

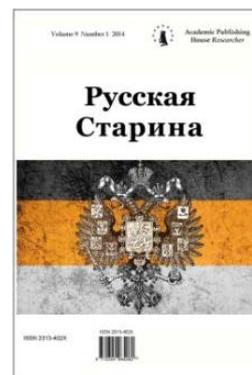
Copyright © 2015 by Academic Publishing House *Researcher*



Published in the Russian Federation  
Russkaya Starina  
Has been issued since 1870.  
ISSN: 2313-402x  
E-ISSN: 2409-2118  
Vol. 14, Is. 2, pp. 108–114, 2015

DOI: 10.13187/rs.2015.14.108

[www.ejournal15.com](http://www.ejournal15.com)



UDC 332.021.8 (571.12)

## **The Relationship between Governments and Administrative Authorities in the Towns of Tobolsk Province in the Late 19<sup>th</sup> – Early 20<sup>th</sup> Century**

Igor S. Tomilov

Tobolsk Complex Scientific Station Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Russian Federation  
15, Academician Y. Osipov Street, Tobolsk  
Tyumen Region, 626152  
E-mail: igor.tomilov.85@mail.ru

### **Abstract**

Regional administration and municipal administration have a strong relationship in virtue of their positions. Its vertically hierarchical expression is due to the occurrence of the municipality into a complex system, in which the sending side is a regional power. Often two levels of management have different interests, matching, overlapping, or conflicting, depending on the situation.

In the second half of the 19<sup>th</sup> century the control system of the Russian Empire has evolved, the process largely related to issues of local government and municipal authorities. Zemsky, and urban reforms, which followed it, have led to a significant transformation of the everyday life, the formation of a new type of political culture bearer – the voter. The evolution of the local control apparatus occurred during the breaking of the old grand institutions of all spheres of public life, while the government didn't plan radical restructuring of them. Therefore, these processes could not be stable and long lasting, and were constantly in need of refinement and further implementation.

**Keywords:** government, city Council, city, Tobolsk province, the Governor, administration.

### **Введение**

Балансирование между либерализмом и откровенной реакцией, лавирование в духе бонапартизма среди представителей различных идейных течений наглядно и устойчиво обнаруживаются при проведении всех преобразований во второй половине XIX в. Существенными они стали и для городских реформ 1870 и 1892 гг., которые часто рассматриваются исследователями как единый комплекс мер (с подразделением на этапы) по изменению законодательства и модернизации общества в области городского самоуправления поздней имперского периода.

Новые условия, предъявляемые динамичным экономическим развитием, неизбежно приводили к изменению структуры городского общества в сторону расслоения и дифференциации в зависимости от уровня торгово-промышленного состояния. Влияние этого процесса на повседневность горожан было всеобъемлющим, что повлекло за собой необходимость качественно нового и эффективного законодательного механизма

управления. Городовое положение 1870 г. с целым комплексом цензов и ограничений, отсекающих от участия в выборах неимущие и малоимущие слои, было призвано сформировать органы самоуправления из местных лиц, заинтересованных в ведении грамотного общегородского хозяйства и усилении своего влияния [1].

### **Материалы и методы**

Теоретические и методологические основы исследования связаны с теорией общественного быта. В основу исследования заложены принципы исторического познания: историзм, комплексность, объективность и научная достоверность. Системный подход позволяет рассматривать исторический дискурс как единый комплекс, определяя реальность как сочетание взаимосвязанных и взаимодействующих объектов. Сложность изучаемого объекта, не позволяющая провести исследование в рамках только исторической науки, обуславливает использование междисциплинарного подхода, наработок в области социологии, политологии, демографии, культурологии и других дисциплин.

Исследование опирается на критический анализ широкого круга источников, имеющих специфические характеристики. Метод периодизации используется для выявления изменений объекта во времени, при установлении условий и моментов его трансформации. При обработке количественных данных потребовалось привлечь статистические методы (группировку, составление статистических таблиц, вычисление средних значений, показателей вариации и т.д.).

### **Обсуждение**

Ряд исследователей проблемы полагает, что «взаимоотношение между губернаторами и руководителями городского самоуправления строилось по схеме учитель-ученик» в плоскости ограниченных субъект-объектных отношений [2]. Сибирские ученые-урбанисты К.В. Лен и А.Б. Храмов придерживаются мнения, что в большинстве случаев вмешательство губернских учреждений в местные дела было оправдано на фоне аморфного состояния городских представительств и определялось патернализмом к муниципальным образованиям. Несмотря на попытки губернаторов ограничить деятельность городского самоуправления, оно не превратилось в их «подсобный орган» и «придаток центрального аппарата на местах». Начальники губернии были заинтересованы в развитии региона, принимали меры к улучшению жизни уездных центров, другой вопрос – какие методы они при этом использовали, как складывались их отношения с городскими властями [3–4].

Еще одна группа сибирских городоведов, отмечая характер отношений между властью и муниципальными органами, говорит о значительном влиянии в этом процессе такой специфической черты городского самоуправления в Сибири, как «неравноправное представительство в рассматриваемых органах членов административных и общественных учреждений из-за отсутствия в регионе земства». Это обстоятельство ставит перед научным сообществом вопрос о разработке правовых вопросов деятельности органов местного самоуправления и, в частности, городского в последней трети XIX – начале XX вв. [5].

### **Результаты**

К концу XIX в. в Тобольской губернии проживало более 1,4 млн чел., из которых только 87 тыс. (6,1 %) – в 10 городах края. Перед началом Первой мировой войны в губернии насчитывалось уже свыше 2,1 млн жителей, из которых на города приходилось порядка 143 тыс. чел. (6,8 %) [6–7]. Процессы урбанизации способствовали росту городов, население которых росло как за счет миграций (переселенцы из Европейской России и приток сельских жителей), так и благодаря естественному приросту. Так, согласно Первой всероссийской переписи 1897 г., на рубеже веков выходцы из сельской местности составляли почти половину (свыше 47 %) числа горожан [8–10]. Обратный переезд из тобольского города в сельскую местность не был массовым и демографического значения не имел. Несмотря на подавляющее превосходство селян, темпы роста городского населения стали значительно быстрее – за 17 лет оно возросло в 2,5 раза против двукратного увеличения сельского. С 1897 по 1914 гг. удельный вес горожан неуклонно повышался, но оставался небольшим (от 6,1 до 6,8 %). В сословной структуре, согласно переписным листам 1897 г., в городах Тобольской губернии преобладали крестьяне (47,3 %) и мещане (39,8 %),

к дворянам и чиновникам себя относили 5,9 %, к почетным гражданам и купцам – 1,9 %, на остальные категории населения приходилось 5,1 % [11–14].

Переходя к освещению вопроса взаимодействия структур, необходимо отметить, что основная цель городской реформы 1892 г. заключалась в усилении именно административной власти на локальном уровне. В свете проводившейся реакционной, по сравнению с линией родителя, политики Александр III решил значительно урезать полномочия и самостоятельность городов в решении вопросов и ведении хозяйственных дел. Ранее, по законодательству 1870 г., порядок взаимоотношений муниципалитетов и государственных ведомств предусматривал обязательное содействие правительственных и сословных учреждений в деле исполнения законных требований общественного управления [15]. В новом положении такая норма отсутствовала, городские думы и управы ставились под жесткий контроль региональной администрации. Рассмотрение спорных вопросов и жалоб на незаконность теперь происходило в новообразованном Губернском по городским делам присутствии, практически целиком (за исключением головы) состоявшем из представителей губернской власти [16–17].

Тобольские губернаторы воспользовались возможностью и усилили надзор за деятельностью городских управ и дум. Это немедленно сказалось на ходе и итогах местных выборов. Участились случаи неутверждения выборных должностных лиц самоуправлений (глав, членов управ и др.): первостепенное внимание губернская администрация уделяла доносам сотрудников своих ведомств на местах и проверке политической благонадежности кандидатов. Почти все важные постановления дум проходили процедуру утверждения у губернатора или министра внутренних дел. Глава губернии мог отменить любое решение, если считал, что оно выходило из сферы полномочий гласных, не соответствовало общей государственной пользе или нарушало интересы жителей. Такая размытая формулировка приводила к постоянному вмешательству губернатора в дела городских самоуправлений с требованием немедленного и беспрекословного выполнения своих распоряжений. Расширение компетенции в отношении городов сопровождалось усилением их произвола и снижением в целом управляемости из центра. Имея общий объект управления, нечетко разделенные прерогативы на местном уровне, возможность напрямую апеллировать к императору, губернаторы и головы с трудом находили возможности для координации действий [18].

Недовольные чрезмерной опекой правительства, депутаты пытались добиться большей свободы деятельности. В начале XX в., ссылаясь на нараставшее недовольство и появление новых общероссийских нормативных актов, думцы выступали за новую реформу местного самоуправления на конституционно-демократических принципах, введение общего, равного, прямого и тайного голосования и др. Другими факторами, влияющими наряду с нормами законодательства на характер отношений губернского правительства и городского общественного управления, являлись реальные дела, личные и деловые качества занимавших руководящие посты лиц. Их предпочтения, способности улаживать острые вопросы и примирять стороны, постановка цели и видение задач дальнейшего развития играли немаловажную, а подчас и ведущую роль в эффективности рассматриваемого процесса. Например, репрессивная политика губернатора Д.Ф. фон Гагмана, в 1908–1909 гг. проводившего обыски во многих домах местной интеллигенции, массово санкционируя аресты, вызвала ярко негативную реакцию со стороны многих членов общественных органов управления. С легкой руки представителей региональной либеральной прессы такая политика получила название «культура с черного крыльца» [19].

Несмотря на явное превосходство администрации в вопросах городской жизни, выборная власть активно пользовалась установленной положением 1892 г. самостоятельностью при решении хозяйственных дел, с чем губернатору приходилось считаться. Зачастую ему приходилось договариваться с думцами, искать компромисс, конфликты с местными властями не всегда решались в пользу начальника губернии. Например, в 1911 г. после продолжительного противостояния тобольский городской голова С.М. Трусов при поддержанном депутатами постановлении и вынесенном решении суда добился сноса столбов, которые самовольно, без разрешения города начал устанавливать глава региона Д.Ф. фон Гагман для электрического освещения занимаемого им губернаторского дома [20].

В 1892 г. была введена упрощенная форма управления для малых поселений. В Тобольском крае ее получила половина городов (Березов, Сургут, Туринск, Тюкалинск, Ялуторовск). Центральное правительство полагало, что такое самоуправление будет ближе к малочисленному населению и сможет теснее взаимодействовать с ним, но просчиталось, нововведение оказалось неэффективным. Во многом это объяснялось значительным цензовым ограничением на выборах, острой нехваткой квалифицированных кадров, узостью полномочий, жестким контролем губернской администрации и финансовой беспомощностью. Усиленный торгово-экономическими причинами, упадок малых городов региона привел к тому, что жители небольших поселений в поисках лучших условий жизни переезжали в более крупные города Тобольской и соседних губерний.

К началу XX в. количество конфликтных ситуаций власти и самоуправления в Тобольской губернии значительно возросло. Тем не менее так же часто периоды конфронтации сменялись конструктивным сотрудничеством. Темпы роста городов вызвали потребность в усилении надзора полиции. Органы общественного управления и полицейские структуры входили в систему Министерства внутренних дел по разным департаментам. Их местные взаимоотношения на практике складывались неоднозначно, зачастую конфликтно, особенно в первые годы совместного существования. Разработчики законодательства четко прописали, а затем внедрили права и обязанности учреждений полиции во все сферы жизни населения, но, дав им широкие полномочия, не установили пределов власти. Пользуясь этим, полицейские чины вторгались в компетенцию органов городского управления. Отсутствие комплексного устава полиции, расплывчатость и большой спектр задач неизменно приводили к массовым злоупотреблениям и произволу администрации, препятствующим надлежащему выполнению органами внутренних дел своей основной миссии – охраны общественного порядка.

В Тобольской губернии отношения местного населения и полиции складывались сложно. Негативную реакцию у городского общества вызывали остававшиеся во многих случаях безнаказанными грубые правонарушения самих стражей порядка, в первую очередь призванных соблюдать закон. Довольно значительное число полицейских заслужили дурную репутацию, скрывая проступки, нарушения, взяточничество, откровенное вымогательство и шантаж, осуществляя «прикрытие» нерадивых граждан за определенное вознаграждение и др. Это ставило сотрудников полиции в один ряд с противостоящими уголовными элементами и преступным миром, не могло способствовать установлению доверительных отношений с гражданами, не видевшими в них своих реальных защитников. Правительство отмечало напряженный и конфликтный характер взаимоотношений органов самоуправления и городского общества с представителями полиции, но менять их не торопилось. Ускорить осуществление дальнейших действий в этом направлении позволила Первая русская революция 1905–1907 гг., в ходе которой в Европейской России и отчасти в Сибири происходили открытые столкновения горожан с полицейскими, вызванные накопившимися обидами с обеих сторон, подстегнутые общим накаленным напряжением, когда люди были доведены до отчаяния существовавшими порядками. Только после подавления революции в местах основных действий (центральные регионы) и умирения «актов неповиновения» в губернии центральная власть решила ввести меры для урегулирования отношений общественных органов и полиции, одновременно усилив состав последней.

### **Выводы**

К концу XIX – началу XX вв., по мере образования и деятельности дум и управ, сложился как определенный официальный протокол, так и практически-бытовой неформальный регламент их взаимодействия с государственными ведомствами. В условиях контроля со стороны региональной администрации и строго ограниченного круга полномочий общественное городское самоуправление было призвано наладить действенный аппарат на низовой ступени иерархической лестницы правительственной структуры.

С течением времени, в период слияния банковского сектора с крупным монополистическим капиталом, закономерным явлением стало доминирование в органах городского общественного управления губерний Европейской России финансового

и торгово-промышленного сектора, стремящегося через рычаги общественных органов и при поддержке юридически закрепленных норм регулировать вопросы городской жизни в нужном для себя русле. В отдаленной от центра Тобольской губернии этот процесс принципиально не отличался от общероссийской тенденции формирования представительных учреждений, но с учетом традиционно сложившихся особенностей жизни горожан имел ряд отличительных черт. К таковым следует отнести основные факторы, влияющие на характер общественно-властных управленческих отношений: неравномерное сословное представительство и отсутствие земства, жесткий административный надзор, сложные взаимоотношения с органами правопорядка, размытые прерогативы чиновников губернии и руководителей городов в случае возникновения спорных вопросов, стремление депутатов к большей самостоятельности в решении дел, недемократическое городское законодательство и избирательное право, личные качества членов самоуправления и высших правительственных чиновников губернии, провал введения упрощенной формы самоуправления в малых поселениях края.

Либеральные реформы 1860–1870-х гг., несмотря на их значительное ограничение и сворачивание при Александре III, способствовали утверждению капиталистических отношений, предопределив дальнейшее развитие страны. В целом царское правительство безуспешно стремилось разрешить проблемы с организацией новой системы местного самоуправления переустройством деятельности органов полиции, а также урегулировать взаимоотношения между городским управлением и административной властью [21].

**Примечания:**

1. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. 45. СПб., 1874. Ст. 48 498. С. 821–839.
2. Король Ж.В. Отношения градоначальников Западной Сибири с губернаторами в пореформенный период // Словцовские чтения-2004: материалы XVI региональной научно-практической краеведческой конференции. Ч. 1. Тюмень, 2004. С. 17.
3. Лен К.В. Подготовка и проведение Городской реформы 1870 г. в Западной Сибири (на материалах Томской губернии): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Барнаул, 2000. С. 17.
4. Храмцов А.Б. Власть и общество в городах Тобольской губернии конца XIX – начала XX века. Тюмень, 2010. С. 210.
5. Шиловский М.В. Итоги и перспективы изучения городского самоуправления Сибири второй половины XIX – начала XX вв. на рубеже XX и XXI вв. // Местное самоуправление в истории Сибири XIX–XX вв.: сборник материалов региональной научной конференции «Проблемы самоуправления в истории Сибири XIX–XX вв.». Новосибирск, 2004. С. 9.
6. Горюшкин Л.М., Пронин В.И. Население Сибири накануне Октябрьской социалистической революции // Историческая демография Сибири. Новосибирск, 1992. С. 94.
7. Первая Всеобщая перепись населения Российской империи 1897 г. Т. 79. СПб., 1904–1905.
8. Первая Всеобщая перепись населения Российской империи 1897 г. ... Т. 79. С. 2.
9. Первая Всеобщая перепись населения Российской империи 1897 г. Т. 78. СПб., 1904–1905. С. 2.
10. Первая Всеобщая перепись населения Российской империи 1897 г. Т. 81. СПб., 1904–1905. С. 2.
11. Первая Всеобщая перепись населения Российской империи 1897 г. ... Т. 79. С. 28–29.
12. Первая Всеобщая перепись населения Российской империи 1897 г. ... Т. 78. С. 46–47.
13. Первая Всеобщая перепись населения Российской империи 1897 г. ... Т. 81. С. 40–41.
14. Пронин В.И. Городское и сельское население Сибири в конце XIX – начале XX вв. // Город и деревня Сибири в досоветский период. Новосибирск, 1984. С. 96–97.
15. Полное собрание законов Российской империи... Собр. 2. Т. 45. Ст. 48 498. С. 823.
16. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. Т. 12. СПб., 1895. Ст. 8708.

17. Статистический ежегодник России 1913 г. СПб., 1914.
18. Храмов А.Б. Власть и общество в городах Тобольской губернии конца XIX – начала XX века... С. 207–209.
19. Сибирские вопросы. 1909. № 7. С. 41.
20. Сибирские вопросы. 1911. № 5–6. С. 63–64.
21. Храмов А.Б. Власть и общество в городах Тобольской губернии конца XIX – начала XX века... С. 211.

**References:**

1. Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii. Sobr. 2. T. 45. SPb., 1874. St. 48 498. S. 821–839.
2. Korol' Zh.V. Otnosheniya gradonachal'nikov Zapadnoy Sibiri s gubernatorami v poreformenny period // Slovtsovskie chteniya-2004: materialy 16 regional'noy nauchno-prakticheskoy kraevedcheskoy konferentsii. Ch. 1. Tyumen', 2004. S. 17.
3. Len K.V. Podgotovka i provedenie Gorodskoy reformy 1870 g. v Zapadnoy Sibiri (na materialakh Tomskoy gubernii): avtoref. dis. ... kand. ist. nauk. Barnaul, 2000. S. 17.
4. Khramtsov A.B. Vlast' i obschestvo v gorodakh Tobol'skoy gubernii kontsa 19 – nachala 20 veka. Tyumen', 2010. S. 210.
5. Shilovskiy M.V. Itogi i perspektivy izucheniya gorodskogo samoupravleniya Sibiri vtoroy poloviny 19 – nachala 20 vv. na rubezhe 20 i 21 vv. // Mestnoe samoupravlenie v istorii Sibiri 19–20 vv.: sbornik materialov regional'noy nauchnoy konferentsii "Problemy samoupravleniya v istorii Sibiri 19–20 vv.". Novosibirsk, 2004. S. 9.
6. Goryushkin L.M., Pronin V.I. Naselenie Sibiri nakanune Oktyabr'skoy sotsialisticheskoy revolyutsii // Istoricheskaya demografiya Sibiri. Novosibirsk, 1992. S. 94.
7. Pervaya Vseobshchaya perepis' naseleniya Rossiyskoy imperii 1897 g. T. 79. SPb., 1904–1905.
8. Pervaya Vseobshchaya perepis' naseleniya Rossiyskoy imperii 1897 g. ... T. 79. S. 2.
9. Pervaya Vseobshchaya perepis' naseleniya Rossiyskoy imperii 1897 g. T. 78. SPb., 1904–1905. S. 2.
10. Pervaya Vseobshchaya perepis' naseleniya Rossiyskoy imperii 1897 g. T. 81. SPb., 1904–1905. S. 2.
11. Pervaya Vseobshchaya perepis' naseleniya Rossiyskoy imperii 1897 g. ... T. 79. S. 28–29.
12. Pervaya Vseobshchaya perepis' naseleniya Rossiyskoy imperii 1897 g. ... T. 78. S. 46–47.
13. Pervaya Vseobshchaya perepis' naseleniya Rossiyskoy imperii 1897 g. ... T. 81. S. 40–41.
14. Pronin V.I. Gorodskoe i sel'skoe naselenie Sibiri v kontse 19 – nachale 20 vv. // Gorod i derevnya Sibiri v dosovetskiy period. Novosibirsk, 1984. S. 96–97.
15. Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii... Sobr. 2. T. 45. St. 48 498. S. 823.
16. Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii. Sobr. 3. T. 12. SPb., 1895. St. 8708.
17. Statisticheskiy ezhegodnik Rossii 1913 g. SPb., 1914.
18. Khramtsov A.B. Vlast' i obschestvo v gorodakh Tobol'skoy gubernii kontsa 19 – nachala XX veka... S. 207–209.
19. Sibirskie voprosy. 1909. № 7. S. 41.
20. Sibirskie voprosy. 1911. № 5–6. S. 63–64.
21. Khramtsov A.B. Vlast' i obschestvo v gorodakh Tobol'skoy gubernii kontsa 19 – nachala 20 veka... S. 211.

УДК 332.021.8 (571.12)

**Взаимоотношения органов самоуправления и административной власти  
в городах Тобольской губернии в конце XIX – начале XX вв.**

Игорь Сергеевич Томилов

Тобольская комплексная научная станция  
Уральского отделения Российской  
академии наук, Российская Федерация  
626152, Тюменская область, Тобольск  
улица имени академика Ю. Осипова, 15  
E-mail: igor.tomilov.85@mail.ru

**Аннотация.** Региональное и муниципальное управления в силу своего положения имеют между собой прочную связь. Ее вертикально-иерархическое выражение обусловлено вхождением муниципального образования в сложную систему, в которой направляющей стороной является региональная власть. Зачастую два уровня организации управления обладают разными интересами, совпадающими, пересекающимися или противоречащими друг другу в зависимости от сложившейся ситуации.

Во второй половине XIX в. система управления Российской империи претерпела изменения, в значительной степени коснувшиеся вопросов местных государственных и муниципальных органов власти. Проведенные земская, а следом – городская реформы привели к весомой трансформации повседневной жизни населения страны, формированию нового типа носителя политической культуры – избирателя. Эволюция аппарата локального управления происходила в период грандиозной ломки старых институтов функционирования всех сфер жизнедеятельности государства, коренную перестройку которого правительство осуществлять не планировало. Поэтому эти процессы не могли быть стабильными и долговечными, постоянно нуждаясь в доработке и дальнейшем внедрении.

**Ключевые слова:** органы самоуправления, городская дума, город, Тобольская губерния, губернатор, администрация.