

## ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ БЮРОКРАТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ БЛАГОУСТРОЙСТВА ГОРОДОВ ЗАПАДНОЙ СИБИРИ В ПОРЕФОРМЕННЫЙ ПЕРИОД



**Ж.В. Король\***

В статье на основе архивных источников рассмотрена деятельность ключевых бюрократических институтов в сфере внешнего благоустройства городов Западной Сибири в пореформенный период во взаимосвязи и взаимодействии с муниципалитетами и «обывателями». Особое внимание обращено на ключевые вопросы в историографии темы. Автор приходит к выводу, что именно губернаторы и генерал-губернаторы были «точками бифуркации».

**Ключевые слова:** городская реформа; Западная Сибирь; пореформенный период; местное управление; благоустройство; бюрократия.

## ACTIVITY BUREAUCRATIC INSTITUTIONS OF LOCAL GOVERNANCE IN THE SECTORS OF CITIES OF WESTERN SIBERIA IN THE REFORM PERIOD

**Zh.V. Korol**

The article based on archival sources, examined the activities of key bureaucratic institutions in the field of external accomplishment cities of Western Siberia in the reform period in the relationship and cooperation with municipalities and «philistines». Particular attention is drawn to the key issues in the historiography of the topic. The author concludes that it is the governors and governors-general were «bifurcation points».

**Keywords:** urban reform; Western Siberia; the reform period; local control; landscaping; bureaucracy.

Введение Городовых Положений во второй половине XIX в. было направлено, прежде всего, на повышение эффективности работы. Неэффективность централизованно-бюрократического управления определяет Н.П. Матханова в качестве основного аргумента сторонников правительственных городских реформ [10, с. 69]. В результате значительная часть хозяйственных вопросов, решаемых бюрократическими институтами, была передана в ведение городского общественного управления. На местную коронную администрацию возлагалась функция осуществления помо-

щи местному населению, т.к. считалось, что муниципальные деятели не могут решать городские дела самостоятельно в связи с недостаточным уровнем образования и знания муниципального законодательства, а также в своей деятельности в органах общественного управления эти люди руководствуются исключительно личными интересами и выгодой.

В данной статье рассмотрены ключевые бюрократические институты: генерал-губернаторы, губернаторы, полиция в процессе осуществления мероприятий по внешнему благоустройству во

\* Король Жанна Владимировна, преподаватель кафедры «Безопасность жизнедеятельности» Сургутского государственного университета, кандидат исторических наук.  
E-mail: KorolZhanna@mail.ru

взаимосвязи и взаимодействии с муниципалитетами и «обывателями».

Губернаторам исследователи отводят «центральное место в системе провинциальной администрации» [6, с. 68]. Н.П. Матханова отмечает, что именно личность «хозяина губернии» во многом определяла и объем его реальных полномочий [9, с. 30]. Точность замечания исследователя подтверждает нормативная база, в соответствии с которой губернатор на всех этапах реализации общественного управления активно участвовал во всех делах учреждений городского общественно-го управления. Так, согласно статье 13. Городового Положения 1870г.: «Представление городским общественным управлением высшему Правительству сведений, заключений и ходатайств по предметам, касающимся местных польз и нужд города, делается через Губернатора, который о ходатайстве городской думы обязан представить высшему начальству, со своим заключением, не далее месячного срока» [16, с. 284].

Следует отметить, что в историографии содержатся достаточно противоречивые мнения учёных. Губернаторскую власть исследователи то возносят до уровня ключевого лица в государстве, отмечая политический характер должности, то низвергают до уровня обычного имперского чиновника, «слуги трона».

Для советского периода характерно отнесение губернаторов к категории обычных чиновников. Так, Ф.М. Рудинский констатировал, что «чиновник в России превратился в важную фигуру, отодвинув на второй план даже сословную знать. Бюрократия стремилась быть надежной опорой царскому трону, самодержавию. Особенно это проявилось в действиях глав местной администрации. Вся практика функционирования регионального управления шла в русле усиления власти генерал-губернаторов и губернаторов. Именно они оказывали постоянное влияние на местные органы различных ведомств» [18, с. 37]. В постсоветское время Л.Е. Лаптева определила, что «контроль и надзор за деятельностью губернаторов не был четко построен на принципах служебной субординации и оценке законности их решений. Они так и не стали полностью частью бюрократической системы министерства внутренних дел

и считали себя, прежде всего, ставленниками императора. Судебная ответственность губернаторов постепенно ограничивалась за счет расширения дисциплинарной ответственности по усмотрению императора» [7].

В работе М.М. Шуилова «Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х гг. XIX в.» отмечено, что «большая часть предписаний высшего правительства на местах не исполнялась и действительная жизнь шла врозь с ними, не имея ничего общего с жизнью официальной, по бумагам», а также «все зависит преимущественно от личности начальника губернии» [20, с. 28].

Таким образом, можно выделить в губернаторской и генерал-губернаторской власти личностный фактор, яркому проявлению которого способствовало содержание Городовых Положений. Так, в Положении 1892г. в статье, определявшей прерогативу губернатора, была сделана поправка по сравнению с 1870г., вместо нормы, предоставляющей губернатору право наблюдать за законностью действий органов городского общественного управления, ст. 11 нового Положения предписывала ему «следить за правильностью и законностью» этих действий [14, с. 68]. Очевидно, что эта формулировка существенно расширила сферу полномочий губернатора по отношению к городской думе.

Рассмотрим оценку деятельности органов городского самоуправления в сфере благоустройства в отчетах губернаторов и генерал-губернаторов.

Во «Всеподданнейшем отчете генерал-губернатора Западной Сибири за 1874г.» в разделе «Административные и судебные учреждения» отмечено, что реформа городского управления «введена в Западной Сибири в городах: Томск, Тобольск, Омск, Тюмени, Ишиме, Семипалатинске, Таре, Петропавловске и Акмолинске. Трехлетнее существование городского общественного управления, на новых началах, не обнаружило пока благоприятных результатов, как в отношении развития существенных начал самоуправления и всесословности, так и возвышения уровня торговли, промышленности и внешнего благоустройства городов, а равно и их финансового обеспечения. В течении почти векового своего существования,

городское управление привыкло находиться под непосредственной опекой администраций и сжилось с убеждением, что городское общество составляют одни лица торгового класса. Поэтому в действиях его до сего времени не выработалось ни самостоятельности, ни единодушия. Исключение в этом отношении составляет город Омск, где, не смотря на скудность городских средств и неразвитость промышленности и торговли, вследствие удачного выбора лиц городского управления заметно улучшение в благоустройстве города и судя по тому направлению, которое дано этому делу можно ожидать хороших результатов в будущем» [1, с. 13]. Через 2 года генерал-губернатор писал: «Городское общественное управление не отличается успешной деятельностью. С одной стороны, это происходит от неудачного выбора гласных, мало посещающих заседания дум и безучастно относящихся к своим общественным обязанностям; с другой стороны, городские средства вообще не велики для того, чтобы предпринимать капитальные улучшения в общественном благоустройстве» [2, с. 35].

Л.Е. Лаптева отмечает, что перегруженность губернаторов «текущими делами влекла за собой низкое качество аналитических отчетов, которые не давали точных представлений о ситуации в стране. Всеподданнейшие отчеты губернаторов императору должны были содержать общие предложения по дальнейшему развитию управления. Однако на практике они касались в основном мер по преодолению последствий уже случившихся событий. Серьезных прогнозов и предложений по модернизации местной власти, как правило, не делалось» [7].

В осуществлении деятельности губернаторов и генерал-губернаторов присутствовал ярко выраженный дуализм, т.к. одновременно должно быть осуществлено балансирование интересов как гражданского, так и военного населения. Наличие в регионе значительного количества ссыльных, заключенных, военных формировало особенности функционирования власти.

Помощником коронной администрации в изучаемый период выступала полиция. В соответствии со ст. 108: «Полиция о всех замеченных ею неисправностях по какой-либо от-

расли городского благоустройства, состоящей в ведении городского общественного управления (ст. 103, 114, 139, п. к и л), своевременно заявляет сему управлению» [16, с. 833].

Генерал-губернатор Западной Сибири Хрущёв в 1872г. в своем «всеподданнейшем отчете» сообщал о том, что «полиция, за невведением в этих губерниях мирового института и судебных следователей, так обременена работой, что не может быть исправной и при лучшем выборе чиновников, так как чиновников, соответствующих своему назначению, весьма мало, то становится неизменным неимоверное накопление и сопряженная с ним медленность делопроизводства» [17].

Во «Всеподданнейшем отчете генерал-губернатора Западной Сибири за 1874 г.» справедливо замечено, что «полиция до того обременена разными обязанностями в Великороссийских губерниях ей чуждыми» [1, с. 13]. Состояние дел закономерно, т.к. «полиция охватывала все сферы деятельности городского общества, незримо присутствовала при решении всевозможных вопросов, контролировала городскую жизнь (от содержания в чистоте дорог, тротуаров и дворов домохозяев, до выдачи разрешения на строительство домов и даже промышленных предприятий)» [13, с. 128].

Причина обширных полномочий полиции носила традиционный характер, т.к. «хотя уездный исправник никогда не был «хозяином уезда» - даже настолько, насколько губернатор был «хозяином губернии», - все же реально его власть до реформ была весьма значительна и обширна» [11, с. 45].

Полиция осуществляла наблюдение за соблюдением правил, установленных в обязательных положениях, штрафовала нарушителей. Кроме того, жители города сами сообщали в полицию на соседей, если не велась регулярная уборка и очистка прилегающей к частным владениям территории улицы. К.В. Лен отметил, что «опыт городских самоуправлений, на примере Томской губернии, показывает, что работа по охране правопорядка не может быть лишь уделом правоохранительных органов, а требует активной поддержки со стороны местной и центральной властей, и никогда не будет успешной без участия в ней общественности» [8, с. 156].

Существуют и случаи особой заботы со стороны полицейских о комфорте горожан. Так, например, в бийскую городскую думу от коллежского секретаря Клевакина поступило заявление следующего содержания: «Судьба меня забросила в здешний город, который во многом не устроен так, что чрез многое время только можно ожидать благоустройства города, то только в таком случае, если местные жители сами будут содействовать этому. Теперь же, не говоря о многом, нет даже общественного места, где бы летом в жаркое время, жители или по крайней мере молодое поколение могло бы прогуляться и отдохнуть под тенью деревьев. Устройство небольшой аллеи на берегу у реки Бии дало бы возможность в прохладе провести время» [19]. Городская дума, рассмотрела предложение Клевакина «на свой счет устроить на городской земле сад померным», а также определила «предоставить ему распорядиться указанным для этого городскую управою местом, но без отчуждения такового в частную собственность, о чем и объявить г. Клевакину» [19].

Принцип патернализма при осуществлении губернаторской власти разделяли многие современники изучаемой проблемы. Одной из форм принципа патернализма было инициирование ходатайств в качестве ставленника императора для реализации патерналистического руководства, заботы о местных обывателях со стороны правительства.

«Отцовскую» заботу губернаторов и генерал-губернатора испытывали на себе в основном только губернские центры: Томск и Тобольск, а также административный – Омск. Именно в делопроизводственной документации упомянутых выше городов содержится значительное количество предложений представителей коронной администрации по вопросам внешнего благоустройства.

В соответствии со ст. 67 Городового Положения губернаторы и генерал-губернатор вносили предложения и вопросы для обсуждения на заседаниях городских дум [15, с. 442]. Среди обсуждаемых проблем на первом месте стояли вопросы о санитарно-гигиенических условиях городской жизни, очистки городских площадей и берегов речки, сада, т.к. санитарная обстановка большей частью была определяющим фактором заболеваемости.

После осмотра территории города губернатор направлял свои замечания полицмейстеру или непосредственно в городскую управу. Обычно полицмейстер «вследствие настояния г. Губернатора» просил городскую управу «сделать распоряжение» [5].

Достаточно частыми были ситуации, когда полицейские сообщали губернатору о недоработках муниципалитетов. Особое внимание уделялось ремонту дорожных участков. 20 апреля за № 5492 Томский окружной исправник донес губернатору что дорожный участок «находится в неисправном состоянии представляющем опасность для проезжающих на протяжении более версты» [5].

Архивные документы содержат данные о том, что по вопросу очистки сада губернатор лично обращался к городскому голове. Так, МВД Томского губернатора 3 февраля 1893г. направило томскому городскому голове служебную записку с требованием «распорядиться об очистке от навоза или о принятии каких-либо других способов к обеззаражению оных, что должно быть сделано обязательно к весне текущаго года, и о последующем уведомить» [4].

Включение формулы «исполнить и о последующем уведомить» является свидетельством контроля исполнения любого управленческого решения, к которым губернатор был причастен.

Нередко обыватели обращались к губернатору с жалобой на муниципалитет или в содержании обращений к городской власти содержалась угроза просить губернатора, если вопрос не будет решен. Так, в томскую городскую думу в марте 1889г. поступило заявление от «прибрежных жителей озера» содержащее информацию о том, что «члены городской управы: а именно, и прочие его сослуживцы распорядились уже более трех лет делать второй наземный мост чрез озеро, который нам приносит сильный вред, во время разлива воды. Заваленное наземом озеро не дает ходу воде и льду, вода и лед бросается по переулкам на Миллионную улицу, так же и в заозерное предместье. А потому вынужденным находим покорнейше просить городскую думу сделать распоряжение прокопать означенный мост (образовавший плотину) и в середине сделать свободный проход льду и воде. А если такого удовлетворения не будет

своевременно сделано, то мы, ниже подписавшиеся жители будем просить о помощи Его Превосходительство господина начальника губернии» [3].

Таким образом, при взаимодействии высшей царской администрации с муниципалитетами Западной Сибири на первый план выступали личностные качества, т.е. индивидуальные особенности, включающие их деловые качества и свойства личности, не имеющие непосредственного отношения к выполняемой профессиональной деятельности. Художественная литература, неофициальная часть губернских ведомостей и т.п. наделяли термин бюрократия и ее представи-

телей всевозможными карикатурными чертами, в то время как на практике каждый, так называемый бюрократ, выполнял полезные для высмеявшего его общества полезные функции, был человеком со своими индивидуальными особенностями. Следует отметить, что именно губернаторы и генерал-губернаторы были «точками бифуркации», «в которых всегда существует несколько альтернативных путей развития» [12, с. 11], следовательно им принадлежало право выбрать «путь». В такой ситуации сложно переоценить значение их человеческих качеств и профессиональной компетенции.

### Литература

1. Всеподданнейший отчет генерал-губернатора Западной Сибири за 1874 год. – Тобольск.
2. Всеподданнейший отчет генерал-губернатора Западной Сибири за 1876 год. – Тобольск.
3. Государственный архив Томской области. – Ф. 233. – Оп.2. Д.1086.
4. Государственный архив Томской области. – Ф.233. – Оп.2. – Д.1685.
5. Государственный архив Томской области. – Ф.233. – Оп.2. – Д.246.
6. Дубенцов Б.Б., Куликов С.В. Социальная эволюция высшей царской бюрократии во второй пол. XIX- начале XX в. (итоги и перспективы изучения). // Проблемы социально-экономической и политической истории России XIX – XX вв. – СПб., 1999. – С.63-86.
7. Лаптева Л.Е. Местное управление в пореформенной России (1864 - 1905 гг.): Историко-правовое исследование: Автореф. дис. док. юрид. наук – М., 2002. – 50 с.
8. Лен К.В. Проблемы охраны общественного порядка в деятельности городских самоуправлений Томской губернии (70-90 гг. XIX в.) // История становления органов внутренних дел России: взгляд из XXI века: Межвузовский сборник научных статей. – Барнаул: Изд-во Барнаульского юрид. института МВД России, 2001. – С.144 – 157.
9. Матханова Н.П. Полномочия губернатора в XIX в.: закон и жизнь (к постановке проблемы) // Проблемы истории местного управления Сибири XVII-XX вв. Материалы научн. конф. – Новосибирск, 1997. – С.25 – 30.
10. Матханова Н.П. Обсуждение условий городской реформы в Сибири в начале 1860-х годов. // Местное самоуправление в истории Сибири XIX-XX веков. Сборник материалов региональной научной конференции. – Новосибирск, 2004. – С.64 – 69.
11. Матханова Н.П. Уездный исправник в системе местного управления Российской империи в середине XIX века // Проблемы истории местного управления Сибири конца XVI – начала XX веков. Материалы третьей региональной научной конференции. – Новосибирск, 1998. – С.44 – 48.
12. Меренкова Е.Ю. Организация, полномочия и деятельность городского самоуправления в Западной Сибири в конце XIX – начале XX вв.: Автореф. дис. канд. ист. наук. – Омск: ОмГУ, 2000. – 25 с.
13. Москвитин Ю.Н. Взаимоотношения полиции и местных органов самоуправления городов Алтайского округа в последней четверти XIX – начале XX вв. // История становления органов внутренних дел России: взгляд из XXI века: Межвузовский сборник научных статей. – Барнаул, 2001. – С.127 – 131.
14. Мыш М.И. Положение о земских учреждениях 12 июня 1890 года со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. 6-е изд., испр. и значительно доп. – СПб, 1914. – 671 с.

15. Высочайше утвержденное Городовое положение от 11 июня 1892 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XII. Отд-ние 1-е. - СПб. 1895. - Ст. 8708. - С. 433-440.
16. Именной указ, данный Правительствующему сенату. Высочайше утвержденное Городовое положение от 16/28 июня 1870г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. II. Т. XIV. Отд-ние 1-е. - СПб. 1874. - Ст. 48498. - С. 821-839.
17. Государственный исторический архив. – Ф.1284. – Оп.69. – Д. 382.
18. Рудинский Ф.М. Бюрократизм и проблемы его искоренения // Сов. государство и право. – 1984. - № 5. – С.33 – 41.
19. Центр хранения архивного фонда Алтайского края. – Ф. 175. – Оп. 1. – Д. 2.
20. Шумилов М.М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х - начале 80-х гг. XIX века / М. М. Шумилов, - М. Изд-во «Прометей». - 1991. - 218 с.