

Особенности губернского управления в Сибири в условиях реформы

М. М. Сперанского

Станислав О. Гаврилов^а; Анжелика В. Гаврилова^{а, @}; Надежда В. Козлова^а

^а Кемеровский государственный университет, Россия, г. Кемерово

@ anzhik77@mail.ru

Поступила в редакцию 27.03.2020. Принята к печати 17.04.2020.

Аннотация: Анализируются причины, обусловившие разработку оптимальной модели управления на территориях губерний Сибири, по сути, тормозивших процессы унифицированной и интегративной политики Российской империи. В аспекте ревизии, проведенной сибирским генерал-губернатором М. М. Сперанским, обосновывается необходимость принятия особых законов, реализация которых должна быть направлена на устранение правового нигилизма и произвола сибирского чиновничества. Рассматривается структура губернского управления на территории Сибири в первой половине XIX в., созданная на основе идей реформы М. М. Сперанского, институционализированных «Учреждением для управления Сибирских губерний». Анализ содержания данного узаконения позволяет сделать вывод о подробнейшей регламентации всех видов управления и делопроизводства на уровне губерний и наместничеств, которые нашли свою реализацию в первую очередь в сфере надзора. Раскрываются особенности наместнического и губернского управления в контексте реализации системы контроля и надзора, принципов субординации, подчинения и подведомственности. Рассмотрены полномочия генерал-губернаторов и гражданских губернаторов как представителей верховной власти на уровне наместничеств и губерний и реализация данных полномочий в деятельности наместнических и губернских властных структур – советов Главного управления и общих губернских управлений. Сделаны выводы о положительных и отрицательных характеристиках преобразования региональной модели управления. Отмечается противоречие между законоположениями и правовой действительностью, сложившееся вследствие реализации «Учреждения для управления Сибирских губерний», что было обусловлено как кадровыми несоответствиями, так и дискретным характером административной политики самодержавия в Сибири.

Ключевые слова: генерал-губернатор, гражданский губернатор, общее губернское управление, частное губернское управление, губернский совет, надзор, контроль, ревизия, подведомственность

Для цитирования: Гаврилов С. О., Гаврилова А. В., Козлова Н. В. Особенности губернского управления в Сибири в условиях реформы М. М. Сперанского // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2020. Т. 4. № 2. С. 153–160. DOI: <https://doi.org/10.21603/2542-1840-2020-4-2-153-160>

Введение

Имперское измерение российской истории предполагает изучение многообразия населения, сложных систем отношений между центром и окраинами, имперской властью и локальными сообществами, асимметричности административно-политических и правовых структур, ресурсов устойчивости империи, ее способности стабилизировать гетерогенное в этноконфессиональном и социокультурном отношении общество. С начала XVIII в. система государственного управления в России переходит на новый путь развития, обусловленный процессами унификации административно-территориального деления государства и формирования соответствующего механизма управления. Реформы Петра I и преобразования Екатерины II зачастую не учитывали геополитические и социокультурные особенности окраинных сибирских территорий, а в ряде случаев противоречили таковым.

По мнению многих исследователей механизма управления Сибирью, начиная с колонизации края и на протяжении всего имперского периода «проекты территориального

и административного преобразования Сибири создавались, претворялись в жизнь, обнаруживали свою несостоятельность, отвергались, создавались новые проекты, которые также оказывались нежизнеспособными» [1, с. 2].

Конечно же, перманентность административного реформирования Сибири не являлась самоцелью имперской политики, но именно территориальная общность сибирского региона, имеющая существенные отличия в социально-экономическом, политико-правовом, социокультурном и этноконфессиональном облике, являлась причиной непоследовательности и несогласованности действий по управлению Сибирью, что усугублялось отсутствием должного контроля за местной администрацией: «Смена наместничеств, генерал-губернаторств и проч., задачи управления не решала. "Отсутствие всякого надзора в центре, разрозненность власти на месте, были характерными чертами этой эпохи" ... "Злоупотребления служилых людей не только не унимались, а продолжались еще с большей силой"» [2, с. 300]. Подтверждением тому станет деятельность И. О. Селифонтова, которому Александром I в 1801 г.

при назначении его ревизором в Сибирь было поручено найти оптимальную модель по управлению данным регионом: «какое может быть удобнеее страны сей разделение, и какое долженствует быть в ней сообразнейшее положению ее управление»¹, что диссонирует с опытом исключительно военно-морской карьеры у будущего генерал-губернатора Сибири. В результате выбранная Селифонтовым модель управления ничем не отличалась от предшествующих: «разделив Сибирь на комиссарства, [секретарь Бакулин] продавал их управителям, кто больше даст» [2, с. 305], «явился как вице-рой; все пало ниц и безмолвствовало» [3, с. 81].

Методы и материалы

В качестве нормативного источника исследования отметим «Учреждение для управления Сибирских губерний» 1822 г. (далее – Сибирское учреждение), ставшее основным нормативным правовым актом в регулировании вопросов управления, подведомственности, подсудности и надзора до осуществления преобразований аппарата управления Сибирью в последней четверти XIX в. Исследование базируется на дореволюционных свидетельствах об особенностях управления губерниями Сибири, а также на научных изысканиях современных авторов, посвященных вопросам особого статуса Сибири в составе Российской империи.

Методологическую основу составил социокультурный подход, характеризующийся пониманием общества как результата единства культуры и социальности, формируемых и моделируемых деятельностью человека с учетом территориального фактора, плотности населения, правовой культуры и правосознания населения и сибирского чиновничества, обусловивших процессы региональной модернизации аппарата управления и правосудия. Проблемно-хронологический метод позволил исследовать особенности управления Сибирью через призму геополитических и социокультурных характеристик окраинных сибирских территорий. Применение сравнительно-правового метода способствовало исследованию правовой основы управления Сибирью в контексте сосуществования с имперским законодательством. Системный и структурно-функциональный методы исследования сделали возможным изучение механизма управления Сибирью со свойственной ей административно-территориальной структурностью посредством выделения субъектов и элементов аппарата управления и определения их функциональных особенностей в системе управления. Формально-юридический метод исследования способствовал анализу и толкованию норм сибирского законодательства, что позволило выделить особенности правовых явлений, свойственных для сибирского региона, в контексте реализации и применения Сибирского учреждения. Методика научного анализа строилась на основе использования принципов историзма, объективности и достоверности.

Система губернского управления в условиях принятия и реализации Сибирского учреждения

Географические и политические особенности сибирского региона, его отдаленность от центра империи, огромная территориальная протяженность, низкая плотность населения, неразвитость средств коммуникаций, сосредоточение здесь значительного контингента ссыльных и беглых «лихих» людей традиционно предопределяли необходимость существования здесь особой модели управления. На протяжении всего XVIII в. имперские власти пытались укрепить и оптимизировать эту модель, жертвуя даже существенным принципом самодержавия – унификацией административно-территориального деления (даже универсализм Губернской реформы 1775 г. был нарушен особым правовым статусом восточных окраин Российской империи). Однако идеальная система управления так и не была выработана, а существующая по-прежнему требовала внесения корректировок. Исполнение этой чрезвычайно сложной задачи было поручено М. М. Сперанскому, назначенному 22 марта 1819 г. сибирским генерал-губернатором.

Первая же ревизия, проведенная новым «властителем Сибири», выявила вопиющие случаи казнокрадства, взяточничества и злоупотребления властью. Увы, изначальная решимость карать за обнаруженные злоупотребления у М. М. Сперанского улетучивалась по мере продвижения на восток. Уже в письме к дочери из Томска он писал: «Если бы в Тобольске я отдал всех под суд ..., то здесь оставалось бы уже всех повесить». В итоге из 681 проштрафившегося чиновника под суд пошли только два губернатора и сорок восемь должностных лиц более низкого ранга [4, с. 23]. Более существенным результатом проведенного инспектирования стал специальный доклад, включавший в себя своего рода отчет «по обозрению Сибири», представленный монарху. Этот документ указывал на крайнюю слабость механизма управления сибирскими губерниями, вызванную как несовершенством правовых установлений, не соответствующих «ни расстояниям, ни местному положению, ни роду населения» [5, с. 145], так и слабым надзором за исполнением правовых предписаний. Классифицировав все погрешности сибирского управления на две основные группы: неопределенность института власти генерал-губернатора (власть, основанная исключительно на достоинствах ее носителя, не получившая должного правового основания, дистанцированная от центрального управления, неподнадзорная и безответственная, а потому грозящая проявить себя самодурством и злоупотреблениями) и слабая организация губернского управления (лишенная правового статуса, четко обозначенных полномочий и абсолютно зависимая от генерал-губернатора) [5, с. 145] – М. М. Сперанский представил проект правил к будущему устройству сибирского управления.

Проект был рассмотрен в 1821 г. и после признания его вполне отвечающим реалиям восточных окраин империи

¹ 19.910. Июня 9. Именной, данный Тайному Советнику Селифонтову // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е: 1649–1825. СПб.: тип. 2 Отд-ния Собств. е. и. в. Канцелярии, 1801. Т. 26. С. 694.

22 июля 1822 г. был утвержден в качестве «Учреждения для управления Сибирских губерний». Согласно Сибирскому учреждению, территория региона разделялась на две части – западную (Тобольская и Томская губернии, Омская область) и восточную (Иркутская и Енисейская губернии, Якутская область). В свою очередь губернии и области подразделялись на округа, а округа – на волости и инородные управы.

Исходя из нового административного территориального устройства, управление Сибирью имело сложную четырехступенчатую структуру: на уровне наместничества существовало Главное управление, на уровне губернии – управление губернское; аналогичные управленческие структуры формировались и на уровне первичных территориальных единиц. В качестве задачи настоящего исследования мы определили характеристику функционирования институтов государственного управления на уровне более крупных административных единиц – наместничеств и губернии.

Результатом раздела территории региона на восточную и западную части стало формирование двух Главных управлений: Западно-Сибирского (Тобольск) и Восточно-Сибирского (Иркутск). Присутствие обоих управлений составляли генерал-губернатор и действующий при нем совет, включавший в себя гражданских губернаторов губерний, входивших в состав наместничества, председателей губернских правлений, казенных палат и губернских судов, каждый из которых назначался министерством по представлению генерал-губернатора. В представленной модели коллегиального управления усматривается система сдержек и противовесов единоличной генерал-губернаторской власти, где Главные управления выступают связующим звеном с высшими и центральными государственными учреждениями и являются частью министерской системы на местном уровне [6, с. 321].

Основным предназначением Главных управлений становилось осуществление надзора за всеми вверенными ему административными структурами на губернском уровне и руководство их практической деятельностью посредством предоставления им разрешений на те или иные действия. Чтобы укрепить властную вертикаль на территории обоих сибирских наместничеств, Сибирское учреждение наделило генерал-губернаторов достаточно обширными полномочиями [7, с. 32]. К их числу были отнесены:

- 1) осуществление функции надзора за состоянием судебного производства дел с целью недопущения произвола, судебной волокиты и нарушения законов;
- 2) осуществление (лично или с помощью специально создаваемых комиссий) ревизий и инспектирования деятельности административных инстанций;
- 3) решение всего блока кадровых вопросов – назначение, перемещение, отстранение и увольнение чиновников, решение вопроса о предании суду проштрафившихся и представлении к награждению более успешных в своей деятельности.

Деятельность генерал-губернатора в сфере судебного надзора заключалась в ежегодной ревизии и принятии решений

по отчетам губернских правлений [7]. Для перепроверки содержащихся в них сведений генерал-губернатор знакомился с содержанием заключений комиссий, создаваемых с целью инспектирования судебного учреждения, анализировал поступившие со стороны губернских прокуроров и стряпчих замечания, связанные с неправильным производством дел либо с судебной волокитой. В случае необходимости высшее должностное лицо наместничества обращалось и к изучению содержания поступавших на его имя жалоб частных лиц, сетовавших на судебные проволочки, ошибки, случаи отказа в правосудии [8, с. 110].

Отметим при этом, что Главное управление никогда не оценивало судебные решения и приговоры по существу: по всей видимости, здесь сказались демократические воззрения самого М. М. Сперанского, считавшего недопустимым вмешательство административных властей в дела судебного ведомства. Максимальное вмешательство генерал-губернатора в судопроизводство проявлялось в предоставлении ему права решения о подведомственности дел той или иной судебной инстанции. Однако вопросы подведомственности зачастую являлись предметом рассмотрения Главных управлений [9].

Тем не менее Сибирское учреждение наделяло генерал-губернатора дискретными полномочиями, позволявшими ему в случаях, четко обозначенных в узаконении, вмешиваться в юрисдикцию судебных инстанций. Так, в случаях явной противозаконности принятых судом решений он мог приостанавливать исполнение судебных приговоров и представлять данные дела на разрешение в Правительствующий сенат. Генерал-губернатор имел формальное право на пересмотр уголовных дел, впрочем не по своей инициативе, но по представлениям гражданских губернаторов в случае их несогласия с приговорами губернских судов. Высшее должностное лицо наместничества могло осуществлять ревизию судебных решений в случаях, когда общие имперские узаконения, которыми руководствовались суды, вступали в противоречие с обычным правом инородцев. Наконец, формальными основаниями для ревизии судебных решений являлись прибыльность имперского законодательства в данной области, наличие обоснованных сомнений губернских советов о возможности применения в данном случае новых узаконений и явная неоправданная жестокость принятых судом решений.

Помимо функций судебного и административного надзора, к полномочиям Главного управления были отнесены функции финансово-хозяйственного регулирования: утверждение сметы распределения городских, земских и волостных доходов, расклада налогов и повинностей, организация обеспечения местного населения товарами первой необходимости (хлебом, вином и солью), принятие решений по конфликтным ситуациям, связанным с банкротством, неисполнением обязательств, рекрутскими наборами, рассмотрение случаев причинения ущерба казенному имуществу и принятие мер по их восполнению, изыскание средств на реализацию мероприятий, финансирование которых ранее не было запланировано, утверждение контрактов на сумму свыше 10 тыс. руб.²

² Учреждение для управления Сибирских губерний. СПб.: Сенатская тип., 1822. 297 с.

Проведенный анализ полномочий Главного управления позволяет сделать вывод, что основным предназначением его деятельности являлось осуществление надзора за деятельностью местной администрации. В то же время главным носителем надзорной функции являлся сам генерал-губернатор, тогда как Совет Главного управления был наделен совещательными полномочиями и лишь в редких случаях (проведение ревизий) – исполнительными. По мнению А. В. Ремнева, данная конструкция (начальник – совещательная коллегия) копировала имперский принцип министерского управления (министр – совет министра) [4, с. 29].

Нижестоящая ступень в системе *региональная власть – губернское управление* подразделялась на общее и частное (отраслевое) управление. Общее губернское управление составляли гражданский губернатор и губернский совет. В состав последнего, кроме гражданского губернатора, исполнявшего обязанности председателя, входили председатели основных губернских учреждений и губернский прокурор. Главным целевым назначением общего губернского управления являлось осуществление контроля за всей губернской и окружной администрацией и координация деятельности основных звеньев частного управления, обеспечение должной субординации, исключение проявления их излишней самостоятельности. Реализация данной функции обеспечивалась с помощью конкретных задач, поставленных Сибирским учреждением перед общим губернским управлением:

- недопущение волокиты дел и незаконности принимаемых решений;
- взыскание недоимок;
- ревизия уголовных дел;
- ревизия деятельности учреждений, относящихся к частному управлению;
- назначение и увольнение чиновников, представление их к награждению;
- утверждение членов дум, городского суда и ратуш, волостных голов;
- составление отчетов о происшествиях;
- регулирование вопросов передвижения (выдача проездных документов и паспортов);
- содействие органам военного управления в обеспечении правопорядка;
- руководство казачьими соединениями.

В отличие от Совета Главного управления, чьи полномочия, как отмечалось выше, были чрезвычайно аморфны и расплывчаты, задачи губернского совета были определены гораздо более конкретно. Он отвечал за обеспечение ежегодной отчетности о состоянии дел в губернии перед Правительствующим сенатом, министерствами и генерал-губернатором, рассматривал представления учреждений частного управления на ошибочные действия областных и окружных присутственных мест и должностных лиц, в частности, замечания губернского прокурора и губернских стряпчих по неправильному или медленному производству дел в низших судебных инстанциях, определял подведомственность дел в случаях, когда она не была урегулирована

законодательно, определял правила применения узаконений органами частного управления, разъяснял чиновникам содержание новых узаконений.

Хозяйственно-финансовая сфера демонстрирует четкое распределение властных полномочий Главного и общего губернского управления. Если первому, функционировавшему на уровне наместничества, принадлежала распорядительная функция, то второму – исполнительная: оно занималось предварительным рассмотрением всех финансово-хозяйственных вопросов, передавало проекты решений на утверждение Главного управления и обеспечивало их реализацию в дальнейшем.

Можно констатировать, что в непосредственной власти гражданского губернатора находились все важные вопросы управления, надзора и судопроизводства, учитывая предоставленное ему право пересмотра уголовных дел, что юридически закрепляло право вмешательства администрации в правосудие. Конкретность же полномочий губернского совета не должна вводить в заблуждение: по аналогии с Советом Главного управления на практике он был, по сути, лишь совещательным органом при «хозяине губернии».

Частное губернское управление состояло из губернского правления по делам полиции, казенной палаты по хозяйственным вопросам, губернского суда по делам гражданского и уголовного судопроизводства и губернского прокурора, осуществлявшего прокурорский надзор как непосредственно, так и через стряпчих по казенным и уголовным делам. Состояние и полномочия низовых звеньев администрации – областных и окружных управлений – демонстрируют стремление М. М. Сперанского адаптировать принципы губернского управления к местным условиям. В то время как существенных внешних изменений они не претерпели, налицо стремление автора реформы уделить должное внимание правовому регулированию управления коренными народами Сибири. Особо отметим, что реформа сибирской администрации, предложенная М. М. Сперанским, предусматривала правовое оформление подчиненности всех ступеней региональной власти с учетом иерархии и субординации.

Главные управления сибирских губерний подчинялись непосредственно Правительствующему сенату. Все управления в Сибири: и общие (губернские), и частные (особенные) – подчинялись Главным управлениям, т. е. генерал-губернатору как непосредственно (общие), так и опосредованно (в рамках своей сферы деятельности). Почтовые и подобные им управления подчинялись Главному управлению в случае жалобы на их действия, однако постоянная их субординация определялась от того учреждения, чьим подразделением они являлись, т. е. профильного министерства, которое обладало, в частности, правом отрешения от должности или предания суду виновного чиновника. Согласимся с А. Р. Ивоным в том, что генерал-губернатор являлся политическим эмиссаром императора, а Советы Главных управлений Сибири – органами политического надзора и контролирующими инстанциями [10, с. 111]. В свою очередь, общему губернскому управлению, а соответственно, и гражданскому губернатору подчинялись

непосредственно частные губернские управления и все его звенья – губернское правление по полицейским делам, казенная палата и губернский суд.

Субординацию органов административного управления на уровне сибирских областей определить сложнее – она зависела от правового статуса областных управлений [11, с. 49]. Так, Омское областное управление подчинялось Главному управлению Западной Сибири и приравнивалось к общему губернскому правлению, в то время как Якутское областное управление и Приморские управления (Камчатское и Охотское) подчинялись Иркутскому общему губернскому управлению и приравнивались к частным. Все окружные управления находились в двойном подчинении, исполняя распоряжения общего губернского управления и окружных управлений по предметам их ведения.

Назначение на должности также происходило с учетом иерархичности и подчиненности:

- генерал-губернатор, гражданские губернаторы, областные начальники и руководители губернских учреждений, председатель Омского областного правления, советники Главного управления – на основании Именных Высочайших указов;
- губернские прокуроры, губернские и областные стряпчие – Министерством юстиции по представлению генерал-губернатора;
- советники губернских учреждений, окружные начальники, городничие и начальники отделений в общем губернском управлении – непосредственно генерал-губернатором по представлению гражданского губернатора;
- городские головы, члены городского суда, ратуши, волостные головы и старосты, начальники инородного управления и члены инородной управы определялись по жребию и утверждались гражданским губернатором;
- окружные стряпчие и казначеи назначались гражданским губернатором по представлению губернского прокурора и казначея.

Одним из главных несовершенств дореформенной системы управления в Сибири, выявленных в процессе ревизии М. М. Сперанского, являлось отсутствие четкой системы производства дел, определения их подведомственности [12, с. 107]. Данное обстоятельство предопределило стремление составителя «Учреждения для управления Сибирских губерний» обеспечить детальную регламентацию делопроизводства, основанную на принципе единообразия. Сибирские учреждения устанавливали ряд полномочий основных действующих лиц. Генерал-губернатор имел право формулировать свои предложения Совету Главного управления и губернским советам, давать предписания всем прочим административным и судебным инстанциям. Гражданский губернатор мог представлять генерал-губернатору свои донесения, губернскому совету и общему губернскому управлению давать предложения, прочим местам и лицам – предписания. Частные места губернского управления направляли генерал-губернатору донесения, гражданскому губернатору –

представления, областным управлениям – сообщения, прочим присутственным местам – указы. Органы частного областного и окружного управлений отправляли донесения и представления вышестоящим инстанциям, между собой обменивались сообщениями, нижестоящим инстанциям и должностным лицам посылали указы. Власть каждого высшего управления (генерал-губернатора и Совета Главного управления, гражданского губернатора и общего губернского управления) реализовывалась посредством надзора и в разрешениях. Данные функции проявлялись в точном соблюдении правил субординации высших присутственных мест:

- коллизии, пробелы или споры по вопросам исполнения, разрешения или правоприменения, возникшие на уровне общего губернского правления, по представлению гражданского губернатора разрешались в Главном управлении, нижестоящие учреждения и должностные лица могли обращаться лишь в общее губернское управление;
- ни одно присутственное место не могло разрешать дела, содержание которых превышало их властные полномочия. Так, Главное управление, рассматривая протесты губернского прокурора, выносило по ним соответствующие постановления, но в случаях, требовавших согласования с центральными инстанциями, ожидало соответствующего разрешения, приостанавливая исполнение судебных приговоров и определявшие вследствие противозаконности, не отменяло их, а передавало дело Правительствующему сенату и ожидало его решения;
- не допускалось вмешательство региональной власти в сферу ведения имперского управления. Генерал-губернатор и Совет Главного управления не имели права отменять, ограничивать имперские узаконения, в том числе принимать собственные законы или постановления, противоречащие им, назначать новые подати или сборы. Они могли лишь инициировать принятие необходимых законов или мер перед имперскими властями, ссылаясь на местные нужды;
- губернский совет был определен в качестве своего рода центра сбора всех сведений, полученных в порядке надзора за состоянием дел в губернии. Здесь собирались все представления, замечания, сведения и ведомости о деятельности губернских, областных и окружных учреждений. При этом по обнаруженным нарушениям он не принимал решения самостоятельно, а извещал Главное управление;
- ни Главное управление, ни губернский совет, ни губернский прокурор не могли изменить состоявшееся судебное решение по существу дела – они лишь надзирали за правильностью производства дела и обеспечивали соблюдение установленных правил судопроизводства.

Сибирское учреждение определяло возможность привлечения высших должностных лиц наместничества и губерний к ответственности. Основаниями для этого являлись превышение пределов властных полномочий, обозначенных выше, злоупотребление властью, должностное бездействие, пренебрежение служебными полномочиями, причинение своими действиями ущерба государству.

Производство дела о привлечении к ответственности генерал-губернаторов возбуждалось по жалобам, адресованным непосредственно императору или Правительствующему сенату, гражданского губернатора – по жалобам на имя императора, Правительствующего сената, министров либо генерал-губернатора. Законодательство определяло и иные основания для начала процедуры привлечения высших должностных лиц Сибири к ответственности. К таковым были причислены донесения местных чиновников с жалобами на незаконные действия высших должностных лиц губерний, судебные приговоры в отношении чиновников, совершивших преступные действия по указаниям высших губернских чинов, результаты ревизий сибирских губерний и рассмотрения ежегодных отчетов.

Результаты

Принятие Сибирского учреждения в 1822 г. и реализация его положений на территории региона положили начало существенным преобразованиям управления и суда на обширных, отдаленных от центра восточных окраинах Российской империи. Анализ содержания данного узаконения позволяет сделать вывод о подробнейшей регламентации всех видов управления и делопроизводства на уровне губерний и наместничеств, которые нашли свою реализацию в первую очередь в сфере надзора. Законодательное оформление особой модели управления в Сибирском учреждении в целом соответствовало общим представлениям М. М. Сперанского о прогрессивном государственном устройстве, высказанным им во «Введении к уложению государственных законов» 1809 г.³ Главной идеей М. М. Сперанского являлось устройство властной вертикали, которая зиждется на принципах законности, гласности, контроля, публичности управления, разделении и единстве власти, выраженной в коллегиальности управления в противовес единоличной власти [13, с. 527].

В то же время законоположение, основанное на ревизионном и административном порядке, далеко не всегда совпадало с правовой реальностью. «Учреждение для управления Сибирских губерний» 1822 г., составленное на достаточно высоком для того времени уровне юридической техники, оказалось идеальным нормативно-номинально, но не нормативно-оптимально в условиях правовой действительности Сибири.

Дореволюционные исследователи отмечали, что сам М. М. Сперанский, оказавшийся в должности Сибирского генерал-губернатора не по своей воле, столкнувшись с реалиями общественного устройства и управления в Сибири, не хотел «войти глубоко, войти с любовью в сибирские дела» [14, с. 237], «слишком положился на одни официальные, коллегиальные учреждения и не обратил внимания на другие стороны общественной жизни, которые должны были способствовать администрации и питать самые учреждения» [15, с. 100]. После проведения масштабной работы

по реформированию законодательства об управлении Сибирью, его жизнь вне столицы казалась бессмысленной.

По мнению Н. М. Ядринцева, новая система управления не повлияла на изменение уже устоявшегося порядка управления, детерминированного личностью чиновника, его деловых и нравственных качеств, в связи с чем одной из главных причин несогласованности законодательного порядка управления и правовой реальности явилось отсутствие опыта гражданского управления, что обусловило систематическое проявление безудержного деспотизма в целях борьбы с настоящей и мнимой оппозицией и подавлением недовольства сибирской бюрократии [3, с. 95]. Единственным средством сохранения баланса между правовой основой нового порядка управления и правовой картиной, сложившейся в результате реализации Сибирского учреждения, явились сенаторские ревизии 1827 г. и 1851 г., обнаружившие существенные нарушения законодательно-установленного порядка управления и правосудия.

Современники, характеризуя порядок управления Сибирью по модели М. М. Сперанского, отмечают расширение генерал-губернаторских полномочий, недопущение генерал-губернаторами вмешательства в свою деятельность и отставание ими административной обособленности региона, что в итоге противоречило интегративной имперской политике, привело к неспособлению Советов Главных управлений оказывать воздействие на генерал-губернаторов в силу стоворчivosti членов, низкой результативности губернских советов, ставших, по сути, губернскими канцеляриями.

Заключение

Принятие «Учреждения для управления Сибирских губерний» в 1822 г. преследовало цель создания оптимальной модели управления на обособленной территории Российской империи, что стало важным шагом реформирования местного управления, попыткой нейтрализации беззакония и произвола, на практике не получившей должного развития в силу недостаточности реализации принципа верховенства закона. Новые сибирские узаконения противоречили унифицированной политике Российской империи, заявленной Петром I. «Учреждение для управления Сибирских губерний», равно как и «Устав об управлении инородцами», консервировало социокультурную специфику Сибири, затрудняя дальнейшие интеграционные процессы. Но стоит отметить жизнеспособность данной модели управления вплоть до упразднения генерал-губернаторств Западной и Восточной Сибири в 1882 г. и 1887 г. соответственно, когда сибирские губернии стали подчиняться общему порядку губернского управления. Таким образом, Сибирское учреждение и другие инициативные М. М. Сперанским сибирские узаконения можно охарактеризовать как первый опыт кодификации, предопределивший дальнейшую систематизацию законодательства Российской империи.

³ В Сибирских учреждениях не получила своего нормативного закрепления лишь идея создания системы местного самоуправления, которая могла бы сдерживать произвол чиновников. Думается, причина этого достаточно проста – в Сибири практически отсутствовали представители высшего сословия, без участия которых система не могла бы функционировать.

Литература

1. Красняков Н. И. «Сибирский формат» регионального управления в Российской империи (XVIII – начало XX вв.). Екатеринбург, 2006. 238 с.
2. Ядринцев Н. М. Сибирь как колония. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1882. 472 с.
3. Сибирь в составе Российской империи / отв. ред. Л. М. Дамешек, А. В. Ремнев. М.: Новое литературное обозрение, 2007. 362 с.
4. Ремнев А. В. Управление Сибирью и Дальним Востоком в XIX – начале XX вв. Омск: ОмГУ, 1991. 88 с.
5. Прутченко С. М. Сибирские окраины. СПб.: Тип. А. С. Суворина, 1899. 405 с.
6. Градовский А. Д. Исторический очерк учреждения генерал-губернаторств в России // Собрание сочинений А. Д. Градовского. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1899. Т. 1. С. 299–338.
7. Крестьянников Е. А. «Система Сперанского» и эффективность деятельности юстиции Западной Сибири // Журнал российского права. 2015. № 12. С. 27–38. DOI: 10.12737/16627
8. Авдеева О. А. Судебная система Восточной Сибири в XVII – первой половине XIX вв. Иркутск: ИГЭА, 1999. 208 с.
9. Гаврилова А. В. Взаимодействие должностных лиц региональной прокуратуры с административными и судебными учреждениями Тобольской и Иркутской губерний в контексте реализации надзорной функции (конец XVIII – начало XIX вв.) // Вестник Кемеровского государственного университета. 2015. № 4-2. С. 210–215.
10. Ивонин А. Р. Губернское управление в Западной Сибири в середине XIX в. // Вопросы археологии и истории Сибири. Памяти профессора А. П. Уманского: сб. тр. конф. (Барнаул, 4–6 декабря, 2008 г.) Барнаул, 2008. С. 110–161.
11. Рабцевич В. В. Сибирский город в дореформенной системе управления / отв. ред. М. М. Громько, Н. Н. Покровский. Новосибирск: Наука. Сиб. отд-ние, 1984. 197 с.
12. Вагин В. И. Исторические сведения о деятельности графа М. М. Сперанского в Сибири, с 1819 по 1822 год. СПб.: Тип. 2 отд. Собств. е. и. вел. канцелярии, 1872. 801 с.
13. Ядринцев Н. М. Сибирь как колония в географическом, этнографическом и историческом отношении. СПб.: Изд. И. М. Сибирякова, 1892. 720 с.
14. Середонин С. М. Сперанский, граф Михаил Михайлович // Русский биографический словарь. Т. 19: Смеловский – Суворина / под набл. А. А. Половцева. СПб.: Имп. Рус. ист. о-во, 1909. С. 193–241i.
15. Ядринцев Н. М. Сперанский и его реформы в Сибири // Вестник Европы. 1876. Т. 3. Кн. 5. С. 93–116.

original article

Provincial Administration in Siberia in the Context of M. M. Speransky's Reform

Stanislav O. Gavrilov^a; Angelika V. Gavrilova^{a,*}; Nadezhda V. Kozlova^a^a Kemerovo State University, Russia, Kemerovo

* anzhik77@mail.ru

Received 27.03.2020. Accepted 17.04.2020.

Abstract: The research featured the reasons behind the development of an optimal management model in Siberian provinces, which slowed down the integrative processes of the official imperial policy. Governor-General of Siberia M. M. Speransky intended to eliminate the legal nihilism and arbitrariness of Siberian bureaucracy. His ideas provided the basis for the so-called Institution for the Management of Siberian Provinces – a document that structured the administration of Siberian provinces in the first half of the XIX century. The document regulated all types of management and record keeping at the level of provinces and governorates. The research revealed the features of provincial administration, control, supervision, and subordination. The author analyzes the powers of Governors-General and Civil Governors as representatives of the Supreme power in provincial administrations. The article outlines the positive and negative characteristics of the transformation of the regional management model. The authors defined a contradiction between the legal provisions and the legal reality that developed after the implementation of the Institution for the Management of Siberian Provinces, which was due to both personnel inconsistencies and the discrete nature of the administrative policy of the autocracy in Siberia.

Keywords: governor-general, civil governor, general provincial administration, private provincial administration, provincial council, supervision, control, audit, subordination

For citation: Gavrilov S. O., Gavrilova A. V., Kozlova N. V. Provincial Administration in Siberia in the Context of M. M. Speransky's Reform. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye i obshchestvennye nauki*, 2020, 4(2): 153–160. (In Russ.) DOI: <https://doi.org/10.21603/2542-1840-2020-4-2-153-160>

References

1. Krasniakov N. I. *"Siberian format" of regional management in the Russian Empire (XVIII – early XX centuries)*. Ekaterinburg, 2006, 238. (In Russ.)
2. Iadrintsev N. M. *Siberia as a colony*. St. Petersburg: Tip. M. M. Stasiulevicha, 1882, 472. (In Russ.)
3. *Siberia as part of the Russian Empire*, eds. Dameshek L. M., Remnev A. V. Moscow: Novoe literaturnoe obozrenie, 2007, 362. (In Russ.)
4. Remnev A. V. *Management of Siberia and the Far East in the XIX – early XX centuries*. Omsk: OmGU, 1991, 88. (In Russ.)
5. Prutchenko S. M. *Siberian margin*. St. Petersburg: Tip. A. S. Suvorina, 1899, 405. (In Russ.)
6. Gradovskii A. D. Historical essay on the establishment of the general government in Russia. *Collected works of A. D. Gradovskiy*. St. Petersburg: Tip. M. M. Stasiulevicha, 1899, vol. 1, 299–338. (In Russ.)
7. Krestyannikov E. A. "Speranskiy's system" and efficiency of justice administration in Western Siberia. *Journal of Russian Law*, 2015, (12): 27–38. (In Russ.) DOI: 10.12737/16627
8. Avdeeva O. A. *The judicial system of Eastern Siberia in the XVII – first half of the XIX centuries*. Irkutsk: IGEA, 1999, 208. (In Russ.)
9. Gavrilova A. V. The interaction of the officials of the regional prosecutor's office with administrative and judicial institutions of Tobolsk and Irkutsk provinces in the context of the implementation of the oversight function (late 18th – early 19th centuries). *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2015, (4-2): 210–215. (In Russ.)
10. Ivonin A. R. Provincial administration in Western Siberia in the middle of the XIX century. *Issues of archeology and history of Siberia. In memory of Professor A. P. Umansky: Proc. Conf., Barnaul, December 4–6, 2008*. Barnaul, 2008, 110–116. (In Russ.)
11. Rabtsevich V. V. *Siberian city in the pre-reform management system*, eds. Gromyko M. M., Pokrovskii N. N. Novosibirsk: Nauka. Sib. otd-nie, 1984, 197. (In Russ.)
12. Vagin V. I. *Historical information about the activities of count M. M. Speransky in Siberia, from 1819 to 1822*. St. Petersburg: Tip. 2 otd. Sobstv. e. i. vel. kantseliarii, 1872, 801. (In Russ.)
13. Iadrintsev N. M. *Siberia as a colony in geographical, ethnographic and historical terms*. St. Petersburg: Izd. I. M. Sibiriakova, 1892, 720. (In Russ.)
14. Seredonin S. M. *Speransky, Count Mikhail Mikhailovich. Russian biographical dictionary. Vol. 19: Smelovsky – Suvorina*, ed. Polovtsev A. A. St. Petersburg: Imp. Rus. ist. o-vo, 1909, 193–241i. (In Russ.)
15. Iadrintsev N. M. Speransky and his reforms in Siberia. *Vestnik Evropy*, 1876, vol. 3, book 5, 93–116. (In Russ.)