

**Ярома Ольга Владимировна**  
*кандидат исторических наук*  
*Пермский государственный аграрный университет*

**ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ  
ГОРОДСКИХ САМОУПРАВЛЕНИЙ ПЕРМСКОЙ ГУБЕРНИИ  
С ГЛАВАМИ ГУБЕРНСКОЙ АДМИНИСТРАЦИИ  
(1905 – февраль 1917 г.)**

В современном российском обществе вопросы взаимодействия государства и гражданского общества не теряют своей актуальности. От данного взаимодействия во многом зависят успешная внутренняя политика, решение вопросов благоустройства, экономического развития, образования, здравоохранения на общероссийском, региональном и местном уровнях, что в конечном счёте должно приводить к повышению качества жизни населения. Наибольшая возможность сотрудничества с государственной администрацией в вопросах улучшения городской жизни принадлежит органам местного самоуправления – неотъемлемого элемента гражданского общества. Определённый опыт в рассматриваемой сфере, к которому целесообразно было бы обратиться, был накоплен в дореволюционной российской истории. Наиболее интересным является период с 1905 по февраль 1917 г., отличающийся насыщенностью внутри- и внешнеполитическими событиями, в которые так или иначе были вовлечены органы местного самоуправления. Такой аспект, как взаимодействие городских дум и управ Пермской губернии в указанный период с губернской властью, не находился в фокусе внимания исследователей, а между тем исторический опыт, накопленный в условиях социальных потрясений, может быть чрезвычайно полезен.

Целью данного исследования является выявление механизмов взаимоотношения губернской администрации и органов городских самоуправлений на примере Пермской губернии, определение степени самостоятельности последних, выявление специфики рассматриваемого временного периода, уровня влияния субъективного фактора на принятие управленческих решений и их качественные результаты.

Городские думы занимали определённое место в структуре российского общества. В силу этого они не могли не контактировать с различными государственными и общественными институтами, также являющимися элементами данной структуры.

Городские выборные органы были инкорпорированы в общую систему государственного управленческого аппарата и в первую очередь являлись проводниками политики центральной и губернской власти. Но тенденция, выражающаяся в стремлении ослабить подконтрольность городского самоуправления губернским властям, усилилась после 1892 г. и особенно обострилась с 1905 г. после появления возможности реализации

политических свобод. Одним из признаков данной тенденции являлись случаи противостояния городских и губернских властей по самым различным вопросам городской жизни. На взаимоотношения муниципальных и губернских властей в том или ином случае накладывали отпечаток и особенности личности действующего губернатора и политические реалии времени.

На протяжении изучаемого периода в Пермской губернии сменилось пять губернаторов. До 8 ноября 1905 г. исправляющим обязанности губернатора являлся А.П. Наумов<sup>1</sup>. Взаимоотношения его с пермским городским обществом не сложились. Это объяснялось, во-первых, сожалением о предыдущем губернаторе Д.Г. Арсеньеве, который, имея полную возможность оказывать влияние на внутреннюю жизнь городского и земского самоуправления, не стеснял их законной свободы. Во-вторых, деятельность А.П. Наумова проходила в сложных условиях нарастающей революции.

Первое столкновение губернатора с интересами городского самоуправления в 1905 г. касалось учреждения в Перми при полицейском управлении адресного стола. Губернатор внёс соответствующее предложение в думу. Городская управа его поддержала. А.П. Наумов преследовал прежде всего цель облегчения работы полиции. Предложение губернатора не нашло поддержку у части гласных, считавших, что у города есть более неотложные нужды<sup>2</sup>.

При всех губернаторах городские общества ходатайствовали об уменьшении воинской квартирной повинности или о введении вознаграждения домовладельцев за постоя. А.П. Наумов был категорически против, на этот раз найдя поддержку в думе<sup>3</sup>.

В мае 1905 г. губернатор был вынужден пойти на крайне непопулярный шаг – вызвать из Казани казачью сотню для охраны общественного порядка. Городская дума ходатайствовала об отзывании казаков или размещении их на средства казны<sup>4</sup>. Никогда ранее противостояние между городскими властями и губернской администрацией не было таким острым. Споры о казачьей сотне продолжались и при следующем губернаторе<sup>5</sup>.

В декабре 1905 г. исправляющим должность пермского губернатора назначается А.В. Болотов<sup>6</sup>. Его жена являлась попечительницей Надеждинской общины сестёр милосердия Красного Креста. Она обратилась в Пермскую городскую думу с ходатайством о пособии на открытие родильного покоя. Дума выделила 2000 р. Это произошло не только из-за нежелания портить отношения с супругой губернатора, но и в силу стремления городских деятелей повысить уровень здравоохранения в губернии<sup>7</sup>.

А.В. Болотову пришлось разбираться в конфликте между городской управой и администрацией железной дороги, по распоряжению которой были убраны лестницы,

---

<sup>1</sup> Пермские губернаторы: традиции и современность. Пермь, 1997. С. 138–139.

<sup>2</sup> Пермские губернские ведомости. 1905. 5 марта. С. 2.

<sup>3</sup> Пермские губернские ведомости. 1905. 8 апреля. С. 2.

<sup>4</sup> Государственный архив Пермского края (далее – ГАПК). Ф. 35. Оп. 1. Д. 152. Л. 1–19.

<sup>5</sup> Там же. Л. 39 об.

<sup>6</sup> Пермские губернаторы: традиции и современность. С. 145.

<sup>7</sup> Пермские губернские ведомости. 1906. 16 июня. С. 3.

ведущие к купальне и пристани. Городская управа снова установила лестницу на том же месте. Арбитром в споре выступил губернатор, постановивший перенести лестницу<sup>8</sup>.

Ещё одна линия противостояния «городская дума – губернатор» касалась назначений и утверждений на различные посты в городских самоуправлениях. Так, на пост председательствующего в собрании городской думы Ирбита в начале осени 1906 г. А.В. Болотовым был назначен купец П.П. Кузнецов. Часть ирбитских гласных предприняла попытку организовать бойкот Кузнецова. На первом же заседании пятеро гласных покинули зал. Но думское большинство их не поддержало. Незадачливые инициаторы бойкота вернулись обратно<sup>9</sup>. По мере угасания революции уменьшалось и желание городских деятелей встать в оппозицию губернским властям.

А.В. Болотов активно вмешивался в решение вопроса о нормальном отдыхе служащих торговых и ремесленных заведений. Губернатор предложил немедленно составить и внести на утверждение проект обязательных постановлений об отдыхе приказчиков. Но готовые постановления он не утвердил. Их пришлось пересматривать в сторону увеличения часов торговли. В дальнейшем, чтобы не осложнять отношения с губернатором, на заседания дум больше не будут пускать руководителей общества приказчиков А.А. Анисимова и Н.П. Патлых, представителей революционного движения.

В приказном порядке губернатор велел снабдить городовых Перми новым оружием за счёт городских средств. На экстренном заседании думы против требования губернатора выступил ряд гласных. Но большинство решило подчиниться приказу<sup>10</sup>.

Шадринская уездная дума напрямую столкнулась с А.В. Болотовым по поводу судьбы врача городской больницы Кузнецова, уволенного за революционную деятельность летом 1907 г. После частного совещания городское общество Шадринска пыталось отстоять Кузнецова, обременённого большой семьёй. Губернатор в ходатайстве отказал<sup>11</sup>.

В 1907 г. Санкт-Петербургская Лига образования – организация, поставившая своей задачей объединение частной инициативы в деле просвещения, попыталась наладить контакт с провинциальным местным самоуправлением. Составленный ею проект школьного закона был разослан во все городские управы. А.В. Болотов немедленно отправил во все города губернии секретный циркуляр, категорически запрещающий обсуждать проект<sup>12</sup>. Но, несмотря на негативное отношение к просветительным обществам, именно по инициативе А.В. Болотова было вновь возбуждено ходатайство об открытии в Перми высшего учебного заведения<sup>13</sup>.

Тем не менее в целом взаимоотношения городского общества с А.В. Болотовым были лучшими, нежели с его предшественником. Пермское общество с сожалением восприняло решение Болотова уйти со службы по состоянию здоровья. 27 декабря 1909 г. из Перми на имя П.А. Столыпина за подписью городского головы П.А. Рябина и представителей

---

<sup>8</sup> Пермские губернские ведомости. 1906. 23 июня. С. 3

<sup>9</sup> Пермские губернские ведомости. 1906. 20 сентября. С. 3.

<sup>10</sup> Пермские губернские ведомости. 1907. 13 апреля. С. 3.

<sup>11</sup> Уральская жизнь. [Екатеринбург], 1907. 27 июня. С. 3.

<sup>12</sup> ГАПК. Ф. 88. Оп. 1. Д. 21. Л. 14–18.

<sup>13</sup> Журналы Пермской городской думы за 1909 г. Пермь, 1910. С. 423.

купечества была отправлена телеграмма об оставлении Болотова на губернаторском посту<sup>14</sup>. А.В. Болотов не прерывал отношений с жителями Пермской губернии после отставки. В Екатеринбурге появилась улица его имени.

Следующим губернатором стал В.А. Лопухин. В управление губернией он вступил 17 января 1910 г. Но вскоре после этого он отправился в отпуск на лечение. После лечения Лопухин остался в Петербурге до своего назначения губернатором в Новгород. Несмотря на небольшой срок губернаторства, у В.А. Лопухина сложились определённые отношения с обществом.

Проблема строительства казарм на городские средства досталась В.А. Лопухину от предыдущего губернатора. Дума Перми утверждала – средств у города нет, и требования губернатора будут выполнены, только если казна пришлёт пособие<sup>15</sup>.

Важное место в деятельности В.А. Лопухина занимали проблемы здравоохранения. Летом 1910 г. началась эпидемия холеры. С появлением первых больных Лопухин принял ряд неотложных мер. Были проведены проверки санитарного состояния городов. Муниципальные власти подключились к проведению противохолерных мероприятий<sup>16</sup>.

Уделял внимание В.А. Лопухин и борьбе с туберкулёзом. В Соймоновской долине (Екатеринбургский уезд) был благоприятный климат, способствующий излечению этой болезни, и губернатор озаботился устройством здесь станции для туберкулёзных больных с привлечением для этого сил всех городских самоуправлений, губернского и уездного земств<sup>17</sup>.

В вопросе охраны общественной нравственности Пермская дума и губернатор демонстрировали завидное единство взглядов. Гласные выступали за перенос домов терпимости подальше от центра города, за недопущение при ресторанах женских хоров, с чем В.А. Лопухин был полностью согласен<sup>18</sup>.

Действительный статский советник И.Ф. Кошко был назначен начальником Пермской губернии в 1911 г.<sup>19</sup> Между И.Ф. Кошко и пермским самоуправлением бывали разногласия. Например, губернатор не утвердил в должности торгового депутата В.И. Афанасьева, избранного думой<sup>20</sup>.

Для характеристики отношений И.Ф. Кошко с думами уездных городов показательны столкновения с Кунгурской думой. В 1913 г., за год до очередных выборов, кунгурские гласные попытались внедрить в практику их проведения избирательные записки. Губернатор не разрешил этого. В связи с финансовыми затруднениями дума Кунгура отказалась платить за публикацию в «Пермских ведомостях» постановлений и журналов уездной комиссии по выборам в Государственную Думу. Губернское присутствие приказало немедленно уплатить требуемую сумму и отменило полномочия, данные думой управе и состоящие в том, что в

---

<sup>14</sup> Пермские губернаторы: традиции и современность. С. 148.

<sup>15</sup> Журналы заседаний Пермской городской думы за 1910. Пермь, 1911. С. 2.

<sup>16</sup> Там же. С. 357.

<sup>17</sup> Пермские губернаторы: традиции и современность. С. 153.

<sup>18</sup> Журналы заседаний Пермской городской думы за 1910. С. 380.

<sup>19</sup> Пермские губернаторы: традиции и современность. С. 156–158.

<sup>20</sup> ГАПК. Ф. 512. Оп. 1. Д. 444. Л. 234.

некоторых случаях управа могла приводить в исполнение думские постановления, не выжидая установленного законом срока<sup>21</sup>.

В августе 1914 г. И.Ф. Кошко уехал на новое место службы<sup>22</sup>. Наиболее конструктивные взаимоотношения у И.Ф. Кошко сложились с екатеринбургским самоуправлением. Именно поэтому город устроил бывшему губернатору торжественные проводы. Городской голова А.Е. Обухов отправил телеграмму, выразившую общее настроение екатеринбургских думцев, сожалевших об отъезде губернатора, в которой, вспоминая его доброе отношение к екатеринбургскому обществу и самоуправлению, благодарил за советы и поддержку. Екатеринбургской думой было решено переименовать Северную улицу в честь И.Ф. Кошко. В здании думы был повешен портрет И.Ф. Кошко. Предполагалось назначение стипендии его имени в будущем Уральском горном институте<sup>23</sup>.

Последним дореволюционным губернатором в истории Пермской губернии стал М.А. Любич-Ярмолович-Лозина-Лозинский, назначенный на свой пост в августе 1914 г. В силу того, что губерния являлась наиболее промышленно развитой в Уральском регионе, включала в себя множество оборонных предприятий, пост Пермского губернатора приобретал особую важность в сложнейших условиях перехода на мобилизационную экономику. Вся полнота административной власти в губернском масштабе была сосредоточена в руках М.А. Лозина-Лозинского<sup>24</sup>.

Обострение продовольственной проблемы со второй половины 1915 г. потребовала немедленного решения со стороны как губернских властей, так и городского самоуправления. Губернатор утверждал цены на продукты первой необходимости, которые устанавливали городские власти, таксу для извозчиков<sup>25</sup>, поддержал решение о городской заготовке продуктов<sup>26</sup>.

В августе 1914 г. был создан Всероссийский союз городов (ВСГ) с целью упорядочения помощи раненым и беженцам. Он являлся одной из форм самоорганизации гражданского общества, которые нередко вызывали подозрительность официальных властей. Местные отделения ВСГ нередко вступали в конфликты с губернской администрацией. Екатеринбургский комитет Союза городов выделил городу 58800 рублей на покупку помещений для беженцев, но М.А. Лозина-Лозинский заставил городские власти вернуть деньги, в свою очередь выделив на те же цели 20 тысяч рублей. Однако на деньги ВСГ дома в Екатеринбурге были уже куплены, а губернатор выделил значительно меньшую сумму, отчего городские власти оказались в сложном положении<sup>27</sup>.

В это же время по инициативе пермских городских властей был создан Обывательский комитет под председательством городского головы П.А. Рябинина. Губернатор одобрил данную инициативу и подписал положение о комитете. В дальнейшем М.А. Лозина-

<sup>21</sup> Журналы Кунгурской городской думы за 1913 г. Кунгур, 1914. С. 392–395.

<sup>22</sup> Пермские губернаторы: традиции и современность. С. 160.

<sup>23</sup> Адрес-календарь и памятная книжка Пермской губернии за 1915 г. Хроника событий за 1914 г. Пермь, 1915. С. 82.

<sup>24</sup> Пермские губернаторы: традиции и современность. С. 162–164.

<sup>25</sup> Пермские губернские ведомости. Официальная часть. 1915. 19 декабря. С. 5.

<sup>26</sup> Пермские губернские ведомости. 1915. 31 декабря. С. 2.

<sup>27</sup> Государственный архив Свердловской области. Ф. 8. Оп. 1. Д. 1992. Л. 4-15.

Лозинский будет стремиться к повышению роли подобных комитетов в регулировании цен на продовольствие, предметы первой необходимости и жильё.

Губернатор принял участие в екатеринбургском совещании о поставках зерна из Сибири, состоявшемся 4 января 1916 г. Управление казённых железных дорог отказало в предоставлении вагонов для перевозки зерна, и совещание приняло решение об аренде вагонов у частных лиц и железных дорог с целью вывоза закупленного городскими властями хлеба. Благодаря совместным действиям администрации, земств, городских властей, общественных организаций удалось в основном обеспечить население минимумом необходимых продуктов и избежать беспорядков в губернии на почве нехватки продовольствия<sup>28</sup>.

Идея открытия в Перми университета у М.А. Лозина-Лозинского энтузиазма не вызывала. Губернатор даже обращался к министру просвещения П.Н. Игнатьеву с письмом, в котором утверждал о нехватке помещений, где можно разместить студентов и профессорско-преподавательский состав учебного заведения с достаточным в условиях военного времени комфортом. Не присутствовал губернатор и на открытии университета. Формально придраться было не к чему, – глава губернии уехал в очередной отпуск. Тем не менее 30 сентября он направил поздравительную телеграмму ректору университета. Однако телеграмма задержалась, и была получена в Перми лишь 3 октября, когда торжества завершились. Можно понять сдержанное отношение губернатора к открытию университета, которое создавало для него дополнительные проблемы: возникла масса студенчества, всегда отличавшегося оппозиционными настроениями, активно участвующего в общественной жизни, дополнительная почва для деятельности леворадикальных партий и организаций. Городская дума, наоборот, стремилась сделать всё для того, чтобы университет в Перми был.

Тем не менее на торжественной закладке здания Екатеринбургского горного института М.А. Лозина-Лозинский вместе с супругой присутствовал. Горный институт был давней мечтой городских властей, которые постоянно хлопотали об его открытии<sup>29</sup>. Участие в закладке здания института стало одним из последних публичных мероприятий губернатора. Взаимоотношения городских общественных самоуправлений с губернской администрацией завершились со сменой политического строя в России.

Особенности взаимоотношений органов городского самоуправления и губернских властей в Пермской губернии 1905 – начала 1917 г. в целом отражали общероссийскую специфику. Согласно законодательству Российской Империи, городское общественное управление не было прямо подчинено губернатору. Деятельность и полномочия городских дум и управ были чётко оговорены в нормативных документах того времени. Но возможность реально автономного принятия решений органами городского самоуправления являлась ничтожно малой. Губернаторы и губернские правления в принципе были обязаны постоянно вмешиваться в деятельность общественного управления. Любое постановление думы могло быть опротестовано губернатором, а его действие приостановлено им же. В результате губернская администрация страдала от излишней

---

<sup>28</sup> Пермские губернаторы: традиции и современность. С. 168–169.

<sup>29</sup> Адрес-календарь и памятная книжка Пермской губернии за 1917 г. Пермь, 1917. С. 4.

загруженности, а самоуправления, не имея возможности полноценной инициативы, теряли интерес к своей работе. Следовательно, в условиях реализации управленческих решений главную роль начал играть субъективный фактор. На качество управления оказывали непосредственное влияние уровень компетентности губернатора, его личный стиль руководства, особенности характера. В правовой системе пореформенной России не существовало общего документа, регламентирующего взаимодействие губернского и местного управлений, но способы данного взаимодействия можно обобщить следующим образом: связующим звеном в системе управления была правительственная администрация. Между правительственным и общественным элементами системы управления взаимодействие осуществлялось через губернатора или губернское правление. Контакты и прямое сотрудничество между различными институтами самоуправления (городскими думами и земствами, городскими думами разных городов) допускались в рамках прямо предписанных в законе процедур и в обязательном порядке должны были доводиться до сведения правительственной администрации.

С одной стороны, городские думы являлись проводниками государственной политики и должны были соответствующим образом взаимодействовать с губернской администрацией, что и происходило на самом деле. С другой стороны, думы в рассматриваемый период постоянно боролись за расширение своих полномочий и самостоятельности, вплоть до участия в политическом оздоровлении страны. На местном уровне данная тенденция нашла отражение в несогласии с рядом административных мероприятий, в выборах лиц, которые заведомо не будут утверждены, в бойкотах лиц, назначенных губернатором на различные должности. В немалой степени взаимоотношения дум и управ с администрацией зависели от личности губернатора и его политических взглядов.