

ВЛАСТЬ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ / POWER IN THE LOCAL GOVERNMENT SYSTEM



Серия «История»
2019. Т. 29. С. 57–64
Онлайн-доступ к журналу:
<http://izvestiahist.isu.ru/ru>

ИЗВЕСТИЯ
Иркутского
государственного
университета

УДК 353.2(571.53)(091)

DOI <https://doi.org/10.26516/2222-9124.2019.29.57>

Губернские правления в системе местного управления в Сибири в 1781–1895 гг. (структура, полномочия, деятельность)

А. П. Толочко, И. А. Коновалов

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

Аннотация. Рассматриваются структура, организационные и правовые особенности сибирских губернских правлений в период 1781–1895 гг., которые определялись «Учреждениями для управления губерний Российской империи» 1775 г. и «Учреждением для управления сибирских губерний» 1822 г. 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. Теоретико-методологической основой исследования стали принципы исторического познания – объективность, историзм, альтернативность и социальный подход, предполагающие непредвзятый подход к анализу изучаемых проблем, а также критическое отношение к источникам. Особое внимание уделяется структуре и организационно-правовым вопросам деятельности местного управления. Сибирские губернские правления сразу же стали главными органами губернской исполнительной власти, а их деятельность всегда определялась как «полицейская в высшем значении». Полномочия губернских правлений в Сибири имели свою специфику и были более широкими, чем в центральных губерниях империи. Выявлены факторы, повлиявшие на упразднение губернских правлений в 1895 г. и замену их губернскими управлениями.

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

Для цитирования: Толочко А. П., Коновалов И. А. Губернские правления в системе местного управления в Сибири в 1781–1895 гг. (структура, полномочия, деятельность) // Известия Иркутского государственного университета. Серия История. 2019. Т. 29. С. 57–64. <https://doi.org/10.26516/2222-9124.2019.29.57>

Усложнение управленческих задач потребовало во второй половине XVIII в. охвата полицейским надзором всего населения России, поскольку именно полиция была тем органом, через который коронная администрация на местах осуществляла свои функции. До пугачевского крестьянско-казачьего восстания органы регулярной полиции были только в трех горо-

дах Сибирского региона. После подавления пугачевского восстания законодатель осознал необходимость создания на местном уровне стройной и прочной системы государственных полицейских органов, способных успешно решать возникающие проблемы и конфликты.

Осенью 1775 г. были приняты и утверждены Екатериной II «Учреждения для управления губерний Российской империи», в соответствии с которыми в 1775–1785 гг. проведены реформы административного и территориального управления империей. С распространением в 1781 г. закона на Сибирь в крае были упразднены провинции и созданы Иркутское, Тобольское и Колыванское наместничества¹.

«Учреждения» 1775 г. возложили руководство и ответственность за полицейской деятельностью в империи на губернаторов. Губернаторы управляли губерниями, они же возглавляли губернские правления, которые осуществляли надзор за главными государственными учреждениями губерний: казначействами и казенными палатами, гражданскими и уголовными судами, а также приказами общественного призрения.

В губернские правления, ставшие в Сибири вплоть до 1895 г. важнейшими органами местного государственного управления, согласно «Учреждениям» 1775 г. входили как председатель губернатор, два советника и губернский прокурор. Губернские правления сразу же были наделены как распорядительными, так и административно-полицейскими полномочиями. «Учреждения» на губернском уровне отступали от прежних, еще петровских принципов коллегиальности управления. В статье 103 «Учреждений», устанавливавших совещательный порядок рассмотрения дел в губернских правлениях, специально подчеркивалось, что вопросы в них разрешаются по заключению губернаторов, а не по большинству голосов².

Губернские правления обнародовали и приводили в исполнение узаконения коронной власти, осуществляли контроль за исполнением дел в органах местного государственного управления и самоуправления в губерниях, а также надзор за общественным порядком и безопасностью. Им было даже предоставлено право приостанавливать обнародование законов, если они будут признаны неисполнимыми в губерниях, с сообщением об этом в Сенат. Губернские правления напрямую выполняли полицейские полномочия, им непосредственно подчинялись земские исправники и городничие³. Губернские правления могли накладывать арест на имущество, производить взыскания по векселям, осуществлять надзор за законностью с правом наложения пени на «нерадивых». Этими полномочиями, а также принятием жалоб на судебную волокиту губернские правления получили преимущество перед другими местными учреждениями. Значение губернских правлений как органов, не только охранявших общественный порядок и безопасность, но и вводящих «трудолюбие, нравственность, искореняющих всякие пороки и бедность», чрезвычайно усиливали полномочия этих учреждений.

¹ ПСЗ-1. Т. 20, № 15044.

² ПСЗ-1. Т. 20, № 14.392.

³ Там же.

Они стояли выше всех остальных органов местного управления в сибирских губерниях [6, с. 118].

С момента своего образования губернские правления стали главными органами исполнительной власти в сибирских губерниях. За губернскими правлениями числилось до 40 полномочий, которые были разделены на восемь видов в зависимости от сферы их применения: 1) по управлению губерниями; 2) по охране общественной безопасности; 3) по здравоохранению; 4) по полиции хозяйственной; 5) по дорожным и строительным делам; 6) по межеванию; 7) по казенному управлению; 8) по судебному управлению [7, с. 192]. В соответствии с объемом возложенных на них полномочий губернские правления могут быть сопоставлены в регионах только с институтом губернатора.

«Учреждения» 1775 г. были распространены на Сибирь без учета малочисленности населения края, огромных расстояний, наличия небольшого круга лиц, которые были способны осуществлять полномочия в управленческой сфере. «Учреждения» 1775 г. также не принимали во внимание многоукладный, многонациональный и поликонфессиональный состав населения региона, распространяя европейские порядки на коренные народы Сибири. В начале XIX в. верховная власть пришла к пониманию необходимости создания в Сибири особой системы местного управления.

В 1819 г. сибирским генерал-губернатором был назначен М. М. Сперанский, имевший огромный опыт управленческой и законодательной деятельности, прекрасно понимавший, что «Учреждения» 1775 г. не могут быть пригодны для сибирской окраины империи без значительных изменений и изъятий [8, с. 127]. Основными задачами сибирской реформы 1822 г., осуществленной М. М. Сперанским, были кодификация регионального законодательства, а также правовая реорганизации местного администрирования. В результате М. М. Сперанским с помощью сотрудников были подготовлены 10 нормативных правовых актов по ключевым вопросам правового регулирования и управления жизнедеятельности Сибирского региона. Взятые вместе, они получили общее название – «Учреждение для управления сибирских губерний» 1822 г.⁴ «Учреждение», по сути, стало первой в стране систематизацией регионального законодательства.

Согласно «Учреждению для управления сибирских губерний» 1822 г. местное управление в четырех сибирских губерниях и двух областях подразделялось на общее (генерал-губернаторское) и ведомственное. Губернские правления наряду с казенными палатами и губернскими судами вошли в состав ведомственного управления, поскольку состояли в структуре Министерства внутренних дел. Состав губернских правлений включал председателя, который председательствовал в правлении и мог замещать губернатора, старшего советника и трех советников (вместо двух по «Уложению» 1775 г.). На губернские правления была возложена охрана «безопасности лиц и имущества мерами предупреждения и пресечения»⁵

⁴ ПСЗ-1. Т. 38, № 29.125.

⁵ Там же.

Дела губернских правлений распространялись по четырем отделениям. Советники губернских правлений являлись начальниками отделений. Каждое отделение делилось на столы во главе со столоначальниками. Первое отделение, возглавляемое старшим советником, считалось наиболее важным, ему было вверено устройство полицейских органов в округах и городах. Первое отделение увольняло и назначало полицейских, награждало их и накладывало на них взыскания, назначало волостных голов, организовывало охрану от пожаров, ночную стражу и т. д. Второе отделение занималось обнародованием нормативных правовых актов. Третье отделение заведовало финансовой деятельностью в губернии, в том числе городскими доходами и расходами, а также раскладкой повинностей. Четвертое отделение сибирских губернских правлений курировало вопросы ссылки⁶.

При губернских правлениях состояли приказы общественного призрения, медицинские управы, архитектурские части, губернские типографии, канцелярии и архивы. Эти органы подчинялись председателям губернских правлений, которые, как и губернаторы, назначались министром внутренних дел и подчинялись непосредственно губернаторам. Фактически председатели губернских правлений были руководителями аппаратов губернских правлений⁷. Губернские правления были полицейскими органами, однако они могли вмешиваться в торгово-промышленную жизнь сибирских губерний и даже в работу местных органов юстиции.

Губернские правления в Сибири не были автономны по отношению к губернаторам, поскольку составляли с ними единое целое. По сути губернские правления являлись органами губернской власти первой степени. Административные полномочия губернских правлений делились на две категории. К первой относились предметы ограничения чьих-либо личных или имущественных прав, предложения об организации строительных работ, назначения и увольнения должностных лиц, а также вопросы, которые выносил на общее присутствие губернатор. Все дела рассматривались коллегиально, и по ним выносились соответствующие постановления. Ко второй категории относились дела по «исполнению законных предписаний». Полномочия губернских правлений в Сибири были более широкими, чем в европейских губерниях страны. В их число входили: 1) полномочия финансово-бюджетного характера – городские, земские и волостные повинности, побуждения к выплате податей и заведование государственными имуществами; 2) судебные и нотариальные полномочия – наложение обременений на имущества, опись и продажа имуществ за долги, вексельные и опекунские дела и т. п.; 3) общественное призрение, управление уголовно-исполнительными учреждениями, а также некоторые полномочия в частной золотопромышленности. На губернаторов и губернские правления возлагался контроль за исполнением земской и рекрутской повинностей, надзор за городскими сборами и за правильным ведением муниципального хозяйства в городах губерний. Однако в компетенцию губернских правлений в Сибири

⁶ ПСЗ-1. Т. 38, № 29.

⁷ Там же.

не входили дела «по разрешению сомнений» о применении законов и подзаконных актов, вопросы о пересечении компетенций, дела по протестам и жалобам прокурорских органов, которые в европейских губерниях были в компетенции губернских правлений, а в Сибирском регионе – в компетенции органов общего управления – губернских советов [1, с. 30].

Властные полномочия губернских правлений всегда определялись в имперском законодательстве как «полицейские в высшем значении». Полицейская деятельность губернских правлений распалась на два основных взаимосвязанных вида: 1) обеспечение полицейской деятельности и 2) контроль за ней. Административно-полицейская деятельность осуществлялась по трем основным направлениям: 1) по реализации конкретных полицейских полномочий; 2) по укреплению материально-технической базы и финансированию органов полиции на местах; 3) по кадровой работе и территориальному размещению сотрудников.

В Сибири в положении губернаторов и губернских правлений просматривалась двойственность – после образования Министерства внутренних дел они были его главными представителями в губерниях. Однако, несмотря на свое, казалось бы, высокое положение в административно-полицейской иерархии региона, губернаторы и подчиненные им губернские правления оказались почти беззащитными перед не подчинявшимися МВД генерал-губернаторами Восточной и Западной Сибири. Контакты губернских правлений и губернаторов с высшими органами власти, не входившими в систему МВД, производились только при посредстве генерал-губернаторов. Лишь в редких случаях допускались губернаторские представления непосредственно императору и высшим учреждениям империи в виде ежегодных отчетов по управлению в собственные руки Его Императорского Величества, с которых генерал-губернаторы получали только копии, а также посылки ведомостей о недоимках, податях и особых происшествиях⁸. Иногда это приводило к управленческим конфликтам. Так, губернатор Тобольской губернии, бывший декабрист А. Н. Муравьев, в 1833 г. жаловался в столицу на притеснения со стороны западносибирского генерал-губернатора И. А. Вельяминова: «Генерал-губернатор определяет к должностям чиновников помимо губернатора, рекомендованным губернатором чиновникам, Вельяминов отказывает в утверждении в должности и даже запрещает губернатору без его ведома отправлять губернских чиновников в командировки»⁹.

«Учреждение для управления сибирских губерний» 1822 г. создало в Сибири сверхцентрализованную, почти лишенную самоуправленческих начал бюрократическую административно-полицейскую систему власти, главным звеном которой на губернском уровне стали губернские правления. Сформированная М. М. Сперанским система губернских органов продолжала оставаться неизменной до 1895 г. Полицейская реформа в Сибири в 1867 г. не затронула организационно-правовую структуру и деятельность губернских правлений [4, с. 29]. Некоторые изменения в работу третьих от-

⁸ СЗ РИ. Т. 2, кн. 1. СПб., 1912. Ст. 21.

⁹ РГИА. Ф. 1409. Оп. 2. Д. 5776. Л. 2.

делений сибирских губернских правлений внесло «Городовое положение» 1870 г., которое освободило губернские правления от административно-хозяйственной деятельности в городах [5, с. 28]. Специфичным для губернских правлений в Сибири было то, что хоть они и были в составе МВД, в них входили представители различных министерств империи.

Социально-экономическое развитие региона и рост колонизации вызывали потребность в более гибкой организации местного администрирования. В правительственных кругах стали высказываться мнения о модернизации сибирского губернского аппарата власти. Это проявилось в отстаивании представителями разных органов государственной власти своих отраслевых интересов в крае. Они стремились уменьшить доминирующее значение властных структур МВД по реализации региональной политики и усилить позиции представителей своих ведомств на местах [9, с. 34].

В июне 1895 г. по представлению министра внутренних дел И. Н. Дурново было принято мнение Государственного совета «О преобразовании губернских установлений ведомства Министерства внутренних дел». Губернские правления с председателями, канцеляриями, типографиями, экспедициями о ссыльных и архивами в Тобольской, Томской, Енисейской и Иркутской губерниях упразднились. Учреждались новые должности вице-губернаторов. Вместо губернских правлений и еще целого ряда учреждений вводились губернские управления, состоящие из губернаторов, общих присутствий и канцелярий¹⁰.

В соответствии с п. 14 закона дела губернских правлений передавались в общие присутствия губернских управлений. Общие присутствия губернских управлений, которые заменили губернские правления, состояли теперь из представителей не только МВД, но и других ведомств [2, с. 773]. В них входили: вице-губернаторы, советники, управляющие казенными палатами, а в Томской и Тобольской губерниях – управляющие государственными имуществами, председатели губернских судов (Судебные уставы 1864 г. еще не были распространены на Сибирь), губернские прокуроры, неперемные члены по крестьянским делам, губернские тюремные инспекторы с помощниками, губернские врачебные и ветеринарные инспекторы, губернские инженеры и архитекторы. Канцелярии губернских управлений стали делиться на четыре отделения: распорядительное, тюремное, врачебное и строительное¹¹.

Мнение Государственного совета 1895 г. установило также штаты и оклады членов общих присутствий губернских управлений. Так, губернаторы стали считаться чиновниками IV класса с годовым окладом в 7000 руб.; вице-губернаторы – V класса с окладом в 3500 руб.; советники – VI класса с окладом в 2000 руб.¹² Созданная в 1895 г. новая система губернских органов власти в виде общих присутствий губернских управлений просуществовала без серьезных изменений до февраля 1917 г. [3, с. 38].

¹⁰ ПСЗ-3. Т. 15, № 11757.

¹¹ Там же.

¹² Там же.

Список литературы

1. *Ивановский В. В.* Административное устройство наших окраин. Казань, 1891. 48 с.
2. *Коновалов И. А.* Кризис системы местного управления в Сибири накануне падения самодержавия // *Вестн. Санкт-Петерб. гос. ун-та. Сер. История.* 2018. Т. 63, вып. 3. С. 771–782.
3. *Коновалов И. А.* Организационно-правовое развитие полиции в Сибири в конце XIX – начале XX в. // *Вестн. Ом. ун-та. Сер. Право.* 2013. №4 (37). С. 24–38.
4. *Коновалов И. А.* Полицейская реформа в Сибири во второй половине XIX в. // *Ист. государства и права.* 2014. № 9. С. 25–29.
5. *Коновалов И. А., Шиманис Б. Б.* Структура муниципальных органов Западной Сибири по Городовому положению 1870 г. // *Вестн. Ом. ун-та. Сер. Право.* 2009. № 2 (19). С. 23–29.
6. *Лохвицкий А.* Губерния. Её земские и правительственные учреждения. СПб., 1864. Ч. 1. 221 с.
7. *Любичанковский С. В.* Губернская администрация и проблема кризиса власти в поздней имперской России (на материалах Урала, 1892–1914 гг.). Самара-Оренбург : ИПК ГОУ ОГУ, 2007. 750 с.
8. М. М. Сперанский: Сибирский вариант имперского регионализма (к 180-летию сибирской реформы М. М. Сперанского) / Л. М. Дамешек [и др.]. Иркутск : Изд-во Иркут. ун-та, 2003. 246 с.
9. *Палин А. В.* Формирование региональных интересов центральных органов власти на этапе обсуждения сибирской губернской реформы конца XIX в. // *Изв. ИГУ. Сер. История.* 2018. Т. 26. С. 34–43. <https://doi.org/10.26516/2222-9124.2018.26.34>.

Provincial Administrations in the Local Governance System in Siberia in 1781–1895 (Structure, Authority, Activities)

A. P. Tolochko, I. A. Kononov

Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russian Federation

Abstract. The paper discusses the structure, organizational and legal features of the Siberian provincial administrations in the period 1781 – 1895, which were determined by the «Institutions for the management of the provinces of the Russian Empire» in 1775 and the «Institution for the management of the Siberian provinces» in 1822. The growing interest in the history of local government connected not only with the aspiration of historians to look more deeply into the past but also with practical needs. 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. Theoretical and methodological basis of the research were such principles of historical knowledge as objectivity, historicism, alternativeness and social approach which are assuming an unbiased approach to the analysis of the researched problems, as well as a critical attitude to sources. Special attention was given to the structure and legal issues of the activities of local government. The main authorities of the provincial executive power, and their activity has always been defined as “the constabulary in the highest sense”. The powers of provincial governments in Siberia had their own specifics and were broader than in the central provinces of the empire

Keywords: History of Siberia, government, power, reform, governor, administration, authorities, police, gubernskoe pravlenie.

For citation: Tolochko A.P., Kononov I.A. Provincial Administrations in the Local Governance System in Siberia in 1781–1895 (Structure, Authority, Activities). *The Bulletin of Irkutsk State University. Series History*, 2019, vol. 29, pp. 57-64. <https://doi.org/10.26516/2222-9124.2019.29.57> (in Russian)

References

1. Ivanovskij V.V. *Administrativnoe ustrojstvo nashih okrain* [The administrative structure of our suburbs]. Kazan, 1891, 48 p. (in Russian)
2. Kononov I.A. Krizis sistema mestnogo upravlenija v Sibiri nakanune padenija samodержavija [The crisis of local government in Siberia on the eve of the fall of the autocracy]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija Istorija* [Bulletin of St. Petersburg state University. Series History], 2018, vol. 63, iss. 3, pp. 771-782. (in Russian)
3. Kononov I.A. Organizacionno-pravovoe razvitie policii v Sibiri v konce XIX – nachale XX v. [Organizational and legal development of the police in Siberia in the late XIX – early XX century]. *Vestnik Omskogo Universiteta. Serija Pravo* [Bulletin of Omsk University. Series Law], 2013, no. 4 (37), pp. 24-38. (in Russian)
4. Kononov I.A. Policejskaja reforma v Sibiri vo vtoroj polovine XIX v. [Police reform in Siberia in the second half of the XIX century]. *Istorija gosudarstva i prava* [History of State and Law], 2014, no. 9, pp. 25–29. (in Russian)
5. Kononov I.A., Shimanis B.B. Struktura municipal'nyh organov Zapadnoj Sibiri po Gorodovomu polozheniju 1870 g. [The structure of the municipal bodies of West Siberia according to the City regulations of 1870]. *Vestnik Omskogo Universiteta. Serija Pravo* [Bulletin of Omsk University. Series Law], 2009, no. 2 (19), pp. 23-29. (in Russian)
6. Lohvickij A. *Gubernija. Ejo zemskie i pravitel'stvennye uchrezhdenija* [Guberniya. Its rural and government agencies]. Part 1. Saint-Petersburg, 1864, 221 p. (in Russian)
7. Ljubichankovskij S.V. *Gubernskaja administracija i problema krizisa vlasti v pozdneimperskoj Rossii (na materialah Urala, 1892–1914 gg.)* [Provincial administration and the problem of the crisis of power in late Imperial Russia (on the materials of the Urals, 1892–1914)]. Samara, Orenburg, IPK GOU OGU Publ., 2007, 750 p. (in Russian)
8. Dameshek L.M. et al. *M.M. Speranskij: Sibirskij variant imperskogo regionalizma (k 180-letiju sibirskoj reformy M.M. Speranskogo)* [M. M. Speransky: the Siberian version of Imperial regionalism (to the 180th anniversary of the Siberian reform of M. M. Speransky)]. Irkutsk, Irkutsk University Publ., 2003, 246 p. (in Russian)
9. Palin A.V. Formirovanie regional'nyh interesov centralnyh organov vlasti na jetape obsuzhdenija sibirskoj gubernskoj reformy konca XIX v. [Formation of regional interests of the Central authorities at the stage of discussion of the Siberian provincial reform of the late XIX century]. *The Bulletin of Irkutsk State University. Series History*, 2018, vol. 26, pp. 34-43. <https://doi.org/10.26516/2222-9124.2018.26.34>. (in Russian)

Толочко Анатолий Павлович

доктор исторических наук, профессор
Омский государственный университет
им. Ф. М. Достоевского,
Россия, 644077, г. Омск, пр. Мира, 55а
тел.: 8 (3812) 67-01-04
e-mail: ifdoid@gmail.com

Tolochko Anatolii Pavlovich

Doctor of Sciences (History), Professor
Dostoevsky Omsk State University
55A, Av. Mir, Omsk, 644077, Russian Federation
tel.: 8 (3812) 67-01-04
e-mail: ifdoid@gmail.com

Кононов Игорь Анатольевич

кандидат исторических наук, доцент
Омский государственный университет
им. Ф. М. Достоевского
Россия, 644077, г. Омск, пр. Мира, 55а
тел.: 8 (3812) 67-01-04
e-mail: konov77@mail.ru

Kononov Igor Anatolievich

Candidate of Sciences (History),
Associate Professor
Dostoevsky Omsk State University
55A, Av. Mir, Omsk, 644077, Russian Federation
tel.: 8 (3812) 67-01-04
e-mail: konov77@mail.ru