



## О состояніи и измѣненіяхъ высшаго мѣстнаго управленія восточной Сибири съ 1822 по 1887 годъ

(Историко—юридическій очеркъ).

### I.

Именнымъ Высочайшимъ Указомъ, отъ 26-го января 1822 года \*), даннымъ Сенату было положено начало раздѣленію Сибирскихъ губерцій и образованію двухъ Главныхъ Управленій: западно-сибирскаго и восточно-сибирскаго, — съ тѣмъ чтобы Главное Управление въ каждой части Сибири было ввѣрено Генераль-Губернатору. „Признавъ нужнымъ, читаемъ мы въ этомъ указѣ, управление Сибирскихъ губерцій учредить на правилахъ, отдаленности сего края, пространству его и роду населенія свойственнымъ, поручили Мы Сибирскому Генераль-Губернатору Тайному Совѣтнику Сперанскому, обозрѣвъ сіи губерніи, собрать на мѣстѣ подробныя о положеніи ихъ свѣдѣнія и основавъ на сихъ свѣдѣніяхъ мѣры къ лучшему ихъ устройству, представить оныя къ Нашему усмотрѣнію. Разсмотрѣвъ представленныя намъ вслѣдствіе сего предположенія, и сообразивъ оныя съ заключеніями Комитета, коему подробное ихъ разсмотрѣніе было ввѣрено, Мы находимъ, что предположенія сіи, бывъ основаны на точномъ познаніи мѣстныхъ обстоятельствъ, содержать въ себѣ порядокъ управленія, краю сему наиболѣе свойственный и намѣреніямъ Нашимъ ко благу его сообразный“. И вотъ, какъ дальнѣйшее осуществленіе Высочайшей воли и завершеніе предпринятой реформы, явившейся слѣдствіемъ обнаруженныхъ Генераль-Губернаторомъ Графомъ Сперанскимъ въ 1819—20 гг. безпорядковъ и злоупотребленій во многихъ сибирскихъ установленіяхъ, появ-

\*) Пол. соб. Зак. Рос. Имп. т. XXXVIII, № 28892, изд. 1830 г.

ляется 22 іюня 1822 года самое „Учрежденіе для управленія Сибирскихъ губерній“\*), коему суждено было быть главнымъ мѣстнымъ кодексомъ въ теченіи многихъ десятковъ лѣтъ. Названнымъ „Учрежденіемъ“ было окончательно закрѣплено раздѣленіе Сибири и открыто высшее въ здѣшнемъ краѣ Главное Управленіе, состоящее изъ Генераль-Губернатора и Совѣта. Совѣтники Главнаго Управленія, согласно параграфу 14-му „Учрежденія“, должны быть опредѣляемы Высочайшими Указами, причемъ три изъ нихъ „опредѣляются, яко производители дѣлъ, по представленію Генераль-Губернатора“ и три по представленію Министерства. Въ Совѣтъ, по мѣрѣ надобности приглашались для участія въ совѣщаніяхъ: Бригадный Начальникъ Внутренней Стражи; Окружный Начальникъ Путей Сообщенія, Гражданскій Губернаторъ, Предсѣдатели Губернскаго Правленія, Казенной палаты и Губернскаго Суда, Почтъ-Директоръ и имъ подобныя Начальники разныхъ особенныхъ частей, въ составъ Губернскаго Управленія не входящихъ. Предметы и объемъ власти Генераль-Губернатора и Совѣта представляются въ слѣющемъ видѣ. Непосредственному дѣйствию Генераль-Губернатора принадлежатъ: 1) побужденіе къ надлежащему производству дѣлъ въ подчиненныхъ генераль-губернаторской власти правительственныхъ установленіяхъ; 2) общія и частныя ревизіи, производимыя или непосредственно, или черезъ чиновниковъ; 3) составленіе цѣлыхъ слѣдственныхъ комиссій; 4) опредѣленіе и увольненіе чиновниковъ; 5) усиленіе, въ случаѣ необходимости, личнаго состава въ подвѣдомственныхъ учрежденіяхъ и 6) представленіе къ наградамъ (§ 19 Учр.) Предварительному же разсмотрѣнію въ Совѣтъ Главнаго Управленія подвергались дѣла: 1) о ежегодныхъ отчетахъ по Губернскому Управленію; 2) разсмотрѣніе данныхъ, добытыхъ путемъ частныхъ обозрѣній, ревизій и слѣдствій, равно вытекающія отсюда тѣ или иныя мѣры взыскація; 3) разсмотрѣніе замѣчаній Губернскихъ Прокурора и Стряпчихъ, касающихся неправильнаго производства дѣлъ въ Губернскихъ установленіяхъ; 4) разсмотрѣніе, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, частныхъ жалобъ, приносимыхъ на медленность, неправильность или отказъ въ правосудіи; 5) разрѣшеніе споровъ о подсудности или принадлежности дѣлъ; 6) разсмотрѣніе случаевъ, въ коихъ признано будетъ нужнымъ остановить исполненіе судебныхъ приговоровъ и опредѣленій, и о незаконности ихъ представить Правительствующему Сенату; 7) просмотръ уголовныхъ дѣлъ въ случаѣ несогласія Гражданскаго Губернатора съ приговоромъ Губернскаго Суда; 8) разработка новыхъ или ограниченіе и отмѣна существующихъ положеній; 9) случаи сомнѣнія

\*) Пол. соб. Зак. Рос. Имп. т. XXXVIII, № 29125, изд. 1830 г.

въ издаваемыхъ вновь узаконеніяхъ по замѣчаніямъ Губернскихъ Совѣтовъ, представленіе объ оныхъ въ установленномъ для сего порядкѣ; 10) случаи чрезвычайные, въ коихъ требуются рѣшительныя мѣры; въ законахъ съ точностью неопредѣленные, но съ тѣмъ однако ограниченіемъ, чтобы „изъ сего исключались тѣ случаи, кои Генераль-Губернаторъ признаетъ или столько настоящими, что не можно ожидать на нихъ мнѣнія Совѣта, или столько тайнѣ подлежащими, что единство дѣйствія найдетъ онъ необходимымъ, и потому разрѣшаетъ ихъ непосредственно“; 11) пересмотръ и составленіе общихъ правилъ въ подтвержденіе и поясненіе существующихъ положеній по разнымъ частямъ Управленія; 12) разсмотрѣніе случаевъ, въ коихъ предполагается принять мѣры къ пресѣченію роскоши и жестокости, и наложеніе, по установленнымъ правиламъ, опеки; 13) разсмотрѣніе губернскихъ и областныхъ смѣтъ приходовъ и расходовъ, а равно разнаго рода повинностей; 14) мѣропріятія, касающіяся продовольствія и нѣскольکو другихъ мелкихъ вопросовъ (§ 20 Учрежд.).

Но сравнительно широкая и довольно разносторонняя компетенція Совѣта Главнаго Управленія, какъ то видно изъ подробно перечисленныхъ пунктовъ, подлежавшихъ предварительному обсужденію въ Совѣтѣ, парализовалось той лишь совѣщательной ролью, какая была придана фактически и утверждена юридически за этимъ, долженствовавшимъ играть видную роль въ жизни края, высшимъ мѣстнымъ учрежденіемъ. Не говоря о правѣ Генераль-Губернатора, въ силу пункта 5-го второго раздѣла § 20-го „Учрежденія“, въ исключительныхъ случаяхъ дѣйствовать самостоятельно, не справляясь съ мнѣніемъ Совѣта, § 545 ясно говоритъ, что „Совѣтъ исполнительной власти не имѣетъ; отъ Генераль-Губернатора зависитъ принять или не принять его мнѣніе“ высшее же, такъ сказать, право Совѣта заключалось лишь въ томъ что „мнѣніе Совѣта въ предметахъ, разсмотрѣнію его присвоенныхъ, необходимо“. Но даже и такой Совѣтъ, лишенный всякой власти, былъ большимъ шагомъ впередъ и возникновеніе его должно быть поставлено въ великую заслугу Генераль-Губернатору Сперанскому. Ибо нельзя не признать правильными соображенія Тайнаго Совѣтника Сперанскаго о томъ, что личная власть, дѣйствуя самостоятельно, безъ законныхъ участниковъ, при отсутствіи въ Сибири общественнаго мнѣнія, и будучи удалена отъ всякаго надзора, часто пріобрѣтала здѣсь видъ самовластиа и легко влекла за собой разныя злоупотребленія. „Тамъ, гдѣ званіе сіе существуетъ, писалъ графъ въ 1821 г., дѣйствіе его яко личное и съ точностью неопредѣленное, непрестанно колеблется между самовластіемъ и послабленіемъ“.

Увеличеніе народонаселенія, медленное, но непрестанное развитіе просвѣщенія и общей культуры, и какъ слѣдствіе этого новыя отрасли промышленности и труда, а также усложненіе взаимоотношеній разныхъ группъ и классовъ населенія—все это вмѣстѣ взятое, не могло не расширить полномочій и предѣловъ власти Главнаго Управленія Восточной Сибири, взятаго въ его цѣломъ. И если обратиться къ „Своду законовъ Россійской Имперіи“ за 1857 годъ (т. 2-й, ч. II-я Раз. 1-й—„Учрежденіе Управленія Сибирскихъ губерній и областей“), то увидимъ, что и полномочія Генераль-Губернатора и предметы, подлежавшіе обсужденію въ Совѣтѣ Главнаго Управленія, увеличились и возросли, захвативъ новыя отрасли, почти неизвѣстныя или неясно сформулированныя въ „Учрежденіи“ 1822 года. Такъ, изъ примѣчанія къ ст. 18-й указаннаго выше изданія мы узнаемъ, что къ предметамъ относящимся къ непосредственному дѣйствію Главнаго Начальника Края принадлежатъ главное начальство по горной части въ Восточной Сибири, завѣдываніе учебными заведеніями, утвержденіе рѣшеній Военно-судныхъ комиссій о похитителяхъ драгоцѣнныхъ металловъ съ казенныхъ и частныхъ промысловъ, распоряженія о водвореніи отставныхъ нижнихъ чиновъ, дѣла о казенныхъ оброчныхъ статьяхъ и управленіе казаками. Расширеніе круга дѣлъ, подлежавшихъ обсужденію въ Совѣтѣ Главнаго Управленія Восточной Сибири, выражалось въ томъ, что на предварительное разсмотрѣніе Совѣта, не говоря о тѣхъ дѣлахъ по Нерчинскимъ заводамъ, которыя Генераль-Губернаторъ признаетъ нужнымъ передать въ Совѣтъ, поступали во всѣхъ случаяхъ дѣла о пріостановленіи дѣйствія права на золотопромышленность или на управленіе, или на пользованіе пріисками; объ утвержденіи отводовъ къ пріискамъ, и о выдачѣ на нихъ плановъ; о разрѣшеніи сомнѣній относительно подати, какую по закону надлежитъ взимать съ пріиска; о зачисленіи въ казенное вѣдомство открытыхъ или заявленныхъ промышленниками, но имъ еще окончательно не отведенныхъ золотодобывающихъ участковъ; дѣла по спорамъ золотопромышленниковъ какъ между собою такъ и съ казною, когда споры подлежатъ разбору въ порядкѣ исполнительномъ, а также по жалобамъ относительно золотопромышленности на разныхъ мѣста и лица, подвѣдомственныя Главному Управленію. Но и теперь\*), какъ по „Учрежденію“ 1822 года (§ 257 и 545 Учр.), Генераль-Губернаторъ могъ согласиться съ единогласнымъ положеніемъ Совѣта, съ большинствомъ, или утвердить мнѣніе меньшества, или, наконецъ, положить собственное свое рѣшеніе. Такимъ образомъ, положенный Сперанскимъ въ основу Сибирскаго Учрежденія

---

\*) Ст. 245 Св. Зак. 2-й ч. II Учр. Сиб. изд. 1857 года.

принципъ коллегіальности не подвергся дальнѣйшему развитію,—напротивъ, пошелъ на убыль.

## II.

Къ 1880 году, послѣ ряда проведенныхъ въ Сибири реформъ, о чемъ будетъ сказано ниже, окончательно выяснилось полное несоотвѣтствіе Главнаго Управленія въ его старой организаціи съ рѣзко измѣнившимся общимъ административнымъ строеніемъ края. И Генераль-Губернаторъ Восточной Сибири Генераль-Лейтенантъ Д. Г. Анучинъ, имя котораго должно быть поставлено на страницахъ исторіи Сибири наряду съ именемъ гр. Сперанскаго, въ своемъ всеподданнѣйшемъ отчетѣ за 1880 и 1881 г.г. обратилъ вниманіе центрального правительства на необходимость реформы Главнаго Управленія, въ цѣляхъ большаго приближенія послѣдняго къ условіямъ времени и нуждамъ края.

„Главное управленіе, писалъ Д. Г. Анучинъ, перестало уже представлять собою высшее правительственное учрежденіе для всей Восточной Сибири по всѣмъ дѣламъ, такъ какъ многія дѣла вышли изъ подъ его контроля. Въ настоящемъ своемъ положеніи Совѣтъ Главнаго Управленія не облегчаетъ даже трудовъ Генераль-Губернатора. Имѣющій право видоизмѣнять всякое рѣшеніе Совѣта (кромя судебныхъ) Генераль-Губернаторъ несетъ на себѣ лично отвѣтственность за направленіе всѣхъ дѣлъ, а между тѣмъ связанъ предсѣдательствомъ въ Совѣтѣ и исполненіемъ всѣхъ исходящихъ изъ Совѣта бумагъ. Нѣтъ никакихъ, даже самыхъ малѣйшихъ дѣлъ, которыя бы были по закону представлены окончательному рѣшенію Совѣта и все должно доходить до свѣдѣнія Генераль-Губернатора. . . Восточная Сибирь такъ обширна, потребности ея столь разнообразны и мало удовлетворены въ настоящее время, что для устройства порядка въ этой странѣ, было бы вполне цѣлесообразно образовать въ ней что либо въ родѣ бывшаго учредительнаго комитета въ Царствѣ Польскомъ, который пользуясь значительной самостоятельностью и правомъ распоряжаться мѣстными средствами въ непродолжительное время своего существованія сослужилъ великую службу Россіи, объединивъ Привислинскій Край и подготовилъ полную возможность передачи управленія имъ въ Министерство. Точно также подобное высшее правительственное учрежденіе преобразовало бы Сибирь, и безъ всякаго сомнѣнія въ мѣстныхъ источникахъ почерпнуло бы большую часть средствъ, необходимыхъ для введенія преобразованій.

„При невозможности этого слѣдуетъ преобразовать Совѣтъ Главнаго Управленія въ Совѣтъ при Генераль-Губернаторѣ съ предоставленіемъ этому учрежденію такой организаціи, которая позволила бы ему часть дѣлъ окончательно рѣшить своею властью, а по остальнымъ быть дѣйствительно компетентнымъ совѣщаніемъ для обсужденія важнѣйшихъ дѣлъ мѣстнаго управленія“.

Начало же самому преобразованію Главнаго Управленія Восточной Сибири въ Иркутское Генераль-Губернаторство было положено учрежденіемъ отдѣльнаго Приамурскаго Генераль-Губернаторства 1884 году. \*) Ставя объ этомъ въ извѣстность Генераль-Губернатора Восточной Сибири Министерство Внутреннихъ Дѣлъ вмѣстѣ съ тѣмъ просило г. Генераль-Губернатора Анучина сообщить Министерству свои предположенія о тѣхъ измѣненіяхъ въ Главномъ Управленіи Восточной Сибири, которыя онъ найдетъ необходимыми. Генераль-Губернаторъ Анучинъ, призванный указомъ отъ 1 января 1885 года къ присутствованію въ Сенатѣ, не успѣлъ представить своихъ соображеній,—это сдѣлалъ его замѣститель графъ Игнатьевъ.

Представивъ г. Министру Внутреннихъ Дѣлъ двѣ большія записки (отъ 30 марта 1885 года, и 26 октября того же года), графъ Игнатьевъ, вслѣдъ за Анучинымъ, указывалъ на архаичность Совѣта Главнаго Управленія, полное несоотвѣтствіе его съ новыми условіями жизни и ходатайствовалъ о сосредоточеніи всей предоставленной Главному Управленію власти въ рукахъ Генераль-Губернатора и объ учрежденіи Канцеляріи Генераль-Губернатора, долженствовавшей играть одну лишь служебную роль, безъ права ограничивать власть Главнаго Начальника Края.

Необходимость реформы, долженствовавшей упразднить Совѣтъ Главнаго Управленія и самое Управленіе по мнѣнію графа Игнатьева вызывалось слѣдующими условіями: „усиленіе единоличной власти Генераль-Губернатора началось послѣ введенія въ Сибири Учрежденія 1822 года. Основанія къ тому же находились въ самомъ учрежденіи, представлявшемъ Генераль-Губернатору, въ видахъ единства дѣйствій, право разрѣшать непосредственно вопросы весьма спѣшные или подлежащіе тайнѣ, вслѣдствіе чего отъ усмотрѣнія Генераль-Губернатора

---

\*) До 1884 года Главному Управленію Восточной Сибири были подвѣдомственны области: Забайкальская, Амурская, Приморская, Якутская; губерніи: Иркутская, Енисейская; Владивостокское Военное Губернаторство и островъ Сахалинъ.

зависѣло всякое дѣло признать неподлежащимъ обсужденію Совѣта. Впослѣдствіи, цѣлымъ рядомъ законоположеній отдѣльныя отрасли управленія были подчинены непосредственно власти Генераль-Губернатора. Такъ въ 1830 году въ учрежденіи горнаго мѣстнаго Нерчинскаго Управленія было постановлено, что управленіе Генераль-Губернатора по горной части должно быть личное, безъ участія по горнымъ предметамъ Совѣта Главнаго Управленія Восточной Сибири, если самъ онъ, какъ Генераль-Губернаторъ, не разсудитъ внести въ оный какое либо дѣло (П. С. З. 3614-3715). Въ 1862 году, съ учрежденіемъ Иркутской Таможни, предоставлено Генераль-Губернатору право надзора и привлеченіе служащихъ къ отвѣтственности въ случаѣ жалобъ на нихъ (П. С. З. 38126). Съ 1867 года въ лицѣ Генераль-Губернатора сосредоточивается высшее мѣстное завѣдываніе почтовою частью и съ того же года Генераль-Губернатору предоставляется власть главнаго мѣстнаго начальника всѣхъ учебныхъ заведеній края (П. С. З. 34355). Наконецъ, въ 1879 году Генераль-Губернаторъ получаетъ права издавать обязательныя постановленія, касающіяся правильнаго и успѣшнаго исполненія сообразно и съ мѣстными условіями узаконеній объ общественномъ благочиніи, порядкѣ и безопасности. Вслѣдствіе этихъ, уже осуществившихся преобразованій, кругъ вѣдѣнія Совѣта Главнаго Управленія ограничился незначительнымъ количествомъ дѣлъ по большей части судебныхъ, которыя, въ свою очередь, при введеніи судебной реформы на основаніи ВЫСОЧАЙШЕ утвержденного 25-го февраля 1885 года мнѣнія Государственнаго Совѣта, окончательно будутъ изъяты изъ вѣдѣнія Главнаго Управленія „Къ тому же Члены Совѣта отъ Министерствъ, если первоначально и могли пользоваться нѣкорымъ самостоятельнымъ служебнымъ положеніемъ, то въ послѣдствіи увеличившееся несоотвѣтствіе ихъ содержанія съ дороговизною жизни и отдаленность ихъ мѣста служенія отъ мѣстопробыванія непосредственнаго начальства неизбѣжно ставили ихъ въ зависимость отъ Генераль-Губернатора, какъ въ служебномъ, такъ и въ матеріальномъ отношеніяхъ. Къ тому же, въ 1883 году, должности Членовъ Совѣта отъ Министерствъ Финансовъ и Юстиціи были упразднены и Совѣтъ сталъ состоять изъ лицъ, избранныхъ самимъ Генераль-Губернаторомъ и вполнѣ ему подчиненныхъ, не исключая Члена Совѣта отъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ“ (Записка гр. Игнатъева отъ 26-го октября 1885 г.). Такимъ образомъ дальнѣйшій смыслъ существованія Главнаго Управленія въ его прежнемъ видѣ и составѣ теряется,—особенно если принять во вниманіе, что цѣлый рядъ правительственныхъ учрежденій, ранѣе подчиненныхъ Главному Управленію были постепенно, въ мѣру развитія централизаціи, изъяты изъ его вѣдѣнія. Казенныя Па-

латы и Акцизные Управленія подчиняются непосредственно Министерству Финансовъ, вводится городское положеніе, образуются присутствія по городскимъ дѣламъ и по военной повинности, подчиненныя Правительствующему Сенату, учреждаются банки и Контрольныя Палаты, лишившіе Главное Управленіе права завѣдывать хозяйствомъ края, начинаетъ самостоятельно функціонировать юстиція.

Предположенія гр. Игнатьева были встрѣчены сочувственно и во 2-й день іюня 1887 года состоялось ВЫСОЧАЙШЕЕ повелѣніе объ исполненіи послѣдовавшаго въ Государственномъ Совѣтѣ мнѣнія о преобразованіи Главнаго Управленія Восточной Сибири, а также были утверждены штаты Канцеляріи Иркутскаго Генераль-Губернатора Основныя начала преобразованія, согласно нѣкоторымъ статьямъ закона (Прод. 1887 г. т. II, ч. II-я Учр. Спб.), состояли въ томъ, что главное управленіе краемъ было сосредоточено въ лицѣ Иркутскаго Генераль-Губернатора (ст. II), при чемъ въ отношеніи управленія губерніями и областями, подвѣдомственными, Главному Начальнику Края были предоставлены права и обязанности, принадлежавшія Генераль-Губернатору и Совѣту Главнаго Управленія Восточной Сибири (ст. 18).

Соотвѣтствовавшая условіямъ даннаго момента и вполнѣ отвѣчавшая духу времени, реформа 1887 года \*), сосредоточивъ всю власть въ рукахъ Главнаго Начальника Края и организовавъ Канцелярію, присвоенную должности Генераль-Губернатора, сравняла Иркутское Генераль-Губернаторство по своей внѣшней организаціи съ прочими Генераль-Губернаторствами, (Пріамурскимъ, Степнымъ, Виленскимъ и др.) Въ настоящее время отличается отъ прочихъ лишь одно Туркестанское Генераль-Губернаторство, при коемъ наряду съ Главнымъ Начальникомъ Края, состоитъ Совѣтъ, нѣсколько напоминающій Совѣтъ, нѣсколько напоминающій Совѣтъ Главнаго Управленія Восточной Сибири (ст. 17 Пол. объ управленіи Туркестанскаго края, Св. Зак. т. 2-й изд. 1892 г.) Въ составъ Совѣта при Туркестанскомъ Генераль-Губернаторѣ входятъ рядъ лицъ представителей разныхъ правительственныхъ учрежденій и пѣдомствъ: Военные Губернаторы областей края, Управляющіе Казенными и Контрольными Палатами, Непремѣнный Членъ отъ Министерства Финансовъ, Начальникъ Штаба Туркестанскаго Военнаго Округа, Управляющій Канцеляріей Генераль-Губернатора и нѣкоторыя другія лица (ст. 10 Тур. Пол. изд. 1892 г. и прод. 1908 г.) Заключенія Совѣта имѣютъ значеніе совѣщательное

\*) Пол. Соб. Зак. Рос. Имперіи т. VII, № 4517, изд. 1889 года.



и г. Генералъ-Губернаторъ имѣеть право, въ силу ст. 21 пол., „въ случаяхъ, нетерпящихъ отлагательства, распорядиться подь личною отвѣтственностью, приведеніемъ въ исполненіе мнѣнія меньшинства или своего собственнаго, доводя вмѣстѣ съ тѣмъ до свѣдѣнія подлежащаго Министра объ основаніяхъ, побудившихъ его принять эту мѣру“.

В. Крыжановскій.

