

эти новшества. Так и реформа 1883 г. повлекла за собой учреждение штатов 1883 г. и горный устав, изданный в 1893 г., т.е. за год до начала ликвидации сереброплавильного производства. Почти полвека разделяет обе реформы, т.е. они проводились в разные эпохи и вдохновлялись разными идеологиями. С другой стороны, в результате обеих реформ кадры управления переводились одновременно, т.е. не постепенно, а резко из одного состояния в другое. Так, реформа 1834 г. сделала горными инженерами лишь дворян, получивших высшее горнотехническое образование, в результате чего была создана администрация, чей элитарный облик описывался в законодательство, а также появился и незыблемый, как тогда казалось, «горный мир». А реформа 1883 г. разрушила элитарный облик администрации и не оставила от «горного мира» и камня на камне. И, наконец, обе реформы решительным образом не изменили промышленный облик Алтая, хотя были к этому призваны. Несмотря на предпринятые попытки, Алтай оставался промышленно отсталым регионом. С нашей точки зрения, это лишь обнажает несостоятельность политической системы Российской империи и на региональном материале детализирует общую тенденцию сползания страны к серии глубоких общественно-политических кризисов начала XX в.

<sup>1</sup> ЦХАФАК. Ф. 2. Оп. 1. Д. 3273. Л. 186.

<sup>2</sup> Ведерников В.В. Горные инженеры на Алтае в 1757 – 1896 гг. Барнаул: «Графикс», 2005. С. 59 – 65.

<sup>3</sup> Пережогин А.А. Военизированная система управления Кольвано-Воскресенского (Алтайского) горного округа (1747–1871 гг.) Барнаул: Изд-во Алт. гос. ун-та, 2005. С. 61.

<sup>4</sup> Щуровский Григорий Ефимович // Алтай в трудах ученых и путешественников XVIII – начала XIX веков. Барнаул, 2005. С. 175.

<sup>5</sup> ЦХАФАК. Ф. 2. Оп. 1. Д. 3554. Л. 10–10 об.

<sup>6</sup> Сибирский вестник. 1885. 19 сентября.

<sup>7</sup> Сборник статистических сведений о горнозаводской промышленности России в 1891 заводском году / Сост. С. Кулибин. СПб., 1893. С. 20, 23.

<sup>8</sup> Сборник статистических сведений о горнозаводской промышленности России в 1891 заводском году / Сост. А. Лоранский. СПб., 1896. С. 8.

А. А. Шевелёва

### Финансово-экономическая деятельность Главного управления Западно-Сибирского генерал- губернаторства в дореформенный период \*

Реформирование органов исполнительной власти на региональном уровне в настоящее время заставляет внимательнее изучить вопросы формирования и деятельности органов регионального управления на различных этапах исторического развития. Попытка проанализировать исполнение финансово-экономических функций позволит нам уточнить место и роль Главного управления Западно-Сибирского генерал-губернаторства в системе органов регионального управления во второй четверти XIX в. для выявления проблем в функционировании механизма государственного управления регионами в целом.

Институт Главных управлений развивался как основная форма государственного управления на окраинах империи, являясь высшим органом государственной власти на территории Западно-Сибирского генерал-губернаторства. Целью введения данного института являлось «преобразование власти из личной в публичную для охраны ее от самовласти и злоупотреблений законными средствами»<sup>1</sup>. Для достижения данной цели основными задачами Главного управления были: «1) местный надзор за действиями подчиненных ему управлений для правильности их движения и точности исполнения; 2) оперативное разрешение самостоятельно местных проблем в случае наступления чрезвычайных обстоятельств»<sup>2</sup>. В своей структуре Главное управление состояло из генерал-губернатора и Совета Главного управления. Генерал-губернатор являлся высшим должностным лицом, назначаемым императором и осуществлял роль представителя верховной власти в регионе. Помимо вопросов, находящихся в личной компетенции, он был вправе вносить предложения на рассмотрение органов государственной власти по поводу устройства государственного управления в регионе, также все изменения, предлагаемые высшей властью, рассматривались и с учетом мнения генерал-губернатора<sup>3</sup>. Совет Главного управления являлся совещательным коллегиальным органом, который давал заключения по вопросам, находящимся в его компетенции. Принятые заключения Совета не имели силы без утверждения генерал-губернатора, хотя члены Совета имели право представить свое мнение высшему начальству; поэтому данный орган, являясь совещательным, был сдерживающим

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Проблемы механизма государственного управления регионами в Российской империи (на примере Западной Сибири)», проект № 06-03-00484а

механизмом при единоличной власти генерал-губернатора.

В компетенции Совета находилось три направления рассматриваемых вопросов: I. Надзор за производством дел; II. Разъяснение порядка исполнения законов; III. Решение хозяйственных вопросов.

В круг хозяйственных вопросов входили: 1) составление и утверждение общих по всем губерниям смет городских, земских, волостных доходов, расходов и повинностей; 2) принятие мер по обеспечению продовольствием (хлебом, вином и солью); 3) рассмотрение случаев банкротства и затруднений в подрядах, поставках и доверенных поручениях (комиссиях); 4) рассмотрение убытков и вреда, нанесенных казенному имуществу, и меры их обеспечения; 5) представления вышестоящим финансовым органам о выделении дополнительных денежных сумм сверх штатного положения на различные мероприятия; 6) рассмотрение и утверждение контрактов и сделок на сумму свыше 10.000 рублей (§ 20)<sup>4</sup>. По данным вопросам решения Советом принимались простым большинством голосов.

В компетенции генерал-губернатора было принятие способов и мер, побуждающих к скорому и законному производству дел в подчиненных органах власти, в том числе и выполняющих финансовые функции; также он осуществлял производство общих и частных проверок и ревизий нижестоящих органов и учреждений, самостоятельно либо через назначаемые им комиссии. При осуществлении проверок генерал-губернатор ежегодно запрашивал сведения от казенной экспедиции о количестве чиновников, количестве решенных и нерешенных дел, о сборах, количестве гербовой бумаги, числе налогоплательщиков по губернии и казенных винных магазинах<sup>5</sup>. Исходя из результатов ревизии, за первый год реализации Учреждения, по казенной экспедиции отмечалось незначительное количество нерешенных дел<sup>6</sup>. Нередко генерал-губернатор испрашивал у чиновников предложения по поводу наиболее выгодного осуществления функций данного органа<sup>7</sup>. Поэтому можно отметить наличие обратной связи в отношениях между органами власти различного уровня. Однако генерал-губернатор не имел права ни отменять или ограничивать существующих указов, ни назначать новых издержек или сборов или увеличивать существующие, ни распоряжаться казенным имуществом, а также вмешиваться во внутренний распорядок разных частей управления. Также Сибирский комитет указывал на то, что генерал-губернатору поручен только общий надзор, «но при этом, запрещено ему входить в непосредственное по хозяйственным делам производство»<sup>8</sup>.

Например, при получении П.М. Капцевичем 30 апреля 1822 г. высочайшего повеления принять должность генерал-губернатора, он, прибыв в Тобольск 20 июня 1822 г., вступил в управление вверенными ему губерниями. Первыми его распоряжениями стали акты по решению вопро-

сов, касающихся продовольствия (заготовление хлеба на 1823 г. для военных и гражданских запасных магазинов на всей Западной Сибири), соляной поставки (постройка казенных судов и барок для развозки Коряковской соли, меры по улучшению судоходства и открытию новых соляных источников, а также принятие мер к предохранению их от потаенного или беспощлиного вывоза соли) и винокуренных заводов (принятие решительных мер по взысканию хлебных недоимок с заводов, считавшихся с давнего времени на разных поставщиках, оказание заводскому начальству пособия к выгодной покупке хлеба и первоначальная помощь к устройству заводов и к увеличению выходов вина)<sup>9</sup>. Данный перечень распоряжений может свидетельствовать о первоочередности разрешения финансово-экономических вопросов генерал-губернаторами.

Для выполнения возложенных функций на Главное управление в нем была учреждена канцелярия во главе с управляющим, согласно штату, приложенному к Учреждению, состоявшая из трех отделений по направлениям деятельности, которые возглавлялись членами совета и шести столов. В состав отделений входили столоначальники, возглавлявшие столы, бухгалтеры, казначеи, архивариусы. Первое отделение должно было заниматься вопросами, находящимися в компетенции МВД, второе – Министерства юстиции, третье – Министерства финансов. Однако при осуществлении проверки производства дел по канцелярии Главного управления генерал-губернатором в 1828 г. были сделаны следующие замечания: «дела по отделениям Главного управления разделены весьма неравномерно и не в том порядке, какой определен Учреждением»<sup>10</sup>. Поэтому Совету предлагалось все дела разделить по отделениям «в том разряде предметов, какие для каждого отделения в Учреждении определены, а именно, в производстве 1-ого отделения должны находиться дела, отнесенные к ведению МВД, 2-го отделения – то, что относится к министерству юстиции и 3-го, те дела, которые находятся в ведении министерства финансов»<sup>11</sup>.

Поэтому до 1828 г. второе отделение канцелярии Главного управления, вместо третьего, решало вопросы хозяйственного управления, в нем находилось два стола. Первый стол рассматривал и составлял сметы и раскладку, в пределах всего генерал-губернаторства, городских, земских и волостных доходов, расходов и повинностей; распоряжался данными средствами на предусмотренные бюджетом нужды; занимался устройством городов и селений, дорог и мостов; осуществлял надзор хозяйственных дел по городским думам, ратушам и волостным правлениям, занимался недоимками. Второй стол принимал меры по обеспечению продовольствием (хлебом, вином и солью), решал дела, связанные с запасными магазинами, откупам, винокуренными заводами, добычей и развозкой соли; также рассматривал случаи несостоятельности и за-

труднений в подрядах, поставках и доверенных поручениях в данных предметах; рассматривал убытки и вред, случившиеся по казенному имуществу, и меры обеспечения; разрешал споры при рекрутских наборах; решал дела о землях и по оброчным статьям; решал вопросы по постройке казенных зданий, проводил ревизию и перепись населения, а также сбор податей<sup>12</sup>. Кроме того, при сравнении вопросов, которые должны были находиться в компетенции Главного управления по Учреждению 1822 г., можно усмотреть перечень излишних вопросов, которые непосредственно рассматривались канцелярией Главного управления, что говорит о превышении должностных полномочий.

Инструкция 1853 г., закрепляя правовой статус генерал-губернатора, определяла его «главным блюстителем неприкосновенности верховных прав самодержавия, пользы государства о точном исполнении законов и распоряжений верховного правительства по всем частям управления в вверенном ему крае» (§ 2)<sup>13</sup>. В целях решения возложенных на него данных задач генерал-губернатор в числе иных должен был осуществлять и следующие финансово-экономические функции:

1) Принимать меры по социально-экономическому развитию региона и обеспечению внутренней безопасности;

2) Осуществлять надзор за состоянием «народного здоровья и обеспечения продовольствием»;

3) Принимать меры к развитию народного хозяйства;

4) Способствовать развитию и улучшению сельского хозяйства в разнообразных отраслях, покровительствуя, поощряя и одобряя все полезные в этом отношении предприятия (§ 5.3).

Генерал-губернатор не должен был оставлять без внимания «фабричную, заводскую и ремесленную промышленность», «направляя ее к предметам необходимых и действительных нужд и потребностей, и к выгодам, как производителей, так и потребителей, при этом он должен поощрять все частные и общественные предприятия, давая им сколько возможно, соответствующие видам правительства направления»<sup>14</sup>. Таким образом, наблюдается, в сравнении с Учреждением 1822 г., расширение полномочий генерал-губернатора, что может свидетельствовать о признании эффективности данного института в реализации финансово-экономических задач.

Все финансовые вопросы отражались в ежегодных отчетах. Например, предписанием гражданским губернаторам от 27 января 1834 г. закреплялась обязанность «о доставлении ими ежегодного отчета по всем частям управления не позже 1-го мая следующего года. Так как Указом Правительствующего Сената от 17 октября 1828 г. предписывалось генерал-губернаторам о неукоснительном доставлении ими не позже как 1 июня каждого последующего года Его императорскому величеству ежегодного отчета по всем частям управления Западной Сибири»<sup>15</sup>. Не

раз Главным управлением отмечалась и необходимость того, чтобы «годовые отчеты по управлению губернией доставлялись к генерал-губернатору с соблюдением во всех ведомостях и табелях верности в счетах, правильности в составлении и с соблюдением форм, утвержденных законом. Так как при донесении отчета за 1847 г. Томским гражданским губернатором оказались вновь значительные ошибки в счетах и неправильности в состоянии табелей»<sup>16</sup>. За неверное составление ведомостей генерал-губернатором предписывалось наказывать виновных. В данных отчетах предусматривались специальные разделы, посвященные промышленности и торговли, региональным доходам и расходам, статистическим данным финансово-экономической сферы.

Таким образом, Главное управление Западно-Сибирского генерал-губернаторства являясь центральным органом, выполняло функции, не только административного, но и хозяйственного органа по управлению Тобольской, Томской губерниями и Омской областью. Оно не определяло новых правил, а лишь принимало меры к исполнению решений центральной власти. Только в чрезвычайных случаях Главное управление могло действовать всеми вверенными ему методами, способами и средствами. Введение института Главного управления представляло собой организационный способ разграничения полномочий в системе исполнительной власти. Процедура реализации и контроля финансово-экономических функций была достаточно четко регламентирована действующим законодательством. Главное управление, реализуя предписания верховной власти, осуществляло промежуточный контроль исполнения финансово-экономических функций нижестоящими органами. Как видим, спектр решаемых финансовых вопросов, находящихся в компетенции Главного управления был достаточно широкий. На наш взгляд, многие из них несовместимы были с целью введения данного органа и являлись излишними. Например, разрешение споров о рекрутских наборах, постройка казенных зданий, перепись населения. Однако, как видно по результатам проверок и ревизий, Главное управление справлялось с возложенными на него задачами.

<sup>1</sup> Обзорение главных оснований местного управления Сибири. СПб.: Тип. II отделения собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1841. С. 22.

<sup>2</sup> ПСЗРИ-I. Т. XXXVIII. № 29125.

<sup>3</sup> СЗ РИ. Т. I. Ст. 73.

<sup>4</sup> ПСЗРИ-I. Т. XXXVIII. № 29125.

<sup>5</sup> ГАОО. Ф. 3. Оп. 1. Д. 16. Л. 13–14.

<sup>6</sup> Там же. Л. 15.

<sup>7</sup> Там же. Л. 340.

<sup>8</sup> ГАОО. Ф. 3. Оп. 1. Д. 141. Т. 3. Л. 396.

<sup>9</sup> Там же. Д. 228. Л. 2.

<sup>10</sup> Там же. Д. 141. Т. 2. Л. 326.

<sup>11</sup> Там же. Л. 327.

<sup>12</sup> Там же. Т. 1. Л. 2–7.

<sup>13</sup> ПСЗРИ-II. Т. XXVIII. № 27293.

<sup>14</sup> Там же.

<sup>15</sup> ГАТО. Ф. 3. Оп. 19. Д. 121. Л. 265.

<sup>16</sup> Там же. Оп. 2. Д. 424. Л. 389.

**О. Г. Черкасова**

### **Источники по истории развития слобод второй половины XVIII – первой половины XIX века**

Актуальность реконструкции истории западносибирских слобод заключается в том, что слободы, как особый демографический и хозяйственный центр имели важное значение для процесса градообразования в Сибири и являлись одним из основных компонентов образования малых городов в конце XVIII – начале XIX в.

Реконструкция истории слобод возможна лишь по фрагментарным сведениям, содержащимся в различных группах источников, так как в документах дореволюционной России не было четкого разделения между слободой и волостью, слободой и селом.

Весь комплекс источников по данной проблематике можно разделить на несколько групп: нормативно-правовые акты, делопроизводственная документация, материалы церковного учета населения, судебные следственные документы, ведомости, экономико-географические, этнографические, статистические описания и топографические карты.

Нормативно-правовая база представлена законами и подзаконными актами, такими как царские грамоты, указы императоров и Сената <sup>1</sup>. Источниковая ценность законодательных актов заключается в том, что они позволяют судить о политике государства, проводимой по отношению к слободам и их населению, и происходивших в связи с этим изменениях в их правовом положении.

Данный вид источников достоверен и достаточно информативен. Это объясняется тем, что, «возникнув из практических потребностей, они имеют непосредственное отношение к известному событию и сами являются как бы частью (остатком) его» <sup>2</sup>. Однако на первоначальном этапе строительства слобод законодательно регламентировался лишь процесс заселения слобод, да и только в том случае, если местным органам власти не удавалось согласовать вопросы о строительстве новой слободы со слободчиками <sup>3</sup>.

При работе с российским законодательством стоит учитывать одну из особенностей законотворчества царской власти в Тобольской губернии – юридическое оформление в большинстве случаев уже сложившихся явлений, доказавших свою целесообразность на практике. К ним относились и слободы, так как законодательное оформление ряда функций, закрепление за некоторыми из них статуса города (Ялуторовск, Курган, Ишим, Тюкалинск) и т. д. произошло позднее, чем их фактическое утверждение <sup>4</sup>.

Другую группу законодательных источников составили документы, отразившие хозяйственно-экономическую политику российского государства. В них нашли отражение вопросы, связанные с припиской некоторых западносибирских слобод к заводам, отменой ряда существующих ограничений, препятствовавших развитию торговли сельскохозяйственной продукцией, регламентацией крестьянских повинностей и законодательное оформление перехода податного населения от натуральных повинностей к денежным <sup>5</sup>.

В целом же законодательные источники содержат ценнейшую информацию о причинах возникновения слобод в той или иной местности, процессе их заселения и получении вновь прибывшими льгот на обустройство своего двора, о социальном составе слобожан, причинах получения Ялуторовской, Курганской, Коркиной и Тюкалинской слободами статуса города, о раскладке повинностей на тяглое население, развитии рыночных отношений, административно-территориальном устройстве Тобольской губернии и волостном самоуправлении. Последние два пункта наглядно демонстрируют, как от административно-территориального деления губернии зависела принадлежность пограничных слобод к тому или иному округу <sup>6</sup>.

Циркулярные предписания и указы воевод гармонично дополняют сведения, отраженные в законодательстве. Подзаконные акты содержат информацию о причинах возникновения слобод, об их административном устройстве, о наиболее удобных местах для возведения данной группы поселений, льготных годах, налогообложении слобожан по окончании льготных лет и о ярмарочной торговле <sup>7</sup>.

Особое место среди источников по истории слобод Тобольской губернии занимают материалы текущего делопроизводства: рапорты из управительских канцелярий и земских судов, от комендантов и управителей дистриктов, отношения и письма губернаторов, реестры земских судов, отписки воевод и приказчиков, выписки из журналов воеводских канцелярий, промемории из комендантских канцелярий, донесения контор, крестьянские челобитные, статейные списки, «сказки» пашенных крестьян <sup>8</sup>.