УДК 353.2(571.5)(091)

ББК Х2(2Р-; Ир)47-523

DOI 10.31554/2222-9175-2019-34-10-16

А. М. Дамешек, И. Л. Дамешек

СИБИРСКИЕ ГЕНЕРАЛ-ГУБЕРНАТОРЫ И СУДЬБЫ
СОВЕТОВ ГЛАВНЫХ УПРАВЛЕНИЙ СИБИРИ (1822–1887 гг.)

В статье рассматривается создание коллективных Советов Главных управлений Сибири на основе реформ М. М. Сперанского 1822 г. Анализируется их компетенция, состав, подчеркивается уникальность этих органов в бюрократическом механизме императорской России. Исследуется отношение к этим органам власти со стороны сибирских генерал-губернаторов и общественности региона.

Ключевые слова: реформа М. М. Сперанского 1822 г., Советы Главных управлений Сибири, компетенция, состав, отношение современников и потомков.

L. M. Dameshek, I. L. Dameshek

SIBERIAN GENERAL-GOVERNORS AND FATES OF THE COUNCILS
OF THE CENTRAL ADMINISTRATION IN SIBERIA (1822–1887s)

The article deals with the formation of the Councils of the Central Administration in Siberia based on the reforms of 1822 by M. M. Speransky. Their competency and structure are analyzed, also, the unicity of the Councils is highlighted in bureaucratic mechanism of the Imperial Russia. Moreover, the article examines the attitude of Siberian general-governors and regional society towards the public authorities.

Keywords: Reform of 1822 by M. M. Speransky, the Councils of Central Administration in Siberia, competency, structure, attitude of contemporary people and descendants.

В Сибири одной из особенностей генерал-губернаторской системы стало создание Советов Главных управлений Западной и Восточной Сибири как совещательных органов при главном территориальном начальнике края. Идея коллегияльных советов как противовеса «самовластию» генерал-губернатора принадлежала М. М. Сперанскому. Он был абсолютно убежден в том, что Сибирь сильно отличается от внутренних губерний империи и применение к ней общероссийского законодательства невозможно. Основную причину вопиющих беспорядков, вскрывшихся во время ревизии 1819 г., М. М. Сперанский видел в образе управления, «краю сему несвойственном». Это убеждение заставляло ревизора-реформатора искать противовес самовластию чиновников всех рангов, в т. ч. и генерал-губернаторов. «Власть личная нередко обращается в самовластие», – говорил М. М. Сперанский. – Люди с лучшими намерениями могут ошибаться, могут увлекаться личными взглядами, – и, действуя по совести, действуют противозаконно» [Прутченко 1899: 23].

ДАМЕШЕК Лев Михайлович – доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой истории России исторического факультета Государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Иркутский государственный университет» (Иркутск, Россия). E-mail levdamshchek@gmail.com.

ДАМЕШЕК Ирина Львовна – доктор исторических наук, профессор кафедры истории России исторического факультета Государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Иркутский государственный университет» (Иркутск, Россия). E-mail dameshek@rambler.ru.

Таким противовесом беззаконию и призваны были послужить Советы, созданные по «сибирскому учреждению» 1822 г. при Главных управлениях обеих частей Сибири. Характерно, что по замыслу М. М. Сперанского Советы следовало учредить на всех уровнях сибирского управления – от генерал-губернаторского до окружного. Из анализа штатов «сибирского учреждения» со всей очевидностью вытекает, что их основная задача заключалась в корректировке единоначалия властей.

В условиях Сибири, «где нет еще публичности мнения и где по недостатку дворянства и быть оно долго еще не может», подозрения в самовластии многократно возрастают. В итоге Советы Главных управлений создавались под председательством генерал-губернатора. В его состав входили три советника «яко производители дел» по назначению генерал-губернатора и три советника от министерств финансов, внутренних дел и юстиции.

В первой части «Учреждения для управления сибирских губерний», посвященной общему образованию управления, указывается, что Главное управление состоит из генерал-губернатора и Совета. Сам Совет, как сказано в § 14, состоит из 6 членов, трое из которых назначаются от министерств: финансов, внутренних дел и юстиции, а троих других назначает генерал-губернатор – они являются делопроизводителями и начальниками отделений [ПСЗ-I. Т. 38. № 29125: 14]. И министерства, и генерал-губернатор только предлагают кандидатов на должности, а утверждаются они непосредственно императором. От императора же зависело увольнение, награждение и наложение взысканий на членов Совета. Все члены Совета имели равные голоса и право предьявления, но никто из них отдельно или все вместе не могли приостановить исполнение уже принятого решения [Там же].

Члены Совета получали соответствующее жалование. Штатным расписанием 1826 г. его размер определялся в 3000 руб. в год. М. М. Сперанский признавал, что правильнее было бы составить его (Совет. – *Авт.*) из лиц, «местному управлению посторонних», расширить его состав, включив туда представителей дворянства и купечества «по выборам». Однако, по мнению реформатора, на момент разработки законопроектов «сибирского учреждения» это было невозможно. В Сибири, констатировал он, «нет дворянства и весьма мало купечества». Составление Совета из людей «высшего сословия» казалось М. М. Сперанскому делом отдаленного будущего, когда Сибирь «более будет иметь населения, когда богатства ее придут в дальнейшее движение и доходы умножатся» [Прутченко 1899: 83].

В «сибирском учреждении» подробно прописан механизм деятельности Совета. Все его решения носили рекомендательный характер и могли быть проигнорированы генерал-губернатором. Однако в случае разногласия членов Совета закон предусматривал возможность высказывания «особого мнения», которое записывалось в журнал заседания и докладывалось генерал-губернатору. Закон четко делил все обсуждаемые вопросы на две категории: решение одних зависело «от непосредственного действия генерал-губернатора», а другие следовало предварительно обсудить и «уважить в Совете». Анализ сущностного содержания рассматриваемых в этих двух инстанциях вопросов не позволяет усомниться в том, что непосредственно в компетенцию генерал-губернатора входили наиболее важные вопросы [ПСЗ-I. Т. 38. № 29125: 31–33]. Таким образом, генерал-губернатор по-прежнему сохранял в своих руках все нити управления краем. Административная зависимость от генерал-губернатора создавала последнему большие возможности для воздействия на «мнение» членов Совета. Принципиально важным является то обстоятельство, что право принятия окончательного решения по спорному вопросу принадлежало исключительно генерал-губернатору. Имея в виду отмеченное обстоятельство, критики «сибирского учреждения» впоследствии не раз «выговаривали» М. М. Сперан-

скому за это. Известный общественный деятель Сибири В. И. Вагин в своих воспоминаниях не без укоризны замечал, что «первым условием программы Сперанского были гласность и публичность деятельности власти. Но именно это условие и не выполняет учреждение» [Вагин 1990]. На практическую бесполезность деятельности Советов не раз обращал внимание один из идеологов сибирского областничества Н. М. Ядринцев [1892: 519–520]. Косвенно подтверждая это, газета «Восточное обозрение» отмечала, что «в управлении генерал-губернаторов в Сибири отражалось немало личного, случайных страстей, симпатий и антипатий, предубеждений, пристрастий, так что целые учреждения, повинаясь капризу администратора, выходили постоянно за круг предписанных им законом действий и приноравливались к обстоятельствам» [Восточное обозрение 1889]. Думается, однако, что с подобными категорическими высказываниями можно согласиться лишь отчасти. Действительно, изучение практической деятельности Советов Главных управлений свидетельствует об их сильной зависимости от генерал-губернаторов. Но в унитарном государстве, каковым была романовская империя, иначе и быть не могло. Не случайно действующее законодательство провозглашало генерал-губернатора высшим представителем и блюстителем интересов империи в регионе.

В то же время нельзя не заметить, что «сибирское учреждение» выделяло достаточно широкий круг вопросов, которые подлежали обязательному предварительному обсуждению в Совете. Это касалось общего надзора за движением дел, вопросов хозяйственного управления, ряда юридических толкований. Кроме того, существовала пусть небольшая, но, тем не менее, категория дел, по которым Совет мог принять окончательное решение простым большинством голосов: это были судебные дела, которые выносили на рассмотрение Советов Главных управлений губернаторы в связи с их несогласием с решениями губернских судов.

Таким образом, в «Сибирском учреждении» 1822 г. содержалось два взаимоисключающих себя положения: идея об единоличном правлении генерал-губернатора и попытка ограничить это правление деятельностью коллегиальных Советов. Сопоставление данной особенности генерал-губернаторского правления в Сибири с деятельностью этой системы власти в других районах империи позволяет охарактеризовать ее как совершенно уникальное проявление имперского регионализма, характерное только для данного региона. Даже в других азиатских генерал-губернаторствах империи, несмотря на все их своеобразие, не было ничего подобного. Высказывания областников о нежизнеспособности идеи Советов и тем более об их полной бездеятельности представляются излишне полемичными. Лучшим доказательством этого являются постоянные ходатайства сибирских генерал-губернаторов в различные правительственные инстанции об упразднении Советов.

Такого рода обращения особенно усилились в 50-х гг. XIX в. и связаны с именем Н. Н. Муравьева. Замышленная им масштабная программа административных преобразований в Восточной Сибири требовала, по его убеждению, сосредоточения всей полноты власти в руках генерал-губернатора и, как следствие, упразднения Советов [РГИА. Ф. 365. Оп. 9. Д. 34510. Л. 3об.]. В 1851 г., отвечая на поставленный перед ним великим князем Константином Николаевичем вопрос об особенностях управления Сибирью по учреждению М. М. Сперанского и, что особенно хочется подчеркнуть, «в какой мере они (особенности. – *Авт.*) в последнее время приличествуют краю», Н. Н. Муравьев напрямую заявил, что «сибирское учреждение покойного Сперанского пользовалось наибольшей известностью» при жизни автора. В действительности же в законодательном отношении оно оказалось весьма замысловатым, а «в применении к делу в Сибири ... небезукоризненным» [ГАРФ. Ф. 722. Оп. 1. Д. 431. Л. 12–14]. Однако тогда реализовать идею единоначалия в

масштабах всего генерал-губернаторства Н. Н. Муравьеву не удалось. Сибирский комитет оценил ее как попытку коренной ломки «сибирского учреждения» 1822 г., а это вызывало серьезные опасения правительства. По мнению членов комитета, «разные неисправности (в управлении Сибирью. – *Авт.*) происходят от неисполнения правил, сибирским учреждением предписанных...», а не от отсутствия оных, и они решительно высказались против пересмотра законов 1822 г. [ГАЗК. Ф. 1. Оп. 1. Д. 504. Л. 1]. Последовательным противником упразднения Советов выступил главноуправляющий вторым (кодификационным) отделением с.е.и.в. канцелярии статс-секретарь Д. Н. Блудов. Он полагал, что сибирские губернаторы и так находятся «слишком далеко от надзора не только высшего правительства», но «даже и местных генерал-губернаторов». Упразднение Советов, предполагаемое Муравьевым, должно было неминуемо повлечь за собой не только концентрацию единоличной власти в руках губернаторов, но полнейший хаос в рассмотрении текущих дел [РГИА. Ф. 1149. Оп. 4. 1851 г. Д. 50. Л. 74–76]. Тем не менее именно тогда были сделаны первые шаги по слову идеи М. М. Сперанского о коллегиальных Советах. Первого июня по предложению Н. Н. Муравьева была учреждена Забайкальская область [ПСЗ-II. Т. 26. № 25394] и одновременно расширены права Якутской областной администрации [Там же. № 25395]. В обеих областях вводился так называемый упрощенный порядок ведения дел, которые теперь поручались областному правлению, а не губернаторскому Совету. Положение об управлении Забайкальской областью состояло из 39 статей, Якутской – из 26, но ни в одной из них должность советника не была упомянута [РГИА. Ф. 1149. Оп. 4. Д. 1032. Л. 2–10]. В 1860 г. Н. Н. Муравьев попытался добиться согласия правительства на введение такой же системы управления в губерниях Енисейской и Иркутской [Там же. Ф. 365. Оп. 9. Д. 34510. Л. 4], однако его предложения встретили резкие возражения министра финансов А. Княжевича [Там же. Л. 59]. Следует заметить, что А. Княжевича беспокоило не предполагаемое упразднение Советов, а возможное сокращение налоговых поступлений от сибирских губерний в результате коренного пересмотра учреждения 1822 г., чего в конечном итоге и добивался Н. Н. Муравьев. Несогласие министра финансов с предложениями Муравьева оказалось решающим фактором при обсуждении их в высших правительственных инстанциях, и проект был отклонен.

Следующим шагом по отмене совещательных Советов в Восточной Сибири стало учреждение в 1856 и 1858 гг. Приморской и Амурской областей [ПСЗ-2. Т. 31. № 31080; Т. 33. № 33862; История Дальнего Востока СССР 1990: 226–227]. В именных указах были подробно прописаны обязанности глав новых административных образований, определены их штаты. Последние, по признанию самого Муравьева, были утверждены правительством «в самом сокращенном виде» [ГАИО. Ф. 24. Оп. 10. К. 1655. Д. 60. Л. 29об.]. По разработанному Н. Н. Муравьевым положению, управление новыми областями подразделялось на главное и местное. Первое являлось прерогативой генерал-губернатора, второе – военного губернатора области «как по военной, так и по гражданской части». При военном губернаторе состояло военное управление, ведавшее регулярными и казачьими войсками области, канцелярия и другие чиновники. Ни о каких Советах в этом положении уже не было и речи [ГАИО. Ф. 24. Оп. 10. К. 1655. Д. 60. Л. 29–34об; Оп. 12. Д. 705. Л. 1–5].

Жесткий приговор «сибирскому учреждению» 1822 г. вынес преемник Н. Н. Муравьева на посту генерал-губернатора Восточной Сибири М. С. Корсаков. Уже в одном из первых отчетов по управлению краем он в качестве образца организации губернского управления ссылаясь на опыт Якутского и Забайкальского областных правлений, действовавших без всяких Советов, и предлагал распространить «этот опыт» на Иркутскую и Енисейскую губернии. «Сокращенный» вариант губернского-

го правления был, по мнению Корсакова, гораздо более жизнеспособным [ГАИО. Ф. 24. Оп. 9. К. 1740. Д. 148. Л. 24–27; РГИА. Ф. 385. Оп. 11. Д. 6739. Ч. 1. Л. 14–15].

Постоянная критика со стороны генерал-губернаторов коллективных Советов влекла за собой неуклонное падение их престижа как органов управления краем. По распоряжению генерал-губернаторов на рассмотрение Советов нередко выносились вопросы, на которые не было ответа у самих главных начальников края. Так, по указанию Корсакова губернским и областным Советам Восточной Сибири было поручено высказать свои суждения по такому вопросу, как возможность применения в Сибири положений крестьянской реформы 19 февраля 1861 г. Точно так же поступил генерал-губернатор Западной Сибири А. И. Дюгамель [РГИА. Ф. 385. Оп. 11. Д. 6739. Ч. 1. Л. 14–15]. Рассмотрение этого вопроса тянулось много лет, пока Н. П. Синельников, вступивший на пост генерал-губернатора Восточной Сибири в 1871 г., не признал, что идея эта в Сибири еще долго «будет ... неосуществима» [Там же. Ф. 1149. Оп. 12. Д. 30. Л. 2].

Служба советника Главного управления, весьма престижная поначалу, утратила свою привлекательность и стала рассматриваться как заурыдная, малоодоходная, и довольно скоро на этих должностях оказались весьма обычные чиновники. Анализ формулярных списков членов ГУВС за середину 80-х гг. свидетельствует, что никто из них не получил не только высшего, но 30 % не имели даже среднего образования [Подсчитано по материалам: ГАИО. Ф. 24. Оп. 9. Д. 1870. Л. 129–135]. Большинство советников были людьми преклонного возраста, для которых эта должность стала пиком служебной карьеры. Типичной в этом отношении является фигура члена ГУВС Сукачева, состоявшего в 1867 г. членом Совета от Министерства внутренних дел. Сын священника, закончивший среднее учебное заведение в г. Харькове, он прибыл на службу в Сибирь в 1819 г. и начал ее в должности канцелярского служащего. Первый классный чин коллежского регистратора Сукачев получил в 1822 г. За 48 лет службы вырос до действительного статского советника – редкая карьера для человека его сословного происхождения – и получил прибавочное жалование в размере 7000 руб. в год [Там же. Оп. 12. Д. 381. Л. 90–109]. Однако такая карьера для большинства советников была скорее исключением, чем правилом. При негативном отношении генерал-губернаторов к самой должности и, как следствие, к людям, ее занимающим, на большее рассчитывать было невозможно. Положение советников усугублялось еще и тем обстоятельством, что они не стали представителями «своих» министерств в Сибири – на практике центральные ведомства просто забывали об их существовании, а генерал-губернаторы демонстративно игнорировали заседания Советов, попросту не являясь на них или поручая их ведение гражданскому губернатору [Ремнев 1997: 120]. Много позже, в 1903 г., в Министерстве внутренних дел была составлена любопытная справка о причинах упразднения Советов. Анонимный автор, стараясь быть беспристрастным, тем не менее признавал, что самым фактом подчинения генерал-губернатору как высшему должностному лицу региона Советы изначально были поставлены «в положение, крайне затруднявшее течение дел». Более того, предоставление генерал-губернатору права единоличного принятия решений в случаях несогласия с мнением Совета «уже в первую пору деятельности этого учреждения» устраняло «всякое деятельное участие его на направление и разрешение дел», а со временем само существование этих коллегиальных органов стало «признаваться бесполезным» [Библиотека РГИА. Историческая справка. Л. 10–11]. Естественно, что негативное отношение генерал-губернаторов Сибири к коллегиальным Советам не оставалась незамеченным в Петербурге. Не случайно при открытии новых генерал-губернаторств в Азиатской России – Туркестанского в 1868 г., Степного в 1882 г. и Приамурского в 1884 г. – Советов в

структуре органов управления новых административных образований уже не было. После упразднения в 1882 г. западносибирского генерал-губернаторства Совет продолжал действовать только в Восточной Сибири. Решающий вклад в дело упразднения Советов внесли два генерал-губернатора – Д. Г. Анучин и А. П. Игнатьев.

Сменивший в 1885 г. Анучина новый генерал-губернатор А. П. Игнатьев оказался еще более последовательным сторонником идеи упразднения Советов. По его мнению, за последние десятилетия Сибирь «из малоизвестной страны, населенной инородческими племенами», превратилась в «единое целое со всей великой Россией» и утратила те свои особенности, которые и порождали специфические черты в организации управления краем. Государственная точка зрения, по мысли А. П. Игнатьева, требует рассматривать Сибирь «наравне с коренными областями России» во всех отношениях, в т. ч. и в формах и способах управления [Библиотека РГИА... Программа... 1]. А посему Сибири, как и другим административным образованиям империи, нужна сильная, облеченная доверием императора власть, не стесняемая какими-либо коллегиальными советами.

После преобразования генерал-губернаторства Восточной Сибири в Иркутское в 1887 г. Совет Главного управления прекратил свое существование, а его функции перешли к канцелярии генерал-губернатора. Таким образом, коллегиальные Советы просуществовали в Западной Сибири 50 лет, а в Восточной – на 5 лет больше. В свое время само появление идеи Советов отразило стремление Сперанского учесть природно-географический фактор, пространственную конфигурацию региона в организации территориально-административных органов власти и управления Сибири. Однако стремление генерал-губернаторов к усилению единоличной власти, желание министерств упрочить свое влияние в регионе, наконец сама суть имперского строя, предполагавшая единоличное принятие решений, привели к упразднению Советов. Идея коллективного принятия решений в тот период оказалась нежизненной.

Источники и литература

Библиотека РГИА. Печатные записки. № 131. Программа деятельности генерал-губернатора Восточной Сибири и правительственных мероприятий в отношении этого края с 1887 г. приблизительно на 10 лет.

Библиотека РГИА. Печатные записки. Историческая справка о порядке управления сибирскими губерниями и областями.

Восточное обозрение. – 1889. – 2 февраля.

Полное собрание законов Российской империи - I (ПСЗ-I).

Полное собрание законов Российской империи - II (ПСЗ-II).

Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ).

Российский государственный исторический архив (РГИА).

Государственный архив Иркутской области (ГАИО).

Государственный архив Забайкальского края (ГАЗК).

Вагин В. И. Сороковые года в Иркутске / В. И. Вагин // Записки иркутских жителей / коммент. М. Д. Сергеева. – Иркутск: Вост.-Сиб. кн. изд-во, 1990. – 544 с.

История Дальнего Востока СССР в эпоху феодализма и капитализма (XVII в. – февраль 1917 г.). – М.: Наука, 1990. – 471 с.

Прутченко С. М. Сибирские окраины: областные установления, связанные с сибирским учреждением 1822 г., в строе управления русского государства: историко-юридические очерки. Приложения / С. М. Прутченко. – СПб.: Тип. А. С. Суворина, 1899. – ([2], VIII). – 532 с.

Ремнев А. В. Самодержавие и Сибирь. Административная политика второй половины XIX – начала XX века / А. В. Ремнев. – Омск: Изд-во Омск. ун-та, 1997. – 253 с.

Ядринцев Н. М. Сибирь как колония в географическом, этнографическом и историческом отношении / Н. М. Ядринцев. – СПб.: Изд. И. М. Сибирякова, 1892 [XVI]. – 720 с.

References

Biblioteka RGIA. Pечатnye zapiski. № 131. Programma deyatel'nosti general-gubernatora Vostochnoj Sibiri i pravitel'stvennyh meropriyatij v otnoshenii etogo kraja s 1887 g. priblizitel'no na 10 let.

Biblioteka RGIA. Pечатnye zapiski. Istoricheskaya spravka o poryadke upravleniya sibirskimi guberniyami i oblastyami.

Vostochnoe obozrenie. – 1889. – 2 fevralya.

Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii - I (PSZ-I).

Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii - II (PSZ-II).

Gosudarstvennyj arhiv Rossijskoj Federacii (GARF).

Rossijskij gosudarstvennyj istoricheskij arhiv (RGIA).

Gosudarstvennyj arhiv Irkutskoj oblasti (GAIO).

Gosudarstvennyj arhiv Zabajkal'skogo kraja (GAZK).

Vagin V. I. Sorokovye goda v Irkutske / V. I. Vagin // Zapiski irkutskih zhitelej / komment. M. D. Sergeeva. – Irkutsk: Vost.-Sib. kn. izd-vo, 1990. – 544 s.

Istoriya Dal'nego Vostoka SSSR v epohu feodalizma i kapitalizma (XVII v. – fevral' 1917 g.). – M.: Nauka, 1990. – 471 s.

Prutchenko S. M. Sibirskie okrainy: oblastnye ustanovleniya, svyazannye s sibirskim uchrezhdeniem 1822 g., v stroe upravleniya russkogo gosudarstva: istoriko-yuridicheskie ocherki. Prilozheniya / S. M. Prutchenko. – SPb.: Tip. A. S. Suvorina, 1899. – ([2], VIII). – 532 s.

Remnev A. B. Samoderzhavie i Sibir'. Administrativnaya politika vtoroj poloviny XIX – nachala XX veka / A. B. Remnev. – Omsk: Izd-vo Omsk. un-ta, 1997. – 253 s.

Yadrincev N. M. Sibir' kak koloniya v geograficheskom, etnograficheskom i istoricheskom otnoshenii / N. M. Yadrincev. – SPb.: Izd. I. M. Sibiryakova, 1892. [XVI]. – 720 s.