

²¹ Там же. Ф. 821. Оп. 133. Д. 1090. Л. 173 об. 174; Д. 1089. Л. 2, 3 об., 8.

²² Там же. Д. 1090. Л. 61 об., 75–75 об., 50–50 об., 180 об. 181.

²³ Там же. Д. 1091. Л. 180; Ф. 1282. Оп. 2. Д. 1396. Л. 230 об.–231.

²⁴ Там же. Ф. 821. Оп. 133. Д. 1090. Л. 69 об., 73, 37 об., 44–44 об.

²⁵ Там же. Л. 63 об., 64 об.–65; оп. 133. Д. 1089. Л. 5 об.

²⁶ Там же. Ф. 821. Оп. 133. Д. 1090. Л. 67 об., 69, 78.

²⁷ Там же. Л. 53 об.; Ф. 1284. Оп. 190. Д. 107. Л. 66.

²⁸ Там же. Ф. 821. Оп. 133. Д. 1089. Л. 103; Д. 1090. Л. 164 об.–165 об.; Ф. 1405. Оп. 532. Д. 1301. Л. 7–7 об., 8; Объяснения Министерст-

ва внутренних дел по существу замечаний Генеральной консистории: Там же. Ф. 821. Оп. 133. Д. 1090. Л. 180–181 об.

²⁹ Там же. Ф. 1405. Оп. 532. Д. 1301. Л. 10 об.–11, 14–14 об., 38–40, 74; Ф. 821. Оп. 133. Д. 1089. Л. 149.

³⁰ Там же. Ф. 821. Оп. 133. Д. 1119. Л. 203.

³¹ Там же. Л. 23, 24 об., 131, 206а об.; Д. 1067. Л. 8–8 об., 62.

³² Там же. Д. 958. Л. 25.; Ф. 1022. Оп. 1. Д. 16. Л. 389.

³³ Там же. Ф. 821. Оп. 133. Д. 1091. Л. 16–17 об.; Ф. 1276. Оп. 11. Д. 1171. Л. 10 об.

³⁴ Там же. Ф. 821. Оп. 344. Д. 329. Л. 13, 30; Государственная дума: Указатель к стенографическим отчетам. Четвертый созыв. Сессия IV. 1915–1916 гг. Пг., 1916. С. 310.

В. А. Нардова

ПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ ПРОГРАММА ПРЕОБРАЗОВАНИЯ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ГОРОДСКАЯ ОБЩЕСТВЕННОСТЬ 1905–1907 гг.

К началу XX в. в числе важнейших реформ, давно ожидавших своего решения, оставалась реформа местного управления и самоуправления. Принятое в 1892 г. новое Городовое положение не сняло проблемы рациональной организации управления в городах, но в известной мере даже увеличило несоответствие между возросшей ролью органов самоуправления в жизни городов и правовой базой, регулирующей их деятельность. В конце 1904 г. активизировалось движение городских дум за созыв общероссийского городского съезда для обсуждения вопросов преобразования общественного управления. Надежды городской общественности на возможность скорого проведения реформы появились после обнародования 12 декабря 1904 г. высочайшего указа, в котором среди прочих декларированных обещаний говорилось о предоставлении земским и городским учреждениям «возможно широкого участия в заведовании различными сторонами местного благоустройства» и даровании необходимой для сего «в законных пределах самостоятельности» (пункт 2). Определение способов разработки намеченных преобразований было возложено на Комитет министров.¹ Пункт 2 именного высочайшего указа, касавшийся земского и городского самоуправления, рассматривался Комитетом министров 31 декабря 1904 г., 4 и 25 января 1905 г.²

Комитет министров пришел к выводу, что задача преобразования местного самоуправления не может быть решена силами одних центральных учреждений, «не вполне

осведомленных непосредственно о всех подробностях местной жизни».³ Рассматривалось два возможных варианта привлечения местных сил к разработке реформы: передача проектируемых мер на обсуждение в земские собрания и городские думы или разработка проекта в особых совещаниях с приглашением туда представителей общественных (земских и городских) учреждений. В пользу первого варианта высказались председатель Департамента гражданских и духовных дел Государственного совета и министр финансов. Они считали, что вопросы, подлежащие разрешению, при участии широкого круга лиц «получат наиболее полное и всестороннее освещение».⁴ Иной точки зрения придерживался министр внутренних дел. Он полагал, что разработка предначертаний п. 2 указа 12 декабря в особых совещаниях больше соответствует «условиям и особенностям настоящего времени». Хотя говорилось и о неподготовленности земских собраний и городских дум к составлению «столь сложных законоположений, как проекты новых Земского и Городового положений», политические мотивы имели главенствующее значение.

Подводя итог дискуссии, Комитет министров признал, что «при нормальном течении жизни предпочтительнее было бы остановиться на передаче дела в земские собрания и городские думы». Однако было высказано сомнение, что «при повсеместном умственном брожении» работа, возложенная на местные учреждения, не выйдет из «нормальных деловых пределов». А публичность заседаний «делает обстоятельство это особенно серьезным, угрожая дальнейшим разнесением смуты и возбуждения». Правда, Комитет министров не исключал возможности «нежелательных отклонений» и при обсуждении дела в совещаниях в Петербурге, но рассчитывал, что сравнительно небольшое число участников, принятие некоторых предупредительных мер и назначение государем авторитетного и опытного руководителя совещания приведут «к значительному умалению остроты положения».

Исходя из названных соображений, Комитет министров принял решение произвести «разработку вопроса о переустройстве местного самоуправления в Петербурге при участии лиц, избираемых земскими и городскими учреждениями». Для составления проектов Земского и Городового положений учреждались два Особых совещания, но под председательством одного лица, назначенного царем.⁵

При установлении плана занятий совещаний Комитет министров руководствовался задачей «упорядочения деятельности совещаний и хотя бы некоторого ограждения их от нежелательных и непроизводительных уклонений».⁶ По мнению Комитета министров, такой задаче в наибольшей мере отвечала организация работы на основе доставляемых Министерством внутренних дел материалов и их обсуждение в той последовательности и порядке, который будет определяться министром. Комитет рассчитывал, что при таком порядке «хотя бы до некоторой степени гарантирован будет деловой и производительный характер суждений». Приводились и политические соображения. «Наконец, и с политической точки зрения избираемый способ представляется, по-видимому, наиболее безопасным, ибо, хотя при нем не устраняется возможность нежелательных осложнений, но они, надо надеяться, не будут иметь острого характера».⁷ Право представительства от городов по решению Комитета министров было предоставлено городам (из числа тех, где действовало Городовое положение 1892 г.), численность которых по Всероссийской переписи 1897 г. превышала 50 тыс. человек. 5 мест отводилось городам с упрощенным общественным управлением (они составляли 39% от общего числа городов).⁸

1 февраля Особый журнал Комитета министров о порядке выполнения пункта 2 указа 12 декабря 1904 г. получил высочайшее утверждение.

Городские думы откликнулись сразу же после появления в газетах сообщений о решениях, принятых Комитетом министров по пункту 2 указа 12 декабря. По имеющимся сведениям, в Министерство внутренних дел и Комитет министров поступили ходатайства от 28 городов,⁹ не соответствовавших предельной норме, установленной Комитетом министров. Городские думы высказывали несогласие с принятым порядком представительства от городов и в каждом отдельном случае обосновывали целесообразность присутствия на совещании представителя от данного города. Думы находили неверным принятие в качестве единственного критерия для участия в совещании численность населения города и особенно возражали против указанной нормы — 50 тыс. жителей. Во многих ходатайствах отмечалось, что городские центры с населением более 50 тыс. человек составляют незначительную часть российских городов. Приводились данные Всероссийской переписи населения: свыше 50 тыс. человек в 1897 г. имели только 42 города (5.7%) из 752. Подавляющее большинство городов принадлежало к средним с населением от 20 до 30 тыс. жителей и даже мелким, имеющим менее 10 тыс. человек. Все эти города живут особой жизнью, не похожей на жизнь крупных городов, их интересы во многом диаметрально противоположны. Поэтому представительство крупных центров не сможет всесторонне и правильно отразить нужды городского населения Российской империи. Обращалось внимание на то, что представительство на совещаниях от различных регионов окажется крайне неравномерным. Так, в ходатайстве новгородской думы отмечалось, что весь Север России не будет иметь своих представителей: в Архангельске 21 тыс. жителей, в Вологде — 28 тыс., Петрозаводске — 13 тыс., Новгороде — 27 тыс., Пскове — 31 тыс. Тобольская городская дума писала, что лишеными представительства оказались все сибирские города, кроме Томска и Иркутска. Указывалось на специфику развития черноморских портовых городов, которые не смогут принять участия в совещаниях. В ряде случаев губернское начальство поддержало просьбу городских дум о разрешении послать на совещания своего представителя.

Наряду с ходатайством о более широком представительстве городов на совещаниях по подготовке реформы, от некоторых городских дум поступили материалы с предложениями о «желательных изменениях» в действующем Городовом положении. Предложения вырабатывались в комиссиях и затем обсуждались и принимались на заседаниях городских дум. С весны и до конца 1905 г. свои соображения о реформе в Министерство внутренних дел и Совет министров направили думы Одессы,¹⁰ Чернигова,¹¹ Симбирска,¹² Костромы,¹³ Ставрополя,¹⁴ Риги¹⁵ и других городов. Материалы, поступившие в правительственные инстанции (доклады думских комиссий, журналы заседаний, постановления и проч.), отражали позицию городских дум по основным направлениям преобразования городского самоуправления: компетенция («предметы ведомства») дум, городское представительство, пределы самостоятельности, организационное устройство, финансы и др.

Формулируя свои предложения о предметах ведомства городского самоуправления, думы опирались на указ 12 декабря 1904 г. Высочайшим указом, писала ставропольская городская дума, возведено «предоставление земским и городским учреждениям возможно широкого участия в заведовании различными сторонами благоустройства». Это может означать только одно — расширение компетенции общественного управления.

По мнению думы, «пределами компетенции местного самоуправления должны быть границы всей местной жизни». Дума считала, что «местному самоуправлению не только должно принадлежать ведение местного хозяйства в полном объеме..., но в его руках точно также должно сосредоточиться и все местное управление». Черниговская городская дума также полагала, что «городскому общественному управлению необходимо предоставить заведование делами о всех пользах и нуждах городского самоуправления». Важно подчеркнуть, что думы настаивали на своем праве заботиться не только о материальном благе, но и о духовных потребностях горожан. В своих постановлениях многие думы отмечали, что деятельность органов самоуправления в духовной сфере не должна ограничиваться лишь материальной поддержкой образовательных и просветительских учреждений, и ставили вопрос о сосредоточении в их руках всего учебно-воспитательного процесса. В числе предложений, касающихся компетенции дум, следует особо отметить их пожелание о создании муниципальной полиции, которой была бы передана часть функций государственной полиции.

В своих предложениях об изменении избирательного закона городские думы ссылались на то место указа 12 декабря, где говорилось о намерении призвать к деятельности в общественных учреждениях «представителей всех частей заинтересованного в местных делах населения». «Указ может быть толкуем, — говорится в докладе ставропольской думы «О преобразовании городского общественного управления», — только в том смысле, что все существовавшие до сих пор ограничения относительно права участия в местном самоуправлении будут уничтожены и все население без различия имущественного ценза, пола, сословия, религии будет пользоваться избирательным правом, как и правом быть избираемым на должности по местному самоуправлению».¹⁶ Те же принципы отстаивала черниговская дума: в выборах в гласные могут участвовать все граждански правоспособные жители города без различия пола, национальности, вероисповедания, достигшие 25 лет и постоянно проживавшие в городе не менее двух лет.¹⁷

Костромская городская дума считала, что пользоваться избирательным правом должны все плательщики налогов в казну. Для уплачивающих налог с недвижимости и торгово-промышленных предприятий срок оседлости устанавливался 1 год, для всех остальных — плательщиков налога с личного труда — 3 года.¹⁸

Первостепенное значение в думских постановлениях придавалось изменению законодательных норм, регулирующих характер отношений общественного управления с административной властью. «Действующее в настоящее время Городовое положение ограничивает самостоятельность городского самоуправления в столь многочисленных и разнообразных случаях..., что о какой-либо самостоятельности городских учреждений в настоящее время говорить совершенно не приходится», — отмечалось в докладе комиссии ставропольской думы. Общим требованием всех дум были пункты об ограничении прав губернатора по надзору исключительно контролем за законностью действий общественного управления, а также об упразднении права утверждения избранных должностных лиц администрацией.

Помимо названных разные городские думы выдвинули ряд дополнительных пожеланий и в их числе: 1) нераспространение на органы общественного управления права губернатора осуществлять контроль за определением на службу лиц по найму (Общ. губ. учр. Ст. 511) (одесская дума); 2) освобождение от губернаторской цензуры публикаций

думских материалов (отчетов, журналов заседаний и т. д.) (черниговская, одесская думы); 3) расширение прав по изданию «Обязательных постановлений» (ставропольская дума); 4) разрешение периодических съездов органов самоуправления и издания их общего печатного органа (черниговская и ставропольская думы); 5) подтверждение права участия представителей дум в трудах всех совещаний, разрабатывающих законопроекты о городском самоуправлении, и др.

Некоторыми думами было высказано мнение о значении общественного контроля. Костромская городская дума полагала, что широкое проявление самостоятельности в делах городского хозяйства может быть регулируемо «свободным общественным мнением при условии свободы слова, печати, общественных собраний и личности». Ставропольская дума считала необходимым практиковать регулярные отчеты гласных перед избирателями: «Только при таком положении вещей население получит возможность оказывать действительное влияние на ход городских дел и думы будут работать в интересах населения».

Во всех думских материалах было обращено внимание на состояние городских финансов и высказан ряд пожеланий с целью их упрочения: снятие предельности обложения, введение новых налогов, освобождение общественного управления от немунципальных расходов и др.

В числе поднятых думами проблем следует отметить предложение об отстранении городского головы от председательствования в думе и о предоставлении думами права выделения из уездного земства.

После указа 18 февраля 1905 г. проявления думами инициативы по представлению в правительственные инстанции (Министерство внутренних дел, Совет министров) соображений относительно преобразования городского самоуправления признавались не выходящими за рамки закона. В ответ на представление губернатором постановления курской думы начальник Главного управления по делам местного хозяйства С. Н. Гербель сообщил: «На основании... Положения Комитета министров о порядке выполнения п. 2 именного высочайшего указа 12 декабря 1904 г. министру внутренних дел предоставлено безотлагательно выработать и сообщить председателю Особых совещаний материалы по вопросу о пересмотре ныне действующего Городового и Земского положения для обсуждения оных в Совещаниях».

При разработке в Министерстве внутренних дел всех имеющихся по сему предмету материалов будут приняты во внимание и предложения Костромской думы о желательных изменениях в Городовом положении 1892 г.».¹⁹ Но в нашем распоряжении нет материалов, свидетельствующих о том, что Министерство внутренних дел в эти годы само обращалось в местные органы самоуправления с запросами.

Подготовительная деятельность по разработке земской и городской реформы началась весной 1905 г. Уже в марте 1905 г. был образован Комитет по собиранию и разработке материалов по пересмотру земского и городского положений под председательством С. Е. Крыжановского. Чтобы ускорить выполнение намеченной программы работ, комитету было выделено специальное финансирование.²⁰ Материалы, подготовленные комитетом, были использованы при выработке проекта главных направлений земской и городской реформы. В феврале 1907 г. в Совет министров поступило подписанное П. А. Столыпиным представление «Об установлении главных оснований преобразования земских и городских учреждений».²¹

Во вступительной части документа обосновывалась необходимость реформирования местного самоуправления одновременно и в органической связи с реформой местного управления. Было заявлено, что министерство представляет программу усовершенствования всех сторон действующих Положений о земских и городских учреждениях, но при этом оно отдает себе отчет в том, что в полном объеме программа подлежит лишь постепенному выполнению. Вместе с тем подчеркивалось, что «наиболее настоятельным» министр считает осуществление следующих частей своей программы:

- 1) упорядочение отношений органов самоуправления к правительственной власти;
- 2) расширение компетенции органов самоуправления;
- 3) преобразование действующей выборной системы на началах бессословности и предоставления участия в самоуправлении более широким слоям населения.

Проект программы состоял из 8 разделов. Раздел I «Отношение органов самоуправления к органам правительственным» начинался с исторического экскурса, обращения к реформам Александра II. Констатировалось, что в основу земской и городской реформ 1864 и 1870 гг. была положена ошибочная концепция, отрицающая государственное значение характера деятельности выборных хозяйственных учреждений. Это привело к дуализму в местном управлении и неизбежно породило антагонизм между органами самоуправления и правительственными. А поскольку последствия изначально принятой неверной установки не были преодолены при последующем проведении реформ (1890 и 1892), первостепенной задачей признавалось устранение существующей обособленности органов самоуправления от правительственных, установление надлежащей связи и взаимодействия между ними. Для ее реализации был намечен ряд мер. Важная роль отводилась изданию уставов по отдельным отраслям управления с точным указанием пределов власти как правительственных, так и земских, и городских учреждений.

Решить задачу включения органов самоуправления в систему государственного аппарата власти Министерство внутренних дел рассчитывало посредством проведения комплекса мер.

1. Первостепенное значение придавалось созданию в губернии и уезде смешанных коллегий (губернских и уездных советов) из правительственных должностных лиц и представителей от земств и городов. Поскольку такой проект уже получил обоснование в записке Министерства «Об установлении главных начал устройства местного управления», представленной в Совет министров в декабре 1906 г.,²² в данном документе он подробно не развивался.

2. Намечалось преобразование Совета по делам местного хозяйства, учрежденного по закону от 22 марта 1904 г. На Совет наряду с Главным управлением по делам местного хозяйства было возложено высшее руководство, согласование и направление деятельности местных учреждений по удовлетворению хозяйственных «польз и нужд» населения. В состав Общего присутствия Совета, помимо представителей ведомств, входили также назначенные правительством «местные деятели» (из числа предводителей и членов земских управ, городских голов, членов городских управ, земских и городских гласных). Общее присутствие Совета должно было собираться один раз в год для рассмотрения внесенных министром внутренних дел предложений об издании новых законов, инструкций, распоряжений и т. д., а также ходатайств земских, городских и других учреждений, по которым министр находил нужным получить заключение

Совета.²³ Правда, как было отмечено в представлении, «ввиду обстоятельств, обусловленных событиями нашей внутренней жизни», за последние годы общее присутствие Совета фактически ни разу не собиралось.

Министерством П. А. Столыпина проектировалось преобразование Совета «на началах видного участия в нем выборных от земства и городов» и существенное расширение его компетенции при сохранении совещательного характера учреждения. Имелось в виду, что на предварительное обсуждение Совета будут поступать как законопроекты, так и общие распорядительные меры в области земского и городского хозяйства. По мысли Столыпина, преобразованный таким образом Совет мог бы стать учреждением центрального управления, объединяющим деятельность органов правительственных и самоуправления.

3. Проектировалась реорганизация и Главного управления по делам местного хозяйства. Помимо надзора за органами самоуправления предполагалось присвоить ему совершенно новую функцию — «оказывать содействие» земствам и городам «инструкционной» деятельностью по всем отраслям хозяйства. Это предложение может рассматриваться как попытка в известной мере возместить отсутствие в центральном аппарате власти органа по управлению местным хозяйством.

4. Наконец, имелось в виду предоставить губернаторам и начальникам уездных управлений (создаваемых в соответствии с реформой местного управления) возможность присутствовать на заседаниях земских собраний и городских дум и входить там со своими предложениями. До сих пор сношение представителей власти с органами самоуправления ограничивалось «по общему правилу» письменной формой. «Между тем, — говорилось в представлении, — непосредственные личные объяснения ... несомненно должны способствовать более живому взаимодействию между органами правительства и самоуправления, облегчить понимание взаимных требований и вообще устранить нежелательность обострения отношений между названными органами». Отмечалось, что, кроме того, это облегчит исполнение надзора за общественными учреждениями.

5. Немаловажная роль в укреплении связи между органами самоуправления и государственными учреждениями возлагалась на программу «финансового воспитания» земствам и городам со стороны правительства. В частности, шла речь об учреждении правительственного земско-городского банка для выдачи долгосрочных ссуд.

В связи с намечаемым расширением компетенции органов самоуправления особо важное значение в глазах министерства приобретал вопрос о надзоре. «Главными основаниями» (раздел II) предусматривались существенные изменения действующих правил о надзоре. Некоторые из них, безусловно, могут рассматриваться как уступка городской и земской общественности. Так, упразднялось право администрации отклонять постановления земских собраний и городских дум не только в силу их «незаконности», но также и «нецелесообразности». Теперь отмене подлежали лишь те постановления, которые были «не согласны с законом или состоялись с нарушением круга ведомства, пределов власти и порядка действий общественного управления». Было объяснено, что правила о надзоре, введенные в 1880 и 1892 гг. с целью ограничения самостоятельности самоуправления, все равно не имели серьезного практического значения: в отношении городов за 14 лет было 32 случая такой отмены. Вносились изменения и в порядок утверждения постановлений земских собраний и городских дум: сокращались «предметы», по которым требовалось утверждение, устанавливался определенный срок для

их утверждения (или неутверждения). Из выборных должностных лиц земской и городской службы утверждению правительственной властью подлежали только городские головы и председатели земской управы. Органам общественного управления предоставлялась несколько бóльшая самостоятельность в созыве земских собраний и назначении думских заседаний, в печатании постановлений и в некоторых других делах.

Но основная цель модификации правил о надзоре заключалась в наделении администрации более широкими возможностями для осуществления контроля над органами общественного управления. Для этого проектировалось принятие ряда новых законодательных норм. Так, министр внутренних дел, губернатор, начальники уездных управлений получали право производить ревизию земских и городских учреждений, запрашивать сведения по подведомственным делам, входить в земские собрания и городские думы «с предложениями». Предполагалось распространить на все города существующее по Положению об общественном управлении Петербурга (1903) право администрации осуществлять «исполнительные меры» за счет общественного управления.

Намечалось узаконить и такие репрессивные меры, как роспуск земских собраний и городских дум, а также замена на определенный срок органов общественного управления правительственными. В тех случаях, когда деятельность органов самоуправления, по мнению администрации, не соответствовала возложенным на них обязанностям, министр внутренних дел с высочайшего соизволения мог распустить земские собрания и городские думы с тем, чтобы не позднее чем через 3 месяца назначить новые выборы гласных. Подчеркивалось, что такая норма аналогична правилу о роспуске Государственной думы и «носит характер обращения правительства к самому народу».

Более того, при определенных обстоятельствах (в случае бездеятельности земства или города, угрожающей народным бедствием; неудовлетворения потребностей населения в насущнейших мероприятиях по благоустройству и длительного расстройств земского или городского хозяйства и финансов) Совету министров с высочайшего соизволения предоставлялось право заменять земские и городские исполнительные органы правительственными на срок до 3 лет. При этом правительственные чиновники наделялись всеми правами, принадлежащими общественному управлению, включая повышенные налогов. Отмечалось, что названная мера, как и предыдущая, известна в российской административной практике. Но замена органов самоуправления правительственными чиновниками имела место главным образом по причинам политическим. В будущем такая мера может оказаться необходимой и в случаях хозяйственных беспорядков в земских и городских управлениях. Министерство внутренних дел полагало, что «испрошение» в каждом отдельном случае высочайших повелений «едва ли допустимо», проведение же такой меры каждый раз в законодательном порядке было бы делом чрезвычайно сложным и медленным. Поэтому оно считало целесообразным установить указанный порядок в самом законе. Большое место в представлении министерства было отведено вопросу о компетенции органов общественного управления (раздел III). Предусматривалось значительное расширение круга их деятельности, включая наделение органов самоуправления «понудительной» властью. Отсутствие у них таких прав действительно было одним из серьезнейших недостатков Городовых положений 1870 и 1892 гг. Необходимость для городских дум проводить свои постановления не непосредственно, а через полицейских чинов создавала серьезные трудности в их работе. Признавая это,

министерство посчитало целесообразным наделение органов самоуправления понудительной властью при точном определении пределов такой власти. Для реализации общественным управлением властных функций проектировалось создание особых исполнительных органов (раздел IV). Лица, входящие в состав такого рода исполнительных органов, должны были утверждаться правительственной властью.

Важное значение в преобразовательной программе Столыпина придавалось проблеме городского представительства (раздел VI).²⁴ Была поставлена задача расширения круга городских избирателей и выдвинуты конкретные предложения для ее решения. Предусматривалось снижение наполовину ценза по владению недвижимостью и на один разряд по платежу за производство торговли и промыслов. Кроме того, проектировалось предоставление избирательного права нанимателям квартир. (До сих пор эта категория горожан имела избирательные права только в Петербурге по закону 1903 г.). Размер квартирного ценза предполагалось приравнять к цензу с недвижимого имущества. Необходимость корректировки избирательного закона стала очевидна правительству почти сразу после принятия Городового положения 1892 г. комиссией А. Д. Оболенского (1898–1901). Намечалось распространить избирательные права на состоятельную часть квартирнанимателей. В проекте «Главных оснований» был сделан дополнительный шаг в этом направлении — предложено понижение ценза для прежних категорий избирателей. В новых политических условиях в стране Министерство внутренних дел было вынуждено учитывать требования либеральной общественности и самих дум о коренном изменении избирательного закона.

Министерством проектировался пересмотр правил об избирательных правах евреев. В городских поселениях черты оседлости евреи получали право участвовать в городских выборах, но число гласных из евреев не должно было превышать $\frac{1}{5}$ общего числа гласных. Кроме того, предполагалось восстановить действие правила Городового положения 1870 г., по которому лишь должность городского головы не могла быть занята евреем, а число членов управы из нехристиан не должно было превышать $\frac{1}{3}$ всего ее состава.

Проектом вводились некоторые ограничения пассивного избирательного права: для избрания в состав гласных требовалось быть грамотным, а для занятия выборных должностей устанавливался образовательный ценз в зависимости от административного статуса города.

Следует отметить также решение министерства о персональном разделении обязанностей по председательствованию в думе и управе. Соединение этих постов в руках городского головы являлось предметом острой критики со стороны общественности. Министерством были намечены некоторые меры по улучшению городских финансов, приняты во внимание ходатайства городских дум относительно возможности выделения городов из состава уездных земств.

Несмотря на отсутствие официальной информации, сам факт завершения Министерством внутренних дел работы над проектом преобразования городского самоуправления стал известен общественности 20 марта 1907 г. Уфимская городская дума приняла постановление ходатайствовать о сообщении ей «составленного правительством и вносимого на рассмотрение Государственной думы проекта Городового положения».²⁵ Недели раньше саратовская городская дума приняла решение возбудить ходатайство о передаче «законченного разработкой» проекта нового Городового положения на рассмотрение

городских дум губернских городов до его обсуждения в законодательных учреждениях. Было решено также обратиться к думам губернских городов с предложением возбудить аналогичные ходатайства.²⁶ Свое ходатайство саратовская дума мотивировала тем, что многолетняя практика городских дум во всех подробностях выяснила потребности городского общественного хозяйства и вместе с тем вскрыла все недостатки действующего Городового положения. Поэтому мнения городских дум по проекту нового Городового положения могли бы иметь весьма существенное значение для всестороннего освещения вопроса.

Получив отношение саратовского общественного управления (от 17 апреля), городские думы откликнулись незамедлительно. В течение апреля–мая постановления о возбуждении ходатайств приняли 20 дум губернских городов. Всего, по имеющимся в нашем распоряжении сведениям, в Министерство внутренних дел поступили ходатайства от 23 городских дум, в их числе и от столичной думы.²⁷ В большинстве ходатайств были повторены буквально доводы, приведенные саратовской думой.

В связи с проектом городской реформы весной–летом 1907 г. в Министерство внутренних дел поступили также ходатайства от некоторых сословных обществ и общественных организаций. Курское купеческое общество направило министру внутренних дел постановление в поддержку ходатайства городских дум о созыве съезда городских деятелей для рассмотрения министерского проекта Городового положения. Само купеческое общество выражало несогласие с предполагаемым расширением состава городского представительства за счет некоренного населения городов — нанимателей квартир.²⁸

В конце июня возбудил ходатайство Совет съездов представителей промышленности и торговли. В нем доказывалось, что отечественная промышленность и торговля должны занимать в делах местного (земского и городского) самоуправления положение, подобающее значению этих отраслей труда в общенациональном хозяйстве страны. Утверждалось, что действующее Городовое и особенно Земское положение не предоставляют промышленности и торговле справедливого представительства интересов. Совет съездов выражал «крайнюю озабоченность» тем, чтобы вновь вырабатываемые положения о местном самоуправлении были бы более справедливы, чем нынешние по отношению к отечественной промышленности и торговле. Совет съездов просил министра внутренних дел о содействии в том, чтобы: 1) Совету съездов представителей промышленности и торговли были предоставлены разработанные в министерстве материалы по реформе органов местного самоуправления и 2) чтобы представители Совета съездов были приглашены наравне с представителями земств и городов в те совещания при Министерстве внутренних дел, которые будут подготавливать законы об организации местного самоуправления. На документе резолюция министра внутренних дел: «Конечно, все готовые проекты надлежит предоставить в их распоряжение».²⁹

В поддержку думских ходатайств высказались многие руководители губернской администрации. Представляя ходатайство саратовской думы министру внутренних дел, губернатор написал: «Я со своей стороны полагал бы признать (ходатайство. — В. Н.) подлежащим удовлетворению». Калужский губернатор находил «целесообразным» передать проект нового Городового положения на рассмотрение городской думы. По мнению киевского, подольского и волынского генерал-губернатора, «предварительное обсуждение означенного проекта в собрании городской думы было бы желательным».

Ярославский губернатор считал весьма желательной «передачу вообще всех выработанных в Министерстве проектов по реформе местного самоуправления».

По решению Совета министров для предварительного обсуждения разработанной Министерством внутренних дел программы было созвано Особое межведомственное совещание под председательством начальника Главного управления по делам местного хозяйства С. Н. Гербеля.³⁰ После завершения его работы Совет министров был намерен рассмотреть те пункты программы, по которым не будет достигнуто соглашение на Совещании. Заседания Особого совещания проходили в марте–апреле 1907 г. (7 заседаний). На обсуждение были представлены тезисы проекта программы «Главные начала преобразования земских и городских общественных управлений».³¹ В целом проектируемая П. А. Столыпиным реформа была одобрена. Однако по ряду положений прийти к единогласному решению не удалось.

Остановимся на вопросах, вызвавших наиболее серьезные возражения.

По поводу пункта проекта о проведении ревизии органов самоуправления по инициативе центральной власти большинство членов Совещания высказалось за необходимость обеспечить «гарантию правильности» такой меры. Предлагалось в самом законе перечислить те случаи, когда ревизия может иметь место, а также ограничить инициативу министра предварительным постановлением Совета по делам местного хозяйства. Представители Министерства внутренних дел с высказанными рекомендациями не согласились.

Развернулась дискуссия по вопросу о предоставлении министру внутренних дел права роспуска с высочайшего соизволения земских собраний и городских дум. Представители от министерств юстиции, военного, народного просвещения, Главного управления землеустройства и земледелия и ведомства православного вероисповедания, «не возражая вообще против возможности применения такой репрессивной меры», находили нужным обусловить ее применение разрешением Правительствующего Сената как верховного охранителя закона и высшей инстанции административного суда. Кроме того, представители названных ведомств предложили в самом законе указать на те случаи, когда возможен роспуск общественных собраний. «Такая постановка дела, — записано в журнале Совещания от 19 марта 1907 г., — являлась бы тем более правильной, что проектируемая мера не может быть при современном положении вещей рассматриваема в качестве политической, а принятие ее допускается лишь в тех случаях, когда деятельность земских и городских учреждений совершенно не отвечает возложенным на них задачам».³² Представителем Министерства внутренних дел была повторена аргументация, содержащаяся в представлении П. А. Столыпина в Совет министров: указанная мера преследует не пресечение отдельных отступлений от законного порядка, но «имеет своей целью путем обращения правительства к местному населению изменить самый состав выборных органов самоуправления, деятельность коих шла вразрез с интересами местного населения или с общей государственной пользой». Он настаивал на том, что в законе нельзя предусмотреть все случаи применения подобной меры, без чего не может осуществляться и надзор Правительствующего Сената. При этом представитель Министерства внутренних дел признал возможным в самом законе указать, что применение такой меры будет осуществляться по предварительному обсуждению вопроса в Совете министров. При этом условия остальные члены Совещания (от министерств финансов, торговли и промышленности, путей сообщения, императорского двора и уделов, морского и от

государственного контроля) высказались за проектированный министерством порядок роспуска земских собраний и городских дум.³³

Острую дискуссию вызвало и предложение министерства о возможности замены исполнительных органов городского и земского самоуправления правительственными на срок до 3 лет с предоставлением последним всех прав общественного управления, в том числе и налогообложения. Представитель Министерства финансов А. Вишняков, к мнению которого присоединилось большинство членов Совещания, полагал, что уже при реализации права роспуска земских собраний и городских дум правительство окажется настолько вооруженным по отношению к земским и городским учреждениям, что «едва ли представляется надобность в принятии столь исключительной меры, какой является проектируемая замена органов самоуправления правительственными чиновниками». При этом он отметил, что более чем за 40-летний период функционирования местного самоуправления мера эта применялась не больше 3–4 раз и касалась исключительно исполнительных, а не распорядительных органов, причем назначаемые чиновники не обладали правом налогообложения. Вишняков и присоединившиеся к нему члены Совещания высказались за исключение данного пункта из «Главных начал». При этом были предложены некоторые изменения предыдущей статьи: возможность одновременно с распорядительным роспуск и исполнительного органа, а также увеличение срока для проведения выборов с 3 до 6 месяцев. Представитель Министерства внутренних дел настаивал на сохранении данной статьи, доказывая, что ее необходимость «достаточно подтверждается прежней практикой». Увеличение срока для проведения выборов, по его мнению, не решает дела, поскольку за полгода невозможно наладить расстроенное хозяйство. Но он посчитал возможным отказаться от предоставления чиновникам, сменившим выборных должностных лиц, права обложения налогами.

При обсуждении вопроса о распространении избирательного права на квартиронанимателей выдвинули возражения представители Министерства финансов и Государственного контроля. Не отрицая целесообразности предоставления избирательного права нанимателям квартир, они заявили, что передача части квартирного налога городам лишила бы государственное казначейство 3.2 млн р., или 59% от всей суммы квартирного налога. Они полагали, что предоставление этого налога в пользу городов должно быть поставлено в зависимость от установления подоходного налога, с введением которого государственный квартирный налог подлежит отмене.

Отстаивая свою позицию, представитель Министерства внутренних дел привел следующие аргументы: 1) без привлечения квартиронанимателей не была бы достигнута заявленная в указе 12 декабря 1904 г. цель реформы — «привлечение возможно широких слоев местного населения к городскому самоуправлению» и 2) допущение квартирохозяев к участию в городских выборах без взимания с них городского сбора в корне противоречило бы основным началам городского представительства.

Совещание, за исключением представителей Министерства финансов и Государственного контроля, пришло к выводу о необходимости, не дожидаясь введения подоходного налога, передать городам соответствующую часть квартирного налога.

Предложения Министерства внутренних дел, касающиеся участия евреев, проживающих в черте еврейской оседлости, в выборах, поддержала часть членов Совещания. Другая считала, что то или иное разрешение вопроса находится в связи с пересмотром всех действующих правил об евреях и могло бы последовать одновременно с его завершением.

В июле 1907 г. «Сводный журнал основных положений преобразования земских и городских учреждений, по которым не последовало соглашения между членами образованного при Министерстве внутренних дел межведомственного Совещания» был представлен в Совет министров.³⁴

Согласно принятому правительством порядку, законопроекты, касавшиеся местных хозяйственных интересов, должны были предварительно обсуждаться в Совете по делам местного хозяйства и только затем через Совет министров поступать в законодательные инстанции. Однако в этом случае Совет министров нашел нужным до передачи «Главных начал» в Совет по делам местного хозяйства согласовать все ведомственные разногласия, чтобы представители министерств могли там «вполне солидарно поддерживать перед присутствующими в Совете местными деятелями намеченные правительством мероприятия».

К рассмотрению «Сводного журнала» Совет министров приступил в декабре 1907 г. Практически во всех случаях возникших разногласий Совет министров поддержал предложения министра внутренних дел в их первоначальной редакции или с поправками, на которые министр согласился сам в ходе работы межведомственного Совещания. Были одобрены все статьи проекта, направленные на ужесточение надзора в отношении органов общественного управления. Совет министров исходил из того, что «предстоящее расширение компетенции земских и городских учреждений неминуемо должно повлечь за собой установление и более действенного за ними контроля».

Совет высказался за включение в «Основные положения» статьи о праве министра внутренних дел «по собственному почину» производить ревизию местных выборных учреждений и не нашел «достаточных оснований» для внесения в нее предложенных некоторыми ведомствами ограничительных постановлений.

Статью о праве роспуска земских собраний и городских дум Совет министров принял с теми исправлениями, с которыми согласился сам министр в ходе работы межведомственного Совещания. Предложения ряда членов Совещания о точном перечислении в законе случаев, допускающих применение такой чрезвычайной меры, а также о санкционировании ее Сенатом, были отклонены.

Совет министров игнорировал то обстоятельство, что все члены межведомственного совещания высказались за «совершенное исключение» из «Основных положений» статьи о замене исполнительных органов правительственными сроком на 3 года. Их мотивировка о том, что право роспуска на 6 месяцев земских собраний и дум при одновременном устранении исполнительных органов исключает надобность замены общественных учреждений правительственными, была признана несостоятельной. Произведенные выборы «при известном обострении настроения местного общества, — говорится в Особом журнале, — могут и не дать ожидаемых результатов». Совет министров разделял мнение министра внутренних дел о том, что практика предшествующего времени дает достаточные основания полагать, что и в будущем принятие предлагаемой меры окажется в некоторых случаях совершенно необходимым.

При рассмотрении разногласий по вопросу о предоставлении избирательных прав евреям, проживающим в черте еврейской оседлости, Совет министров нашел целесообразным оставить без изменения постановления, проектируемые Министерством внутренних дел.

Только в одном случае Совет министров безоговорочно поддержал мнение министра внутренних дел — по вопросу о передаче городам квартирного налога. Против этого,

как уже было сказано, на межведомственном Совещании возражали представители от Министерства финансов и Государственного контроля. На заседании Совета министров министр финансов В. Н. Коковцов в устном выступлении повторил данные о потере средств Государственным казначейством и вновь предложил отложить передачу квартирного налога до введения подоходного. При этом он отметил, что квартиронаниматели могут быть наделены избирательным правом и без перечисления квартирного налога в пользу городов. Совет министров согласился с В. Н. Коковцовым.

Согласно первой редакции положения Совета министров «Главные основания преобразования земских и городских учреждений», дополненные и исправленные по его заключению, должны были поступить на предварительное обсуждение Совета по делам местного хозяйства. С такой резолюцией не согласился начальник по делам местного хозяйства С. Н. Гербель. В окончательной редакции на обсуждение Совета по делам местного хозяйства передавались проекты Положений о земских и городских учреждениях, составленные по «Главным основаниям». Таким образом, от участия в обсуждении готовящегося проекта были отстранены не только городские думы, но и местные деятели, представленные в Совете по делам местного хозяйства. Разработка проекта министерством, как известно, затянулась на многие годы.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Об истории составления указа 12 декабря и роли Комитета министров в определении порядка его реализации см.: *Ганелин Р. Ш.* Российское самодержавие в 1905 г.: Реформы и революция. СПб., 1991. С. 27–51.

² Журналы Комитета министров по исполнению высочайшего указа 12 декабря 1904 г. СПб., 1905.

³ Там же. С. 34.

⁴ Там же. С. 57.

⁵ Там же. С. 57–60, 74–75.

⁶ Там же. С. 63.

⁷ Там же. С. 65.

⁸ Там же. С. 69–71.

⁹ РГИА. Ф. 1288. Оп. 5. 1905. Д. 18а.

¹⁰ Там же. Л. 186–189.

¹¹ Там же. Л. 2–14.

¹² Там же. Л. 221–224.

¹³ Там же. Л. 172, 177–179.

¹⁴ Там же. Л. 25–51, 132–161.

¹⁵ Там же. Д. 18б. Л. 158–170.

¹⁶ Там же. Д. 18а. Л. 139–141.

¹⁷ Там же. Л. 2–14.

¹⁸ Там же. Л. 177–179.

¹⁹ Там же. Л. 190.

²⁰ Там же. Оп. 2. 1905. Д. 15. Ч. 2.

²¹ Там же. Ф. 1276. Оп. 3. Д. 22. Л. 2–73.

²² Столыпинская реформа местного управления обстоятельно исследована в статье: *Дякин В. С.* Столыпин и дворянство: (Провал местной реформы) // Проблемы крестьянского землевладения и внутренней политики России. Л., 1972. С. 231–274.

²³ ПСЗ-III. Т. 24. № 24253.

²⁴ Проблема земского представительства (раздел V) в данной статье не рассматривается.

²⁵ РГИА. Ф. 1288. Оп. 5. 1907. Д. 54. Л. 2.

²⁶ Там же. Л. 1.

²⁷ Там же. Д. 54.

²⁸ Там же. Л. 36–37.

²⁹ Там же. Д. 18б. Л. 172–173.

³⁰ В межведомственном совещании участвовали представители от министерств: финансов, путей сообщения, императорского двора и уделов, торговли и промышленности, народного просвещения, юстиции, военного, от Государственного контроля, Главного управления земледелия и землеустройства, Святейшего Синода.

³¹ РГИА. Ф. 1276. Оп. 3. Д. 22. Л. 74–81.

³² Там же. Ф. 1288. Оп. 8. 1907. Д. 12. Л. 200–207.

³³ Там же.

³⁴ Там же. Ф. 1276. Оп. 3. Д. 22. Л. 85–107.