

ИСТОРИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 07.00.02

Е.А.Съемщиков

МЕСТНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ СИБИРИ 1822-1898 гг.: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БАРНАУЛЬСКОЙ ОКРУГИ

Указы Александра I Правительствующему Сенату от 26 января и 22 июля 1822 г. учредили новый порядок управления Сибирских губерний и областей. Сибирь была поделена на

- генерал-губернаторства: Восточное и Западное;
- губернии: Тобольскую, Томскую, Енисейскую, Иркутскую;
- области: Омскую и Якутскую;
- приморские управления: Охотское и Камчатское;
- пограничное управление: Троицко-Савское [1].

В Томской губернии, в соответствии с таблицей разделения Сибирских губерний и областей, учреждались округа: Колыванская, Томская, Канская, Кузнецкая, Барнаульская, Чарышская. Именным указом от 22 июля 1822 года учреждено было «особенное для управления Сибирских губерний учреждение». Настоящий указ, известный как «Учреждение для управления Сибирских губерний» определил правовые основы организации и функционирования системы местного государственного управления Сибири на уровнях:

- главное управление;
- губернское;
- окружное;
- волостное и инородное [2].

Согласно «Сибирскому учреждению» губернии и области делились на округа, а округа – на волости и инородные управы по особенному для каждой округа расписанию. Вследствие различного состояния округ, управление в них имело четыре видовые различия:

- управление общее и частное – для многолюдных округ;
- управление частное – для средних округ;
- управление отделений округ – для округ в Тобольской, Томской и Енисейской губерниях;
- в лице одного земского исправника – для малолюдных округ.

Согласно разряду, определенному «Сибирским учреждением», Барнаульская округа относилась ко второму виду окружного управления и

имела только частное окружное управление.¹

Согласно закону в структуру частного окружного управления Барнаульской округа входили окружной суд, земский суд, казенное окружное управление, медицинская часть и окружные прокурорские дела.[3]

В целом правовую основу организации и функционирования Барнаульской округа составили именные указы от 26 января и 22 июля 1822 года и «Учреждение об управлении Колывано-Воскресенских заводов»[4], кои расположены были на территории округа, но административно подведомственны Кабинету его императорского величества (е.и.в.).

Структура округа

Окружной суд. Учрежден в 1822 году как суд первой инстанции для рассмотрения гражданских и уголовных дел. В состав окружного суда входили присутствие и канцелярия. Присутствия суда составляли окружной судья и два заседателя. Количественный состав заседателей определялся расписанием округа, указанным в Сибирском учреждении, и зависел от численности населения округа. Всего в составе присутствия состояли три человека.

Канцелярию окружного суда представляли секретарь суда, два столоначальника, один из которых занимался производством крепостных дел, журналист и архивариус. Всего канцелярия суда насчитывала пять человек. Для обеспечения работы писцов и для приобретения канцелярских потребностей, освещения и отопления здания суда, наем сторожей, канцелярии выделялись предусмотренные штатным расписанием денежные суммы – 80 рублей в год.

К предметам ведения Барнаульского окружного суда относились все сравнительно мелкие гражданские и уголовные дела, которые по подсудности подлежали рассмотрению судом первой инстанции: окончательно разрешал гражданские

¹ Кроме Барнаульской округа одно частное окружное управление имели Колыванская, Кузнецкая и Чарышская округа Томской губернии.

дела на сумму менее 30 рублей и уголовные дела о бродягах и беглых, а также межевые дела и планы[5]. Сюда не входили дела, связанные с преступлениями по должности, которые рассматривались в губернском суде. В городе Барнауле, кроме окружного суда, функционировал городской суд, которому подведомственны были дела людей, относящихся к духовному, мещанскому и купеческому сословию. Постановление Правительствующего Сената от 22 июля 1822 г. «Общее образование судов окружных в Сибири» явилось правовым основанием для организации и функционирования Барнаульского окружного суда.

Земский суд. Обязательный элемент частного окружного управления.

В состав земского суда как органа полиции входили присутствие и канцелярия. Присутствие земского суда составляли: земский исправник и 3 заседателя. На 1 января 1923 года в составе присутствия суда числилось 4 чиновника [6]. По закону количественный состав этого органа полиции определялся численностью населения округа, площадью занимаемой территории и особенностями округа, на территории которой находились Кольвано-Воскресенские заводы, подведомственные Кабинету е.и.в. Барнаульская округа по территории занимала третье место после Томской и Чарышской^{2*} (260 583 кв. верст и 164 851 кв. верст), но по численности населения – 144 974 чел. – первое [7 с. 11]. Обязанности председателя земского суда исполнял земский исправник. В составе канцелярии земского суда на 1 января 1823 года числились секретарь, два столоначальника, журналист, архивариус и переводчик, итого 6 человек. Всего этот орган полиции насчитывал 10 классных чиновников. Для работы писцам и для приобретения канцелярских потребностей «Примерным штатом Сибирского управления предусматривалась денежная сумма.

Согласно расписанию округ по их разрядам Барнаульская округа не имела особенных отделений.

Крестьяне, приписанные к горным заводам, находились в ведении земских управителей и горной полиции, подчиненных Канцелярии Кольвано-Воскресенского горного начальства [8].

Предметы ведения земского суда составляли полицейские, хозяйственные и некоторые судебные функции. Обязанности среди членов суда распределялись не по функциональному, но по территориальному признаку учета и ведения дел заседателями суда. *Полицейские функции.*

По земской полиции суд обнаруживал в округе указы и постановления высших, центральных и местных органов государственного управления; проверял состояние пожарной безопасности и

средств тушения пожаров в городе и в ближайших к городу населенных местах округа; принимал меры по устройству основных окружных дорог и контролировал содержание волостными правлениями проселочных; осуществлял общий надзор над исправным состоянием почт и почтовых станций (домов); расквартировывал части и подразделения в округе расположенные и обеспечивал их необходимыми потребностями. Ежемесячно присутствие земского суда

- составляло отчет обо всех происшествиях, случившихся в округе, и о мерах, принятых властью, по расследованию причин происшедшего;

- принимало меры по предупреждению эпидемий (так называемых «повальных болезней») среди населения, оспопрививанию и падежу скота;

- осуществляло надзор и контроль за бродягами, нищими и беспаспортными;

- надзидало за сельской тюремной полицией в местах содержания обвиняемых, контролировало содержание задержанных под стражей лиц, их питание, состояние одежды и чистоту помещений;

- осуществляло взыскание долгов по беспорным обязательствам. В необходимых случаях дела, которые вызвали сомнение, отсылало в окружный суд для принятия решения.

Хозяйственные дела. Земский суд осуществлял взыскание недоимок с населения, надзирал за содержанием казенного имущества, в том числе, проверял состояние и содержание хлебных, соляных и винных магазинов, составлял общие ведомости о посевных площадях и урожайности хлебных и травяных культур, определял средние цены на товары и припасы в округе на основании производимых в большом количестве закупок местных продуктов питания и товаров. Вообще, в сфере хозяйственной деятельности земский суд осуществлял функцию контроля за деятельностью волостных управлений и сельских обществ округа, задавая им общие показатели для посева и урожайности хлебных и травяных культур.

Судебные функции. Эта деятельность земского суда отличалась предметной простотой и лаконичностью и включала

- устранение в округе всякого насилия и самоуправства среди населения;

- разбор на месте маловажных ссор и претензий;

- поимку беглых и преследование совершивших преступления, взятие обвиняемых под стражу, ведение следствия и предание преступников суду;

- исполнение судебных определений по гражданским и судебным приговорам по уголовным делам [9].

Вообще, правовую основу функционирования земского суда, (с 12 июня 1867 года - Окружного

² С 17 сентября 1827 года Бийск вместо Чарыша стал окружным городом и округа получила название «Бийская».

полицейского управления) составили «Учреждение для управления Сибирских губерний», и высочайше утвержденное 3 июня 1837 года положение «О земской полиции» [10].

В целом, структура, состав, предметы ведения и полномочия земского суда характеризовали его основным административным распорядительным органом низового уровня местного государственного управления Сибири. Явное преобладание полицейских функций в деятельности суда, в сравнение с хозяйственными и судебными, подчеркивали выраженный административно-полицейский характер работы этого органа местного государственного управления в структуре частного окружного управления Сибири, в основном предназначенного для наблюдения за крестьянским общественным управлением [С. 57 11].

Казённое окружное управление. Обязательный структурный элемент частного окружного управления. Согласно «Примерному штату Сибирского управления» в структуру каждого казенного окружного управления входили казначейство, управление соляное, управление винное и землемерная часть.

Однако, в Барнаульской округе управление винное отсутствовало, что объяснялось местоположением округа на землях Кабинета е.и.в. В составе казначейства по штатному расписанию числились четыре чиновника, в том числе казначей, бухгалтер и присяжные, общим числом два человека. Для сравнения: в губернском городе Томске присяжных в казначействе числилось шесть, но в окружном городе Барнауле – только два, не смотря на явный численный перевес жителей Барнаульской округи (144 974 душ обоего пола) над Томской (113 109 душ обоего пола). Для исполнения функций казначейству «Примерным штатом Сибирского управления» предусматривалось выделение потребных денежных сумм, в основном для оплаты писцам, на книги и прочие канцелярские расходы. Всего в составе казначейства трудилось шесть человек, а с 1 января 1938 года, штат казначейства увеличился до девяти человек.

В предметы ведения казначейства входили: сбор всякого рода доходов по окладным книгам и расписаниям; хранение необходимых денежных сумм, получаемых из мест округи; производство расходов по точному расписанию и назначению Казенной палаты губернии; составление месячных сводок (выписок) и годовых отчетов прихода, расхода и остатка денежных сумм и средств; взыскание недоимок с населения округи через городское полицейское управление и окружный земский суд (с 12 июня 1867 года через Окружное полицейское управление); ведение и учёт сборов за гербовую и вексельную бумагу, включая выдачу паспортов вообще и подорожных – в частности [12].

В составе *управления соляного* (с 17 декабря 1837 – *соляная часть*) числились по одному смотрителю продажи соляной и одному писарю,

согласно особому штату для этого управления, входящего в структуру казенного окружного управления. По предметам ведения управление соляное функционально разделялось на работу по добыванию соли, по развозу соли и работу по продаже соли. Ежемесячно казначей и смотритель продажи соляной собирались и составляли общее присутствие казенного окружного управления для проведения ревизии казначейства, проверки и ревизии соляной части. Итоги ревизии и ведомости, подписанные членами общего присутствия казенного окружного управления, представлялись в Казенную палату губернии. Юридическую основу функционирования казначейства составили «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» от 7 ноября 1775 года и высочайше утвержденная «Инструкция уездным казначеям» от 12 декабря 1837 года [13].

Землемерную часть (до 17 декабря 1837 года – *землемерская часть*) в составе казенного окружного управления представляли окружный землемер и два чертежника. Для обеспечения работы землемерной части штатным расписанием на год выделялась денежная сумма на канцелярские нужды и чертежные потребности. В служебной деятельности окружный землемер руководствовался «Учреждениями для управления губернией Всероссийской империи» от 7 ноября 1775 года и «Наставлением губернским и уездным землемерам» от 31 июля 1828 года [14].

Медицинская часть. Входила в структуру частного окружного управления и состояла из окружного врача, двух лекарских учеников (старшего и младшего) и младшей повивальной бабки. Всего четыре человека, из которых двое – окружный врач и повивальная бабка состояли в гражданской службе по определению от правительства. Предметы ведения медицинской части были изложены в «Уставе медицинской полиции» и в «Уставе судебной медицины» [15], которые и определили правовую основу функционирования медицинской части округи.

Окружные прокурорские дела. Последний структурный элемент частного окружного управления. Был представлен окружным стряпчим. По закону окружный стряпчий отвечал за исполнение и соблюдение имперского законодательства всеми лицами, населяющими округу, «чтобы ничего, противного власти, интересу, законам, учреждениям и повелениям Е.И.В. и общему благу не происходило». К предметам ведения окружного стряпчего относились:

- представление донесений в окружный Совет об обнаруженных им беспорядках в каком либо из мест окружного управления;

- направление Общему губернскому управлению срочных ведомостей о течении дел в местах окружного управления со своими замечаниями;

- сбор и представление в Общее губернское

управление списков всех протестов и напоминаний, которые он направил в окружные места.

Юридические основания функционирования Барнаульского окружного стряпчему были сформулированы в имперском законодательстве: «Учреждениях для управления губернией Всероссийской империи», «Учреждении для управления Сибирских губерний», Сенатском указе «О распространении круга действий прокуроров и уездных стряпчих в Сибири» от 8 апреля 1843 года и «Инструкции уездным стряпчим» от 1860 года [16].

Таким образом, структура и состав, предметы ведения и правовые основы организации и функционирования Барнаульской окружной администрации отражали общий подход имперского центра к проблеме управления Сибири и в целом всей системе местного государственного управления на окраинах Российской империи.

Организация Барнаульской окружной администрации, имеющей только частное окружное управление, была типовой для всех средних округ на географическом пространстве Азиатского континента. Реорганизация системы местного государственного управления Сибири на принципах (например, централизма и др.) и методах (например, бюрократизации) имперской властью способствовала повышению управляемости региона. «Власть из личной, домашней, не имеющей определенных правил, обращена была в публичную, государственную, ос-

нованную на самых верных правилах [17]».

Принятие комплексной нормативной базы для окраинных территорий Российской империи, но учитывающей конкретные местные особенности развития окраин, создание четкой структуры государственного управления на местном уровне с учетом особенностей Сибири, существенно снизили возможности административного произвола со стороны должностных лиц местного государственного управления Сибири.

В тоже время большой объем предметов ведения окружного уровня местного государственного управления, ограниченный количественный состав должностных лиц (чиновников) в структуре низового звена местного государственного управления, их персональная компетенция (обязанности, права и ответственность) и внимание центра к службе чиновников придавали местной власти не только легальность, но и легитимность функционирования, мотивировали сибиряков постоянно рекрутироваться в гражданскую службу по определению от правительства в окружные органы и учреждения местного государственного управления Сибири.

Система местного государственного управления учрежденная в 1822 году в Сибири, исправно функционировала с незначительными изменениями на протяжении всего XIX века и доказала свою устойчивость и жизнеспособность.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Полное собрание законов Российской Империи (далее ПСЗ РИ) ПСЗ-1.Т.38.№ 28. 892 и № 29.124
2. Центр Хранения Архивного Фонда Алтайского Края (далее ЦХАФ АК) Ф.1.ОП.2.Д.3042.Л.8. § 5
3. ЦХАФ АК Ф.1. ОП.2. Д.3042. Л.41; 43; 46об.-47.
4. Там же. Ф.3. ОП.11. Д.4. Л. 272-278; ПСЗ-1. Т.-III. №1960.
5. Государственный архив Томской области (ГАТО). Ф.24. О.1. Д.1. Л. 1.
6. ЦХАФ АК Ф.1. ОП.2. Д.3042. Л. 13об.-14.
7. Списки населенных мест Российской империи. Томская губерния. СПб. 1868. С.11.
8. ГАТО. Ф.3. ОП.11. Д.4. Л.270-278.
9. ЦХАФ АК Ф.1. ОП.2. Д.3042. Л.13об.-14.
10. ПСЗ-2.Т.12.№ 10305.
11. Власть в Сибири XVI – начала XX века. Межархивный справочник. Новосибирск, 2002. С.57.
12. ЦХАФ АК Ф.1. ОП.2. Д.3014. Л.14.
13. ПСЗ-1.Т.20. № 14.392; ПСЗ-2. Т.12. №10792.
14. ПСЗ-1. Т. 20. №14392.
15. Свод Законов Российской империи (СЗ.РИ) Т.13. часть 2. Кн. 2. Ст.303-1023; кн. 3. ст. 1024-1200; ПСЗ-1. Т.24. №17743; ПСЗ-2. Т.3. №2203.
16. ПСЗ-1.Т.20. № 14.392; ПСЗ-2. Т.18. №16719. ГАТО. Ф.30. ОП.1. Д.137. Л.288-288об;
17. Обзорение главных оснований местного управления Сибири. Спб., 1841. Л.13-14

□ Автор статьи:

Съемщиков
Евгений Александрович
- канд.истор. наук, доц. (Выборгский филиал ГОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный университет сервиса и экономики»)
Email: vfguse@vyborg.ru