Е. А. Съемщиков

МЕСТНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ СИБИРИ 1822–1898 гг.: ОКРУЖНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ И ХОЗЯЙСТВУЮЩИЕ СУБЪЕКТЫ В ПОРЕФОРМЕННЫЙ ПЕРИОД

Статья показывает деятельность окружных органов и учреждений Сибири в пореформенный период и их влияние на хозяйствующие субъекты в городах и селах.

Ключевые слова: органы и учреждения, Сибирь, деятельность.

E. Syemshchikov

SIBERIAN LOCAL STATE GOVERNANCE IN 1822–1898: DISTRICT ADMINISTRATION AND BUSINESSPERSONS IN POST REFORM PERIOD

Siberian local governance bodies' activities during the period after 19 February, 1861, and their influence upon town and village administrations are described.

Keywords: state bodies, Siberia, activity.

«Учреждение для управления Сибирских губерний» 1822 г. стало первым правовым документом самодержавия, комплексно определившим вопросы политического, административного, национального, социокультурного и хозяйственного обустройства Сибири в составе Российской империи. «Сибирское учреждение» установило новый порядок управления окраиной, определило место и роль губернской и областной администраций в хозяйственном освоении территории региона и степень влияния низового звена местного государственного управления — окружного на деятельность хозяйствующих субъектов и в дореформенный и пореформенный периоды развития Сибири.

Объектом внимания автора являются окружные органы и учреждения местного государственного управления Сибири 1822–1898 гг.

Предмет изучения и освещения в данной статье составили вопросы взаимоотношений окружной администрации и хозяйствующих субъектов в пореформенный период, а именно: вопросы организации, обустройства и открытия базаров, торжков и ярмарок, а также строительство складов и хлебозапасных магазинов, учреждение винных лавок, лечебниц, аптек, библиотек и других элементов инфраструктуры сельской местности и городов хозяйствующими субъектами. К числу хозяйствующих субъектов автор относит крестьянские общества, волостные правления как органы местного крестьянского общественного управления, градские сообщества, купеческие, мещанские и ремесленные общества в городах, учреждения центральных ведомств, например, Министерство финансов РИ 1830–1855 гг. и Кабинета е.и.в., например, Алтайское горное правление.

В Сибири, как и во всей России, ведущей тенденцией в экономическом развитии государства стала государственная торговля. Государственная политика в области торговли предусматривала создание имперским правительством благоприятных условий для участия в торговле основных податных сословий Российской империи. Оброчные статьи и выкупные платежи для бывших крепостных и для крестьян на землях Кабинета е. и. в., налоги и подати поставили крестьянство всей России, и Сибири в том числе, «под власть денег». Самодержавная власть была заинтересована в повышении платежеспособности крестьян и в увеличении сбора налогов. [17, с. 98] В связи с этим своей важнейшей задачей имперское правительство считало всемерное развитие торговли и участие в ней различных сословий и социальных групп. Политика центра в отношении торговли вообще, и ярмарочной в частности, в пореформенный период претерпела некоторые изменения: имперское правительство отказалось от жесткого контроля за организацией и ведением торговли, за учреждением торжков и ярмарок в губерниях и областях империи *.

До 1 января 1863 г.** процесс учреждения торжков и ярмарок в губерниях, областях и округах Сибири носил длительный характер, последовательно проходя все уровни местного, центрального и высшего государственного управления Российской империи***. «Городовое положение» разрешало учреждать одну ярмарку, смотря по обстоятельствам удобства для граждан. Наибольшее количество торжков и ярмарок действовало в Тобольской губернии. Вообще, в сибирских губерниях и областях организация торжков и ярмарок определялась «Учреждением для управления Сибирских губерний» и общим «Учреждением губернским» 1775 г. и вменялось губернскому (областному) правлению. Инициатива учреждения базара, торжка или ярмарки исходила от хозяйствующего субъекта: крестьянского общества, волостного правления крестьянского общественного управления или градского сообщества [1]. Крестьянские общества на сходах в присутствии сельского старосты составляли общественные приговоры, в которых обращались к окружным властям с просьбой учредить в селе и открыть еженедельный базар (по пятницам и субботам), торжок (торговля в установленные дни, но не более трех дней подряд) или ярмарку.

Должностные лица окружной администрации: заседатели земских судов, чиновники окружных полицейских управлений, а затем и чиновники по крестьянским делам, назначенные МВД

Российской империи, рассматривали прошения хозяйствующих субъектов и определяли, насколько новые, вновь учреждаемые еженедельные базар, торжок или ярмарка могут или «не могут подорвать дела соседним базарам, торжкам или ярмаркам» и обращались с ходатайством в губернское правление, приложив к нему общественный приговор крестьянского сельского общества и мотивированное определение должностного лица окружного управления. [2] Окончательное решение об учреждении торжка или ярмарки принимала губернская (областная) администрация и лично губернатор (областной начальник).

Необходимо подчеркнуть: подобная процедура получения разрешения на учреждение и открытие еженедельных базаров, торжков и ярмарок стала возможной лишь с 1883 г., когда закон от 3 марта 1883 г. «Об отмене беспошлинной торговли на более значительных ярмарках» ввел ярмарочные пошлины на стационарные формы торговли и установил категории для ярмарок — разряды. Основанием для разряда любой ярмарки была продолжительность торговли: IV разряд имели ярмарки продолжительностью от 8 до 15 дней; III разряд — от 15 до 21 дня; II разряд — свыше 21 дня; I разряд — имела Нижегородская ярмарка. Этим же законом и «Правилами» к нему от 26 апреля 1883 г. от торговых выплат полностью были освобождены сельские краткосрочные ярмарки продолжительностью до семи дней, которые «Правилами» были отнесены к V разряду ярмарок.

В отношении крестьянского населения самодержавная власть продолжала проводить покровительственную политику, однако в отношении купцов, мещан и других податных групп налоговая политика осталась прежней. Имперский центр полагал, что формирование предпринимательской **прослойки и торгового капитала** достигло своей зрелости и они, т. е. купцы, мещане, ремесленники и другие податные слои населения, **должны были разделить бремя торговых пошлин** [18, с. 101].

Взаимоотношения хозяйствующих субъектов на землях Алтайского горного округа, принадлежащих Кабинету е.и.в., в вопросах торжковой и ярмарочной торговли имели свою особенность: субъекты находились в подчинении одновременно двух властвующих органов: горнозаводских властей и Томского гражданского губернатора. Несмотря на затяжной характер решения вопросов об открытии ярмарок на территории округа, после проведения землеустроительных работ по разграничению сельских и кабинетских земель Кабинет е.и.в. и Алтайское горное правление сумели создать систему земельно-арендного хозяйства на своей территории, что способствовало перемене в отношении к торговле и стимулировало открытие торжков и ярмарок. Главное управление Алтайского горного округа в условиях падения горнозаводского производства было заинтересовано в полной ликвидации недоимок со стороны крестьян. Чиновники по крестьянским делам участков Алтайского горного округа на основе приговоров сельских обществ, например, сёл Бочатское, Ордынское, Медведское, Маслянино, Тюменцево, обращались в Алтайское горное правление с просьбой разрешить базарную, торжковую или ярмарочную торговлю в селах Алтайского горного округа и на основании § 41 «Сибирского учреждения» и ст. 463 общего «Учреждения губернского» ходатайствовали перед губернатором об учреждении и открытии торжков и ярмарок [3].

В целом механизм открытия базаров и торжков и учреждения ярмарок в Сибири в пореформенный период носил длительный характер, однако был более скорым, чем в дореформенное время: в учреждении ярмарок фактически не участвовали высшие и центральные органы государственного управления Российской империи.

Нормативная база, регулирующая базарную, торжковую и ярмарочную торговлю в пореформенное время, **разграничила предметы ведения**, например, учреждение ярмарок и открытие торжков и базаров, и **полномочия**, например, контроль за торговлей со стороны органов и учреждений государственного управления Российской империи между **высшими и центральными органами Российской империи** и **местными органами** государственного управления Сибири, существенно изменила условия торговли, усилила роль местной, губернской и областной администраций в решении всех вопросов развития и совершенствования торговли внутри губерний и областей, передав по закону от 5 июня 1900 г. (в Алтайском горном округе — по закону от 31 мая 1911 г.) все полномочия по разрешению базарной, торжковой и ярмарочной торговли в ведение губернской и областной администраций.

Губернские, областные и окружные (уездные) органы и учреждения местного государственного управления Сибири учитывали все возрастающие доходы от ярмарочной торговли и сами стали выступать инициаторами учреждения новых ярмарок. Именно окружная (уездная) администрация определяла сроки проведения торгов на вновь учреждаемых ярмарках, открываемых базарах и торжках, следила за соблюдением сроков проведения торгов на старых, устоявшихся ярмарках, осуществляла контроль за работой базаров, торжков и ярмарок [15].

На этом этапе все хозяйствующие субъекты, участвующие в ярмарках, торжках и базарах, выступали в роли объекта правового и административного воздействия со стороны губернского, областного и окружного (уездного) уровней местного государственного управления Сибири. Изменения в правовом регулировании торговли привели к существенному росту числа ярмарок в Сибири вообще и в Западной в частности, что способствовало повышению платежеспособности населения и росту благосостояния сибирской деревни (см. табл.).

Другой важной сферой деятельности окружной, а с 1898 г. — уездной администрации было открытие складов, аптек, новых школ, лечебниц, библиотек, винных лавок и хлебозапасных магазинов в сельских обществах для обеспечения «…правильного и успешного течения дел в местах, подчиненных окружному, городовому и волостному управлениям» [14]. Инициаторами учреждения и открытия всех перечисленных выше объектов сельской инфраструктуры выступали крестьянские общества.

Хозяйствующие субъекты	1861 г.	1895 г.	1903 г.	1907 г.	1911 г.	1912 г.
Тобольская губерния			261	288	449	563
Томская губерния	24	68			466	568
Алтайский округ		1885–1890 гг.		1891–1892 гг.		
		26		16		

Архивные данные свидетельствуют: в апреле 1882 г. председатель Барнаульского окружного по крестьянским делам присутствия представил для сведения Томскому гражданскому губернатору копию постановления за № 28 о выдаче крестьянам Верхне-Чулымской, Николаевской, Нижне-Кулудинской и Бурлинской волостей в ссуду хлеба на посев и одновременно сообщил данные об оставшихся хлебных запасах [4]. Устройство хлебозапасных магазинов и складов, строительство школ и лечебниц, сооружение церквей, открытие винных лавок и других объектов сельской инфраструктуры осуществлялись на материальные и финансовые средства **сельских крестьянских обществ.** Общественные приговоры сельчан, заверенные подписями сельских старост и приложенными к ним печатями, через волостные правления поступали в частные окружные управления, где рассматривались в земском суде, а с 1867 г. — в окружном полицейском управлении. Согласие окружного начальника, а где его не было — окружного исправника, соединяющего в одном лице всех должностных лиц окружного управления, было обязательным условием для подачи ходатайства об удовлетворении приговора сельского общества чиновником по крестьянским делам соответствующего участка округи в должности гражданского губернатора или областного начальника [5].

В городах многолюдных, как Томск, Тобольск или Иркутск, и средних — как Барнаул, Тюмень, Туринск, Нерчинск, Якутск, в качестве хозяйствующих субъектов выступали градские сообщества, а также купечество и мещане (общества), и другие социальные корпорации, например, ремесленники и духовенство. Согласно «Учреждению для управления Сибирских губерний» 1822 г. вопросы устройства в городах хлебных, винных и других магазинов, то есть «… надзор в продовольствии городов …» (§ 112. п. 13), открытие аптек и лечебниц, то есть «…надзор за медицинской частью…» (§ 112, п. 12) относились к предметам ведения городской полиции; однако устройство складов, открытие школ, училищ и библиотек составляли предмет ведения хозяйственного управления городов и городских дум [16].

В связи с принятием в 1870 г. «Городового положения» [11] в городах Российской империи и в Сибири стали создаваться органы городского общественного управления — городские думы и городские управы.

К предметам ведения городских управ как исполнительных органов городских дум относились городские доходы и расходы. Основными источниками местных налогов в городах были доходы от городского имущества и оборочных статей; прибыли от городских предприятий; налоги и сборы, оценочно-налоговая, земельно-арендная, технико-санитарная и квартирно-военная сферы деятельности, вопросы труда, народного образования, общественной безопасности, обеспечения горожан продовольствием и юридическое оформление документов [8, с. 18, 22, 28]. Согласно закону надлежащий надзор над законным исполнением обязанностей членами городских дум и управ возлагался на гражданского губернатора (областного начальника), который через губернское (областное) по городским делам присутствие контролировал городское общественное управление и был вправе отменить любое постановление городской думы [9, с. 30]. «Городовое положение» 1870 г. вводилось постепенно: в 1870 г. — в городах Красноярске, Тобольске, Тюмени и Иркутске, в 1871 г. — в Ко-

лывани, Березове, Чите, в 1877 г. — в Барнауле и Бийске. К большим городам (свыше 100 тыс. жителей) в Сибири относились Томск и Омск; к средним (от 20 до 100 тыс. жителей) относились девять городов: Тобольск, Курган, Бийск, Тюмень, Барнаул, Новониколаевск, Красноярск, Иркутск, Чита; к малым (от 5 до 20 тыс. жителей) — 15 городов; к городам-селам (менее 5 тыс. жителей) — 14 городов. По подсчетам исследователей, в Сибири преобладали малые города и города-села — 72,5%, средних городов насчитывалось 22,5%, больших городов — около 5%.

Купеческие, мещанские и ремесленные общества в городах имели свои сословные учреждения и органы общественного управления. Основной функцией сословного управления являлось «…попечение обо всех делах, относящихся до сословия» [13]. Сословные общества подчинялись городской администрации и обязаны были исполнять решения городских дум и управ, однако, персональный состав руководства купеческих, мещанских и ремесленных обществ городов утверждался только губернатором (областным начальником). Периодически купеческие, мещанские и ремесленные общества организовывали собрания с целью разрешения хозяйственных (для купеческих и мещанских обществ) и производственных (для ремесленников) вопросов, например: сбор податей, выдача «доверия» или «одобрения» по торгово-промышленным делам членам купеческого сословия; раскладка податей и сборов, рекрутские дела, выдача паспортов и т. п. — для членского мещанского сословия; организация цехового производства и подготовка ремесленных кадров — среди цеховых ремесленников. Рассматривались также ходатайства о вступлении в сословия, представлялись городским властям сведения о членах своих обществ. Все эти и некоторые другие решаемые обществами вопросы отражали **определенную в законе степень независимости и самостоятельности** сословных корпораций в городах и свидетельствовали в целом об общей направленности политики имперской власти на сохранение сословных институтов традиционного общества.

Имея **определенную материальную и финансовую базу**, например, в Тобольске купеческое общество владело каменным домом, доход от которого составлял около 300 рублей в год, в Ялуторовске мещанское общество владело гостиным двором, в Кургане мещанская управа имела вклад в банке, доход от которого в 1887 г. составил 834 рубля 73 коп., в Тюмени и Тобольске ремесленные управы совместно с мещанскими успешно и эффективно для себя решали вопросы в производственной сфере [6], сословные структуры градских сообществ играли важную роль в жизни горожан, выполняя **функцию социальной защиты** членов своих корпораций. В то же время сословные структуры сибирских городов и городов-сел являлись самостоятельными организациями — юридическими лицами, и в экономической и в социальной политике городского общественного управления выступали в качестве самостоятельных хозяйствующих субъектов. Городское общественное управление подчинялось только губернатору, а в области — областному начальнику. Окружные начальники и исправники, должностные лица окружных полицейских управлений не могли напрямую воздействовать на хозяйствующие субъекты городов и городов-сёл и вынуждены были обращаться за помощью к губернским (областным) властям [7].

Основной функцией органов городского общественного управления была хозяйственная деятельность. Принятие 16 июня 1870 г. закона «Городовое положение» систематизировало работу городских администраций, сословных корпораций и горожан, определило правовой статус всех субъектов хозяйственной деятельности (хозяйствующих субъектов). Городские думы и городские управы по закону стали выступать в качестве основных субъектов хозяйственной деятельности, *осуществляя учет* всего городского имущества (включая имущества сословных обществ), *составляя* смету городских расходов и доходов, *управляя* сбором городских налогов и взыскивая недоимки, *защищая* интересы горожан в судах, *наблюдая* за правильностью застройки городов и городов-сел, *разрешая* открытие трактирных заведений, ресторанов и кофейных домов, *выдавая* при необходимости физическим и юридическим лицам справки, свидетельства, удостоверения и паспорта.

«Городовое положение» 1870 г. значительно расширило бюджетные возможности городского общественного управления. Введение системы местных налогов способствовало **соединению усилий** органов местного государственного управления и городского общественного управления Сибири в рамках исполнения фискальных функций государства. Сословные корпорации в городах — купеческие, мещанские, ремесленные — выступали как самостоятельные хозяйствующие организации (субъекты), но в пределах городского общественного управления имели подчиненное правовое положение и могли действовать только через городские думы.

Городские думы подчинялись Правительствующему Сенату, а городской голова, избираемый думой в крупных городах, утверждался в должности министром внутренних дел Российской империи, в средних и мелких — губернатором. «Городовое положение» 1870 г. вверило губернаторам (областным начальникам) функцию надзора над «правильностью и законностью» действий городского общественного управления [19, с. 301–302]. Окружная администрация (с 1898 г. — уездная) не имела прямых рычагов воздействия на органы городского общественного управления и могла влиять на них через посредство губернатора (областного начальника). На 1910 г. в губерниях Сибири малые города и города-села составляли: в Томской губернии — 72,5%, в Енисейской и Иркутской — по 83,3%, в Забайкальской области — 57,5%. К 1914 году в Западной Сибири лишь девять городов из двадцати четырех имели полное городовое управление. В Восточной Сибири таких городов насчитывалось одиннадцать [10, с. 199–201].

В целом органы городского и крестьянского общественного управлений в пореформенный период выступали основными хозяйствующими субъектами и создавали условия для развития всех слоев своих корпораций. Решающее влияние *на города* оказывала губернская (областная) администрация и лично губернатор (областной начальник). Степень воздействия окружного (уездного) звена на органы градского сообщества была ничтожной; окружная администрация до 1898 г. оказывала решающее воздействие лишь *на органы крестьянского общественного управления* — крестьянские общества и волостные правления, осуществляя контроль и надзор за деятельностью этих хозяйствующих субъектов [19].

ПРИМЕЧАНИЯ

* Нормативным актом от 1 января 1863 г. самодержавная власть разрешила каждому «…без различия звания и состояния, пола, возраста и сословия свободно заниматься по собственному выбору торговлей или промышленностью…», но оставила без изменения положения узаконения от 29 мая 1814 г. о беспошлинной торговле для всех сословий и сохранила прежнюю процедуру учреждения и открытия ярмарок и торжков в Российской империи.

** Узаконение от 29 мая 1814 г. освободило всех торгующих на ярмарке субъектов от уплаты пошлин. По суждению историка Т. К. Щегловой, в этом законе речь шла не столько о свободе торговли, сколько об установлении льгот для представителей торгующих сословий.

*** В дореформенный период разрешение на учреждение и открытие сельской или городской ярмарки давали Министерство внутренних дел и Министерство финансов РИ. Решение об открытии ярмарок утверждал Правительствующий Сенат.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. ГАТО. Ф. 3. ОП. 48. Д. 24. Л. 1.
2. ГАТО. Ф. 3. ОП. 48. Д. 24. Л. 7.
3. ГАТО. Ф. 3. ОП. 48. Д. 101. Л. 13, 16, 19, 22; Ф. 3. ОП. 48. Д. 107. Л. 1; Ф. 3. ОП. 48. Д. 109. Л. 4.
4. ГАТО. Ф. 3. ОП. 48. Д. 195. Л. 1–2; Ф. 3. ОП. 48. Д. 105. Л. 75.
5. ГАТО. Ф. 3. ОП. 48. Д. 105. Л. 40, 53.
6. ГАТО. Ф. 3. ОП. 48. Д. 19. Л. 1.
7. ГАТО. Ф. 196. ОП 3. Д. 160. Л. 23, 23 об.
8. История общественного самоуправления в Сибири второй половины XIX — начала XX века / К. А. Анкушева, Г. А. Бочанова, Е. А. Дегальцева, А. К. Кирилов, Г. А. Ноздрин, М. В. Шиловский, Л. Б. Ус. Новосибирск, 2006. С. 216.
9. Там же. С. 262.
10. Организация самоуправления в Тобольской губернии (вторая половина XIX — начало XX веков). Сборник документов. Тюмень, 1995. 228 с.
11. ПСЗ-2. Т. 45. № 48498.
12. ПСЗ-3. Т. 18. № 15503.
13. СЗ РИ. Т. IX. СПб., 1876. С. 665. Законы о состояниях.
14. Учреждение для управления Сибирских губерний. 1822. § 68, Л. 14–15.
15. ЦХАФАК. Ф. 192. ОП. 1. Д. 74. Л. 43.
16. Там же. Ф. 1. Оп. 2. Д. 3042. Л. 15.
17. *Щеглова Т. К.* Ярмарки Юга Западной Сибири в XIX — начале XX века.
Из истории формирования и развития Всероссийского рынка. Барнаул, 2001. 156 с.
18. Там же.
19. Там же.

REFERENCES

1. GATO. F. 3. OP. 48. D. 24. L. 1.
2. GATO. F. 3. OP. 48. D. 24. L. 7.
3. GATO. F. 3. OP. 48. D. 101. L. 13, 16, 19, 22; F. 3. OP. 48. D. 107. L. 1; F. 3. OP. 48. D. 109. L. 4.
4. GATO. F. 3. OP. 48. D. 195. L. 1–2; F. 3. OP. 48. D. 105. L. 75.
5. GATO. F. 3. OP. 48. D. 105. L. 40, 53.
6. GATO. F. 3. OP. 48. D. 19. L. 1.

7. GATO. F. 196. OP 3. D. 160. L. 23, 23ob.
8. Istorija obschestvennogo samoupravlenija v Sibiri vtoroj poloviny XIX — nachala XX veka / K. A. Ankusheva, G. A. Bochanova, E. A. Degal'ceva, A. K. Kirilov, G. A. Nozdrin, M. V. Shilovskij, L. B. Us. Novosibirsk, 2006. S. 216.
9. Tam zhe. S. 262.
10. Organizacija samoupravlenija v Tobol'skoj gubernii (vtoraja polovina XIX — nachalo XX vekov). Sbornik dokumentov. Tjumen', 1995. 228 s.
11. PSZ-2. T. 45. № 48498.
12. PSZ-3. T. 18. № 15503.
13. SZ RI. T. IH. 1876. SPb., S. 665. Zakony o sostojanijah.
14. Uchrezhdenie dlja upravlenija Sibirskih gubernij. 1822. § 68, L. 14–15.
15. CHAFAK. F. 192. OP. 1. D. 74. L. 43.
16. Tam zhe. F. 1. Op. 2. D. 3042. L. 15.
17. *Weglova T. K.* JArmarki JUga Zapadnoj Sibiri v XIX — nachale XX veka. Iz istorii formirovanija i razvitija Vserossijskogo rynka. Barnaul, 2001. 156 s.
18. Tam zhe.
19. Tam zhe.