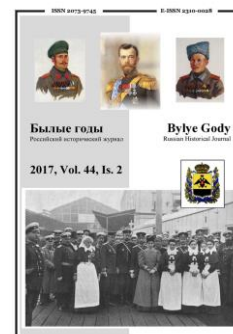


Copyright © 2017 by Sochi State University
Copyright © 2017 by Academic Publishing House Researcher s.r.o.



Published in the Russian Federation
Co-published in the Slovak Republic
Bylye Gody
Has been issued since 2006.
ISSN: 2073-9745
E-ISSN: 2310-0028
Vol. 44, Is. 2, pp. 542-550, 2017
DOI: 10.13187/bg.2017.2.542
Journal homepage: <http://bg.sutr.ru/>



UDC 94 (47) 081/083-334

Governors and Cities of Siberia: to Assessment of a Conflictness of Interaction (1870–1917)

Vladimir D. Kamynin ^{a, *}, Alexander B. Khramtsov ^b

^a Ural federal university, Russian Federation

^b Tyumen industrial university, Russian Federation

Abstract

In article an attempt to give an assessment to interaction of governors and bodies of city self-government in Siberia in 1870–1917, to disclose nature of the conflicts at the local level and methods of their permission is made. Activities of Presence for city affairs as provincial supervision bodies are researched. A key task of provincial administrations – supervision of respecting the rule of law by city managements and consideration of claims of the population to their actions. Different types of the conflicts between chiefs of provinces and the cities on questions are analyzed: elections, financing of police, distribution of local authorities, etc. It is established that in the certain cities the administrative pressure as a conflict resolution method was applied. Two periods of strengthening of supervision of the cities are allocated: 1893–1896 (at local elections) and 1905–1908 (on revolutionary events). Governors and the city authorities sometimes hardly found opportunities for coordination of the measures. In desperate situations both parties had the right to appeal directly in the highest judicial and administrative authority of the country – the Ruling Senate. Because of congestion uncountable claims of both the state and public institutes, and individuals, cases in the Senate were considered several years. It is necessary to recognize this method of the conflict resolution ineffective. Governors had to reckon with local government, to agree, look for a compromise. The facts of administrative arbitrary behavior from "owners of the region" aren't elicited. The periods of confrontation were replaced by a constructive cooperation. In the conditions of war the level of a conflictness was at a low level. In general, the clear government policy on "embedding" of the cities in system of public administration was traced.

Keywords: governor, administrative supervision, presence provincial on city affairs, bodies of city self-government, conflict, Siberia.

1. Введение

В историко-политических исследованиях ключевое значение уделяется проблемам отношений центрального правительства и регионов. Однако не меньшее значение в современных условиях приобретают конфликты на местном уровне – между региональной (областной, краевой, окружной) администрацией и городскими властями. Именно эти конфликты в значительной мере определяют региональную а, в конечном итоге, и общероссийскую политическую стабильность. С одной стороны, региональное и муниципальное управление имеют прочную связь. Очевидно, что без развития городов невозможно развитие регионов и наоборот. Города – территориальные образования более крупной структуры как губерния (регион), где органом управления является губернская администрация, а с другой стороны – два уровня власти обладают различными интересами и задачами, которые частично пересекаются, но могут и противоречить друг другу. Рассмотрение служебных конфликтов через историческую призму имеет весомое практическое значение. Этот опыт

* Corresponding author

E-mail addresses: kamyninv@yandex.ru (V.D. Kamynin), khramtsov_ab@bk.ru (A.B. Khramtsov)

полезен для совершенствования современной модели взаимоотношений регионов и муниципалитетов.

2. Материалы и методы

Современную историческую науку отличает полифонизм, широкое исследовательское поле, различные концепции, теории и методология. Приоритетность отдается теории модернизации, которая подвергает анализу ключевые социальные переменные, их влияние на развитие общества.

Источниковый комплекс составили опубликованные работы и неопубликованные документы. В Российском историческом архиве и государственных архивах Новосибирской, Томской и Тюменской областей (фонды центральных органов, губернских управлений и органов городского самоуправления) представлены документы по истории взаимоотношений губернаторов и городских властей, сегодня изученные крайне фрагментарно.

Принцип историзма, рассматривающий исторические события в контексте существовавших социально-экономических и политических реалий, для исследования является базовым. Широко применялся метод анализа однотипных документов (контент-анализ) – рапортов, отношений, отчетов и др. Изучение документов предполагает также критическое отношение к их сведениям, установление их достоверности и полноты. Для воссоздания полноценности однопорядковых явлений и ситуаций использовался сравнительно-исторический метод. Метод историко-системного анализа позволил установить общие проблемы во взаимодействии губернаторов и городов Сибири. Не менее важны логика, анализ, синтез и дедуктивный метод.

3. Обсуждение

Исследовательский интерес к оценке взаимоотношений губернаторов и городов активизировался в последние годы. Тем не менее, современная историография данной темы крайне незначительна. Отдельные аспекты проблемы изучали ученые в досоветский период.

В частности, общественные деятели того времени высказывали разные точки зрения о необходимости надзора за деятельностью органов городского самоуправления. Так, известный городской деятель М.П. Щепкин считал это нововведение лучшим в законе 1870 г.: «Учреждение такого присутствия на чисто коллегиальных началах может не только послужить оплотом против единоличных решений губернаторов, но и приучить даже их самих к большей подчиненности голосу коллегии; вот почему в этом новом учреждении нельзя не видеть гарантии для общественной самостоятельности» (Книга, 2006: 73). Ученый А.А. Головачев замечал, что: «У нас считается необходимым все вопросы, возникающие в административной практике, разрешать также административным порядком... Нет никакой необходимости учреждать особое присутствие, так как все вопросы, в случае замеченной незаконности действий городского управления или жалоб и пререканий, могли бы рассматриваться судом в общем порядке, законами установленном» (Головачев, 1872: 257).

Юрист Н.М. Коркунов считал присутствия органами административной юстиции, а публицисты Б.Н. Чичерин и В.Ф. Дерюжинский, напротив, полагали, что по причине преобладания в их составе чиновников, отсутствия публичности и состязательности при рассмотрении жалоб населения, нет возможности признавать их административными судами (Щербаков, 2010: 204). Профессор Н.К. Ренненкампф писал о неоднозначном толковании соотношения властных полномочий губернатора и присутствия по городским делам: «Создание губернского присутствия, хотя и ослабляет личную власть губернатора, но, вместе с тем, усиливает степень губернаторского надзора: опираясь на присутствие, губернатор может действовать решительнее и несет ответственность более слабую» (Ренненкампф, 1871: 98).

В современных исследованиях губернаторская опека за городами оценивается неоднозначно. Одни авторы считают, что в большинстве случаев вмешательство губернаторов в деятельность городских управлений оправдывалось «патернализмом к муниципальным образованиям» в связи с аморфным состоянием городских представительных органов (Лен, 2014), а также подчеркивают положительную роль надзорных органов как инструмента борьбы со злоупотреблениями должностных лиц местного самоуправления (Бутарева, 2007; Щербаков, 2010). Другие ученые считают, что формальность административного надзора несомненно мешала налаживанию взаимодействия губернаторов и органов городского самоуправления (Галкин, 2012) и утверждают, что административный надзор имел серьезные недостатки, порождал лишь бюрократизм и волокиту (Купченко, 2009).

Необходимо продолжить исследование проблематики с привлечением новых документов, в частности, решений и разъяснений Правительствующего Сената как высшей судебной инстанции страны.

4. Результаты

В 1870-е гг. началось формирование выборных институтов самоуправления в городах страны, которые ограничивали «снизу» властный ресурс губернаторов как «хозяев региона». Были созданы предпосылки для нового институционального конфликта на местном уровне. Позиция центрального

правительства традиционно определялась, с одной стороны, заинтересованностью в моноцентризме региональной власти, а с другой – необходимостью развивать и поддерживать структуры общественного управления, помимо губернатора. При этом, особо не вмешиваясь и «дозволяя» последнему подавлять «альтернативную» власть.

При разработке Городового положения 1892 г. была поставлена конкретная цель – усиление контрольных функций правительственной (губернской) власти за городскими управлениями. В частности, ст. 6 прежнего закона 1870 г. предусматривала такой порядок отношений органов городского управления с другими органами: «Правительственные установления, земские и сословные учреждения обязаны оказывать содействие к исполнению законных требований городского общественного управления, на котором лежит такая же обязанность в отношении означенных установлений и учреждений. В случае неисполнения с той или другой стороны законных требований недовольная сторона обращается к губернатору» ([Положение, 1872](#)). В новом законе данная норма вовсе отсутствовала.

Учреждение новых органов самоуправления на местном уровне привело к усложнению системы управления регионом, возрастанию количества органов управления и их служащих, что неизбежно способствовало появлению и развитию конфликтов. Надзор губернатора совместно с административными органами (полицией, жандармерией, прокурорами) за законностью в деятельности городских управлений оказался недостаточным. Необходим был новый надзорный орган по рассмотрению жалоб населения на нарушения их прав деятельностью городских управлений.

Для рассмотрения спорных вопросов и жалоб на постановления городских дум в губерниях учреждался новый надзорный орган – Присутствие по городским делам под председательством губернатора. В его состав в сибирских губерниях, согласно ст. 16 положения, входили: председатель губернского правления, управляющий казенной палатой, губернский прокурор и губернский голова ([Положение, 1895](#)). К рассмотрению в присутствиях большинство дел представляли губернаторы. Основными являлись протесты, связанные с организацией работы городских управлений, исполнением ими обязательных повинностей, нарушением избирательных процедур, финансовые вопросы, возникавшие при составлении ежегодных смет расходов городов и определении арендных платежей. В меньшей мере опротестовывались решения городских дум о составлении обязательных для жителей постановлений, по выборам членов правления общественных банков, а также по сословному самоуправлению. Как видно, присутствие действовало на коллегиальной основе, включало чиновников административного, финансового и судебно-надзорного органов государства и лишь одного представителя муниципальной власти, что обеспечивало преобладание губернаторским «рекомендациям».

Губернские по городским делам присутствия наделялись обширной компетенцией (от надзорных функций до наложения санкций). На практике губернские присутствия крайне редко принимали решения в пользу городов. Их деятельность фактически не регламентировалась судебно-процессуальными нормами. Присутствия не могли беспристрастно рассматривать жалобы населения на решения губернских учреждений, поскольку состояли преимущественно из чиновников государственных органов; работа в присутствиях строилась по принципу «безвозмездного» труда, что явно не добавляло их членам активности и усердия; их члены подчас некомпетентно, поверхностно и формально рассматривали дела. В частности, харьковский голова И.О. Фесенко признавал, что члены губернского присутствия знакомы с местными нуждами, но считал, что «это знакомство довольно поверхностно, а нередко члены присутствия совершенно не знают частных, которые вызвали то или иное постановление думы... Представители уездных и заштатных городов не участвуют в заседаниях присутствия, поэтому у них нет возможности сообщить все необходимые разъяснения, в отличие от губернских городов» ([Фесенко, 1890: 103](#)). На этой почве часто возникали конфликты. Все это, в общем, свидетельствует о неэффективности данного надзорного органа. В 1895–1897 гг. по губернской реформе присутствия как надзорные органы были ликвидированы, а их функции переданы Общему губернскому управлению. Города освобождались от расходов по их содержанию.

Закон предусматривал возможность обжаловать решения губернского управления в высшем судебно-административном органе – Правительствующем Сенате. Причем и губернаторы и городские власти энергично использовали право апелляции, часто успешно. Для всех учреждений устанавливался 6-ти недельный срок обжалования постановления губернского управления. Губернатор в случае несогласия с его постановлением, наряду с другими участниками процесса, также мог его обжаловать. Но таких случаев практически не было.

Судебное производство по административным делам осуществлял Первый департамент Сената. Следует подчеркнуть, что он не всегда находил решения губернских присутствий юридически верными, зачастую их отменял как «неправильные», «противоречащие законоположениям» или «лишенные надлежащего основания». Наряду с этим, департамент многократно указывал присутствиям по городским делам на упущения и ошибки в производстве дел, регулярно издавая обширные разъяснения. Например, сенатским определением от 23 октября 1893 г. № 8191 по жалобе заступающего место томского головы отменялось постановление губернского присутствия об очистке помойных ям и снега при зданиях местного военного лазарета за счет города, поскольку по закону на городские средства возложено только отопление и освещение воинских зданий. Томский голова

также обжаловал постановление губернского присутствия о возложении на средства города расходов по содержанию торгового словесного суда. Сенат 23 ноября 1893 г. отменил постановление присутствия, указав губернатору, что словесные суды в Сибири подлежат закрытию, поэтому городская власть имела законное основание исключить расходы на них из местного бюджета. Другой пример: заместитель барнаульского головы обжаловал постановление губернского присутствия, не разрешившего постройку местному купцу. Определением от 31 января 1895 г. № 830 Сенат отменил это постановление, посчитав, что местная дума не нарушила правил Устава строительного, разрешив Филатову, возвести пристройку к дому (*Сборник, 1903: 286, 296, 417*).

Однако следует признать, что способ разрешения конфликтов между губернаторами и городскими властями посредством третьей стороны («третейского судьи») был недостаточно действенным. В Сенате, из-за перегруженности многочисленными жалобами как представителей государственных и общественных институтов, так и частных лиц, дело могло рассматриваться несколько лет. К тому же требовалось соблюдать установленный законом порядок подачи апелляции – жалоба на решение губернского присутствия подавалась губернатору, а им в месячный срок со своими объяснениями направлялась в МВД, который со своим заключением и вносил ее в Сенат. Он же мог жалобу оставить «без последствий», посчитать ее «не заслуживавшей внимания», тем самым, сохраняя постановления губернских управлений в силе. В частности, жалоба томского головы сенатским определением от 29 апреля 1896 г. оставлена без последствий, а постановление губернского присутствия признано правильным, по которому Томская городская дума обязана отпустить из бюджета 1761 руб. на ремонт пожарного обоза. При этом Сенат указал губернатору на то, что городские думы имеют право изменять и отменять свои прежние решения. По жалобе томского головы на постановление губернского присутствия от 31 декабря 1889 г., отменившее обязательное постановление Томской думы о воспрещении содержания в городе оптовых складов вина и спирта, определение последовало лишь через два года, 14 января 1892 г., согласно ему, «склады дозволяется учреждать без особого разрешения», т. е. высшая судебная инстанция нашла жалобу «не заслуживающей внимания» (*Сборник, 1903: 128, 548-549*). Более того, после изучения материалов дела, Сенат мог обязать конфликтующие стороны «войти в новое рассмотрение дела».

С введением реформы 1892 г. губернаторы не упустили возможность усилить надзор за деятельностью городских дум и управ, что, в первую очередь, отразилось на итогах первых (по новому закону) местных выборах. Участились случаи неутверждения выборных лиц городского управления: глав городов, их помощников, членов управ, председателей и членов комиссий и др. По мнению исследователей, такие случаи были вызваны вниманием губернаторов к рапортам уездных исправников о политической благонадежности кандидатов, их «образе жизни и нравственных качествах», к доносам и анонимкам на этот счет (*Гончаров, Литягина, 2009: 63*). В Каинске в течение почти двух лет (1894–1896 гг.) губернатор «не мог» утвердить лиц, избранных на руководящие должности городской администрации. В губернское управление поступали доносы на выбранных лиц (*РГИА. Ф. 1287. Оп. 38. Д. 3307. Л. 110-111*). Подобные проверки вызывали возмущение у гласных, приводили к разным конфликтам. Так, ишимский голова О.А. Еманаков в сентябре 1899 г. по ложному обвинению в нарушении служебного долга был вынужден оставить пост, на который беспрерывно избирался последние 20 лет (*Меньшиков, 2002*).

Конфликты, возникавшие при организации местных выборов, проведении и утверждении их итогов, отмечались во всех городах Западной Сибири. Такие конфликты имели массовый характер. В двух губерниях (Тобольской и Томской) к 1917 г. насчитывалось 24 города. Выборы в них проходили каждые 4 года, причем в разное время. Во многих городах отмечались нарушения и неточности, отступления от норм закона и разные мелкие недочеты.

Основная задача начальников губерний в избирательном процессе состояла в рассмотрении жалоб на результаты выборов и в случае выявления серьезных нарушений закона, вынесение решений об их отмене и назначении новых выборов. По новому закону губернаторский надзор в отношении выборного производства стал более последовательным и позволял пресекать нарушения закона в начальной стадии, еще до жалоб и заявлений избирателей на нарушения процедуры голосования и подведения итогов выборов.

Уже первые избирательные кампании в 1893–1896 гг. сопровождались многочисленными нарушениями законодательства, которые выявлялись при составлении списков избирателей. В процессе административного надзора из списков исключались избиратели, не соответствовавшие правилам. Иногда присутствиям приходилось разбирать сложные ситуации, возникавшие в процессе выборов, что, естественно, вызывало недовольство городских властей. В частности, серьезный конфликт произошел в г. Мариинске, где результаты выборов гласных думы на четырехлетие 1895–1899 гг. отменялись четыре раза, что приводило городское управление к коллапсу. Первые выборы 5 марта 1895 г. не смогли состояться из-за неявки избирателей. Вторая попытка оказалась удачной – было избрано 20 гласных и 7 кандидатов к ним, как и предписывал закон. Однако, несколько избирателей обратились с жалобами в Томское губернское по городским делам присутствие в связи с участием в выборах лиц, не имевших на то право. Присутствие признало их правоту и постановило результаты выборы гласных созыва 1895–1899 гг. отменить (*РГИА. Ф. 1287. Оп. 38. Д. 2662. Л. 182-188*).

Третья и четвертая попытки созвать горожан-избирателей на выборы не удались. Ст. 54 Городового положения 1892 г. предусматривала процедуру пополнения недостающего числа гласных министром внутренних дел из числа лиц, состоявших в этом звании в последнем созыве. Томский губернатор предполагал назначить новых членов думы, а выборы больше не проводить. МВД дало губернатору необходимые разъяснения по этому вопросу. В итоге прямого вмешательства начальника губернии в выборный процесс не потребовалось. Выборы в Мариинске состоялись 7 января 1896 г. при законной явке избирателей и были утверждены губернатором (Ермолаев, 2008: 68).

Однако уже следующие местные выборы гласных созыва 1900–1904 гг. стали самыми скандальными в истории малого города, поскольку в этот процесс помимо губернской администрации, городского управления и избирателей, еще был «втянут» и центральный административно-судебный орган. Результатами выборов 22 февраля 1900 г. оказались недовольны многие избиратели. Жалобы одна за другой посыпались в губернское управление, члены которого пришли к выводу, что все жалобы справедливы и было решено отменить результаты выборов и назначить новые. Итоги выборов 5 июня 1900 г. также были отменены. Только результаты выборов 10 августа губернатор утвердил, при этом все жалобы оставил без последствий. Такое заключение может показаться весьма странным, возможно, губернатору просто надоело рассматривать бесконечные тяжбы и жалобы. Однако, местные купцы Савельевы направили жалобу на результаты этих выборов в Сенат, который в апреле 1903 г. постановил удовлетворить их ходатайство и отменить решение Общего присутствия губернского управления об утверждении состава Мариинской городской думы созыва 1900–1904 гг. Сложилась парадоксальная ситуация, получается, что местная дума и управа, а также городской голова в течение более чем двух лет, действовали незаконно (Ермолаев, 2008: 75).

Результаты первых выборов в 1893–1896 гг. показали как рост числа нарушений выборного законодательства, так и усиление губернаторского надзора, что наглядно проявилось в отмене результатов голосования в ряде сибирских городов. Последующие выборы в городах Тобольской и Томской губерний проходили спокойно, без острых конфликтов. Сенат по этому поводу дал ряд разъяснений. Новые попытки опротестовать итоги выборов были тщетными. Губернаторы обращали внимание, прежде всего, на данные выборных протоколов, журналов заседаний и пояснения глав городов, и лишь затем, отказывали в удовлетворении претензий. Тем самым начальники губерний в рамках правового поля стремились оградить результаты выборов от попыток «заинтересованных лиц» в их отмене. Даже высшая судебная инстанция, вынося определение по тому или иному делу, подчас признавала допущенные в ходе местных выборов нарушения, но их результаты оставляла в силе. Например, жалобу купца Шипова на «неправильности» выборов гласных Томской думы 12 и 13 декабря 1893 г. Сенат оставил без последствий, но указал губернскому присутствию на допущенные ошибки (Сборник, 1903: 675).

В отдельных городах проводились довыборы гласных дум и кандидатов к ним. Пожалуй, лишь в г. Кузнецке сложилась такая ситуация, что из 12-ти городских уполномоченных и 4-х кандидатов, избранных на срок 1911–1915 гг., по разным причинам выбыло 5 уполномоченных и все кандидаты, благодаря чему, городское собрание лишилось кворума (законного состава) и не могло принимать решения. Томский губернатор для пополнения состава предполагал воспользоваться ст. 54 закона 1892 г. Однако Главное управление по делам местного хозяйства не стало ее применять и 12 марта 1914 г. распорядилось провести новые выборы, не дожидаясь окончания текущего созыва (РГИА. Ф. 1288. Оп. 5. Д. 224. Л. 4-4 об.).

При этом факты вмешательства в избирательный процесс со стороны чиновников государственных органов, так называемого административного давления, в отдельных городах имели место. МВД и губернаторы после революционных событий 1905–1907 гг., утверждая итоги местных выборов в городские собрания и руководителей городских управлений, стали придавать ключевую роль их политической благонадежности. Одним из «тяжких» конфликтов произошел в губернском Томске, где по результатам выборов 27 декабря 1909 г. городским головой гласные избрали Е.Л. Зубашева, левого кадета, бывшего директора Томского технологического института. Согласно «доносу» губернского отделения Союза русского народа министру внутренних дел, «профессор Зубашев известный всему Томску лентяй, ведущий нетрезвый образ жизни... бесхарактерен и может быть орудием в руках местных революционных заправил». Причастность Зубашева к революционным делам позволила Временному генерал-губернатору в феврале 1906 г. принять такую исключительную меру как отстранение его от должности директора института и выслать его на срок военного положения за пределы Западной Сибири. Союз русского народа просил министерство не утверждать его в должности городского головы (РГИА. Ф. 1288. Оп. 5. Д. 15. Л. 25-26).

Департамент полиции и начальник Томского губернского жандармского управления прислали в МВД характеристики на Зубашева, замеченного в политической неблагонадежности. Главное управление по делам местного хозяйства 11 февраля 1910 г. ответило, что результаты выборов министр не утвердил, распорядился провести перевыборы. Томская городская дума дважды забаллотировала кандидатуру прежнего городского голову И.М. Некрасова (1906–1910), предложенную губернатором. Гласные проголосовали против, так как за время его «правления» выросло недовольство жителей ошибками в управлении местным хозяйством. На вновь назначенных выборах думцы решили избрать головой крупного купца-промышленника Д.Е. Зверева, но он также

не был утвержден. По настоянию томского губернатора министр применил ст. 119 закона 1892 г., назначив на должность того же Некрасова (т. е. в обход решению думы). На этом конфликт не был исчерпан. В дальнейшем думцы старались всячески противодействовать «губернаторскому ставленнику». Дума отказала ему в отпуске, а когда он получил разрешение от губернатора и уехал в отпуск, постановила выразить ему свое неодобрение и лишить его содержания на время отпуска. На новый срок Некрасов избран не был.

Подобные конфликты, когда одна сторона с административным ресурсом, бескомпромиссно подавляла другую, носили затяжной и деструктивный характер. Губернские власти силовым администрированием приняли выгодное им решение, не учитывая интересы города, а, значит, и местных жителей. Гласные думы посчитали такое назначение «фактом прискорбным и обидным в истории города Томска» (РГИА. Ф. 1288. Оп. 5. Д. 15. Л. 85).

Между губернаторами и городскими властями возникали конфликтные ситуации в связи с распределением власти «на местах», так называемые функциональные конфликты. Губернатор по закону имел право проводить ревизии городских управ, других органов, отменять, изменять постановления дум (ст. 101, 110). Все важные думские постановления подлежали утверждению губернатором или министром внутренних дел: о местном бюджете и сверхсметных расходах, о городских предприятиях, об отчуждении имуществ городов, о займах, планировке города и др. Губернаторы часто отменяли решения дум, если те выходили из своей компетенции, не соответствовали общим государственным пользам и нуждам, либо явно нарушали интересы жителей. Например, 9 ноября 1905 г. Тобольское общее губернское управление отменило решение Тюменской городской думы по вопросу учреждения вольной вооруженной дружины для самозащиты города, так как местная дума «вышла из пределов своей компетенции» (ГАТО. Ф. И-1. Оп. 1. Д. 64. Л. 57-60).

Томские власти, стремясь навести порядок в деле наведения чистоты на улицах и дворах города, попытались использовать в качестве инструмента городскую полицию. Однако тут же получила жесткий ответ губернского по городским делам присутствия, которое обвинило ее в превышении своих полномочий (Алисов, 2004). Интересно, что ст. 96 положения 1892 г. устанавливала, что деятельность городской управы осуществлялась при содействии полиции, но неясно, в чем конкретно заключалось это содействие. Ст. 112 обязывала полицейских вести наблюдение за точным исполнением жителями обязательных постановлений. Тем не менее, дума не могла привлечь полицию к данной работе, так как не имела на то, как выяснялось, законного права. Принудительной властью городские управления не обладали.

Городские служащие, конечно, были недовольны излишней опекой губернских администраций и пытались добиться большей самостоятельности в своих действиях, выступали за скорейшую реформу местного самоуправления на демократических началах, на проведение выборов путем всеобщего, равного, прямого и тайного голосования и за независимость от губернаторского надзора. Однако до 1917 г. никаких реформ по этому поводу не последовало. Сенат и МВД, принимая многочисленные разъяснения, циркуляры и распоряжения, пытались упорядочить порядок взаимодействия губернаторов и городов, ликвидировать те пробелы в законодательстве, содействовавшие развитию конфликтности и злоупотреблениям должностных лиц на местном уровне.

Вместе с тем, характер и эффективность взаимодействия губернаторов и городов во многом зависели от реальных дел, личных и деловых качеств личностей, занимавших руководящие посты, их межличностных отношений, симпатий и антипатий, способностей улаживать острые спорные вопросы, выступать посредником, примирять стороны. Скажем, многие современники отмечали ум, воспитанность, уважение к окружающим, активность тобольского губернатора Н.М. Богдановича (Книга, 2000: 376-377). По предложению главы города А.И. Текутьева Тюменская городская дума 27 ноября 1908 г. единогласно избрала губернатора Н.Л. Гондатти почетным гражданином города, отмечая его заботы, светлый государственный ум, административный такт, которые привели к общему благу и спокойствию населения Тобольской губернии (ГАТО. Ф. И-2. Оп. 1. Д. 537. Л. 152 об. – 153 об.). Неудивительно, что почетным гражданином его также избрали местные власти Екатеринбурга, Новосибирска, Томска, Хабаровска и Сургута.

Административный надзор не препятствовал городским управлениям всецело пользоваться установленной законом самостоятельностью в решении местных дел. Губернаторам приходилось считаться с местной властью, договариваться, искать компромисс, а подчас они не могли «продать» выгодное им решение. Так, начальник губернии и Тюменская городская дума несколько десятков лет не могли решить вопрос об организации в городе полицейского управления отдельного от уездного. «Отцы города» проявили принципиальность в этом деле, не взяв на себя бремя дополнительных расходов. В новых условиях конфликт потерял практическую значимость и стих (РГИА. Ф. 1286. Оп. 41. Д. 18. Л. 1, 6, 33 об., 39-40 а, 46, 55-55 об., 58-64, 68).

Конфликты между губернатором и городами не всегда разрешались в пользу первого. Скажем, «неприятный инцидент» произошел в Тобольске, когда «первый генерал» самовольно начал установку столбов для электрического освещения губернаторского дома без разрешения от города. Губернатор не потрудился обратиться в управу за разрешением об устройстве фонарей на городской территории. Городской голова обратился к полицеймейстеру с требованием приостановить работы.

Начальник полиции, руководствуясь законом, исполнил просьбу главы города, на что получил «внушение» из губернского управления. Работы прекратились только, когда гласные думы постановили снести столбы судебным порядком (СВ, 1911).

Расплывчатые формулировки функций губернских администраций обеспечивали широкий простор для их деятельности. Губернаторы, несомненно, старались привлечь внимание центральной власти к проблемам Сибири: ходатайствовали о местных пользах и нуждах, приглашали высших чиновников посетить города и уезды края, занимались научными изысканиями, железнодорожным строительством, по их инициативе открывались школы, богадельни, народные дома и др. Однако расширение компетенции региональной власти в отношении городов сопровождалось усилением их произвола и снижением в целом управляемости из центра. Губернаторы и городские власти, обладая, по сути, общим объектом управления и возможностью напрямую апеллировать в центр, не имели четко разделенных прерогатив на местном уровне, поэтому с трудом координировали свои действия. Периоды конфронтации между ними сменялись тесным сотрудничеством. Так, первая волна резкого усиления конфликтности между губернаторами и городами отмечалась в годы введения закона 1892 г. – 1893–1896 гг.; вторая волна была вызвана событиями первой русской революции и объявлением военного положения в регионе – 1905–1908 гг.

После социально-политических потрясений 1905–1907 гг. губернаторы всерьез обеспокоились ростом преступности, забастовок и революционных движений, а, как следствие, нарастанием напряженности в городах Сибири. Посредством циркуляров они прилагали усилия по приспособлению местного хозяйства к условиям военного времени, налаживанию перевозок грузов по железной дороге, снабжению населения продуктами и усилению полицейского надзора. В частности, тобольский губернатор срочной телеграммой 12 июня 1915 г. «призвал» ишимского голову созвать заседание думы по вопросу постройки лагеря на 3000 военнопленных, что и было исполнено (ГАТО. Ф. И-9. Оп. 1. Д. 1. Л. 12, 23–24 об.). В другом предписании губернатор отмечал, что большинство городов не подготовились к трудностям дороговизны и заготовки топлива для нужд населения. В целях недопущения «дровяного голода» он предложил местным думам внести на обсуждение вопрос о мерах по снабжению топливом и поддержанию нормальных цен на рынке (ГАТО. Ф. И-1. Оп. 1. Д. 326. Л. 46–46 об.). Благодаря совместным мерам массовых забастовок, акций протестов и недовольств правительством и государственным строем в сибирских городах удалось избежать. Высокий уровень согласованности взаимодействия губернаторов и городов был достигнут в годы войны (1914 – февраль 1917 гг.). Страна находилась в тяжелом положении, что требовало от местных властей оперативных, совместных, согласованных действий. Конфликты и пререкания отошли на второй план.

5. Заключение

Административный надзор позволял губернаторам эффективно пресекать нарушения законов, допускавшиеся местными органами. Если провести анализ нормативной базы, определявшей надзорные функции губернских администраций по отношению к городам, то, очевидно, что правительство принимало меры по «встраиванию» городского самоуправления в систему государственного управления в ответ на рост их активности и расширение масштабов деятельности. Несмотря на стремление губернаторов к огосударствлению городского управления в регионе, оно не превратилось в их «подсобный орган» и «придаток центрального аппарата на местах». Конфликтам и коллизиям во взаимоотношениях региональной власти и городов (от конфронтации к сотрудничеству и наоборот) нельзя дать однозначной оценки. Данный вопрос нуждается в детальном, аналитическом исследовании. Очевидна была заинтересованность губернаторов в развитии региона, они принимали меры к улучшению жизни уездных центров, другой вопрос – какие они при этом использовали способы, как складывались их отношения с городскими властями. Конкретные случаи противостояния губернаторов и городов показывают, что первые действовали не так и реакционно, а последние были не так и невинны. Фактов административного произвола со стороны губернаторов нами не выявлено. Они действовали в рамках правового поля.

В целом, в системе государственного и муниципального управления ликвидировать конфликтное взаимодействие как явление и процесс в принципе невозможно. Долгосрочные перспективы по снижению конфликтности должны быть связаны с поэтапной выработкой общих «правил игры», системы сдержек и противовесов, разграничения полномочий между уровнями власти и на каждом уровне между институтами власти.

Литература

Алисов, 2004 – Алисов Д.А. Городское общественное самоуправление и губернская власть в Западной Сибири: проблемы взаимоотношений (вторая половина XIX – начало XX вв.) // Местное самоуправление в истории Сибири XIX–XX вв.: Сб. мат. науч. конф. Новосибирск, 2004. С. 81–88.

Бутарева, 2007 – Бутарева Л.Л. Контроль губернской власти за деятельностью местного самоуправления (исторический опыт) // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2007. № 2. С. 34–36.

- Галкин, 2012** – Галкин П.В. Из российского опыта административного надзора за городским самоуправлением (1870-е гг.) // *Новый исторический вестник*. 2012. № 31. С. 60-67.
- ГАТО** – Государственный архив Тюменской области.
- Головачев, 1872** – Головачев А.А. Десять лет реформ. 1861–1871. СПб., 1872. 402 с.
- Гончаров, Литягина, 2009** – Гончаров Ю.М., Литягина А.В. Очерки истории города Бийска (вторая половина XIX – начала XX в.). Барнаул, 2009. 276 с.
- Ермолаев, 2008** – Ермолаев А.Н. Уездный Мариинск. 1856–1917 гг. Кемерово, 2008. 743 с.
- Книга, 2000** – Сибирские и тобольские губернаторы: исторические портреты, документы. Тюмень, 2000. 577 с.
- Книга, 2006** – История общественного самоуправления в Сибири второй половины XIX – начала XX века / Анкушева К.А., Бочанова Г.А., Дегальцева Е.А. и др. Новосибирск, 2006. 352 с.
- Купченко, 2009** – Купченко К.В. Органы городского самоуправления и органы государственной власти в пореформенный период: взаимоотношения, надзор и контроль (по материалам Смоленской губернии) // *Научные ведомости Белгородского государственного университета*. 2009. № 11. С. 109-112.
- Лен, 2014** – Лен К.В. «Городовое положение» 1870 г. сквозь призму истории российской провинции // *Научный диалог*. 2014. № 5 (29). С. 6-16.
- Меньшиков, 2002** – Меньшиков В.Н. Благотворительная деятельность купцов Еманаковых // Милосердие и благотворительность в российской провинции: Мат. науч. конф. Екатеринбург, 2002. С. 88.
- Положение, 1872** – Городовое положение от 16 июня 1870 г. // ПСЗРИ. Собрание 2-е. Т. 45. 1870. № 48498. СПб., 1872. С. 823-839.
- Положение, 1895** – Городовое положение от 11 июня 1892 г. // ПСЗРИ. Собрание 3-е. Т. 12. 1892. № 8708. СПб., 1895. С. 433-456.
- РГИА** – Российский государственный исторический архив.
- Ренненкамф, 1871** – Ренненкамф Н.К. Публичные лекции о новом городском положении. СПб., 1871. 130 с.
- Сборник, 1903** – Сборник определений первого Департамента Правительствующего Сената по городским и земским делам за 10 лет (1891–1900) / Сост. Я. А. Канторович. СПб., 1903. 1091 с.
- СВ, 1911** – Сибирские вопросы. 1911. № 5-6. С. 63-64.
- Фесенко, 1890** – Фесенко И.О. К вопросу о реформе городских общественных управлений. Харьков, 1890. 126 с.
- Щербаков, 2010** – Щербаков С.В. Губернское по городским делам присутствие как орган государственного контроля // *Вестник Саратовской государственной академии права*. 2010. № 1. С. 203-205.

References

- Alisov, 2004** – Alisov D.A. (2004). Gorodskoe obshhestvennoe samoupravlenie i gubernskaja vlast' v Zapadnoj Sibiri: problemy vzaimootnoshenij (vtoraja polovina XIX – nachalo XX vv.) [City public self-government and the provincial power in Western Siberia: problems of relationship (the second half of XIX – the beginning of the 20th centuries)] // *Mestnoe samoupravlenie v istorii Sibiri XIX–XX vv.: Sb. mat. nauch. konf. Novosibirsk*. pp. 81-88 [in Russian]
- Butareva, 2007** – Butareva L.L. (2007). Kontrol' gubernskoj vlasti za dejatel'nost'ju mestnogo samoupravlenija (istoricheskij opyt) [Control of the provincial power of activity of local government (historical experience)]. *The representative power – the 21st century: legislation, comments, problems*. Nr 2, pp. 34-36 [in Russian]
- Galkin, 2012** – Galkin P.V. (2012). Iz rossijskogo opyta administrativnogo nadzora za gorodskim samoupravleniem (1870-e gg.) [From the Russian experience of administrative supervision of city self-government (the 1870-th)]. *New historical bulletin*. Nr 31, pp. 60-67 [in Russian]
- ГАТО** – Gosudarstvennyj arhiv Tjumenskoj oblasti [The state archive of the Tyumen region].
- Golovachev, 1872** – Golovachev A.A. (1872). Desjat' let reform. 1861–1871 [Ten years of reforms. 1861–1871]. SPb. 402 p. [in Russian]
- Goncharov, Litjagina, 2009** – Goncharov Ju.M., Litjagina A.V. (2009). Oчерки istorii goroda Bijska (vtoraja polovina XIX – nachala XX v.) [Sketches of history of the city of Biysk (the second half of XIX – the beginning of the 20th century)]. Barnaul. 276 p. [in Russian]
- Ermolaev, 2008** – Ermolaev A.N. (2008). Uezdnyj Mariinsk. 1856–1917 gg. [District Mariinsk. 1856–1917]. Kemerovo. 743 p. [in Russian]
- Книга, 2000** – Sibirskie i tobol'skie gubernatory: istoricheskie portrety, dokumenty [Siberian and Tobolsk governors: historical portraits, documents]. Tyumen, 2000. 577 p. [in Russian]
- Книга, 2006** – Istorija obshhestvennogo samoupravlenija v Sibiri vtoroj poloviny XIX – nachala XX veka [History of public self-government in Siberia of the second half XIX – the beginning of the 20th century] / Ankusheva K.A., Bochanova G.A., Degal'ceva E.A. i dr. Novosibirsk, 2006. 352 p. [in Russian]
- Kupchenko, 2009** – Kupchenko K.V. (2009). Organy gorodskogo samoupravlenija i organy gosudarstvennoj vlasti v poreformennyj period: vzaimootnoshenija, nadzor i kontrol' (po materialam Smolenskoj gubernii) [Bodies of city self-government and public authorities during the post-reform period:

relationship, supervision and control (on materials of the Smolensk province)]. *Scientific sheets of the Belgorod state university*. Nr 11, pp. 109-112 [in Russian]

Len, 2014 – *Len K.V.* (2014). Gorodovoe polozhenie» 1870 g. skvoz' prizmu istorii rossijskoj provincii ["Gorodovy situation" 1870 through a prism of history of the russian province]. *Scientific dialogue*, 2014, Nr 5 (29), pp. 6-16 [in Russian]

Men'shikov, 2002 – *Men'shikov V.N.* (2002). Blagotvoritel'naja dejatel'nost' kupcov Emanakovyh [Charity of merchants Emanakov]. Miloserdie i blagotvoritel'nost' v rossijskoj provincii: Mat. nauch. konf. Ekaterinburg, p. 88 [in Russian]

Polozhenie, 1872 – Gorodovoe polozhenie ot 16 ijunia 1870 g. [Gorodovy situation of June 16, 1870]. PSZRI. Sobranie 2-e. T. 45. 1870. № 48498. SPb., 1872. pp. 823-839 [in Russian]

Polozhenie, 1895 – Gorodovoe polozhenie ot 11 ijunia 1892 g. [Gorodovy situation of June 11, 1892]. PSZRI. Sobranie 3-e. T. 12. 1892. № 8708. SPb., 1895. pp. 433-456 [in Russian]

RGIA – Rossijskij gosudarstvennyj istoricheskij arhiv [The Russian state historical archive].

Rennenkampf, 1871 – *Rennenkampf N.K.* (1871). Publichnye lekcii o novom gorodovom polozhenii [Public lectures about the new policeman situation]. SPb. 130 p. [in Russian]

Sbornik, 1903 – Sbornik opredelenij pervogo Departamenta Pravitel'stvujushhego Senata po gorodskim i zemskim delam za 10 let (1891-1900) [The collection of determinations of the first Department of the Ruling Senate on city and territorial affairs in 10 years (1891-1900)] / Sost. Ja. A. Kantorovich. SPb., 1903. 1091 p. [in Russian]

SV, 1911 – *Siberian questions*, 1911, Nr 5-6, pp. 63-64. [in Russian]

Fesenko, 1890 – *Fesenko I.O.* (1890). K voprosu o reforme gorodskih obshhestvennyh upravlenij [To a question of reform of city public managements]. Kharkov. 126 p. [in Russian]

Shherbakov, 2010 – *Shherbakov S.V.* (2010). Gubernskoe po gorodskim delam prisutstvie kak organ gosudarstvennogo kontrolja [Presence provincial on city affairs, as body of the state control]. *Bulletin of the Saratov state academy of the right*. Nr 1, pp. 203-205. [in Russian]

УДК 94 (47) 081/083-334

Губернаторы и города Сибири: к оценке конфликтности взаимодействия (1870–1917)

Владимир Дмитриевич Камынин ^{a, *}, Александр Борисович Храмов ^b

^aУральский федеральный университет, Российская Федерация

^bТюменский индустриальный университет, Российская Федерация

Аннотация. В статье предпринята попытка дать оценку взаимодействию губернаторов и органов городского самоуправления в Сибири в 1870–1917 гг., раскрыть характер конфликтов на местном уровне и способы их разрешения. Исследована деятельность Присутствий по городским делам как губернских органов надзора. Ключевая задача губернских администраций – надзор за соблюдением законности городскими управлениями и рассмотрение жалоб населения на их действия. Проанализированы различные виды конфликтов между начальниками губерний и городами по вопросам: выборов, финансирования полиции, распределения власти на местах и др. Установлено, что в отдельных городах применялось административное давление как метод разрешения конфликтов. Выделено два периода усиления надзора за городами: 1893–1896 гг. (по местным выборам) и 1905–1908 гг. (по революционным событиям). Губернаторы и городские власти подчас с трудом находили возможности для координации своих мер. В безвыходных ситуациях обе стороны имели право апеллировать непосредственно в высшую судебную-административную инстанцию страны – Правительствующий Сенат. Из-за перегруженности бесчисленными жалобами как государственных и общественных институтов, так и частных лиц, дела в Сенате рассматривались несколько лет. Этот способ разрешения конфликтов следует признать малоэффективным. Губернаторам приходилось считаться с местной властью, договариваться, искать компромисс. Фактов административного произвола со стороны «хозяев региона» не выявлено. Периоды конфронтации сменялись конструктивным сотрудничеством. В условиях войны уровень конфликтности находился на низком уровне. В целом, прослеживалась четкая правительственная политика по «встраиванию» городов в систему государственного управления.

Ключевые слова: губернатор, административный надзор, губернское по городским делам присутствие, органы городского самоуправления, конфликт, Сибирь.

* Корреспондирующий автор

Адреса электронной почты: kamyninv@yandex.ru (В.Д. Камынин), khramtsov_ab@bk.ru (А.Б. Храмов)