

Organizational and Legal Features of the Provincial Government in Siberia in the XVIII Century

I. A. Konovalov

Omsk State University, Omsk

Abstract. Based on the pre-revolutionary legislation the article comprehensively considers organizational and legal features of provincial government in Siberia in the pre-revolutionary period. Researching of the forgotten traditions of public administration allows to take greater account of historical experience that has been accumulated over the centuries. We also need to take a look at already known facts and events in the light of today's realities. This approach may overcome the old myths and misconceptions and also prevent the birth of new ones. Author concluded that the powers of the administrative bodies in the region had their own specifics and were much broader than in the center of the country. Since its establishment, provincial boards have become the central organs of the provincial executive power, and their powers have always been defined as “police in the highest sense”.

Keywords: history of Siberia, power, government, reform, administration, governor, police.

For citation: Konovalov I.A. Organizational and Legal Features of the Provincial Government in Siberia in the XVIII Century. *The Bulletin of Irkutsk State University. Series History*, 2018, vol. 26, pp. 17-25. <https://doi.org/10.26516/2222-9124.2018.26.17> (in Russian)

References

1. Andrievskij I.E. *O namestnikah, vovodah i gubernatorah* [About governors, governors and governors]. Saint-Petersburg, 1864, 156 p. (in Russian)
2. Anuchin E.N. *Istoricheskij obzor razvitija administrativno-policejskih uchrezhdenij v Rossii s Uchrezhdenija o gubernijah 1775 g. do poslednego vremeni* [Historical overview of

the development of administrative and police institutions in Russia From the establishment of the provinces of 1775 until recently]. Saint-Petersburg, 1872, 238 p. (in Russian)

3. Dameshek I.L. *Regional'naja vlast' i obshhestvennost' Sibiri* [Regional authorities and the public in Siberia]. Irkutsk, 2007, 347 p.

4. *Istorija Sibiri* [History of Siberia]. Moscow, Leningrad, 1968, vol. 2, 528 p. (in Russian)

5. Konovalov I.A. *Upravlenie i policija Sibiri v dorevoljucionnyj period: stanovlenie i razvitie* [Management and police of Siberia in the pre-revolutionary period: formation and development]. Moscow, Infra M Publ., 2014, 302 p.

6. Lohvickij A. *Gubernija. Ejo zemskie i pravitel'stvennyje uchrezhdenija* [Guberniya. Its Zemstvo and government agencies]. Saint-Petersburg, 1864, part. 1, 221 p. (in Russian)

7. *Pamjatnaja knizhka Tobol'skoj gubernii na 1884 god. Sostavlena A. I. Dmitrievym-Mamonovym i K.M. Golodnikovym. Izdana po rasporyazheniju Tobol'skogo gubernskogo statisticheskogo komiteta* [Memorial book of the Tobolsk province for 1884. Compiled by A.I. Dmitriev-Mamonov and K.M. Nadejda. Published by order of the Tobolsk provincial statistical Committee]. Tobol'sk, 1884, 530 p. (in Russian)

8. Prutchenko S.M. *Sibirskie okrainy. Oblastnye ustanovlenija, svjazannye s Sibirskim uchrezhdeniem 1822 g., v stroe upravlenija russkogo gosudarstva. Istoriko-juridicheskie očerki* [Siberian suburbs. The regional establishments connected with the Siberian establishment of 1822 in a system of management of the Russian state. Historical and legal essays]. Saint-Petersburg, 1899, vol. 1-2 (in Russian)

9. Chistjakov O.I. [ed.]. *Rossijskoe zakonodatel'stvo X-XX vekov* [Russian legislation of the X-XX centuries]. Moscow, 1984, in 9 vol., vol. 5, 512 p. (in Russian)

Коновалов Игорь Анатольевич

кандидат исторических наук, доцент
кафедра теории и истории государства
и права

Омский государственный университет

им. Ф. М. Достоевского

Россия, 644077, г. Омск, ул. 50 лет

Профсоюзов, 100

тел.: 8 (3812) 632-687

e-mail: konov77@mail.ru

Konovalov Igor Anatolievich

Candidate of Sciences (History),
Associate Professor, Department of Theory
and History of State and Law

Omsk State University

100, 50 let Profsozov st., Omsk, 644077,

Russian Federation

tel.: 8 (3812) 632-687

e-mail: konov77@mail.ru