

Оригинальная статья / Original article

УДК 94(571.53)

<http://dx.doi.org/10.21285/2415-8739-2018-1-118-128>

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ГЕНЕРАЛ-ГУБЕРНАТОРОВ И ГРАЖДАНСКИХ ГУБЕРНАТОРОВ И ОСОБЕННОСТИ ЕЕ ДЕЙСТВИЯ В ВОСТОЧНОЙ СИБИРИ В ПЕРИОД ОТ «УЧРЕЖДЕНИЯ ДЛЯ УПРАВЛЕНИЯ ГУБЕРНИЙ ВСЕРОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ» (1775 г.) ДО СЕРЕДИНЫ XIX в.

© А.Н. Гаращенко

Музей истории г. Иркутска им. А.М. Сибирякова,

Российская Федерация, 664007, Иркутск, ул. Франк-Каменецкого, 16а.

Аннотация. Статья посвящена взаимоотношениям генерал-губернаторов и гражданских губернаторов в Восточной Сибири на основе законодательства Российской империи в период от «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» (1775 г.) до середины XIX в. Первоначально гражданское управление в Сибири было таким же, как и во всем государстве: воеводское, а затем губернское. По «Учреждению» 1775 г. появляются две управленческие фигуры – генерал-губернатор и губернатор. Согласно «Учреждению», главной местной властью – властью, в которой олицетворяется как бы политический элемент управления, являлся государев наместник или генерал-губернатор. Губернатор был правителем губернии и занимался хозяйственными делами. Но в целом функции каждого не были достаточно четко определены и уточнялись практикой на всем разбираемом периоде. Автор, на основе анализа российского законодательства XVIII–XIX вв., рассматривает функции, которыми обладал каждый из этих администраторов, их положение в вертикали власти.

Ключевые слова: Восточная Сибирь, генерал-губернатор, гражданский губернатор, «Учреждение для управления губерний Всероссийской империи», «Сибирское учреждение», «Общий наказ гражданским губернаторам», М.М. Сперанский, Б.И. Пестель, Н.И. Трескин.

Формат цитирования: Гаращенко А.Н. Законодательная база взаимоотношений генерал-губернаторов и гражданских губернаторов и особенности ее действия в Восточной Сибири в период от «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» (1775 г.) до середины XIX в. // Известия Лаборатории древних технологий. 2017. Т. 13. № 4. С. 118–128. DOI: 10.21285/2415-8739-2017-4-118-128

LEGISLATIVE BASE OF RELATIONS BETWEEN GOVERNOR-GENERALS AND CIVIL GOVERNORS AND PECULIARITIES OF ITS OPERATION IN EASTERN SIBERIA IN THE PERIOD FROM THE “INSTITUTION FOR THE GOVERNANCE OF THE GUBERNIAS OF THE ALL-RUSSIAN EMPIRE” (1775) TO THE MIDDLE OF THE 19th CENTURY

© A.N. Garashchenko

Museum of History of Irkutsk City named for A.M. Sibiryakov,

16a Frank-Kamenetsky Str., Irkutsk 664007, Russian Federation

Abstract. The article is devoted to the relationship between governor-generals and civil governors in Eastern Siberia on the basis of the legislation of the Russian Empire in the period from the “Institution for the Governance of the Gubernias of the All-Russian Empire” (1775) to the middle of the 19th century. Initially, civil administration in Siberia was the same as in the entire state: voevodskoe, and then provincial. According to the “Establishment” in 1775, two administrative figures appear – the Governor-General and the Governor. According to the “Institution”, the main local authority – the power in which the political element of government is embodied – was the viceroy or the governor-general. The governor was the governor of the province and was engaged in economic affairs. But in general, the functions of each were not clearly defined and clarified by practice throughout the analyzed period. Based on the basis of the analysis of the Russian legislation of the XVIII-XIX centuries the author considers the functions that each of these administrators possessed, their position in the vertical of power.

Keywords: Eastern Siberia, Governor-General, Civil Governor, "Institution for Governance of All-Russian Empire Gubernias", "Siberian Institution", "General Order to Civil Governors", M.M. Speransky, B.I. Pestel, N.I. Treskin

For citation: Garashchenko A.N. Legislative Base of Relations Between Governor-Generals and Civil Governors and Peculiarities of its Operation in Eastern Siberia in the Period from the "Institution for the Governance of the Gubernias of the All-Russian Empire" (1775) to the Middle of the 19th Century. Journal of Ancient Technology Laboratory. 2017. Vol. 13. No. 4. Pp. 118–128. (In Russian) DOI: 10.21285/2415-8739-2017-4-118-128

**Система генерал-губернаторской
и губернаторской власти в Сибири
в последней четверти XVIII – начале XIX в.**

Гражданское управление в Сибири, как и во всей России, сначала было воеводское, потом губернское по особым наказам («Наказ губернаторам и воеводам и их товарищам» 1728 г., инструкция губернатору Сибири 1741 г. и «Наставление губернаторам» от 21 апреля 1764 г.) и, наконец, губернское по Общему учреждению о губерниях.

«Учреждение для управления губерний Всероссийской империи» (7 ноября 1775 г.) рассматривалось как реформа местного управления и было положено в основу деятельности генерал-губернатора и губернатора. Правда, в тот период Екатерина II не собиралась распространять его на Сибирь. Она писала: «Все сие не касается до тех губерний, кои имеют особые подтвержденные привилегии, как то Малороссия, Лифляндия и прочие; и не для Сибири» (Власть в Сибири, 2005. С. 112–113). Но вскоре административное устройство и здесь так же стало определяться этим законом.

По «Учреждению» вся страна была разделена на наместничества или губернии, для управления которыми полагался «Государев наместник или генерал-губернатор» (ст. 2), а в губернии или наместничестве учреждался правитель наместничества или губернатор (ст. 3).

Далее закон гласил: «В губернии учреждается Правление наместническое или губернское» (ст. 4). Следующая статья определяла состав этого правления: «В Губернском правлении заседает главнокомандующий, правитель или губернатор с 2-мя советниками) Наместническом правлении – государев наместник или генерал-губернатор, правитель наместничества или губернатор с 2-мя советниками» (ст. 5).

По нему сибирское управление получило четырехступенчатую систему. Наверху находилось

наместничество (генерал-губернаторство), осуществлявшее высшее руководство и надзор в огромном регионе; губернский уровень во главе с губернатором ведал решением административно-хозяйственных, финансовых и полицейских задач; на сопредельных окраинных территориях обычно образовывались области, отличавшиеся упрощенным набором административных функций и управления; низший уровень был представлен уездным управлением, состоявшим, как правило, из земского суда (Сибирь в составе Российской империи, 2007. С. 82).

А какова в этой структуре была роль генерал-губернатора и губернатора, какие функции они исполняли?

Согласно «Учреждению», главной местной властью – властью, в которой олицетворяется как бы политический элемент управления, являлся государев наместник или генерал-губернатор. Из небольшого числа статей (с 81 по 93), относящихся к его должности, можно видеть, что ему вверялись обязанности государственного надзора и право принимать особенные меры для исправления открывавшихся злоупотреблений. Общее значение должности определялось следующим: «строгое и точное взыскание чинить со всех ему подчиненных мест (а именно той губернии уголовной палаты, гражданской палаты, казенной палаты и им подчиненных мест, обер-полицмейстера, городничего, землемеров, Приказа общественного призрения, совестного суда и людей той губернии находящихся) и людей о исполнении законов и определенно их звания и должностей, но без суда да не накажет никого» (ст. 81). По сути, генерал-губернаторы признавались хозяевами наместничеств (губерний), главными начальниками полиции и наблюдателями за исполнением законов. А вот о власти и обязанностях губернатора в документе почти ничего не говорилось. По сути ст. 3 он являлся правителем губернии или наместничества, при котором

для управления хозяйственными делами и председательствования в Казенной палате находился поручик правителя или вице-губернатор. Кроме того, губернатор заседал вместе с наместником в губернском правлении. Должность губернатора в «Учреждении о губерниях» представляется довольно неопределенной, даже отношения ее к генерал-губернатору законом не установлены с достаточной ясностью. Губернатор являлся главным действующим лицом в губернском правлении под главным начальством генерал-губернатора, и в случае отлучки из губернии генерал-губернатора исправлял свою должность самостоятельно (ст. 102).

Как считал И. Андреевский, «Назначая этих двух лиц для управления губернией, императрица Екатерина II желала, чтобы ответственность по управлению губернией лежала на губернаторе, а генерал-губернатору хотела предоставить пост наблюдения, надзора за тем, чтобы предписанные начала управления достигали действительного осуществления. В учреждении о губерниях 1775 г. предметы ведомства этих двух начальников не могли потому разделиться, деятельность их не получает ясного разграничения. Должность генерал-губернатора является высшею административною инстанциею в губернии, наблюдающею и повелеющею губернатору». Далее автор замечает: «Не только по учреждению о губерниях, но и по дальнейшему законодательству императрицы Екатерины II и ее ближайших приемников, отношение генерал-губернатора к гражданскому губернатору не получило точного определения» (Андреевский, 1864. С. 133–134).

Еще до принятия этого закона у вновь назначаемых генерал-губернаторов возникали вопросы относительно своего положения. Так, после своего определения 10 июля 1775 г. генерал-губернатором Слободской Украинской губернии генерал-фельдмаршал граф П.А. Румянцев-Задунайский и губернатор генерал-майор Д.А. Норов обратились к властям за разъяснением «в чем прямая их должность состоит, и поелику последний зависит от первого», законы 1728 и 1764 гг. эту ситуацию не проясняли. При подобном назначении в 1772 г. графа З.Г. Чернышова генерал-

губернатором двух белорусских губерний Могилевской и Полоцкой был дан наказ губернаторам, по которому они должны были подчиняться графу. Но это был частный случай, не получивший распространения. Румянцеву-Задунайскому предписывалось действовать на основании «Учреждения» от 7 ноября 1775 г. (ПСЗ-1. Т. 20. № 14394), а этот документ не вносил ясности во взаимоотношения губернатора и генерал-губернатора.

По замыслу императрицы, генерал-губернаторы должны осуществлять общий надзор над местной администрацией, не вмешиваясь в текущее управление. Но поскольку их функции не были четко определены, надзор легко переходил в управление, не связанное правовыми рамками. По утверждению И. Блинова: «...как не развиваться этому личному управлению, когда генерал-губернаторам был вручен надзор с правом исправления, которое и заключало в себе залог будущего чрезмерного их усиления. Как мог развиваться правильный надзор и как могли генерал-губернаторы охранять закон, когда, по справедливому замечанию В.М. Гессена, они поставлены были выше закона?» (Блинов, 1905. С. 233).

Степень предоставленной наместникам власти не могла не отразиться на губернаторах. Но вот что любопытно, губернаторская власть, которая определялась до этого «Наказом губернаторам и воеводам и их товарищам» 1728 г. и наставлением 1764 г., «Учреждением» не отменялась. Возможно, это было связано с тем, что не в каждую губернию были фактически назначены генерал-губернаторы (приблизительно один на две губернии), и губернаторы в этом случае являлись их действительными правителями. По нашему мнению, функции губернатора не оговаривались особо потому, что действие вышеназванных документов официально не утрачивало силу, и современникам было это известно без дополнительных узаконений.

Генерал-губернатор, губернатор и наместническое правление признавались главными властями в губерниях.

Но все это было в теории, а на практике получилось несколько иначе. Уже в 1781 г. была составлена новая роспись губерний, по которой в некоторых территориях назначались генерал-

губернаторы, а в других – управление предоставлялось непосредственно губернаторам. Тем самым необходимость генерал-губернаторского поста признавалась не абсолютной для всех губерний, а зависела от мнения императора, причем генерал-губернаторов порой определяли в разные места с неодинаковой степенью власти.

Хотя первая часть «Учреждения о губерниях» вышла в 1775 г., наместничества открывались постепенно. Обычно две губернии соединялись в управление генерал-губернаторов, исключений всего два, когда под властью одного генерал-губернатора объединялись три и четыре губернии; соединение губерний в управление генерал-губернатора делалось без всяких исторических или географических соображений. Однообразия в системе управления не было изначально.

Кроме того, Екатерина II отступила от своего первоначального плана – отождествить каждую губернию с наместничеством; напротив, в большинстве своем объединялись две губернии. Таким образом, должность генерал-губернатора сразу сделалась не местной губернской должностью, а какой-то особой инстанцией, средней между губернскими и центральными установлениями. Изменение такого положения произошло позднее, после реформ центральных государственных учреждений, т. е. после образования министерств в 1802 г. А вот территориальные деления и самое переустройство действий екатерининских учреждений видоизменились уже в царствование Павла I.

В Сибири управление по «Учреждению» было введено: в Тобольской губернии с 30 августа 1782 г., а в Иркутской – с 27 декабря 1783 г., и этот порядок сохранялся до конца 1796 г., когда наместничества по всей стране были вновь переименованы в губернии и их количество сокращено (ПСЗ-1. Т. 24. № 17634). Первым наместником Иркутского и Колыванского наместничества был назначен генерал-поручик Иван Варфоломеевич Якоби, а первым правителем Иркутского наместничества – генерал-майор Иван Варфоломеевич Ламб.

«Учреждение о губерниях» и особенно должность губернатора Павлом I были существенно изменены. Он «уничтожил генерал-губернаторов, и

губернатор снова сделался нормальным типом начальника губернии. Хотя впоследствии появились генерал-губернаторы и военные губернаторы, облеченные в общем правами генерал-губернаторов, но ни те, ни другие никогда не представляли из себя обыкновенных правителей, и их управление никогда не было распространено на всю Россию. Уничтожение генерал-губернаторов изменило существенно характер Екатеринбургского губернатора, который по учреждению 1775 г. был лишь администратором, а генерал-губернатор являлся представителем высшей правительственной власти на месте, выражая собою начало авторитета власти» (Блинов, 1905. С. 155).

После упразднения поста генерал-губернатора губернатор соединил в себе и свои прежние функции и функции уничтоженного, таким образом создавался двойственный характер его должности.

Однако так было не повсеместно. Например, в столичных губерниях и на окраинах страны генерал-губернаторства были сохранены.

4 марта 1797 г. были высочайше утверждены штаты Тобольской и Иркутской губерний. В Иркутск был назначен военный губернатор с гражданской властью, но осталась и должность губернатора.

Так продолжалось недолго. Вступивший на престол император Александр I обратил внимание на отдаленные части империи: такие места вновь были вверены генерал-губернаторам или военным губернаторам, получившим особые инструкции. По указу 9 сентября 1801 г. «О восстановлении пяти губерний и о подчинении пограничных губерний военным губернаторам» три сибирские губернии оставались в прежнем управлении «до окончательных донесений посланного к обозрению их сенатора Селифонтова» (ПСЗ-1. Т. 26. № 20004). А уже в 1803 г. вновь учреждена должность сибирского генерал-губернатора, которому предписывались совершенно особенная деятельность и полномочия (именной указ, данный Тобольскому и Иркутскому генерал-губернатору И.О. Селифонтову 23 мая 1803 г.) и большая, по сравнению с другими, степень власти (именной указ от 22 мая 1806 г., данный Тобольскому, Томскому и Иркутскому генерал-губернатору И.Б. Пестелю «О степени власти его в управлении вверенных ему губерний»).

Произошли и некоторые другие изменения. 22 апреля 1805 г. был подписан Высочайший указ «О разделении Иркутской губернии...», суть которого состояла в следующем. Иркутское губернское правление соединялось с казенной палатой, стало называться Иркутским губернским правительством и разделялось на две экспедиции – исполнительную и казенную. В Якутске учреждалось особое гражданское начальство – Якутское областное правление, которое включало в себе полицейскую, судную и казенную части. Ему подчинялся Якутский край с его комиссарствами.

После образования в 1802 г. системы министерств, произошло разделение всей сферы управления в стране по отраслевому признаку. *С этого времени гражданские губернаторы стали подвластны МВД* («...всем военным, по гражданской и полицейской части, равно и гражданским губернаторам, как по личным должностям своим, в числе коих находится и должность их по Приказу общественного призрения, так и вообще по всем делам до Губернского правления касающимся, и особенному рассмотрению или разрешению или нашему подлежащим, относиться к сему министру нашему...» (ПСЗ-1. Т. 27. № 20406.)). О генерал-губернаторах в документе вообще не говорилось. Они сохранили подчинение непосредственно императору, но положение их становилось еще более неопределенным.

В целом же в начале XIX в. Иркутская губерния управлялась на основании общих государственных узаконений.

К 1805 г. посты генерал-губернатора и губернатора представляли собой следующее. Генерал-губернатор – высшая должность местной администрации. На нее назначались персоны «по непосредственному усмотрению и личному доверию императора. Они обладали обширными полномочиями в военном и гражданском управлениях, осуществляли высший надзор за деятельностью всех учреждений во вверенном крае. Подчинялись непосредственно императору».

Двойственность своего положения хорошо была понятна Сибирскому генерал-губернатору И.Б. Пестелю. После 1802 г. он не имел возможности на законных основаниях вмешиваться в дея-

тельность всех отраслей местного управления, власть генерал-губернатора была ограничена. По его словам, «она была так несовершенна, так двусмысленна, что опасно было ее принять. Например, все части правления, к которому бы министерству оне ни относились, даже военные и морские силы, были подчинены генерал-губернатору, но с таким ограничением, что он должен был за все и за всех отвечать, не имея ни малейшей власти требовать повиновения от всех отдельных частей тамошнего правления, а потому и никаких средств содержать их в должном порядке и за них отвечать». Пестель считал, что в предоставленной ему царской инструкции «заклучались все семена неудовольствий и несогласий между генерал-губернатором и министрами, от коих зависели отдельные части Сибирского управления» (Бумаги И.Б. Пестеля, 1875. С. 375–376). В этом он оказался глубоко прав. Подобная ситуация порождалась противоречиями, проистекавшими из несогласованности реформ – губернской 1775 г. и министерской 1802, что особенно ярко проявлялось в условиях Сибири.

«Губернатор являлся высшим должностным лицом в губернии, осуществлявшим как административные, так и полицейские функции... губернаторы назначались на должность и освобождались императором по представлению министра внутренних дел» (Губернии Российской империи, 2003. С. 8–9). «Гражданские губернаторы по существу своего звания, суть охранители и исполнители законов в вверенных им губерниях». Фактически они подчинялись генерал-губернаторам, а там, где их не было – сенату и министерству внутренних дел в делах отчетности по своему управлению. Им же подчинялись по делам их ведомства все лица на местах.

Как известно, Пестель лично недолго присутствовал на вверенной ему территории. В декабре 1808 г., покидая Сибирь, он сделал распоряжения относительно управления тремя губерниями, как он отмечал, «дал губернаторам нужную власть через передачу собственных моих прав и [ому] под., будучи на то уполномочен генерал-губернаторской инструкцией». Об этом он донес и Сенату, не встретив никаких возражений (Бумаги И.Б. Пестеля,

1875. С. 391). Гражданские губернаторы, томский, тобольский и иркутский остались фактически самостоятельными управленцами. И вот что оказалось интересным.

Управлять такой территорией, как Иркутская губерния, было достаточно сложно. Введенное Учреждение о губерниях 1775 г., по которому губернии создавались из расчета 300–400 тыс. душ, не учитывало, «что управлять теми же тремястами тысяч душ безгранично труднее в редко населенной местности, где они разбросаны на тысячи квадратных миль, чем в местности густо населенной» (Блинов, 1905. С. 150). А Иркутская губерния была ярчайшим примером такой редко населенной местности. Раскинувшаяся примерно от современной границы с Красноярским краем до берегов Тихого океана, на общей площади 4 500 000 кв. верст, она, по пятой ревизии (1795 г.) насчитывала 206 107 душ мужского пола, из которых только 3 140 несли государственные повинности (Статистическое обозрение Сибири, 1810. С. 310).

Иркутский губернатор Николай Иванович Трескин своей деятельностью доказал, что управлять губернией, даже такой большой, как Иркутская, можно без присутствия генерал-губернатора, объединяя в одном лице функции обоих. Конечно, он согласовывал свои действия с И.Б. Пестелем, докладывал ему обо всех важных мероприятиях и своих решениях по многим вопросам, но управлял он самостоятельно. Сообщал далеко не все, понимая, что переписка, с учетом движения по дорогам, занимала много времени, а решать возникавшие проблемы нужно было оперативно. Деятельность Трескина, оценивается современниками и сегодняшними исследователями по-разному, но по большей части негативно. На наш взгляд, как администратор-хозяйственник Трескин был, наверное, самым сильным из всех иркутских гражданских губернаторов. Конечно, личностный фактор сыграл здесь далеко не последнюю роль. При Николае Ивановиче было сделано многое, что действительно достойно доброй памяти: окончательно устроен Московский тракт, начато грандиозное превращение Иркутска из «первобытного состояния» в подлинно губернский город, отстроены в разных частях губернии новые запасные хлебные

магазины, собраны средства для ведения войны с Наполеоном и многое другое. Все усилия губернатора, в его понимании, были направлены на благо руководимого им края и государства. Нужно отдать должное его трудолюбию, работоспособности, рачительности, умению управлять, сообразуясь с существовавшими в то время законами и порядками.

Особенности губернского управления после введения «Сибирского учреждения» 1822 г.

22 июля 1822 г. император Александр I утвердил 10 законов, которые составили особое «Учреждение для управления Сибирских губерний» (ПСЗ-I. Т. 38. № 29125). Согласно документам, Азиатская Россия разделялась на два генерал-губернаторства: Западно-Сибирское с центром в Тобольске и Восточно-Сибирское с центром в Иркутске. К Западной Сибири были отнесены Тобольская, Томская губернии и Омская область, к Восточной Сибири – Иркутская, вновь образованная Енисейская губерния, Якутская область, Охотское и Камчатское приморские управления и Троицкосавское пограничное управление. Губернии делились на округа, а последние – на волости и инородческие управы. В каждой части формировались: главное управление и его совет, общее и частное губернские управления, приказы общественного призрения, казенные палаты, врачебные управы, губернские суды.

Создание таких коллегиальных совещательных органов в виде советов главного управления, губернских и окружных советов стали особенностью правления в Сибири. Правда, они ни в коей мере не ограничивали единоличной власти генерал-губернаторов. «Главные управления должны были осуществлять связь с высшими и центральными государственными учреждениями и являться, по сути, частью «министерского установления, действующего на месте и, следовательно, в одинаковом с министерствами отношении» к Сенату. Это была попытка вписать институт генерал-губернаторов в общую министерскую систему». Но этого не получилось, почва для конфликтов между министерским и генерал-губернаторским управле-

ниями в Сибири сохранялась и впредь (Власть в Сибири, 2005. С. 149).

Аналогичная главному управлению модель устанавливалась на губернском и окружном уровнях. В губерниях учреждались общее и частное (отраслевое) управления. В губернский совет, возглавляемый губернатором, вошли председатели губернских учреждений и губернский прокурор. Должность вице-губернатора упразднялась, он становился председателем казенной палаты. Вторым лицом после губернатора теперь был председатель губернского правления.

В непосредственной власти губернатора, а вместе с ним и губернского совета, были наиболее важные вопросы управления, надзора и даже судопроизводства. Основным средством надзора губернатора оставались обзоры губернских и окружных учреждений и ревизия их делопроизводства. От него фактически зависели назначение и увольнение большинства чиновников, представление их к наградам. Губернатору было предоставлено право пересмотра уголовных дел, закреплявшее вмешательство администрации в судебный процесс. Все вышеизложенное свидетельствовало о преимущественном положении в управлении полиции, подведомственной губернатору и губернскому правлению (Сибирь в составе Российской империи, 2007. С. 92).

Принятое по инициативе М.М. Сперанского «Учреждение для управления Сибирских губерний», устанавливало иной порядок государственного управления на этой территории империи, нежели в европейской части России. Законодатель постарался учесть особенности края как географические, так и хозяйственные и этнические. Но в функциях гражданских губернаторов особых изменений не последовало. Он также оставался высшим должностным лицом в губернии, осуществлявшим как административные, так и полицейские функции. Губернатор отделялся от губернского правления и составлял особое учреждение, дела которого, в определенных случаях, подвергались рассмотрению совета, хотя фактически это было формальностью, так как само губернское правление по своему учреждению было ничем иным, как

совет, дела в нем решались по распоряжению губернатора.

Должность генерал-губернатора сохранилась. Он, как и раньше, осуществлял высший надзор за деятельностью всех учреждений во вверенном ему крае.

Но «Учреждение для управления Сибирских губерний» оставило неясным вопрос о взаимодействии генерал-губернатора и губернатора. Прямого юридического подчинения здесь не существовало, тем не менее, в отличие от великорусских губернаторов, губернатор в Сибири был более ограничен в своих правах. Его связи с МВД и другими центральными ведомствами были слабее, чем у генерал-губернатора. Губернаторы имели обособленное положение в ведомственной административной иерархии и принадлежали к территориальной сфере управления. Немалую роль могли играть личные отношения между двумя этими административными фигурами. Закон не предоставлял генерал-губернаторам права рекомендовать кандидатов на губернские посты, но это не означало, что они не пытались это делать.

Интересное утверждение делают авторы капитального исследования «Власть в Сибири» относительно положения губернаторов сибирских губерний: «В отличие от Европейской России, где быстро оформлялась зависимость губернатора от Министерства внутренних дел, в Сибири этот процесс затруднялся не только наличием в лице генерал-губернатора дополнительного звена в управлении, но и особенностями положения самого губернатора. Сибирский губернатор был более ограничен в своих правах. Оказавшись без поддержки далеких от Сибири центральных ведомств, без защиты со стороны генерал-губернатора, губернатор был весьма уязвим для интриг, которыми издавна славилось сибирское чиновное общество» (Власть в Сибири, 2005. С. 163).

Ранее, в первой половине XIX в. еще более резко об участии сибирских гражданских губернаторов после введения «Учреждения» высказался М. Геденштром: «Губернатор и окружной начальник с своими советами, – ни что иное, как жалкие сколки с главного управления. Власть они никакой не имеют; должность исправника важнее и выгод-

нее, нежели должность окружного начальника» (Вагин, 1875. С. 317).

Важно отметить, что в IV-й главе «Учреждения» прописывались права и обязанности главного начальника края (генерал-губернатора) и гражданского губернатора, как председателя губернского правления.

Гражданские губернаторы получали указы и повеления только от императора и Правительствующего Сената и им же представляли рапорты и донесения через министра внутренних дел. В отношении же к генерал-губернаторам и другим главным местным начальникам сохранялся установленный ранее порядок подчиненности – миную их никакие представления со стороны гражданских губернаторов не допускались. Исключения составляли: отчеты о принятии и сдаче управления губернии, годовые отчеты об управлении и состоянии вверенной им территории; донесения о чрезвычайных случаях, которые не допускали промедления из-за возможных вредных последствий; и случаи, когда гражданские губернаторы признавали данные им от главных начальников предписания противоречащими существующим постановлениям.

20 октября 1822 г. в Иркутске был получен указ о преобразовании правления Восточной Сибири. 24 октября здесь было открыто губернское правление, 25-го – главное управление Восточной Сибири (ГУВС), 26-го – губернский совет и суд, а затем и все остальные бюрократические структуры, предусмотренные «Учреждением». С открытием этих структур Иркутск стал административным центром территории, простиравшейся от Енисея и его притоков до Тихого океана, что вызвало значительное увеличение чиновничьего аппарата, в том числе приезжих из Европейской России.

Важнейшим документом, определившим конкретный круг обязанностей губернатора в России стал высочайше утвержденный 3 июня 1837 г. «Общий наказ гражданским губернаторам», с принятием которого произошла реформа в местном управлении (ПСЗ-2. Т. 12. № 10303). По этому Наказу губернатор уже официально именовался «хозяином губернии», закон значительно расширил его права, особенно в отношении губернского

правления. Губернаторы назывались: гражданский или военный и гражданский губернатор (иногда они назывались: военный губернатор и управляющий гражданской частью). Функции их были одинаковы, за исключением того, что военному губернатору подчинялись расположенные в губернии войска внутренней стражи. «Наказ» определял двоякую деятельность губернатора как высшего представителя власти и охранителя законов и как администратора. Как представитель высшей власти он председательствовал в губернском правлении, которое являлось непосредственным органом высшего правительства. Как блюститель порядка и законов, он пользовался правом ревизии и надзора. А как администратор имел обширный круг дел, которыми он заведовал через приказы, различные комиссии и комитеты. В силу «Наказа» губернатор действительно был поставлен во главе местного управления с подчинением его установлениям центральным и в особенности министру внутренних дел, т. е. являлся чиновником МВД.

Признавая губернатора «хозяином губернии», законодательство, в то же время, не наделило его реальными полномочиями во многих сферах деятельности. Так, будучи только «исполнителями и оберегателями законов», губернаторы не имели права сами издавать новые постановления или изменять действовавшие. Точно так же «Наказ» запрещал им вводить новые налоги – задача губернаторов состояла лишь в том, чтобы определенные законом натуральные повинности исполнялись «со всею возможною уравнительностью и наибольшим для обывателей удобством» (ПСЗ-2. Т. 12. № 10303). Возможности губернатора распоряжаться финансами были крайне ограниченными.

«Наказ», данный губернаторам, сохранил свою силу и в тех местностях, где были учреждены генерал-губернаторства, с тем только ограничением, что в местностях этого рода представления губернатора шли не прямо в соответствующее министерство, а через генерал-губернатора, так же и разрешение некоторых важных мер зависело от генерал-губернатора; но в тех случаях, где должность генерал-губернатора не была замещена или он находился в отпуске и управление его должностью не было вверено другому лицу, губернаторы

должны были действовать по общему данному им «Наказу».

Известные правоведы XIX – начала XX столетия А.Д. Градовский и В.М. Гессен, считали, что в «Наказе» окончательно определилось положение губернаторской должности в двойном ее назначении – как должности управления и высшего местного надзора (Градовский, 1899. С. 322; Гессен, 1904. С. 562).

Но действие этого «Наказа», согласно п. 2 предусматривалось не распространять на Сибирский и Остзейский края и на области Кавказскую и Бессарабскую, как имеющие свои особые учреждения, а так же на Грузию и другие Закавказские области.

Продолжением «Наказа» стал утвержденный в тот же день еще ряд документов: «Положение о порядке производства дел в губернских правлениях», «Положение о земской полиции» и «Наказ чинам и служителям земской полиции» (ПСЗ-2. Т. 12. № 10304, 10305, 10306).

Несмотря на невведение действия «Наказа» на территории Сибири, часть положений этого документа и одновременно с ним принятых, нашли свое отражение в практике деятельности гражданских губернаторов этой территории.

«К середине XIX в. роль губернского правления сократилась, а все его основные дела были переданы в ведение канцелярии правления. Причинами этих мер стали: 1) раздробление губернского управления по ведомствам, не подчиненным губернскому начальству; 2) обременение губернатора обширной перепиской; 3) несоразмерное обременение губернского правления делопроизводством, срочной отчетностью; 4) необходимость более четкого распределения обязанностей в губернском правлении» (Алексеев). Разрешить возникшие проблемы должно было «Учреждение губернских правлений» от 2 января 1845 г., в котором подробно прописывались все стороны деятельности этого учреждения (ПСЗ-2. Т. 20. № 18580).

Но так было в общем по империи. Так же как и «Наказ» 1837 г. «Учреждение» 1845 г. распространялось не на все губернии и области, в Сибири в ее административном управлении были свои особенности, которые объяснялись спецификой историче-

ского развития русского государства. Поэтому Западная и Восточная Сибирь (в частности Иркутская губерния с принадлежащими ей управлениями), Якутская область и ряд других территорий продолжали управляться по «Сибирскому учреждению» 1822 г.

Нужно отметить, что в период первой половины XIX в. издавалось множество указов, касающихся разных сторон деятельности генерал-губернаторов и гражданских губернаторов. Таких, например, как порядок увольнения губернаторов в отпуск (ПСЗ-II. Т. 1. № 642); обязанности и образ действия губернаторов, по оборотам сумм приказов общественного призрения (ПСЗ-II. Т. 2. № 964); о разрешении, кому отправлять должность гражданского губернатора в период его отсутствия в губернии (ПСЗ-II. Т. 2. № 1496); о порядке производства дел в отсутствие генерал-губернатора в Сибири (ПСЗ-II. Т. 3. № 2160) и т. д. Все эти законы носили характер уточнения деятельности названных администраторов, но не затрагивали основ их взаимоотношений.

Генерал-губернаторы в России, облеченные высшим доверием императора, обладали весьма широкими полномочиями по надзору за губернами и губернскими учреждениями. Они имели право своими обязательными постановлениями влиять на действия губернатора и губернских учреждений, тем самым, ограничивая власть последних.

По мнению Н.П. Матхановой: «Наличие в Сибири должности генерал-губернатора с весьма обширными и неопределенными полномочиями, неясность в вопросе о распределении функций между генерал-губернатором и губернами создавали возможность для превращения генерал-губернатора либо в чисто номинальную фигуру, либо в единоличного хозяина обширного края. Многое зависело от его собственной позиции и, разумеется, от его отношений с центральными властями, главным образом – от личных отношений с монархом и членами императорской фамилии, их доверия и поддержки» (Матханова, 2003).

О более высоком статусе генерал-губернатора в рассматриваемый период свидетельствует и то, что на эту должность назначались лица, имевшие в

Табели о рангах чин не ниже III класса (в подавляющем большинстве военные), а губернаторы были не выше IV.

Как показывает история первой половины XIX в., в подавляющем большинстве генерал-губернаторы в Сибири становились истинными хозяевами края и не испытывали какого-либо противодействия со стороны губернаторов. Еще больше

их власть здесь усилилась после принятия «Общей инструкции генерал-губернаторам» (29 мая 1853 г.), по которой должность генерал-губернатора превратилась из простой административной в исключительную политическую, особенно ярко это выразилось на территориях, выведенных из общего управления, таких как Сибирь. Здесь она возвысилась до системы личного управления.

Статья поступила 06.10.2017 г.

Article was received in October, 06, 2017

Библиографический список

Алексеев С.А., Михеева Ц.Ц. Управление губерниями по «Наказу губернаторам» 1837 г. // Вестник РУДН. Серия Юридические науки. 2008. № 2. С. 9, 10.

Андреевский И. О наместниках, воеводах и губернаторов. СПб., 1864. 156 с.

Блинов И. Губернаторы : историко-юридический очерк. СПб., 1905. 366 с.

Бумаги И.Б. Пестеля // Русский архив. 1875. Кн. 1. № 4.

Вагин В. Исторические сведения о деятельности графа М.М. Сперанского в Сибири, с 1819 по 1822 год. СПб., 1872. Т. 2. 752 с.

Власть в Сибири : XVI – начало XX в. 2-е изд., перераб. и доп. / сост. М.О. Акишин, А.В. Ремнев и др.; отв. ред.: В.В. Моисеев. Новосибирск: ИД «Сова», 2005. 696 с.

Гессен В.М. Вопросы местного управления. СПб.: Издание Юридического книжного склада «Право», типо-литография А.Е. Ландау, 1904. 237 с.

Градовский А.Д. Исторический очерк учреждений генерал-губернаторств в России: собр. соч. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1899. Т. 1. 624 с.

Губернии Российской империи. История и руководители. 1708–1917 / под общ. ред. Б.В. Грызлова, гл. ред. Н.Ф. Самохвалов. М.: Объединенная редакция МВД России, 2003. 480 с.

Матханова Н.П. Сибирский административный аппарат в XIX веке : учеб. пособие. Новосибирск, 2003. URL: <http://bookzooka.com/book/772-sibirskij-administrativnyj-apparat-v-xix-veke-uchebnoe-posobie-matxanova-np/4-g-l-a-v-a-1-general-gubernatory-i-glavnoe-upravlenie.html> (Дата обращения: 04.08.2017)

References

Alekseev S.A., Mikheeva Ts.Ts. *Upravlenie guberniyami po «Nakazu gubernatoram» 1837 g.* [Administration of the provinces for the "Instructions for Governors" in 1837]. *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov (RUDN). Seriya Yuridicheskie nauki* [Bulletin of the Peoples' Friendship University of Russia. A series of Juridical sciences], 2008, no. 2. Pp. 9, 10. (In Russian).

Andreevskii I. O namestnikakh, vovodakh i gubernatorakh [About viceroys, vovodas and governors]. St. Petersburg, 1864. 156 p.

Blinov I. Gubernatory: istoriko-yuridicheskii ocherk [Governors: historical and legal essay]. St. Petersburg, 1905. 366 p.

Bumagi I.B. Pestelya [Papers of I.B. Pestel]. *Russkii arkhiv* [Russian Archive]. 1875. Book 1. No. 4.

Vagin V. Istoricheskie svedeniya o deyatelnosti grafa M.M. Speranskogo v Sibiri, s 1819 po 1822 god [Historical information on the activities of Count M.M. Speransky in Siberia, from 1819 to 1822]. St. Petersburg, 1872. Vol. 2. 752 p.

Akishin M.O. Vlast' v Sibiri: XVI – nachalo XX v. [Power in Siberia: XVI – early XX century]. Novosibirsk: Sova Publ., 2005. 696 p.

Gessen V.M. Voprosy mestnogo upravleniya [Issues of local government]. St. Petersburg: Izdanie Yuridicheskogo knizhnogo sklada "Pravo", tipo-litografiya A.E. Landau, 1904. 237 p.

Gradovskii A.D. Istoricheskii ocherk uchrezhdenii general-gubernatorstv v Rossii [A historical sketch of the institutions of the governor-generals in Russia]. St. Petersburg: Tipografiya M.M. Stasyulevicha, 1899. Vol. 1. 624 p.

Gryzlov B.V. Gubernii Rossiiskoi imperii. Istoriya i rukovoditeli. 1708–1917 [Provinces of the Russian Empire. History and leaders. 1708–1917]. Moscow: Ob"edinennaya redaktsiya MVD Rossii, 2003. 480 p.

Matkhanova N.P. Sibirskii administrativnyi apparat v XIX veke [Siberian administrative apparatus in the XIX century]. Novosibirsk, 2003. Available at: <http://bookzooka.com/book/772-sibirskij-administrativnyj-apparat-v-xix-veke-uchebnoe-posobie-matxanova-np/4-g-l-a-v-a-1-general-gubernatory-i-glavnoe-upravlenie.html>

ПСЗ-I. Т. 20. № 14394.
ПСЗ-I. Т. 24. № 17634.
ПСЗ-I. Т. 26. № 20004.
ПСЗ-I. Т. 27. № 20406.
ПСЗ-I. Т. 38. № 29125.
ПСЗ-II. Т. 1. № 642.
ПСЗ-II. Т. 2. № 964.
ПСЗ-II. Т. 2. № 1496.
ПСЗ-II. Т. 3. № 2160.
ПСЗ-II. Т. 12. № 10303.
ПСЗ-II. Т. 12. № 10304.
ПСЗ-II. Т. 12. № 10305.
ПСЗ-II. Т. 12. № 10306.
ПСЗ-II. Т. 20. № 18580.

Сибирь в составе Российской империи / отв. ред. Л.М. Дамешек, А.В. Ремнев. М.: Новое литературное обозрение, 2007. 368 с.

Статистическое обозрение Сибири, составленное статским советником Баккаревичем на основании сведений, почерпнутых из актов правительства и других достоверных источников. СПб., 1810. 361 с.

Сведения об авторе

Гарашченко Алексей Николаевич,
историк, старший научный сотрудник,
Музей истории города Иркутска им. А.М. Сибирякова,
Российская Федерация, 664007, Иркутск, ул. Франк-
Каменецкого, 16а,
e-mail: ieditor@yandex.ru

Критерии авторства

А.Н. Гарашченко выполнил исследовательскую работу, на основании полученных результатов провел обобщение, подготовил рукопись к печати, имеет на статью авторские права и несет полную ответственность за ее оригинальность.

Конфликт интересов

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

(Accessed August, 04, 2017)

PSZ-I. Vol. 20. No. 14394.
PSZ-I. Vol. 24. No. 17634.
PSZ-I. Vol. 26. No. 20004.
PSZ-I. Vol. 27. No. 20406.
PSZ-I. Vol. 38. No. 29125.
PSZ-II. Vol. 1. No. 642.
PSZ-II. Vol. 2. No. 964.
PSZ-II. Vol. 2. No. 1496.
PSZ-II. Vol. 3. No. 2160.
PSZ-II. Vol. 12. No. 10303.
PSZ-II. Vol. 12. No. 10304.
PSZ-II. Vol. 12. No. 10305.
PSZ-II. Vol. 12. No. 10306.
PSZ-II. Vol. 20. No. 18580.

Dameshek L.M. Sibir' v sostave Rossiiskoi imperii [Siberia in the Russian Empire]. Moscow: Novoe literaturnoe obozrenie Publ., 2007. 368 p.

Statisticheskoe obozrenie Sibiri, sostavlennoe statskim sovetnikom Bakkarevichem na osnovanii svedenii, pocherpnykh iz aktov pravitel'stva i drugikh dostovernykh istochnikov [Statistical review of Siberia, compiled by State Councilor Bakkarevich on the basis of information obtained from government acts and other reliable sources]. St. Petersburg, 1810. 361 p.

Information about the author

Aleksey N. Garashchenko,
historian, senior researcher,
Museum of History of Irkutsk City named for
A.M. Sibiriyakov,
16a Frank-Kamenetsky Str., Irkutsk 664007, Russian Federation,
e-mail: ieditor@yandex.ru

Attribution criteria

Garashchenko A.N. made the research work, on the basis of the results conducted a compilation, prepared the manuscript for publication, he owns the copyright on this article and solely responsible for its originality.

Conflict of interest

The author declares no conflict of interest.