

А. В. Палин

**Вице-губернатор в структуре сибирского
губернского управления. 1895–1917 гг.**

Введение должности вице-губернатора в структуру губернской власти произошло в результате сибирской губернской реформы 1895 г. Его права и обязанности законодательными нормами определялись как ближайшего помощника губернатора. На время болезни, командировки или увольнения начальника губернии, он становился первой кандидатурой на исполнение его обязанностей. И лишь в следующую очередь этим правом наделялись управляющий казенной палатой, управляющий государственными имуществами (Тобольская и Томская губернии), председатель губернского суда¹. Несмотря на то, что они могли иметь более высокий классный чин.

Высокое правовое положение вице-губернатора определяли установленные по штату губернских управлений оклад годового содержания, класс должности, разряды по шитью на мундире и по пенсии. Если класс должности (V), разряд по шитью на мундир (V) и по пенсии (III, ст. 1) совпадали с тюремным инспектором, неперменным членом по крестьянским делам, неперменным членом губернского по воинской повинности присутствия, то оклад содержания был значительно выше. В Тобольской и Томской губ. вице-губернатор получал 3500 руб., в Енисейской и Иркутской – 4000 руб. в год². В 1896 г. оклад годового содержания был повышен до 4500 руб. в год³. В губернском управлении больше получал только губернатор – 10 000 руб. Ближайшие по сумме оклады содержания после вице-губернатора в губернском управлении до 1914 г. имели тюремный инспектор (2500 руб. в Тобольской и Томской губ. и 2750 руб. в Енисейской и Иркутской), а также неперменный член по крестьянским делам (2500 руб.), с 1914 г. – неперменный член губернского по воинской повинности присутствия (3200 и 3500 руб. соответственно в Западной и Восточной Сибири)⁴.

Палин Алексей Владимирович, к.и.н., доцент Кемеровского технологического института пищевой промышленности (г. Кемерово).

Эл. почта: a-palin@mail.ru

¹ ПСЗРИ. Собр. III. Т. 15. № 11757. С. 360.

² ПСЗРИ. Собр. III. Т. 15. Приложение к № 11757. С. 170–171.

³ ПСЗРИ. Собр. III. Т. 16. Отд-е I. № 12934. С. 426.

⁴ ПСЗРИ. Собр. III. Т. 15. Приложение к № 11757. С. 170–173; Т. 34. Отд-е I. № 42034. С. 637–638.

Статус вице-губернатора подчеркивался и отдельными элементами форменной одежды. Ему, как и губернатору, полагалась фуражка с красным околышем и красной выпушкой вокруг тульи. При чине действительного статского советника – красного цвета отвороты бортов, подкладка и выпушка в 1/16 вершка у укороченного пальто. У всех остальных чиновников губернского управления околыши на фуражках, отвороты бортов и подкладка у пальто были черного цвета. Вице-губернатору, как и начальнику губернии, полагались продольные плечевые знаки (погоны) из золотого галуна. Тогда как все другие классные чины учреждения имели черные бархатные петлицы на концах воротников сюртука, пальто, шинели¹.

К первостепенным обязанностям вице-губернатора относилось участие в заседаниях общего присутствия по всем рассматриваемым там делам. Он являлся главой канцелярии губернского управления. Властью вице-губернатора решалась основная часть административных дел второго разряда, т. е. дел, решение которых «состоит в одном только исполнении законных предписаний или требований разных мест и лиц, определенным порядком»². Так, он был ответственен за переписку, касающуюся губернского управления и его должностных лиц, по вопросам хозяйственной части, составления отчетности по делопроизводству, выдачи жалованья и свидетельств чинам учреждения на вступление в брак и т. п. В его обязанности входило исполнение предписаний или требований присутственных мест и должностных лиц по своевременному обнародованию в губернских ведомостях новых законов, указов и других «высочайших повелений», распоряжений о выполнении судебных решений; выдача копий с актов, постановлений и других документов. Вице-губернатор отвечал за определение на службу, увольнение, перемещение и отпуск канцелярских служителей по губернскому управлению и подведомственных ему присутственных мест³.

Постепенно в процессе функционирования сибирских губернских управлений наблюдается расширение властных полномочий вице-губернаторов. Здесь прослеживается две тенденции. Первая заключается в том, что происходит увеличение собственной компетенции вице-губернатора, вполне закономерное в условиях социально-экономического и политического развития Сибири. Эта тенденция коснулась всех структур и должностных лиц губернского управления. На протяжении всего периода деятельности высших административных учреждений правительство, по мере возможности, стремилось поддерживать эффективность их работы. Между тем, анализ полномочий вице-губернатора позволяет прийти к

мнению, что в его работе прослеживается и другая тенденция. Идет процесс наделения данного должностного лица правовыми обязанностями, выходящими за установленные законом пределы его компетенции. Во-первых, это было вызвано непродуманностью организации структуры высшего губернского исполнительного учреждения. Во-вторых, постоянно возрастающим объемом полномочий губернатора. Стоит остановиться на этом более подробно.

Изначально, в ходе сибирской губернской реформы 1895 г., вводилась упрощенная структура губернских управлений. Правительство тем самым стремилось устранить двойственность ранее действовавших учреждений и по возможности создать дешевый и эффективный административный аппарат. Двойственность ликвидировать удалось, снизить расходы тоже получилось. Однако возникли новые трудности, ставшие проявляться с первых месяцев деятельности этих органов власти. Одной из таких проблем явилось сосредоточение в канцелярии губернского управления делопроизводства начальника губернии. В губерниях европейской части России для этой цели действовали специальные губернаторские канцелярии. Вице-губернатор там не имел доступа к переписке губернатора. С отдельными делами он мог ознакомиться только в том случае, если они выносились на рассмотрение общего присутствия губернского правления, т. е. требовали коллегиального решения. В сибирских губерниях складывалась иная практика. Вице-губернатор здесь как глава канцелярии наделялся правом ознакомления со всей документацией, поступающей на имя губернатора. Это значительно увеличивало объем работы вице-губернатора. При этом делопроизводство губернатора, помимо общей многообразной документации включало вопросы секретной части. Учитывая это, в Тобольской губ. в первом распорядительном отделении учреждения было создано Особое делопроизводство по секретным и конфиденциальным делам¹. В Томском губернском управлении секретная часть входила во второе распорядительное отделение². Это предполагало выполнение огромного объема работы, а именно: подготовка сведений для Министерства внутренних дел о политических настроениях населения; переписка с министром внутренних дел и Департаментом полиции по политическим ссыльным, иностранцам, лицам правительственной и общественной службы, поддерживающим противоправительственные движения и т. п. К секретной части также относились сношения по служащим винной монополии, по управлению Сибирской железной дорогой, по деятельности благотворительных

¹ *Высочайше* утвержденное мнение Государственного совета 1 июня 1895 года о преобразовании губернских установлений ведомства Министерства внутренних дел в губерниях Тобольской, Томской, Енисейской и Иркутской и об утверждении штата означенных установлений. Тобольск, 1895. С. 37.

² ГАТО. Ф. 3. Оп. 1. Д. 383. Л. 17 об., 60.

¹ ПСЗРИ. Собр. III. Т. 23. Отд-е I. № 23223. С. 822–828.

² Общее учреждение губернское // Свод законов Российской империи: В 16 т. СПб., 1904. Т. 2. Ч. 1. Изд-е 1892. Ст. 496.

³ Там же. Ст. 500.

обществ. Только в Томске на 1904 г. насчитывалось более 70 таких организаций. Их количество каждый год росло. В Томской губ. к вопросам особой компетенции относилась переписка по проживающим в ней евреям «по предупреждению вредной их деятельности, направленной к эксплуатации населения, особенно инородческого». В компетенцию секретной части канцелярии томского губернского управления, а следовательно, и вице-губернатора входила значительная переписка по неблагонадежным студентам и слушателям¹.

Таким образом, практическое сосредоточение в губернском управлении функций двух канцелярий значительно расширяло возможности вице-губернатора в Сибири по управлению губернией. Так или иначе, он был причастен к делам, которые относились к компетенции губернатора. В то же время доступ к разнообразной губернаторской документации значительно поднимал правовое положение вице-губернатора. Он становился при грамотно выстроенной работе незаменимым должностным лицом. В отличие от своих коллег в европейской части России, он мог без ущерба для дел приступить к исполнению обязанностей начальника губернии или остаться «за губернатора»².

Единственным структурным подразделением канцелярии губернского управления, на которое не распространялась власть вице-губернатора, даже во время отсутствия начальника губернии, являлось тюремное отделение. Губернский тюремный инспектор подчинялся только непосредственно губернатору. Такая практика складывается с декабря 1895 г., когда Главное тюремное управление было передано из МВД в Министерство юстиции³. В дальнейшем планировалось вообще вывести из состава губернского управления тюремное отделение⁴. Подобная ситуация складывалась с губернской чертежной. Она не входила в состав канцелярии учреждения. Но при этом подчинялась губернатору как главе губернского управления. Только на заседаниях общего присутствия вице-губернатор мог принимать участие в рассмотрении вопросов, касающихся работы губернского землемера.

Серьезное влияние на расширение полномочий вице-губернатора оказывала перегруженность начальника губернии. Губернатору прихо-

¹ РГИА. Ф. 1284. Оп. 185. Д. 9. Л. 3 – 3 об.

² В соответствии со Ст. 480 «Общего губернского учреждения» если губернатор по каким либо обстоятельствам не может управлять губернией, то вице-губернатор вступает в исправление должности, если начальник губернии выезжает за пределы губернского города не слагая с себя обязанностей, то вице-губернатор остается «За губернатора».

³ РГИА. Ф. 1282. Оп. 3. Д. 102. Л. 2.

⁴ Тюремное отделение на протяжении всего периода деятельности губернского управления как высшего административного органа власти находилось в его составе в статусе специального подразделения.

дилось решать интересы ведомственные – Министерства внутренних дел. В то же время он выполнял широкий круг обязанностей, как представитель высшей правительственной власти на месте. Это все, безусловно, откладывало отпечаток на своевременность выполнения его обязанностей. В сложившейся ситуации губернатор был вынужден передавать ряд своих собственных ведомственных полномочий вице-губернатору. В нормативно-правовых актах нет указаний на возможность их исполнения помощником губернатора. Но на практике к этому прибегали. Губернатор просто был вынужден это делать. Правовое положение обязывало сибирского губернатора, помимо выполнения собственных полномочий, заниматься решением административных дел первого разряда, от которых в европейской части России данное должностное лицо было освобождено.

Так, в соответствии с нормами «Общего губернского учреждения», административные дела первого разряда в губерниях европейской части России разрешались коллегиально, постановлениями общего присутствия и требовали лишь утверждения губернатором¹. В сибирских губерниях последний был обязан председательствовать по указанным делам, т. е. принимать непосредственное участие в их обсуждении. А это значительный объем работы, касающийся наложения ограничений на личные и имущественные права; соблюдения казенных и общественных интересов; благосостояния губернии; технико-полицейского надзора за правильностью построек, производимых по разрешению разных ведомств; рассмотрения предложений по проведению строительных работ; подготовки распоряжений о производстве торгов; рассмотрения и утверждения бюджетов городов, где не введено Городовое положение и т. п.² В результате по части таких административных дел приходилось вместо губернатора председательствовать в общем присутствии вице-губернатору. А это вступало в определенное противоречие с законом.

В этом отношении интересен доклад члена Совета министра внутренних дел тайного советника И.П. Моллериуса от 6 марта 1910 г., подготовленный для министра внутренних дел. В его основу легли результаты служебной командировки тайного советника в Тобольскую губ. Единственной целью поездки было выявление «преимуществ и недостатков» сибирской губернской реформы на основе опыта работы Тобольского губернского управления³. Документ получился достаточно содержательным и обстоятельным⁴. По-видимому, не последнюю роль здесь сыграл имев-

¹ *Общее учреждение губернное...* С. 497.

² Там же. Ст. 497.

³ РГИА. Ф. 1284. Оп.185. Д. 12. Л. 2

⁴ Там же. Л. 2-9

шийся у автора опыт губернаторства в Иркутской губ.¹ В докладе Ивана Петровича проблема расширения полномочий вице-губернатора за счет председательствования вместо губернатора в заседаниях общего присутствия получает отдельное освещение. В соответствии с данными Приложения № 1 доклада («Ведомость о числе заседаний общего присутствия Тобольского губернского управления») получается, что в 1908 г. из 629 заседаний общего присутствия губернатор председательствовал на 222, вице-губернатор – на 407. Из них на 369 заседаниях – как заместитель губернатора и на 38 – по уполномочию губернатора. В 1909 г. вице-губернатор председательствовал на 342 из 555 заседаний, в т. ч. как заместитель губернатора – на 102, по уполномочию губернатора – на 111 заседаниях². Из-за перегруженности общего присутствия часть его заседаний оформлялась заочно с помощью «летучих журналов». В канцелярии готовились проекты решений по отдельным делам, после чего они рассылались для ознакомления и подписания членам общего присутствия. В результате вице-губернатор как глава канцелярии мог быть причастен рассмотрению более широкого круга дел.

Кроме этого, И.П. Моллериус обращает внимание министра внутренних дел на то, что тобольский губернатор вынужден был, для уменьшения поступающих на его рассмотрение дел, поручить вице-губернатору подписывать «за губернатора» бланки на взимание обывательских лошадей, заграничные и выдаваемые иностранцам паспорта, запросы о политической благонадежности и т. п. Полномочия вице-губернатора расширились и за счет делегирования ему начальником губернии обязанностей по утверждению справочных цен на строительные материалы и рабочие руки, а также планов и смет на незначительные постройки и перестройки³.

Таким образом, вице-губернатор по некоторым ведомственным вопросам стал подменять губернатора, выходя за пределы собственных полномочий. Чем дальше, тем больше к тому подталкивала политическая обстановка. В условиях Русско-японской войны, революции 1905–1907 гг., Первой мировой войны губернаторам приходилось выполнять еще и целый комплекс особых полномочий. Например, после того как на исправляющего должность томского губернатора полковника барона К.С. фон Нолькена (с 06.12.1907 г. – губернатор) с 10 января 1906 г. по 10 января 1908 г. были возложены функции временного генерал-губернатора, вице-губернаторы, в начале коллежский советник С.И. Бирюков (в должности до июня 1906 г.), а затем коллежский советник И.В. Ште-

вен (в должности с 19.08.1906 г.), стали выполнять отдельные административные и полицейские полномочия начальника губернии по ведомству МВД. В октябре 1915 г. томскому губернатору действительному статскому советнику В.Н. Дудинскому было поручено высочайшим повелением управление всеми мероприятиями, вызванными Первой мировой войной. В результате все текущие дела по управлению губернией перешли в обязанности вице-губернатора коллежского асессора С.А. Володимерова¹. На объем выполняемых вице-губернатором полномочий влиял характер складывающихся личных и служебных отношений с губернатором. Это очень хорошо прослеживается при анализе делопроизводства губернских управлений, в тоне деловой и личной переписки между начальником губернии и его заместителем.

Показательной является фигура томского вице-губернатора коллежского советника И.В. Штевена (с марта 1908 г. – статский советник). К моменту назначения в августе 1906 г. на этот пост он уже имел большой опыт действительной государственной службы почти 19 лет². За время нахождения в должности (около 6 лет) И.В. Штевен проявил себя как опытный чиновник и превратился в незаменимого помощника губернатора. Можно также судить о том, что у него складывались неплохие личные отношения со всеми томскими губернаторами этого времени. По крайней мере, анализ документов губернского управления свидетельствует о том, что вице-губернатору поручалось заниматься, по распоряжению начальника губернии, достаточно сложными и важными делами, которые требовали определенного доверия к его фигуре. Показательным является председательствование И.В. Штевена 15 октября 1911 г. на Особом совещании Томского губернского управления, вместо губернатора статского советника П.К. Грана³. Оно созывалось по распоряжению МВД и посвящалось вопросу пересмотра штатов и зарплаты чиновников губернского управления. Результаты Особого совещания должны были быть отправлены в министерство.

Таким образом, вице-губернатор занимал особое правовое положение. Он обладал широкими полномочиями по управлению губернией. На протяжении всего периода существования должности наблюдается постепенное расширение границ связанной с нею власти. Это происходило за счет увеличения собственных прав и обязанностей вице-губернатора, а также из-за делегирования ему отдельных функций губернаторской власти. В результате он стал выполнять обязанности, значительно превышающие установленные законом пределы.

¹ И.П. Моллериус занимал должность иркутского губернатора дважды – с 01.02.1897 г. по 18.02.1905 г. и с 21.01.1906 г. по 18.02.1908 г. См.: *Губернии Российской империи. История и руководители. 1708–1917* / Под ред. Б.В. Грызлова. М., 2003. С. 416.

² РГИА. Ф. 1284. Оп. 185. Д. 12. Л. 10.

³ Там же. Л. 3 об.

¹ *Томские губернские ведомости*. 1916. 27 янв.

² *Список лиц, служащих по МВД 1907 года*. Ч. 2. Губернии, области и градоначальства. СПб., 1907. С. 719.

³ РГИА. Ф. 1284. Оп. 185. Д. 12. Л. 56–80 об.