

Міністерство освіти і науки України
Кам'янець-Подільський національний університет імені Івана Огієнка
Історичний факультет
Кафедра археології, спеціальних історичних і правознавчих дисциплін

ДИПЛОМНА РОБОТА
магістра

з теми: **«ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ДУМИ ТА УРЯДУ РОСІЙСЬКОЇ
ІМПЕРІЇ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ»**

Виконала:
студентка групи Ist1-M22z
спеціальності
014 Середня освіта (Історія)
Довгошия Юлія Ігорівна

Керівник:
Баженов О.Л.,
кандидат історичних наук, доцент

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ІСТОРІОГРАФІЯ ТА ДЖЕРЕЛЬНА БАЗА ДОСЛІДЖЕННЯ.....	6
РОЗДІЛ 2. ЗАХОДИ УРЯДУ ТА ДЕРЖАВНОЇ ДУМИ У ГАЛУЗІ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В 1904-1912 РР.....	20
2.1. Урядова програма реформування міського самоврядування.....	20
2.2. Питання міського самоврядування у діяльності Державної Думи.....	30
РОЗДІЛ 3. ПІДГОТОВКА ТА ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ У 1912 – ЖОВТНІ 1917 РР.....	52
3.1. Проект реформи міського самоврядування IV Державної Думи.....	52
3.2. Реформа Тимчасового уряду в галузі міського самоврядування.....	67
ВИСНОВКИ.....	82
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ.....	86
ДОДАТКИ.....	98

ВСТУП

Історія місцевого самоврядування Російської імперії останнім часом опинилася у центрі дослідницької уваги. Інтерес до цієї проблеми не випадковий: з одного боку, у радянський період теми, пов'язані з дореволюційним місцевим самоврядуванням, були вкрай непопулярні через негативне ставлення влади до цього громадського інституту, і сучасні дослідники намагаються заповнити прогалину, що утворилася в науці. З іншого боку, цей інтерес має практичне підґрунтя, пов'язане з реформуванням апарату державного управління та системи, місцевого самоврядування на сучасному етапі. Особливої ваги набула історія міського самоврядування, який тривалий час перебував у тіні історії земства.

У сфері міського законодавства Російської імперії було прийнято два основні документи: Городове положення 1870 р., що вводило всестанове міське самоврядування та Городове положення 1892 р., що істотно переглянуло основи міського самоврядування в плані обмеження повноважень міських дум і управ і розширення контрольно-наглядових функцій держави сфери. Саме останній закон визначив міру поступок держави новим соціально-економічним умовам на шляху від феодальної монархії до монархії капіталістичної.

Однак після 1892 р. міське законодавство залишалося важливою частиною внутрішньої політики, а після революції 1905 р. питання міського самоврядування стали істотним аспектом у діяльності Державної Думи. Тимчасовий уряд, що утворився в ході Лютневої революції, оголосив реформу Городове положення одного зі своїх першочергових завдань, оскільки демократизація системи міського самоврядування була необхідною умовою ефективного управління міським господарством.

Ця тема є маловивченою проблемою, що залишалася в тіні історії міської реформи 1870 р. і контрреформи 1892 р. Її вивчення дозволить глибше зрозуміти, чи зміг уряд і Державна Дума всебічно оцінити економічні аспекти і політичне звучання питань міського життя, та, крім того, допоможе виявити, чи сприяла діяльність Тимчасового уряду у цій сфері зміцненню основ міського господарства в період політичної та економічної нестабільності.

Порівняльний аналіз системи міського самоврядування дореволюційних років та принципів, запроваджених у лютому-жовтні 1917 р., дозволить з'ясувати, що з досвіду минулих років можна взяти для влаштування сучасного міського життя.

Об'єктом дослідження є діяльність уряду та Державної Думи Російської імперії на початку XX ст. А **предметом** – проблеми міського самоврядування у діяльності уряду та Державної Думи.

Метою роботи є з'ясування ставлення уряду та Державної Думи до проблем міського самоврядування та результати їх діяльності в цій галузі у 1904 – жовтні 1917 рр.

Завдання підпорядковані поставленні меті. Передбачено:

- проаналізувати програму та конкретні заходи уряду у сфері міського самоврядування;
- дослідити основні напрямки діяльності Державної Думи у цій галузі;
- виявити рівень узгодженості дій уряду та Державної Думи;
- порівняти урядовий та думський проекти реформи муніципального самоврядування Російської імперії;
- вивчити основні засади реформи міського самоврядування, проведеної Тимчасовим урядом, та з'ясувати кардинальні відмінності цих принципів від запропонованих урядом та Державною Думою до 1917 р.

Хронологічні межі роботи диктуються такими міркуваннями. Дослідження охоплює період із 1904 р. до жовтня 1917 р. 1904 р. обраний як поворотний момент, коли докорінно змінилося ставлення уряду до питань міського самоврядування, що було з приходом посаду міністра внутрішніх справ П.Д.Святополк-Мирского, коли намітилася деяка лібералізація всіх галузей державного життя. Верхньою межею обрано жовтень 1917 р. Хоча після Лютневої революції Державна Дума припинила свою роботу, юридично вона існувала до жовтня 1917 р., крім того, функціонували приватні наради членів Державної Думи, на яких серед інших обговорювалися і питання місцевого самоврядування.

Географічними межами роботи є територія Російської імперії у кордонах 1904-1917 рр.

Методи дослідження. Робота спирається на методологічні засади, пов'язані з загальновизнаними принципами об'єктивності й історизму, логічності, всебічності й підходами багатовимірності, діалектики, системності, регіональності.

Принцип історизму, який передбачає висвітлення минулого в його історичному контексті, з урахуванням тих змін, які відбувалися не лише з об'єктом дослідження, а й з усіма пов'язаними з ним процесами та явищами. Історичний підхід у вивченні аграрного питання передбачає розгляд останнього не як самодостатнього явища чи такого, що розвивалося у відриві від інших подій, а як частини загальноісторичного процесу. У своєму дослідженні ми керувалися принципами об'єктивності, всебічності та багатовимірності, зорієнтованими на виявлення всіх існуючих зв'язків.

Вагому роль у дослідженні відіграв діалектичний принцип, який обумовлює розгляд явищ у саморозвитку та взаємозумовленості. Завдяки йому ми змогли виявити всю сукупність умов становлення й розвитку аграрних програм політичних партій початку XX ст., що діяли в Російській імперії, спільне та відмінне у їхніх аграрних проектах.

Окрім загальнонаукових, застосовувалися також спеціально-історичні методи: історико-порівняльний, синхронний, проблемно-хронологічний, періодизації, історико-генетичний і систематизації та узагальнення.

Наукова новизна дослідження полягає у постановці проблеми, що не отримала досі комплексного аналізу в працях істориків. У дипломній роботі магістра вперше всебічно досліджено діяльність уряду та Державної Думи щодо міського самоврядування у 1904-жовтні 1917 рр.

Практична значимість дослідження полягає в тому, що його результати можуть бути використані при створенні узагальнюючих праць з історії міського самоврядування Російської імперії, політичної історії початку XX століття, підготовці курсів лекцій та спеціальних курсів, враховуватись при розробці та проведенні реформ місцевого самоврядування.

Структура роботи відповідає цілям та завданням дослідження. Робота складається з вступу, трьох розділів, висновків та списку джерел та літератури, додатків.

РОЗДІЛ 1.

ІСТОРІОГРАФІЯ ТА ДЖЕРЕЛЬНА БАЗА ДОСЛІДЖЕННЯ

До теперішнього часу було написано значну кількість робіт, в яких досліджуються різні аспекти дореволюційного міського самоврядування Росії, проте діяльність уряду та Державної думи в цій галузі розглядалася лише частково у працях більш загального характеру. Історіографія теми досить чисельна. Вивчення цієї теми можна поділити на три етапи: дореволюційний (1904 – жовтень 1917 рр.), органічною частиною якого є література, написана в лютому-жовтні 1917; 2) радянський (жовтень 1917 р. – початок 1990-х рр.); 3) сучасний (з початку 1990-х рр. до теперішнього часу). Критерієм даної періодизації є відмінність у теоретичних підходах та методологічні принципи, якими керувалися автори при написанні робіт.

До жовтня 1917 р. було опубліковано значну кількість книг та статей, написаних в основному на законодавчих матеріалах. Автори цих робіт, як правило, критикували сучасну їм організацію громадського управління та доводили необхідність її реформування. Найбільше нарікань викликали міська виборча система та адміністративний контроль за діяльністю громадських установ, що трактувався як порушення головного принципу самоврядування. Зазвичай, дослідники обмежувалися порівняльним аналізом Положень 1870 і 1892 рр. Проте діяльність уряду та Державної Думи у сфері міського самоврядування у цих роботах практично не висвітлювалася [65; 67; 119; 153].

Роботи, написані в роки першої російської революції, представляють переважно політичні брошури про міське самоврядування з докладними програмами його реформування, які пропонували різні партії та групи. Представники лівих партій пов'язували майбутнє міського самоврядування із запровадженням загального виборчого права та вимагали повної незалежності громадських установ [142].

Історики кадетської орієнтації (І.А. Вернер [69], А.Г. Михайловський [110; 111], М.П. Щепкін [159]) повторювали вже відомі вимоги своїх попередників – лібералів: включити до виборців наймачів квартир і розширити самостійність міських дум. Крім того, кадети вважали за необхідне поширити компетенцію міського самоврядування на всі галузі місцевого самоврядування, включаючи поліцію безпеки та благочиння.

Безумовно, робіт лібералів було набагато більше, ніж робіт консерваторів, яких існуюче становище влаштовувало і які були згодні лише на незначні зміни.

Таким чином, метою цієї літератури було довести неспроможність Городового положення 1892 р. та організувати громадську думку з метою змінити непопулярний міський закон. Для досягнення цієї мети робилися порівняння російського міського громадського управління із західним: так, у порівняльній перспективі висвітлив теоретичні аспекти феномену, що вивчається, кадет П.П. Гронський, який шукав витоки російського міського самоврядування в німецькій доктрині [147; 148]. Сутність цієї доктрини полягала у визнанні громадських установ органами державної влади, що відрізнялися від інших бюрократичних одиниць лише з місцевим населенням та незалежністю від держави у колі наданих їм веденню справ. Такий підхід і був реалізований у контрреформі 1892 і в досліджуваній період залишався головним орієнтиром урядової діяльності.

Особливе місце посідали фінансові питання. Серед подібних публікацій особливо слід виділити праці професора фінансового права І.Х.Озерова [121; 122], в яких всебічне дослідження зазнали господарська та фінансова сторони діяльності міського самоврядування. Зіставивши бюджети російських та європейських міст того часу автор прийшов до висновку про сильне відставання російських міст. Ця наукова праця явно вказувала уряду та Державній Думі, що у цій сфері потрібні були кардинальні зміни. І в III Державній Думі було прийнято закон про поліпшення земських та міських фінансів, всебічний аналіз якого було зроблено В. Навроцьким [113].

У практичній площині були написані роботи В.Ф. Тотоміанца [144; 145]: не вдаючись глибоко в критику сучасної йому системи місцевого самоврядування, він на прикладах закордонних показав можливі способи вирішення міських проблем. Автор розповів про останні досягнення європейської муніципальної думки щодо будівництва заводів для переробки та спалювання сміття та відходів, зведення будинків кооперативним способом та інших нововведень.

Після лютого 1917 р. з'явилася значна кількість публіцистичних праць з критикою Міського становища 1892 р., у яких обговорювалися принципи майбутньої

реформи міського самоврядування і вказувалося на необхідність суттєвої демократизації цього соціального інституту [118]. Часом вимоги докорінних змін у цій сфері були дуже наполегливими [126; 136; 158].

Особливістю літератури цього періоду було те, більшість партій використовувало муніципальну тему у тому, щоб викласти власне бачення загальнополітичних питань, що було з різкою політизацією органів муніципального самоврядування. Так, у статті В.І.Леніна «Забули головне (муніципальна платформа партії пролетаріату)» [103] першорядну увагу було приділено умовам реалізації будь-якої муніципальної програми, до яких, на його думку, належали припинення війни, відмова від підтримки «уряду капіталістів» та заміна поліції всенародної міліції. Можна навести ще низку робіт, у яких простежувався класовий підхід до проблем міського самоврядування [70; 88].

Загалом, дореволюційна історіографія була зосереджена на критиці системи міського самоврядування, заснованої на непопулярному законі 1892 р., і пошуку шляхів модернізації даного громадського інституту. Спеціальних робіт з діяльності уряду та Державної Думи у сфері міського самоврядування написано не було, хоча іноді з'являлися статті, у яких торкалися приватні аспекти цієї діяльності, переважно, економічні заходи. Література 1917 р. мала переважно політичний характер: значна частина робіт містила вимоги негайної реформи міського самоврядування, інша частина являла собою програми політичних партій у цій галузі.

У роки радянської влади питання, пов'язані з характеристикою міського самоврядування в дореволюційній Росії, не належали до актуальних і тому довгий час мало вивчалися. Однією з небагатьох робіт, у якій відбито багато аспектів зазначеної теми, був навчальний посібник з комунального господарства колишнього видного члена кадетської партії Л.А. Велихова «Основи міського господарства» [68]. Незважаючи на навчальні цілі цієї книги, автору вдалося створити ґрунтовну працю, яка всебічно висвітлює організацію міського самоврядування Російської імперії та Західної Європи. Він детально аналізує виборче право та зіставляє різні виборчі системи, що діяли у європейських містах. У роботі вперше в історичній літературі розглядається, хоча і тезово, самоврядування російських міст за більш ніж 130-річний

період його існування: від катерининської Жалованої грамоти містам 1785 р. до муніципальних постанов Тимчасового уряду 1917 р. Основна увага приділяється розвитку міського господарства (заборгованості міст, муніципалізації підприємств та ін.), при цьому автор не втрачає уваги і такі важливі фактори міського життя, як відносини між містом і земством, суспільством і владою. Веліхов докладно характеризує різні види урядового нагляду над діяльністю громадських установ і робить висновок щодо необхідності різноманітних форм контролю, хоча, на його думку, у Росії урядовий нагляд за громадськими організаціями заперечувався у вигляді [68].

Ряд брошур та статей про міське самоврядування, що вийшли у 30-40-ті рр., мали популяризаторський характер. Їм властивий дещо спрощений підхід до оцінки діяльності органів управління [91; 141; 157].

Лише 1960-1980-ті рр. інтерес до історії міського самоврядування в СРСР дещо зростає, що було пов'язано з деякою демократизацією всіх сторін життя, що послідувала за так званою «відлигою».

Спочатку ця проблема розглядалася у роботах загального характеру, присвячених питанням політичної історії Росії та її державних установ. Серед таких робіт слід особливо відзначити монографії Н.П. Єрошкіна [84; 85] та П.А. Зайончковського [86; 87].

У ці роки було написано значну кількість монографій про політику самодержавства та діяльність Державної Думи на початку ХХ ст. Це роботи А.Я. Авреха [55; 56; 57; 58; 59], В.С. Дякіна [81; 82; 83], Є.Д. Черменського [152]. Вони частково торкався механізм обговорення законопроектів про міське самоврядування в III і IV Думах і висвітлювалися деякі заходи уряду щодо міського самоврядування.

Урядовому проекту про запровадження міського самоврядування у Польському Царстві було присвячено цілий параграф у роботі А.Я. Авреха «Столипін і Третя Дума». На думку автора, цей законопроект не мав самостійного значення, а являв собою маневр царизму та Думи, пов'язаний із відділенням Холмської губернії від Польщі: в обмін на виділення Холмщини, оцінене сучасниками як четвертий розділ

Польщі, польські міста отримували міське самоврядування з деякими прогресивними поправками, яких був у Положенні 1892 р. Автор докладно висвітлив хід обговорення цього законопроекту у Думі, охарактеризував позицію різних політичних партій і зазначив, що після тривалих обговорень у Раді проект було відхилено.

Окремі аспекти нашої теми торкалися монографії В.С. Дякіна «Буржуазія, дворянство і царизм в 1911-1914 рр. Розкладання третьочервневої системи». Автор згадав у ній проекти поліпшення земських та міських фінансів, внесені в III Думу протягом п'ятої сесії, проект організації кредиту для земств та міст, вже відомий нам проект запровадження міського самоврядування у Царстві Польському, який, на відміну від А.Я. Авреха, В.С. Дякін розглядав як тактичний крок октябристів перед виборами до IV Державної думи.

Тут же було приділено увагу жорстким урядовим заходам щодо органів муніципального самоврядування 1912-1913 рр., конфліктам з московськими думами. Автор зазначив, що конфлікт уряду з міськими самоврядуваннями захоплював найрізноманітніші сфери діяльності. Побіжно було помічено, що у квітні 1913 р. Н.А. Маклаков відкинув кадетське законодавче припущення реформи муніципального самоврядування, але докладно були розглянуті ні підготовка думського, ні розробка урядового проектів.

Проблеми муніципального самоврядування діяльності уряду та Думи частково висвітлювалися у монографії В.С. Дякіна «Російська буржуазія і царизм у роки Першої світової війни (1914-1917 рр.)». Автор проаналізував створення та декларацію Прогресивного блоку, який до найближчих законодавчих завдань включав перегляд системи місцевого самоврядування. А також констатував стійке наростання кризи у відносинах уряду та міських самоврядувань у грудні 1916 р.

Особливістю наведених вище робіт було те, що питання міського самоврядування розглядалися в них епізодично в загальнополітичному контексті і, отже, не могли бути повністю розкриті.

Варто зазначити також роботу А.Г. Слонімського [134], присвячену діяльності Прогресивного блоку напередодні та під час Лютневої революції 1917 р.: у ній автор принагідно торкнувся і реформи міського самоврядування. Але першорядне увагу

автора звернулося на центральну проблему цього періоду – боротьбу блоку створення відповідального міністерства.

Щодо досліджуваного періоду було написано дві роботи з історії московського міського самоврядування: це роботи Н.Ю. Кружалової [96] та Л.В.Вялікової [72]. Для нашого дослідження у роботі Н.Ю. Кружалової важлива друга глава, присвячена діяльності Московської міської думи у роки революції 1905-1907 рр., коли гласні думи на чолі з Н.І. Гучковим надали значну підтримку уряду у справі придушення грудневого збройного повстання. Загалом тут міститься багато інформації про взаємини московського міського самоврядування з урядом.

Діяльність Л.В. Вялікової приділено увагу такому важливому аспекту, як наростання опозиційності Московської міської думи у роки Першої світової війни, коли Москва стала базою такої потужної громадської організації, як Всеросійський Союз міст. І таке становище мало серйозну проблему для уряду.

Що стосується заходів Тимчасового уряду в галузі міського самоврядування, тут можна звернутися як до спільних праць із внутрішньої політики у 1917 р., так і до спеціальних досліджень, яких небагато, але які дають уявлення про окремі аспекти теми [129; 151]. Роботи, що з'явилися в 1950-1960-х рр., були присвячені, в основному, ходу муніципальної кампанії 1917 р., і акцент при цьому робився на тактиці партії більшовиків у цій кампанії та частково діяльності фракцій більшовиків в органах міського громадського управління. Реформи Тимчасового уряду у сфері місцевого управління та самоврядування в цілому характеризувалися в ці роки нерідко як заходи, що позбавили земства та міські думи останніх залишків самостійності та тих «нікчемних прав», якими вони мали за царизму [104].

З фундаментальних праць про діяльність Тимчасового уряду можна виділити роботи Е.Н. Бурджалова [66] та І.І. Мінца [109], в яких досліджено утворення «буржуазних» органів влади на місцях, або формування міських дум і управ за постановами 1917 р.

Як і раніше з'являлася значна кількість робіт про муніципальну кампанію 1917 р. та участь у ній партії більшовиків. У 1970-ті роки. були написані окремі праці, що безпосередньо розглядали історію окремих міських дум, як, наприклад, ряд робіт

В.М. Кручковської [97; 98], в яких на основі стенографічних звітів Петроградської міської думи, журналів засідань думського комітету громадської безпеки та інших документів докладно розбирався хід, підсумки виборів у Петроградську міську думу і діяльність думи протягом усього 1917 р. Іншим прикладом може бути робота А.Я. Грунта [74] , що розглянув історію Московського комітету громадських організацій, що брав участь у розробці реформи міського самоврядування, історію міської думи та освітою міської думою комітету громадської безпеки.

В цей же час з'явилася низка спеціальних досліджень, присвячених підготовці реформи місцевого самоврядування та управління, в яких розглядалася діяльність Особливої наради при МВС, що характеризувалася як бюрократична установа, що відображала інтереси буржуазії [63]. Аналізувалися завдання наради, її склад, правила роботи, порядок затвердження законопроектів, його «діяльність щодо вдосконалення місцевого апарату відповідно до інтересів буржуазії» [63, 65]. На думку авторів, проекти наради передбачали надто велику опіку з боку урядової адміністрації над органами місцевого самоврядування. Важливим, однак, у цих роботах було визнання прогресивного значення реформ Тимчасового уряду у сфері місцевого управління та самоврядування.

Серед робіт про внутрішню політику Тимчасового уряду слід зазначити трилогію В.І.Старцева [138; 139; 140]. Для нашого дослідження особливо важливою є монографія «Внутрішня політика Тимчасового уряду першого складу», в якій розглядалася законодавча діяльність Тимчасового уряду з широкого кола питань. Хоча Старцев не відмовився від загальноприйнятої тези радянської історіографії про проведення під тиском мас невідкладних заходів щодо демократизації країни та одночасного саботування цих заходів, деякі його висновки про діяльність уряду були дуже нетрадиційними. Наголошуючи на «неспішності» законодавчої роботи та її постійне запізнення на шкоду власної популярності, він виділив три головні напрями урядового курсу: законодавче оформлення зламу деяких органів старого держапарату царату, створення нових установ державної та громадської влади, до яких належали і органи міського самоврядування, і проголошення громадянських свобод. Постановлення Тимчасового уряду «Про провадження виборів гласних міських дум і

про дільничні міські управління» від 15 квітня було, на думку автора, «значною перемогою трудящого населення Росії», оскільки «він відкривав можливість для політичних партій країни вперше помірятись силами у відкритій боротьбі за голоси виборців та отримати ті права, які були обіцяні ним ще маніфестом 17 жовтня 1905 р., але так ніколи і не були надані царським урядом» [138, 234].

З робіт про боротьбу політичних партій 1917 р. можна назвати монографію В.А. Кувшинова [100], присвячену викриттю більшовиками ідеології та тактики кадетів, у якій серед інших питань викладено позицію цих партій з питань міського самоврядування.

Результати вивчення теми у радянський період полягають у наступному. Заходи уряду та Державної Думи в галузі міського самоврядування вивчалися переважно у загальнополітичному контексті та оцінювалися як малоефективні та недостатні. Головним чином це стосувалося реформи Городового положення, яка, незважаючи на наполегливі вимоги громадськості, до лютого 1917 р. так і не була проведена. Однак підготовка цієї реформи у працях радянських істориків майже не вивчена. Найкраще висвітлено розробку проекту Городового положення для міст губерній Царства Польського, який оцінювався як прообраз загальноросійської реформи. Щодо постанов Тимчасового уряду у сфері міського самоврядування, вони характеризувались як недемократичні, які зберегли наступність з дореволюційним законодавством у низці моментів, але при цьому наголошувалося на прогресивному значенні нового виборчого закону.

1990-ті роки стали піком інтересу до питань місцевого самоврядування, які почали активно вивчатися істориками, правознавцями, соціологами та політологами, що було пов'язано з актуалізацією ідеї громадянського суспільства та становленням демократичних інститутів у нашій країні. З'явилося багато робіт теоретичного та загального характеру, у тому числі й робіт правознавців [61; 90; 102; 127].

Спеціальним дослідженням з міського самоврядування рубежу XIX – XX ст. стала монографія В.А. Нардової [116], присвячена розгляду урядової політики щодо міських дум у 1892-1904 рр. Але крім основного питання автор докладно досліджує такі важливі сюжети, як соціальний склад міських дум європейської Росії, їх бюджети та

основні напрями господарської діяльності. Робота представляє серйозне дослідження, написане широкої джерельної бази, і дозволяє всебічно оцінити організацію міського самоврядування, створену Городовим положенням 1892 р.

Для нашого дослідження важливе значення мають кілька моментів. По-перше, у монографії докладно висвітлюється спроба проведення часткової реформи Міського Положення 1892 р., коли уряд збирався надати виборче право на виборах у міські думи квартиронаймачам, але цей проект був відкладений через фінансові труднощі, що свідчить про визнання владою недосконалості даного закону. По-друге, уважно вивчено історію підготовки Положення про громадське управління Санкт-Петербурга 1903 р., яким вищі розряди квартиронаймачів отримали виборчі права, що дозволяє оцінити спрямованість майбутніх змін у цій галузі. І, нарешті, автором ретельно проаналізовано аспект політизації міських дум на початку XX в., коли намітилося жорстке протистояння уряду та міських дум у питанні про скликання всеросійського з'їзду міст. Формування думської опозиційності припало на 1904 р., з якого починається наша робота. Таким чином, монографія В.А. Нардовой містить вичерпну характеристику попереднього періоду, без знання якого неможливе подальше дослідження.

Хронологічно близька до нашої теми стаття В.А. Нардовой [115], у якій авторка досліджує спробу проведення реформи міського самоврядування 1913-1916 рр. Вона згадує проекти перегляду Городового положення, запропоновані кадетською фракцією I та II Державних Дум, які були відкладені через розпуск Думи, та проекти Санкт-Петербурзької міської думи з цього питання. Але основна увага автора прикута до проекту реформи, запропонованого кадетами у IV Державній Думі, який, поряд з урядовим, ретельно розроблявся у 1913-1916 рр., але так і не був проведений у життя до лютого 1917 р. Автор зазначає істотну різницю між урядовим і думським проектами і робить висновок у тому, що у разі схвалення проекту реформи Державною Думою, його затвердження Державною Радою та імператором було сумнівним.

Діяльність Державної Думи щодо місцевого самоврядування частково характеризує дисертація Т.Г. Прокоф'євої [128]. Але більшість роботи присвячена підготовці законопроектів, що стосуються земського самоврядування, — тема

муніципального самоврядування порушена лише кількох місцях. Але ця робота може бути корисною у плані методичних підходів.

Взагалі, діяльність Державної Думи у сфері міського самоврядування досі жодного разу не ставала предметом спеціального дослідження. Проте вийшло кілька праць загального характеру з Державної Думи Російської імперії [78; 131; 135], у яких торкнулися окремі аспекти нашої теми. Вони аналізуються механізм формування думських комісій, й у числі інших коротко розглядається робота комісії з міським делам.

Позицію ліберальних партій, які суттєво впливали на обговорення проблем міського самоврядування в Державній Думі, можна простежити за роботами В.А. Кувшинова [99] та В.В. Шелохаєва [156]. Діяльність Прогресивного блоку, що включив реформу міського самоврядування до своєї найближчої законодавчої програми, ретельно вивчена у статті І.В. Кузьміної [101]. У ній автор приділив увагу обговоренню проекту реформи у комісії з міських справ, де суттєві розбіжності виникли у кадетів та октябристів, через що виникла загроза розколу ліберального об'єднання.

Створено низку робіт про взаємини самодержавства та громадських організацій на початку ХХ ст. та у роки Першої світової війни [149; 154; 155]. Вони особливо актуальні такі моменти: позиція уряду та Думи щодо Всеросійського Союзу міст (городов) (далі – ВСГ) і участь ВСГ у підготовці реформи міського самоврядування, що епізодично згадується у цих дослідженнях.

У монографії Н.Д. Судаєвцева [143] докладно вивчено історію земського та міського самоврядування Росії у роки Першої світової війни – перехідний період від царського уряду через Тимчасове до радянської влади. У ньому серед інших проблем розглянуто окремі етапи підготовки міської реформи до лютого 1917 р., демократизація органів міського самоврядування навесні 1917 р., історія Особливої наради при МВС, створеної Тимчасовим урядом. Охарактеризовано нові постанови про вибори до міських дум і ставлення до них громадськості. Велику увагу приділено муніципальній кампанії 1917 р., тактиці різних політичних партій та результатам виборів у міські думи, у яких переважно перемогли представники соціалістичних партій.

Загалом автор зазначає, що Тимчасовий уряд зробив низку помилок стратегічного та тактичного плану: по-перше, у питанні про самостійність органів міського самоврядування, яка була суттєво обмежена втручанням губернських та повітових комісарів, а по-друге, у справі організації виборів, які виявилися провалені у багатьох містах. Все це дозволило порадам стати повноправним переможцем у боротьбі за довіру мас.

Діяльність Тимчасового уряду характеризує робота Н.А.Коваленка, присвячена механізму формування центральної влади 1917 р., що дозволяє розглянути проблеми міського самоврядування загальнополітичному контексті. Деякі аспекти теми, що вивчаються, зачіпаються в дослідженнях з історіографії Тимчасового уряду [92].

Активізувалося вивчення історії регіонального міського самоврядування: Москва, Середній Урал, Самаро-Саратовське Поволжя, Західний та Східний Сибір стають об'єктами пильної дослідницької уваги [62; 75; 105; 106; 107; 108; 124; 146]. У цих дослідженнях досить повно відтворено картину соціального самоврядування багатьох міст дореволюційної Росії.

Історії Московської міської думи в період, що вивчається, присвячена монографія Л.Ф.Писарьковій [125]. У ній наводиться багатий матеріал про соціальний склад гласних, про міських голови, про бюджет Москви та її господарську практику протягом усього існування думи – з 1863 по 1917 рр. Крім того, робота висвітлює взаємини столичної думи з урядовою владою та оцінює значення реформ Тимчасового уряду для міського самоврядування Москви. На противагу думці радянських істориків, які вважали, що реформа не дала міським самоврядуванням тих прав, яких вони очікували, Л.Ф. Писарькова вважає, що перетворення Тимчасового уряду мали настільки радикальний характер, що завдали шкоди міському господарству Москви, надавши міським думкам надто велику самостійність.

Дуже показовою є робота Л.А. Тресвятського, присвячена боротьбі земств та міських дум Східного Сибіру за демократизацію системи місцевого самоврядування та всебічно характеризує жорстку позицію уряду в цьому питанні. Деякі автори вважають, що «той факт, що Городове положення не змінювалося з 1892 по 1917 рр., Свідчить про значну життєздатність документа в російській дійсності того часу» [146].

Це викликає певні заперечення, особливо через широку громадську кампанію за реформу міського самоврядування.

Таким чином, сучасна історіографія зробила істотний внесок у вивчення загальних проблем дореволюційного міського самоврядування та вивчення діяльності у цій сфері уряду та Думи. Намітилася тенденція до вивчення підготовки та проведення реформи міського самоврядування, хоча узагальнюючої роботи з цієї теми написано був. З'явилися праці з різними оцінками діяльності Тимчасового уряду у цій сфері: від визнання надто радикального характеру вжитих перетворень до характеристики недостатності цих заходів.

У англомовній історіографії міському самоврядуванню також приділено значну увагу, хоча ця тема вивчалася у контексті аналізу внутрішньої політики самодержавства. У цьому авторами підкреслюється важлива роль міського самоврядування у житті дореволюційної Росії [123; 162; 164].

Роботу Р. Тарстон [163], присвячену діяльності Московської міської думи на початку століття, відзначає цікавий підхід: центральна проблема дослідження – це відносини між «ліберальним містом» та «консервативною державою», які на початку століття, на думку автора, рухалися у протилежних напрямках. Основі багатого фактичного матеріалу, що характеризує структуру населення Москви, склад міської думи, її бюджет та основні напрямки діяльності, автор робить висновок, що існуюча державна система не відповідала новим явищам політичного та соціально-економічного життя Москви, і уряд не поспішав вносити до міського самоврядування необхідні зміни.

Напередодні першої світової війни назрів гострий конфлікт між «ліберальним містом» та «консервативною державою», вирішити який мирним шляхом виявилося неможливо. Пов'язуючи події московського життя із загальноросійськими процесами того часу, автор зазначає, що московські міські лідери всіма силами намагалися запобігти революції, хоча це питання залишається спірним. Зрештою, винуватцем трагічної розв'язки Тарстон вважає державу, яка своєчасно не захотіла йти назустріч вимогам суспільства, зокрема й у проведенні реформи Городового положення.

Участью Всеросійського Союзу міст у підготовці реформи міського самоврядування та його взаємовідносин з урядом присвячено статтю В. Глісона [160]. У ній автор зазначає, що проект реформи, що пропонувався ВРГ, оцінювався урядом як надто радикальний, допустити проведення якого в життя було б серйозною помилкою.

Більшість зарубіжних істориків солідарні в оцінці діяльності уряду в галузі міського самоврядування: розтягнувши підготовку реформи на довгі роки, уряд не зміг уникнути конфлікту з потужними силами громадськості, які в особі Московської міської думи, Всеросійського Союзу міст та інших організацій поступово втрачали надію на обіцяну реформу і дедалі частіше демонстрували опозиційні настрої.

Підсумовуючи огляду історіографії, можна назвати, що до нашого часу був написано спеціальних робіт з діяльності уряду та Державної Думи у сфері міського самоврядування період із 1904 р. до жовтня 1917 р. Заходи уряду у цій сфері докладно вивчені лише до 1904 р. робота Думи з цього питання частково розглядалася в роботах загального характеру. З підготовки і проведення реформи Городового становища на початку XX в. висвітлено лише окремі аспекти, особливо це стосується етапу до лютого 1917р. Переважна увага приділялася вивченню історії міських дум та управ окремих регіонів, включаючи Московське міське самоврядування. Дещо краще досліджено діяльність Тимчасового уряду в цій галузі, однак єдиної думки в її оцінці немає.

Джерельна база дослідження досить широка і включає як опубліковані матеріали.

Першу групу опублікованих джерел становлять законодавчі та нормативні акти: Городове положення 1892 р. і всі правові акти, що до нього належать [6; 21; 38], Маніфест 12 грудня 1904 р., що декларує розширення місцевого самоврядування, найвище затверджені положення Комітету міністрів та, міського самоврядування, які можна знайти в ПСЗ та спеціальних законодавчих збірниках [18] постанови Тимчасового уряду з питань міського самоврядування [3; 4; 5; 33; 34]. Городове Положення 1892 р. визначало організацію муніципального самоврядування до перетворень Тимчасового уряду, тому цей документ важливо для дослідження: при підготовці реформи 1913-1916 рр. він всебічно обговорювався та служив базовим

матеріалом. Інші документи дозволяють максимально точно простежити еволюцію та конкретні результати діяльності уряду у досліджуваному питанні.

Друга група представлена опублікованими робочими матеріалами уряду: «Особливі журнали Ради міністрів, 1906-1917 рр.» [23-27]. За ними можна простежити хід обговорення у Раді міністрів проекту перетворення управління міст губерній Царства Польського, проекту про влаштування кредиту для земств і міст та інших проектів.

Третя група – різні видання Державної думи: стенографічні звіти засідань із додатками, огляди діяльності комісій та відділів. Сюди можуть бути віднесені опубліковані звіти різних партійних фракцій про роботу у Державній Думі. Ці джерела дозволяють виявити основні напрями діяльності Державної думи у сфері міського самоврядування, і навіть позиції різних політичних фракцій з цього питання [1; 8-17; 28-31; 35-37].

Четверта група містить мемуари. Їхні автори наводять унікальні відомості, які не завжди містяться в інших матеріалах. У спогадах П.Н.Мілюкова [51], В.Н.Коковцева [46], В.А. Маклакова [47-50] та інших політичних діячів [40; 44; 52-54] частково відображені окремі етапи підготовки реформи Городового положення, деякі моменти обговорення питань міського самоврядування у Державній Думі, конфлікти влади зі столичними думами та політика уряду із затвердження міських голів. Мемуари Н.І. Астрова [39] характеризують, переважно, діяльність Московської міської думи, але в них також міститься інформація про взаємини Думи з урядом.

Отже, наявна джерельна база та історичні праці дозволяють розкрити досліджувану проблему. Водночас, тема, потребує подальших досліджень, перевірки наявних та пошуку нових джерел, котрі б дали змогу всебічно проаналізувати та узагальнити питання міського самоврядування та дискусії навколо цієї проблеми в уряді та Державній Думі.

РОЗДІЛ 2.

ЗАХОДИ УРЯДУ ТА ДЕРЖАВНОЇ ДУМИ У ГАЛУЗІ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ 1904-1912 РР.

2.1. Урядова програма реформування міського самоврядування

У аналізований період чинним законом, регулюючим діяльність органів муніципального самоврядування, залишалося Городове положення 14 червня 1892 р., прийняте ще за царювання Олександра III і назва «міської контрреформи», що отримала в колах громадськості. Цей документ оцінювався більшістю сучасників як консервативний і реакційний на протигагу ліберальному Городовому положенню 1870 р., прийнятому за Олександра II. Коротко нагадаємо основні засади міського самоврядування згідно із законом 1892 р. Для виборів у міські думи було встановлено високий майновий ценз. Виборчі права отримали особи та товариства, які сплачували до каси міста оцінний збір із нерухомого майна певної вартості. У столицях, зокрема, право брати участь у міських виборах отримали громадяни, які сплачували збір із нерухомості вартістю 3000 рублів. Таким чином, коло міських виборців було вкрай вузьким, що, на думку громадськості, негативно позначалося на веденні міського господарства.

Крім того, Городове положення 1892 р. істотно посилювало адміністративний нагляд за діяльністю органів міського самоврядування, встановивши контроль губернатора і губернського присутності не тільки за законністю, але і за доцільністю дій громадського управління. Крім цих двох найбільш значних недоліків міського законодавства тієї пори, існувала ще низка положень, що обмежували розвиток міського господарства, що перейшло на початку століття на новий рівень. Таким чином, питання про перегляд Городового положення був вкрай актуальним не тільки в очах громадськості, а й уряду, який намагався знайти вихід із внутрішньополітичної кризи.

Перед тим, як розглянути діяльність уряду в період, що цікавить нас, необхідно коротко згадати ті матеріали в галузі міського самоврядування, які були підготовлені в попередній період, щоб використовувати їх як відправну точку для подальшого аналізу.

Незабаром після введення Городового положення 1892 р. стало очевидним, що реформа не виправдала очікувань урядової влади, у зв'язку з чим виникло питання про її частковий перегляд. Ідея перегляду деяких статей закону 1892 р. з'явилася не на порожньому місці: 14 травня 1893 р. було прийнято закон про державний квартирний податок, а стаття 136 чинного Городового положення залишала за міськими думками право клопотати про введення збору з наймачів квартир та інших житлових що народжувало деяку законодавчу неузгодженість. У ході обговорення цієї проблеми було запропоновано думку про запровадження додаткового міського квартирного збору та можливе надання виборчих прав квартиронаймачам, які сплачують зазначений збір. Для розробки цих питань у 1899 р. при МВС було створено Особливу комісію під головуванням кн. О.Д. Оболенського, але комісія не завершила своєї діяльності, у зв'язку з чим включення квартиронаймачів до міського представництва було відкладено.

Деякі матеріали комісії А.Д. Оболенського були використані під час підготовки реформи громадського управління Санкт-Петербурга у 1901-1903 рр. Спочатку МВС не виключало можливості повної ліквідації системи громадського управління столиці та заміни її урядовим органом. Але цей захід виглядав надто радикальним, у зв'язку з чим був відхилений. Програма реформи була розроблена Д.С. Сіпягіним, потім доповнена В.К. Плеве, які вважали основним змістом реформи обмеження самостійності московської думи та посилення впливу урядової влади. Така орієнтація явно йшла врозріз з громадськими очікуваннями і була небезпечна через зростання революційної ситуації в країні. Крім того, вона суперечила духу Маніфесту 26 лютого 1903 р., підготовленого В.К. Плеве і декларував розширення місцевого самоврядування. У ході обговорення в Державній Раді було усунуто крайнощі проекту, і 8 червня 1903 р. «Положення про громадське управління м. Санкт-Петербурга» було затверджено царем. Головним нововведенням цього документа проти Городовим положенням 1892 р. було надання виборчих прав під час виборів у Московську думу вищим розрядам квартиронаймачів.

Подальші кроки уряду в галузі міського самоврядування відносяться вже до цікавого для нас періоду. Питання міського самоврядування завжди були важливою

складовою загального внутрішньополітичного курсу і перебували у прямій залежності від його коливання. Різкий поворот в орієнтації внутрішньої політики стався із призначенням 26 серпня 1904 р. посаду міністра внутрішніх справ П.Д.Святополк-Мирського, який почав розробку широкої програми ліберальних перетворень. Ця програма включала загальний декларативний пункт про розширення місцевого самоврядування, і, крім того, Святополк-Мирському належала ідея заснувати при Головному управлінні у справах місцевого господарства МВС (далі – ГУМГ МВС), що курирував міські та земські справи, ради виборних представників земств та міст. Така форма дозволяла втілити ідею представництва місцевих інтересів у центральних державних установах [95, 152].

Потім 12 грудня 1904 р. було видано Височайший Указ «Про накреслення до вдосконалення державного порядку», в якому в загальній формі згадувалося про розробку заходів щодо влаштування селянського життя, про розширення прав земських та міських установ у галузі місцевого благоустрою : «Оглядаючи цим велику область подальших народних потреб, Ми, для зміцнення правильного в Батьківщині Нашого ходу державного життя, визнаємо невідкладним...2) надати земським і міським установам можливу широку участь у завідуванні різними сторонами місцевого благоустрою, дарувавши їм для цього необхідну, в законних межах самостійність, і закликати до діяльності цих установах, на однорідних підставах, представників всіх частин зацікавленого у справах населення» [18, 136].

Цей указ виник у обстановці сильного соціального піднесення, якого були причетні й міські думи. Орієнтуючись на опозиційний земський рух, що набирив силу, міські думи напередодні революції 1905 р. також стали виступати з політичними вимогами, і першою їхньою вимогою, спочатку навіть позбавленим політичного забарвлення, була вимога скликання з'їзду міських голів: «Однією з проявів думського скликання загальноросійського з'їзду міських голів... Тоді як допускалися різного роду наукові та професійні з'їзди, ідея скликання з'їздів органів самоврядування була неприйнятна самодержавного уряду, який вбачав у яких потенційну небезпеку виникнення загальнодержавного представництва» [116, 137].

Вперше ідея скликання з'їзду прозвучала у квітні 1901 р., коли міський голова м. Уфи А.А. Маллеєв звернувся до голів губернських та обласних центрів з листом, у якому пропонувалося поставити питання про з'їздах міських голів на обговорення дум. Через війну деякі думи порушили клопотання про з'їзді, які були підтримані ні місцевої, ні центральної адміністрацією.

У листопаді 1904 р. клопотання про дозвіл з'їзду було відновлено, чому сприяло повідомлення про дозвіл урядом з'їзду представників земств (останнього моменту з'їзд було заборонено, але напівлегально він відбувся 6-9 листопада 1904 р.). Постанови про скликання з'їзду було прийнято Одеською, Томською, Курською та Московською міськими думами. Причому можна констатувати посилення опозиційних настроїв.

Після указу 12 грудня 1904 р. багато дум у своїх постановах сформулювали вимогу негайного перегляду Міського Положення 1892 р. з участю представників громадськості, чому великою мірою мав сприяти загальноросійський з'їзд міських голів. Лише у листопаді – грудні 1904 р. клопотання про скликання з'їзду порушили органи самоврядування 20 міст.

4 лютого 1905 р. було затверджено «Положення Комітету міністрів щодо виконання пункту другого Самого Найвищого Указу 12 грудня 1904 р.», у яких говорилося: « I. Розробку приписів п.2 Іменного Найвищого Указу 12 грудня 1904 р. про завідування місцевим благоустроєм провести за участю земських та міських установ за належністю; II. Виконання цього завдання, а також накреслення відповідних проектів нових земського і міського положень, покласти, за належністю, на дві Особливі Народи, для цього в Петербурзі під головуванням особи, Високою Волею до того, що закликається, у складі членів: 1) призначених головними начальниками представників підлягають відомств і 2) обираються земськими та муніципальними установами за приналежністю» [18, 94-95].

Відносно виборів від земських та міських установ членів до Особливих Нарад було прийнято такий порядок: у містах, в яких було введено Городове положення 1892 р. (включаючи Петербург) і кількість жителів яких за даними перепису 28 січня 1897 р. перевищувала 50 000 осіб, а також у п'яти містах зі спрощеним громадським

управлінням, зазначених головою Народи за угодою з Міністром Внутрішніх Справ, розпорядженням дум та зборами міських уповноважених проводились вибори до членів Особливої Народи, по одному від кожного міста.

Таким чином, уряд відкрито заявив про свою готовність переглянути Городове положення 1892 р. за участю представників громадськості. Крім того, пропонувалося направляти до Ради міністрів власні проекти перетворень у галузі державного благоустрою, що насамперед стосувалося питань земського та міського самоврядування.

З огляду на це велимо: покласти на Раду міністрів, яка перебуває під головуванням, понад справи, йому нині підвідомчих, розгляд та обговорення вступників на ім'я Наше від приватних осіб та установ видів та припущень з питань, що стосуються удосконалення державного благоустрою та поліпшення народного добробуту» [18, 23].

Коли стало відомо про створення Особливої Народи з перегляду Городового положення, в якій було передбачено участь представників міських дум тих міст, населення яких становить не менше 50 000 осіб, думи багатьох міст, які не потрапили до цієї категорії, направили до МВС клопотання, в яких вони питали дозволу на присутність у цій нараді свого представника. Клопотання були порушені в лютому-березні 1905 р. Симбірською, Новоросійською, Новгородською, Смоленською, Тобольською, Тамбовською, Уфимською, Костромською, Ставропольською, Бердянською, Мелітопольською, Чернігівською, Оршанською, Кам'янець-Подільською, Феодосійською, Маріуполі, міським головою м. Рибінська, Батумським міським громадським управлінням та Керч-Снікальським градоначальником [84, 32]. Однак ці клопотання залишилися без відповіді.

Міністерство внутрішніх справ розробило і представило Раді міністрів 7 лютого 1907 р. припущення про встановлення основних підстав перетворення земських і муніципальних установ. Цей документ був своєрідною урядовою програмою у питаннях реформування земського та міського самоврядування, в якому в загальному вигляді були намічені основні напрямки цієї діяльності. Практично у всі основні відділи міського та земського законодавства планувалося внести зміни: передбачалося дещо

обмежити урядовий нагляд за земськими та міськими установами, розширити компетенцію їх органів, покращити ситуацію з міськими та земськими фінансами та перетворити міську та земську виборчі системи. Лише частина документа схвалено відразу: підстави земського представництва. Інші припущення Рада міністрів розпорядилася «обговорити в Особливій Нараді представників заінтересованих відомств» [84, 33].

Тоді ж при МВС для виконання розпорядження було утворено Особливу Нараду з перегляду Земського та Міського положення під головуванням начальника Головного управління у справах місцевого господарства МВС С.Н. Гербея, куди увійшли представники міністерств, Державного контролю, Святішого Синоду та Головного управління землеустрою та землеробства. Причому Рада міністрів висловила побажання, щоб «на розгляд Ради було внесено лише ті питання, з яких у Наради не буде згоди» [84, 35].

Розбіжності у Нараді виникли в наступних відділах: урядовий нагляд за земськими та міськими установами (відд. II), компетенція (відд. III), особливі виконавчі органи (відд. IV), міське представництво (відд. VI) та земські та міські фінанси (відд. VIII). Деякі розбіжності були несуттєвими і мали швидше редакційний характер, а деякі були досить значними. Щодо урядового нагляду, незгоду викликали пункти 4 і 5 щодо розпуску земських зборів або міської думи. Представники МВС вважали, що «у випадках: 1) бездіяльності земства чи міста, що загрожує народним лихом; 2) залишення ними без задоволення потреб населення у найнагальніших заходах з благоустрою і 3) тривалого розладу земського чи міського господарства чи фінансів Раді міністрів, з Високої волі, надається замінити земське чи муніципальне управління управлінням урядовим терміном не понад три роки» [61, 89]. Цьому управлінню повинні належати всі права земського чи муніципального управління, крім права збільшення оподаткування проти постанов земських зборів та міських дум. Інші члени Наради висловили думку, що «у разі усунення під час розпуску земських зборів чи міської думи та обраних ними виконавчих органів, органи ці замінюються особами за призначенням від Уряду, аж до відкриття дій новообраних зборів чи думи, але з довше, ніж на 6 місяців» [61, 90].

Виникли розбіжності у питанні компетенції земського і міського самоврядування, саме у параграфах «Шляхи сполучення» і «Будівельна справа», але оскільки ці розбіжності були виключно редакторського чи економічного штибу, докладно ними зупинятися немає сенсу.

Розбіжності у відділах про виконавчі органи та фінанси земського і муніципального самоврядування також мають принципового характеру.

Найважливішим відділом є, безперечно, «Міське представництво». Початковий проект МВС передбачав першим пунктом таке: «а) У видах розширення кола осіб, які беруть участь у міських виборах, знизити на половину виборчий ценз з володіння нерухомістю, на один розряд зі сплати повинностей за виробництво торгівлі та промислів та у відповідність до цього надати виборче право що сплачує державний квартирний податок, у розмірі не менше 1% вартості або 10% прибутковості за міською оцінкою нерухомого майна, володіння яким дає право участі у виборі гласних; б) Нині передати містам квартирний податок з вищих розрядів квартиронаймачів, яким припущено надати право участі у міському представництві» [61, 91].

Усі члени Наради погодилися з цим пунктом, крім представників міністерства фінансів та Державного контролю, які висловились за надання виборчих прав найвищим розрядів квартиронаймачів, але без негайної передачі квартирного податку. На перший погляд ця розбіжність видається малоістотною, проте саме питання про передачу державного квартирного податку у ведення міських дум стало каменем спотикання при спробі часткової реформи Городового положення наприкінці 1890-х рр. Тоді Міністерство фінансів було готове поступитися казенним доходом від державного квартирного податку за умови, що частина квартиронаймачів отримає виборчі права на виборах до міської думи. Але через зовнішньополітичні ускладнення, що почалися на Далекому Сході, Міністерство фінансів вирішило, що передача цього податку в даний момент неможлива, після чого питання про участь квартиронаймачів у міських виборах було закрито [116, 98].

Дізнавшись про початок роботи Наради, багато міських дум порушили клопотання «про передачу розробленого в МВС проекту нового Міського положення на

розгляд міських дум губернських міст» перед внесенням його до Державної думи. З березня 1907 р. до червня 1908 р. до ГУМХ МВС надійшли клопотання Саратовської, Уфимської, Тамбовської, Курської, Ризької, Орловської, Тульської, Володимирської, Костромської, Ярославської, Новгородської, Ревельської, Ростовської, Кам'янець-Подільської, Полтавської, Рязанської, Санкт-Петербурзької, Харківської, Вітебської, Калузької та Таганрозької міських дум [116, 99]. Проте відповіді ці клопотання думи не отримали, що свідчить наступний документ. У доповіді міської управи Новгородської міській думі 18 лютого 1910 р. говорилося, що, не отримавши відповідь на клопотання 1907 р., «міське управління у грудні місяці минулого 1909 р. звернулося до довідкового відділу при Раді у справах місцевого господарства Міністерства внутрішніх справ, яка у тому ж грудні за № 3261 повідомив, що Міністерство внутрішніх справ остаточно ще не вироблено законопроект нового Городового положення, у зв'язку з чим і не порушувалося питання про передачу такого на обговорення міських громадських управлінь.

Крім програмного документа «Головні засади перетворення земських і міських громадських управлінь», прийнятого Радою міністрів у 1907 р., уряд розробив у аналізований період ще один великий проект – проект Городового положення для міст губерній Царства Польського, який розглядався як прообраз майбутньої міської реформи у всій Росії.

У той час як у більшості внутрішніх губерній Росії було запроваджено громадське самоврядування, польські міста з 1866 р. керувалися магістратами – урядовими установами, чиновники яких призначалися адміністрацією. Така ситуація несприятливо позначалася на стані міського господарства у містах Привіслинського краю. Законопроект про запровадження у польських губерніях Городового становища 1892 р. був вироблений за високим наказом від 6 червня 1905 р., а 1906 р. представлений міністру внутрішніх справ. У 1907-1910 рр. документ розглядався у Раді міністрів, Особливій нараді при Міністерстві внутрішніх справ, Раді у справах місцевого господарства. 29 травня 1910 р. даний законопроект був внесений міністром внутрішніх справ Державну Думу [25, 537].

Городове положення 1892 р. давало право участі у міському громадському управлінні лише власникам нерухомих майн певної вартості, за оцінкою для стягування міського збору, та власникам порівняно значних торгово-промислових підприємств (ст. 24). Законопроект про перетворення управління міст у губерніях Царства Польського розширював коло осіб, які можуть взяти участь у міських справах, вводячи до нього всіх власників нерухомих майн у межах міста та допускаючи до участі у міських справах квартирогосподарів, які сплачують на користь міста додатковий до державного квартирного податку збір (Глава 3. Про обрання гласних думи). Зазначений міський збір був відсоток державного квартирного податку, встановлюваний міської думою, яка, своєю чергою, повідомляла розмір відсотка казенній палаті. Цей збір міг коливатись у межах від 25 до 100 % [21, 238]. Це правило було розроблено спеціально створеною фінансовою комісією за проектом Міського Положення для міст губерній Царства Польського.

Поки думи не були сформовані і суми податків не були визначені, діяв наступний пункт з «Правил про введення в дію Городового положення для міст губерній Царства Польського»: «Надалі до утворення міських дум і до встановлення ними до доходу міста зборів з нерухомих майнов та квартирогосподарів, право голосу під час обрання гласних надається власникам міських нерухомих майн, обкладених державним податком, а в містах, де введено Положення про державний квартирний податок, крім того і квартирогосподарям, які займають житлові приміщення, наймана вартість яких для оподаткування зазначеним податком встановлена: у містах з населенням понад 700 000 жителів понад 360 рублів, з населенням понад 250 000 – понад 180 рублів, з населенням понад 50 000 – понад 144 рублі, з населенням більше 20 000 – понад 96 рублів, з населенням понад 10 000 – понад 72 рублі і в інших містах – не нижче 60 рублів» [21, 240].

Даний законопроект змінював правовий статус жінок на виборах до міських дум: «Найбільш істотною зміною... є надання виборчого права і жінкам – власницям нерухомого майна, причому жінкам припущено дати право: А) зачитувати свій майновий ценз у ценз сина чи чоловіка; уповноважувати за своїм цензом брати участь у виборах сина чи чоловіка та в) на відміну від чинного Городового положення, – самим

брати участь безпосередньо у виборі гласних думи, але не бути обираними» [21, 241]. До виборів також допускаються військові чини армії та флоту.

Для обрання гласних виборці ділилися втричі курії: перша з росіян, друга з євреїв і третя з інших обивателів. До єврейської курії повинні були бути віднесені всі особи, народжені в юдействі безвідносно до того, чи прийняло цю особу християнство чи ні. Задля більшої російського представництва у муніципальній думі першої курії надавалося обрання одного гласного у разі, якщо у складі її щонайменше п'яти виборців [21, 241]. Самі вибори гласних мали проводитися не балотуванням кулями, а шляхом подачі записок.

Законопроект підвищував також кількість гласних у складі думи, визначаючи найменше у тридцять і найбільше, для великих міст, – у сто шістдесят (Глава 4. Про міську думу). Головування у думі покладалося на особливо обирається думою однією рік обличчя, затверджуване посади урядової влади. Коло відомства міської думи було визначено в межах Городового 1892 р., лише щодо порядку переведення деяких натуральних повинностей домовласників у грошові існувала одна відмінність: міській думі надавалася право відносити виконання деяких натуральних повинностей на особливі збори з власників нерухомих майн поза всякою залежністю з ними.

Зберігалися виконавчі комісії, які були підпорядковані управі та від неї отримували вказівки у своїй діяльності (Глава 5. Про міську управу та інші виконавчі органи міського громадського управління). Головою виконавчої комісії призначався хтось із членів управи на її вибір.

Щодо євреїв існувало таке обмеження: відсоток членів управи євреїв не повинен був перевищувати відповідний відсоток гласних-євреїв у складі міської думи. Євреї, згідно із законопроектом, не могли обіймати посади міського секретаря та секретаря управи (Ст. 109 глави 6. Про порядок заміщення посад в умовах міської громадської служби).

Посадовим особам міських громадських управлінь присуджувалися права державної служби (ст. 115 глави 6).

Особливо треба сказати про мову, якою мало вестися діловодство. Передбачалося «а) більш чітко висловити панівне становище російської мови, як мови державної, не

лише у зносінах міського громадського управління з урядовими та приватними установами та особами, а й у всьому взагалі внутрішньому діловодстві, і б) визначити становище польської мови як мови лише допоміжного» [21, 243].

Радянська історіографія оцінювала розширення міського представництва у цьому проекті так: «Насправді уряд і праві погоджувалися на надання в Польщі виборчих прав не тільки домовласникам, а й квартиронаймачам лише тому, що інакше російське населення, яке складалося в основному з чиновників, взагалі не було б представлено у міських думах» [95, 504]. Однак це твердження здається дуже категоричним, особливо, якщо згадати, що можливість надання виборчих прав квартиронаймачам у всій Імперії обговорювалося в урядових колах ще з 1890-х років.

Таким чином, у аналізований період з ініціативи уряду було складено два великі документи, в яких було намічено шляхи перетворення міського самоврядування і які будуть відправною точкою для подальшого реформування в цій галузі. Однак уряд вживав заходів не тільки в галузі розробки нових масштабних реформаторських проектів, але вирішував повсякденні питання, і вивчення того, в якому ключі вони вирішувалися, дозволить зробити висновок про характер діяльності уряду в цій сфері.

2.2. Питання міського самоврядування у діяльності Державної Думи

Революційні потрясіння 1905 р. змусили уряд звернутися до багатьох назрілих проблем сучасності. Значних змін суспільство очікувало від діяльності першого представницького органу історії Російської імперії – Державної Думи. Державні Думи першого та другого скликань проіснували вкрай недовго, проте вже в них було приділено значну увагу проблемі реформування міського самоврядування, і ініціатива у цьому питанні виходила від депутатів партії народної свободи.

У першій Державній Думі особлива підкомісія при парламентській фракції кадетів розробила проект Городового положення [19, 222-233], який отримав подальшого руху через розпуск Думи. Проект передбачав реформу міського самоврядування Росії на широких демократичних засадах. По-перше, розширювалася компетенція органів міського громадського управління, до якої належало завідування всіма міськими майнами, капіталами, оброчними статтями, зборами, громадським

господарством взагалі, його благоустроєм, особистою та громадською безпекою, а також усіма справами місцевого життя, оскільки «вони не суперечать загальнодержавним законам та установам».

По-друге, проектувався принцип самостійності міських громадських управлінь із наданням державної влади права спостереження лише за законністю їхніх дій. По-третє, проект передбачав широке виборче право, що наближається до загального: право брати участь у виборах і бути обраним у гласні Думи мав всякий міський обиватель без різниці статі, національності та віросповідання, якщо він російський підданий, досяг 21-річного віку і прожив у місті не менше 6 місяців до дня виборів або, не проживаючи у місті, мав у ньому нерухоме майно та сплачував у рік виборів якийсь міський податок.

По-четверте, усувалися норми, що обмежують принцип виборності посадових осіб громадського управління, і на вступ на посаду жодного затвердження з боку адміністрації не потрібно.

І, нарешті, по-п'яте, вирішення розбіжностей між урядовою владою та органами самоврядування мало відбуватися в судовому порядку.

У другій Державній думі комісія з місцевого самоврядування парламентської фракції партії народної свободи виробила проект закону про вибори гласних до міських дум, який був схвалений фракцією для подання в Думу, але за розпуском Думи представлений їй був. Загальне положення цього проекту – про широке виборче право – було запозичене з попереднього, і детально обговорювалися особливості самої процедури виборів [19, 232-242].

Слід зазначити, що принципи, позначені кадетами у цих двох проектах, послідовно захищатимуться представниками цієї партії і в третій, і в четвертій Державних Думах.

Діяльність третьої Державної Думи у сфері міського самоврядування велася за такими напрямками. Найбільш значущими були, безумовно, законопроекти та законодавчі припущення, що стосуються корінного чи часткового перегляду Городового положення 1892 р., зокрема, законодавча ініціатива 52 членів Державної Думи про зміну міського виборчого закону. Проблема міського представництва була

вкрай актуальною після революції, що поставила на порядок денний питання правової рівності всіх громадян, незалежно від їхнього соціального та майнового стану. Однак саме ця частина законопроектів вимагала найретельнішого розгляду та часто зустрічалася досить сильний опір консервативних і навіть поміркованих сил.

Значна частина законопроектів передбачала поширення Городового положення на ті міста та області, в яких не було міського громадського самоврядування, і в цих проектах політичний аспект проблеми невіддільний від економічного.

Ряд законопроектів покращував фінансове становище міських дум та управ. Законопроекти в галузі міського благоустрою мали виключно економічний характер, тому для даної роботи вони мають другорядне значення. Законопроектів, які розширюють права міських громадських управлінь, було небагато, і переважно вони стосувалися лише оподаткування чи звільнення міських управлінь від несення тих чи інших витрат.

У другу сесію Державної Думи третього скликання було утворено комісію з міських справ за пропозицією представників Союзу 17 жовтня. 4 травня 1909 р. до загальних зборів надійшла особлива заява 55 членів Державної думи про обрання цієї комісії у складі 45 осіб. Першою підписаною під цією заявою був А.І. Гучков, якому й було надано слово для обґрунтування необхідності цього заходу: «Дозвольте у кількох словах мотивувати, чому ми, група депутатів, обраних містами, внесли вам пропозицію щодо утворення особливої комісії для розгляду питань, що стосуються міст. Досі ми дещо соромилися займати вашу увагу нашими потребами, тому що знаходимо, що Державна Дума обтяжена масою інших більш невідкладних, насущних питань. В даний час, коли значна частина робіт зроблена, ми дозволяємо собі звернутися до вас з клопотанням про те, щоб ви дозволили нам утворити комісію, в яку передавалися б питання, що стосуються інтересів міст. Ціла низка законодавчих припущень вже є на вашому розгляді, але чекає лише вашої постанови про направлення цих питань до тієї чи іншої комісії... Якщо ви приймете ще до уваги, що Уряд обіцяв нам внести законопроект про введення міського самоврядування в містах Царства Польського, що мається на увазі внесення законопроекту про відокремлення міст від земств, то ви побачите, що ця комісія, вже з самого початку, матиме значну роботу.

Зважаючи на це я і прошу вас ухвалити про утворення особливої комісії, як сказано в нашій заяві з 45 членів, з питань, що стосуються міського благоустрою» [14, 528].

Після виступу А.І. Гучкова представник фракції помірно-правих П.Н. Крупенський запропонував утворити цю комісію у складі 33 осіб, але голосуванням було підтримано початкову пропозицію – про 45 членів комісії [14, 529-530]. У Державній думі встановилася практика переважно пропорційного розподілу місць у комісіях між фракціями. Принципи представництва всіх фракцій були ніде закріплені та його дотримання залежало від доброї волі думської більшості. Першим головою комісії у міських справах став октябрист граф Е.П. Беннігсен, колишній чиновник особливих доручень при головноуправляючому землеустроєм і землеробством, гласний Новгородського губерньського земського зборів та петербурзької міської думи, великий землевласник. Комісія мала від 3 до 18 засідань на сесію, і під час дії третьої Думи не встигла розглянути 2 законопроекту [78, 124].

При аналізі діяльності третьої Державної Думи необхідно пам'ятати про дію так званого жовтневого маятника, який вплинув і на обговорення проблем міського самоврядування. Вичерпна його характеристика дана А.Я. Аврехом: «Впадає у вічі, що жодна з поміщицько-буржуазних партій, не кажучи вже про лівих, яких було мізерно мало, не мала в Думі абсолютної більшості. Більшість залежала від октябристів. Якщо вони голосували разом із правими, створювалося право-октябристська більшість, під час голосування з прогресистами і кадетами – октябристсько-кадетська. Таким чином, октябристи у третій Думі ставали тим самим, чим були кадети у перших двох Думах – партією «центру», головною партією, яка вирішувала долю думських голосувань» [58, 20]. Ця тактика була дуже вигідна царизму: з одного боку, право-октябристська більшість повинна була здійснювати «охоронні» функції, проводячи в життя карно-поліцейські законопроекти, і стримувати запити октябристів і кадетів щодо реформ, а з іншого, октябристсько-кадетська більшість повинна було забезпечити проведення тих незначних перетворень, куди погоджувалася держава.

Депутати від Спілки 17 жовтня очолювали комісії, в яких розглядалися проекти, пов'язані із міським самоврядуванням. Крім згаданого гр. Е.П. Беннігсена, який очолив комісію з міських справ, головою фінансової комісії, куди також прямували

законодавчі припущення, що стосувалися життя міст, було обрано октябриста Г.Г. Лерхе, а в комісії за направленням законодавчих припущень головував видатний діяч жовтневої партії Н.І. Антонів.

Найактивнішими у вирішенні нагальних проблем муніципального самоврядування у III Думі були кадети, які від початку діяльності Державної Думи у Росії мали велику програму перегляду Городового положення 1892 р. Але вони зустрічали істотне протидія із боку представників правих партій і, особливо, октябристів: предметом основного розбіжності октябристів з партією народної свободи була знаменита «чотирихвостка» – загальне, пряме, рівне та таємне виборче право. Кадети вважали загальне виборче право під час виборів у міські думи дієвим способом підвищити ефективність діяльності органів міського самоврядування, тоді як октябристи, певною мірою солідарні з урядом, вважали, що основою міського виборчого права може бути податковий чи майновий ценз.

27 червня 1908 р. була внесена законодавча ініціатива 52 членів Державної Думи «Про зміну міського виборчого закону», яке підписали 33 кадети, 7 прогресистів, 1 жовтень, 8 трудовиків і 3 депутати від мусульманської фракції, серед тих, що підписалися, були видні діячі. П.Н. Мілюков, А.І. Шингарьов, М.В. Челноков, М.С. Аджемов, В.А. Маклаков та ін. [13, 4484] «Вважаючи, що в даний час, коли все населення нашої країни, хоч і з деякими правообмеженнями, покликане до участі через своїх представників у вищому законодавчому, бюджетному та контрольному управлінні всією державою, олігархічний лад міських дум, які знають лише найближчі, всім безпосередньо доступні питання, що не переходять за межу даного міста, зберігся лише як пережиток іншої епохи, що втратив сенс, ми знаходимо, що зміна або, вірніше, видання нового закону про вибори гласних у міські думи є найзрілішим черговим завданням законодавства» [28, 2434-2448], – так автори проекту мотивували власну ініціативу.

Загальні положення цього документа полягали в наступному. По-перше, планувалося надати активне виборче право всім російським підданам, які досягли 21 року (за деякими спеціально обумовленими винятками) і тим, хто прожив у цьому місті, не менше 6 місяців.

По-друге, було запропоновано наділити виборчими правами осіб жіночої статі: «участь їх у місцевих господарських справах дуже бажана, не заперечується вже багатьма законодавствами інших держав і є першою стадією придбання жінками публічних прав» [28, 2434].

По-третє, передбачалося замінити чотирирічний термін, який обираються гласні, трирічним, відповідно до земської практикою.

По-четверте, у разі розподілу міста на кілька виборчих дільниць не планувалося обмежувати вибір кандидатів належністю за списком до якоїсь конкретної дільниці: гласні мають обиратися з-поміж усіх виборців за загальним списком.

По-п'яте, проектувалося збільшення кількості гласних, але жодної певної цифри не називалося: «кількість гласних для кожного міста має бути фіксовано в законодавчому порядку з міркувань усіх місцевих умов з умовами загальнодержавними. Тому розклад кількості гласних кожному за міста, конкретно вироблене, має скласти особливий додаток до виборчого закону» [28, 2436].

Пункт 10 «Положення загальних» документа уточнював умови участі у виборах для тих, хто не проживав у цьому місті: якщо людина не проживала у цьому місті, але володіла в ньому майном, обкладеним на користь міста на рік провадження виборів, або сплатила цього року особистий міський чи квартирний податок, він також міг подати свій голос [28, 2438].

Пункт 11 обговорював коло осіб, які мають виборчих прав під час виборів у міські думи. Це були: а) особи, які перебувають під опікою чи піклуванням; б) позбавлені цивільних прав або обмежені у правах за судовими вироками до відновлення втрачених ними прав, крім засуджених за ст.ст. 121-125, ч. I , 189, 127-133 Кримінального Уложення; в) засуджені судовим вироком за ст. 169-176, ч. I , 177 і 180 Уст. наказ., якщо з дня відбуття ними покарання за цими вироками не протікало до виборів трьох років; г) які перебувають на дійсній військовій службі на місцях їхнього служіння; д) чини поліції та окремого корпусу жандармів; е) особи, які обіймають у межах належної губернії посади Генерал-губернатора, губернатора, віце-губернатора, градоначальника, його помічника, неодмінного члена губерньського у земських та міських справах присутності; ж) місцеві чини прокурорського нагляду [28, 2438-2439].

Таким чином, це законодавче припущення докорінно змінювало виборчу систему, введену в дію Городовим Положенням 1892 року.

Примірник цього проекту було наведено на підставі ст. 56 установи Державної думи міністру внутрішніх справ секретарем Державної Думи М. Соковніним 18 серпня 1908 р., після чого цей документ було розглянуто у Головному Управлінні у справах місцевого господарства. Виконуючий посаду начальника ГУМГ М.Пшерадський представив висновок ГУМГ за вказаним законодавчим припущенням до Ради міністрів з ім'ям М.В. фон-Плеве 17 жовтня 1908 р. У висновку говорилося: «З приводу внесеного до Державної Думи 27 червня ц.р. за підписом 52 членів її, проекту про зміну міського виборчого закону, я маю честь повідомити Ваше Превосходительство, що в Міністерстві Внутрішніх Справ вже виробляються в даний час припущення про перетворення міського представництва, при чому в проекті своєму Міністерство покладає в основу виборчого права той початок, який у уже протягом довгого часу було сприйнято нашим державним життям, а саме податковий ценз, тобто. сплату до міської каси певних зборів як найбільш точний показник ступеня зацікавленості платника у справах міського громадського управління; при цьому визнається за необхідне надати виборчі права, подібно до того, як це допущено вже за Городовим положенням 1903 року щодо м. Петербурга, – вищим розрядам міських квартиронаймачів, через те особливої якості податкової системи, що з суворому проведенні її переважне і частково одностороннє вплив отримують домовласницький і торгово-промисловий класи населення.

У видах розширення кола осіб, які мають право брати участь у міських виборах, виборчий ценз з володіння нерухомістю має бути знижений на половину, а по сплаті повинностей за виробництво торгівлі та промислів – на один розряд. Потім, передбачається повернути євреям риси осілості ті права щодо участі в міському управлінні, які на підставі Городового положення 1870 р., належали євреям повсюдно, з пониженням лише норми гласних з євреїв з $\frac{1}{3}$ до $\frac{1}{5}$ частини загальної кількості гласних, як найбільше відповідає загальному відсотковому відношенню числа євреїв до решти місцевого населення у містах риси осілості» [28, 2153].

26 травня 1909 р. серед інших законопроектів дане законодавче припущення було передано до комісії з міських справ і до кінця дії Державної Думи третього скликання не було розглянуто комісією. Комісія просто «ухилилася від розгляду законодавчого припущення про зміну міського виборчого закону» [78, 124].

Близьким кадетському проекту за змістом і за долею у третій Державній Думі виявилось законодавче припущення фракції трудовиків про зміну Положення про громадське самоврядування м. Санкт-Петербурга. Це припущення було внесено за підписом 40 членів Державної думи 10 грудня 1910 р. Серед тих, хто підписався, висунули проект трудовики А.А. Булат, І.С. Томилов, Н.Я. Ляхницький, І.О. Пожелло, А.І. Шило, В.І. Дзюбінський, П.О. Кейніс та ін., а також підтримали їх соціал-демократи Є.П. Астраханцев, Є.П. Гегечкорі, Т.О. Білоусов та ін.

Трудовики пропонували запровадити загальне виборче право на виборах у міську думу Санкт-Петербурга (нагадаємо, що кадети вважали цей захід необхідним для всіх міст Російської імперії): «Вже давно серед населення і в пресі лунають дедалі більш наполегливі голоси про те, що нинішні органи муніципального самоврядування Петербурзі не здатні обслуговувати інтереси міста. Лікарняна справа, піклування про бідних, міський благоустрій, у тому числі: освітлення, каналізація, водопостачання, всі ці питання явно свідчать про повний розлад міського господарства. Відбувається це від того, що управління та турбота про міські справи законом вручена невеликій групі великих власників, а широкі маси населення, безпосередньо зацікавлені у задовільному віданні міського господарства, відсторонені від його завідування» [15, 2825].

Повна неспроможність муніципального самоврядування визнано й самим урядом, вніс законопроект про примусове оздоровлення Петербурга.

Оскільки єдиним способом усунення недоліків нинішнього Петербурзького самоврядування є допуск до виборів гласних міської думи широкого загалу населення, трудова група, виходячи з ст. 55 Установи Державної Думи, вносить нижченаведені основні тези законодавчого припущення про організацію виборів виходячи з загального виборчого права.

1) Право активного і пасивного участі у виборах гласних у Петербурзьку міську думу належить всім повнолітнім особам, які у Петербурзі щонайменше року, без різниці національності, віри й статі.

2) Вибори проводяться по дільницях, причому обираються можуть і особи з інших ділянок.

3) Вибори проводяться прямою подачею голосів, без поділу виборців на курії чи розряди. Ніхто не може подавати голос більше, ніж у одному дільниці» [29, 104].

Незабаром з приводу цього законодавчого припущення до загальних зборів Державної думи надійшло повідомлення міністерства внутрішніх справ про відмову з боку цього відомства прийняти він вироблення відповідного законопроекту, причому відмова ніяк не мотивувався [15, 2585-2586]. Можна припустити, що міністерство очікувало на проведення реформи міського самоврядування в Царстві Польському з тим, щоб, у разі успіху, повторити основні засади цього законопроекту у загальноросійській реформі. Тому зміна Положення громадському управлінні Санкт-Петербурга представлялося окремим випадком, які не входили до кола першочергових завдань. Крім того, розширення міського виборчого права в тому обсязі, в якому пропонували трудовики, явно суперечило урядовій програмі з цього питання, орієнтованій лише на включення квартиронаймачів до міського представництва.

У п'яту сесію Державної Думи третього скликання законодавче припущення трудовиків було передано до комісії з міських справ: «За підписом 33 членів Державної Думи надійшла заява про передачу нижченаведених законодавчих припущень до комісії на висновок щодо питання бажаності: ...2) про зміну Положення про громадське самоврядування м. Петербурга – до комісії з міських справ...» [12, 2531]. У результаті цей проект залишився не розглянутим ні третьою, ні четвертою Державними Думами.

Іншим дуже важливим напрямом у діяльності третьої Державної Думи у сфері міського самоврядування було поширення Городового Положення 1892 р. міста та області, у яких міського управління не існувало. У попередньому параграфі згадано законопроект про перетворення управління у містах губерній Царства Польського, внесений міністром внутрішніх справ 29 травня 1910 р. [15, 2531]. Постановою

Державної Думи 2 червня 1910 р. цей законопроект було передано до комісії з міських справ. Комісія представила доповідь щодо законопроекту 9 лютого 1911 р. [15, 3209]

Комісія внесла деякі суттєві зміни до проекту. У ухвалах, що стосуються міських виборів, було запропоновано а) знизити для виборців квартирний ценз та жінкам, які мають міське нерухоме майно надати активне виборче право; б) виключити з урядового законопроекту положення про позбавлення права участі у виборах священно- та церковнослужителів християнських сповідань, які допущені як до активної, так і пасивної участі у виборах за цензом нерухомого майна, яким вони володіють; в) виключити правило про віднесення до єврейської курії євреїв, які прийняли християнство [29, 13].

У питанні про організацію виконавчих комісій було визнано неправильним положення про те, що головою кожної комісії неодмінно має бути член управи, у зв'язку з чим комісія ухвалила, що виконавчі комісії утворюються під головуванням або одного з членів управи, на її вибір, або особливо обраного міської думою особи у складі осіб, мають право участі у міських виборах.

Дуже важливим був пункт про мову, якою мало вестися діловодство та відбуватися зносини міських громадських управлінь з державними органами та приватними особами. Тут комісія погодилася з основними положеннями Міністерства внутрішніх справ, але внесла одну поправку: «Вимога урядового законопроекту про те, що всі постанови та розпорядження міських громадських управлінь, при оголошенні їх у загальну інформацію, повинні викладатися російською мовою, комісія, здебільшого, змінила в тому сенсі, що російською мовою повинні викладатися лише постанови та розпорядження, оголошення яких у загальну інформацію потрібно за законом» [61, 129]. Комісія пояснила свій крок тим, що заявлене у проекті формулювання не відповідає прагненню уряду встановити у краї польське самоврядування, оскільки польській мові в ньому приділено надто мало місця. Майже без змін залишився відділ міських фінансів.

Положення про урядовий нагляд були визнані комісією доцільними, проте деякі пункти були опротестовані. Так, комісія вважала за потрібне надати уряду право розпускати міську думу до закінчення терміну її повноважень, але не знайшла можливим

допустити право уряду замінювати, через надзвичайні обставини, громадське управління безпосереднім адміністративним управлінням.

Далі законопроект обговорювався у трьох читаннях – 23 листопада 1911 р., 28 листопада 1911 р. та 5 грудня 1911 р. [29, 2429-2522] і пристрасті навколо нього розгорілися неабиякі. А.Я. Аврех розглядав цей законопроект у політичному контексті: на його думку, головною його стратегічною метою було обґрунтувати запровадження міського самоврядування у Польщі необхідність виділення Холмської губернії – міру, яку сучасники оцінювали як «четвертий розділ» Польщі. А тактичним завданням було пов'язати цим законопроектом польське коло для того, щоб дискредитувати його позицію в боротьбі з питання про створення Холмської губернії [56, 92]. Цю мету було досягнуто найкраще: «Для прийняття законопроекту знадобилося лише три засідання Думи... Така швидкість пояснюється лише тим, що заздалегідь було вирішено головне: поляки, відповідно до попередньої змови з правоохтябристським більшістю, приймали проект цілком і беззастережно» [56, 96]. І така позиція коло дала можливість доповідачеві П.В. Сінадіно, одному з затятих націоналістів, подавати досить реакційний законопроект як зразок лібералізму.

Яблуком розбрату служило положення про три національні курі, і, безумовно, обговорення насамперед стосувалося національного питання, ніж проблематики міського самоврядування. Ті прогресивні нововведення, які пропонувалися для Польщі в порівнянні з містами внутрішніх губерній, також пояснювалися переважно політичними мотивами: «Деяке розширення кола виборців у порівнянні з Городовим положенням 1892 р. було продиктовано аж ніяк не ліберальними міркуваннями, а вимушеними обставинами... Надання виборчого права квартиронаймачам, відверто говорив доповідач комісії у міських справах, означає, що «цим автоматично розширюються права російського населення у справі брати участь у веденні міського господарства» [56, 95-96].

В.С. Дякін, не зупиняючись докладно на положенні про національних куріях, вважав найгострішим питання про допущення польської мови для усних дебатів у міських думах (з обов'язковим перекладом для тих, хто не володіє нею), тоді як усе діловодство мало вестися російською мовою. Насправді пункт про курії викликав

бурхливі дебати в Державній Думі, тоді як положення про мову стало каменем спотикання для проходження законопроекту через Державну Раду, про що буде сказано нижче. Однак необхідно пам'ятати, що за всіх крайнощів проекту, за всього його недемократичного, з погляду радянської історіографії, характеру, для польських міст запровадження міського самоврядування, навіть у такому вигляді, становило значний крок уперед, оскільки система управління міським господарством, що існувала, вичерпала свої можливості та на початку XX ст. сильно гальмувала розвиток польських міст, які за темпами розвитку відставали як від західноєвропейських, а й навіть російських міст [81, 31].

Позиції, зайняті представниками різних партій щодо проекту міського самоврядування для Царства Польського, виглядали так. Від імені польського коло виступив депутат Грабський, який заявив, що коло підтримує законопроект у тій редакції, в якій він представлений комісією з міських справ без істотних змін. Пояснення наводилося таке: «ми зробимо все, що від нас залежить, щоб не створювати жодних труднощів для проведення законопроекту про введення в наших містах самоврядування в життя... Ми знаємо, що навіть саме нагромадження поправок могло б за браком часу для законодавчої роботи зіграти для цього проекту фатальну роль. Для вас, рр., має бути зрозумілим, що законопроект із самоврядування у наших містах... не може відповідати всім нашим потребам та поняттям про наші права у цій галузі. Дуже вузька, майже нікчемна постановка прав польської мови, значна залежність самоврядування від адміністрації, а особливо повна можливість для Уряду на власний розсуд позбавляти нас на час... всякого самоврядування в окремих випадках, все це далеко відступає від тих прав на самоврядування, які по нашим поняттям ми маємо. Але, з іншого боку... законопроект, що розглядається, становить безсумнівно велике поліпшення, давно очікуване, давно підготовлюване, без якого подальше існування наших міст у теперішньому стані було б особливо нестерпним» [15, 2450-2451].

Така думка польських депутатів не дозволяла кадетам та прогресистам захищати власні погляди з цього питання. З одного боку, їх явно не влаштовувало вкрай реакційне положення про курії. Але з іншого, вони зовсім не збиралися відкидати

законопроект, який, незважаючи на всі його недоліки, вони вважали так само, як і поляки, і націоналісти, видатним внеском у справу ліберального реформаторства. Тому вони взяли курс на те, щоб умовити поляків відмовитись від курій, замінивши їх пропорційним представництвом за національностями.

Прогресист гр. Уваров у своєму виступі заявив від імені фракції, що «цей проект, незважаючи на деякі його темні сторони, загалом є яскравим ходом уперед, особливо для Царства Польського» [15, 2451]. Він висловив підтримку законопроекту і сказав, що фракція балотуватиме за перехід до його постатейного розгляду, керуючись такими міркуваннями: «Треба зізнатися, що в цьому законопроекті навіть для нас, для представників російських губерній, які вже давно користуються відомим міським самоврядуванням за законом 1892 ., є низку положень, що є і нам, представників російських губерній, завидними і якими ми, російські губернії, корінні російські губернії, досі користуємося». У цьому випадку йшлося про розширення кола виборців. Але гр. Уваров також визнав, що у проекті є «відомі темні сторони; це, головним чином, і насамперед знову нещасне питання про національні перегородки». Спосіб вирішення цього спірного питання було запропоновано наступний: «У зміну цього порядку слід, звичайно, прийняти ту поправку, яка буде внесена групою прогресистів; саме, ми пропонуємо, що у огорожу всіх національностей, усіх релігій, всіх верств населення міст Царства Польського замість поділів на національні курії треба внести пропорційні вибори» [15, 2452].

Кадет Н.Н. Щепкін у своєму виступі заявив, що розуміє позицію поляків: «Це становище людей, зголоднілих у безправ'ї». І додав, з боку кадетів, що вони не чинитимуть затримки проекту, незважаючи на те, що «вноситься він за обставин... сумних: з одного боку, він вноситься наприкінці сесії, коли зникає надія, що законопроекти... встигнуть пройти через Державну Раду, а з іншого боку він вноситься за такої зовнішньої обстановки, яка мимоволі змушує думати, що це не більше як маневр, щоб підсолодити пігулку, яка подається наступними законопроектами Царству Польському» [15, 2459-2460]. Йшлося, звичайно, про законопроект, що стосується виділення Холмщини.

Представники лівих партій, трудовики та соціал-демократи майже не брали участь у суперечці, що розгорілася навколо проекту. Депутат від фракції трудовиків Булат виступав не від імені партії, його пропозиції були пов'язані з його литовським походженням: для восьми литовських міст Сувалкської губернії він просив запровадити замість польської мови литовську мову у діловодстві громадських управлінь [15, 2755-2758].

Від соціал-демократичної фракції також виступив один оратор Білоусов, який у своєму виступі висловив обурення закулісними махінаціями більшості Думи, який поставив на обговорення законопроект про Містеве Положення в Польщі поза чергою, тоді як у Державної Думи «мається маса незадоволених клопотань про », і заявив, що соціал-демократична фракція голосуватиме проти переходу до постатейного читання, оскільки «законопроект побудований на куріальній основі... він має на меті головним чином розпалювання національних пристрастей у Царстві Польському» [15, 2755-2758]. У другій промові, коли вже перейшли до постатейного обговорення, він сказав, що фракція «підтримуватиме ті поправки, внесені прогресистами» [15, 2835].

В результаті обговорення всі хоч якісь істотні поправки, внесені прогресистами і кадетами, були відкинуті.

Законопроект було прийнято за доповіддю редакційної комісії 9 березня 1912 р. [15, 623], проте під час повноважень Державної Думи третього скликання не було розглянуто Державним Радою.

Інші законопроекти, що стосуються міського самоврядування, являли собою окремі випадки і через це мали другорядне значення, але для створення повної картини коротко згадати їх все ж таки варто. З ініціативи 37 членів Державної думи 12 травня 1909 р. було внесено законодавче припущення про поширення дії Міського Положення 11 червня 1892 р. на місто Новочеркаської області війська Донського [12, 112-115]. Сутність законопроекту полягала у запровадженні у цьому місті громадського управління відповідно до загальноімперського законодавства, проте поширити дію Городового положення планувалося з тими змінами, що викликалися місцевими особливостями краю. Ці зміни не мали радикального характеру, а були пов'язані з новим статусом міста. Відносно справ міського громадського управління м.

Новочеркаськ вилучався з ведення військового міністерства, де він знаходився поряд з іншими козацькими областями, і передавався у відання міністерства внутрішніх справ. Міська земля тепер передавалася місту на загальних засадах. Деякі збори передавалися на користь міста. Встановлювався новий штат міської поліції Новочеркаська, і пожежна команда передавалася у завідування міського громадського управління з віднесенням витрат на її утримання на міські кошти [12, 115].

Для вирішення деяких несуттєвих розбіжностей між Державною Думою та Державною Радою було створено погоджувальну комісію, після чого 16 червня 1912 р. було високе затвердження законопроекту.

Намісник Його Імператорської Величності на Кавказі 28 листопада 1907 р. вніс у Державну Думу законопроект про запровадження Городового положення у місті Каре. Для даного дослідження цей документ та його розгляд становлять певний інтерес, хоча цей законопроект було відхилено Державною Радою. У цьому документі проблеми міського самоврядування тісно переплітаються з національним питанням і реакція на нього дуже яскраво характеризує позицію Думи в обох сферах.

8 січня 1908 р. Державна Дума передала цей законопроект у комісію за направленням законодавчих припущень, а 18 червня цього року комісія представила доповідь загальні збори. Розглянувши доповідь, Державна Дума повернула законопроект до тієї ж комісії для додаткового обговорення «з метою забезпечення більш справедливого представництва російського населення та його інтересів» [12, 115-116].

Основний зміст цього документа полягає у введенні в Кареї міського громадського управління з Городового положення 1892 р. Карське обласне у міських справах присутність формується під головуванням військового губернатора з помічника військового губернатора, місцевого податного інспектора, товариша прокурора Ериванського окружного суду, міського голови м. Карса одного з гласних Карської міської думи.

Головним предметом розбіжностей між урядом та Державною Думою став склад Карської міської думи. Уряд передбачав ввести у цьому відношенні відповідний пункт Городового положення 1892 р. без будь-яких істотних змін. А

депутати Державної Думи вважали, що для забезпечення інтересів російського населення в числі гласних міста Карса має бути неодмінно відома кількість російських представників, і для цього необхідно скликати два виборчі збори: одна з осіб російського походження, інша – з осіб, що належать до тубільного населення. Кожне з цих зборів має вибирати зі свого середовища певну кількість гласних, яка встановлюється Карською обласною у міських справах присутністю.

Після другої доповіді комісії на загальних зборах 13 травня 1909 р. законопроект розглядався у трьох обговореннях і було прийнято за доповіддю редакційної комісії 29 травня 1909 р. Проте Державною Радою цей законопроект було відхилено. Законопроектами, які мали загальнополітичне значення, внесеними урядом Думу протягом п'ятої сесії, були проекти поліпшення земських і міських фінансів. «Цими проектами передбачалося пом'якшити конфлікт між центральною владою та органами місцевого самоврядування, тим більше тривожний для царату, що у керівництва цими органами знаходилися соціальні елементи, що становили його опору – помісне дворянство і домовласницька (найкісніша) буржуазія, а переважна більшість земських, як і міських управ, що знаходилися в руках правих і октябристів» [88, 24] – таку оцінку давала їм радянська історіографія.

Оскільки значне поповнення земських та міських кас могло бути досягнуто тільки шляхом перегляду всієї податкової системи, проти чого виступали і Міністерство фінансів, і помісне дворянство, деяким паліативом могла бути лише організація кредиту для органів самоврядування, питання якого обговорювалося в урядових колах з 1909 р. В.Н. Коковцев спочатку заперечував, побоюючись, що це підірве державний кредит, але потім зазнав поразки і навесні 1911 р. Рада міністрів запропонувала Міністерству фінансів розробити проект створення державної каси міського та земського кредиту. На думку В.С. Дякіна, вирішальним аргументом були політичні міркування, в основі яких лежало прагнення «наблизити до діяльності земських і міських установ впорядковувачий вплив уряду і дати державній владі реальний засіб сприяти здоровому розвитку міської та земської справи в бажаному для уряду напрямку» [88, 25]. У грудні 1911 р. В.Н. Коковцев представив проект такої каси з капіталом у 20 млн. рублів, що підлягає поступовому поверненню до скарбниці, і з

правом випуску облігацій на 100 млн. рублів, хоча, за підрахунками МВС, земства та міста потребували позиках у сумі щонайменше, ніж 400 млн. рублів.

Після цього було доопрацьовано і 2 березня 1912 р. внесено Думу викликав раніше різкі протести з'їзду представників промисловості та торгівлі законопроект про поліпшення земських і міських фінансів. Він передбачав зняття з органів самоврядування деяких витрат на поліцію, що лежали на них, і військові гарнізони.

У березні 1912 р. було проведено урядовий проект устрою кредиту для земств і міст, а травні – частина законопроекту поліпшення земських і міських фінансів.

У галузі міського благоустрою Державна Дума третього скликання також обговорила низку важливих законопроектів, і хоча це сфера виключно економічних інтересів, має сенс звернутися до цих законопроектів, оскільки ефективність діяльності органів міського самоврядування перебувала у прямій залежності від зазначеного аспекту. Виділимо основні законопроекти у цій сфері: 1) про спорудження каналізації та перебудову водопостачання у Санкт-Петербурзі; 2) про надання міським громадським управлінням права встановлювати збори з домовласників на певні потреби без їхньої згоди та вимагати обов'язкового приєднання до міської каналізації; 3) ряд законопроектів про звільнення окремих міст від витрат на утримання урядових установ.

Законопроект про спорудження каналізації в Санкт-Петербурзі є окремим випадком, і основні розбіжності, що виникли з приводу цього проекту, зводилися до того, на яких підставах фінансуватиметься цей проект коштом скарбниці або коштом міського громадського управління Санкт-Петербурга. Крім того, було чимало юридичних складнощів щодо відчуження земель, які можуть знадобитися для будівництва каналізаційних споруд. Тому докладно зупинятися на цьому законопроекті не потрібно. Законопроект про надання міським громадським управлінням права встановлювати збори з домовласників на певні потреби без їхньої згоди та вимагати обов'язкового приєднання до міської каналізації належить до групи законопроектів, які розширюють права міських громадських управлінь. Він був внесений членами Державної думи 8 лютого 1910 р. По суті цей проект повинен був змінити пункт 7 статті 63 Городового положення 1892 р. утримання у справності та влаштування

громадського управління водопроводів, стічних труб, каналів, а також пошук способів до поліпшення місцевих умов у санітарному відношенні». Але багато міст, збираючись побудувати каналізацію, зустрічали суттєву перешкоду в пункті 7 статті 63, згідно з якою містам не надавалося права вимагати від домовласників обов'язкового приєднання до каналізаційної мережі зі сплатою особливого збору [12, 120]. А влаштування каналізації вимагало великих фінансових вкладень. Проект мав сенс, якщо всі чи максимальна кількість домовласників до нього приєднувалися. Тільки так можна було покращити загальний стан гігієни у місті.

Члени Державної Думи пропонували виключити з пункту 7 статті 63 формулювання «за згодою з домовласниками» та доповнити цю статтю особливим пунктом, що встановлює обов'язкове при влаштуванні каналізації приєднання до каналізаційної мережі всіх нерухомих майн, що знаходяться в межах міста. Як гарантія справедливого оподаткування пропонувалося зберегти пункт 7 статті 63 з приміткою, де містилася вимога, щоб збори з домовласників не виходили за межі дійсних потреб та витрачалися виключно на предмет свого призначення.

Державна Дума визнала це законодавчу пропозицію бажаною і міністерство внутрішніх справ взяло розробку відповідного законопроекту на себе. Міністерство 27 листопада 1911 р. внесло законопроект у загальні збори, після чого він було передано на спільний розгляд двох комісій: фінансової та у міських справах. Потім після низки обговорень законопроект було прийнято за доповіддю редакційної комісії 10 грудня 1911 року. Однак між Державною Думою та Державною Радою виникли розбіжності, для з'ясування яких було утворено погоджувальну комісію.

Пропозиції Державної Ради зводилися до такого: 1) виключити положення пункту 7 статті 63 Міського Положення про надання міським думам устрою, на особливі збори з домовласників, бруківок та тротуарів; 2) внести стосовно міст із спрощеним громадським управлінням пункт, згідно з яким віднесення повинностей, перерахованих у примітці до пункту 7 статті 63 Городового положення 1892 р., на спеціальні збори з домовласників допускається лише за згодою з ними [12, 122].

Погоджувальна комісія, розглянувши пропозиції обох сторін, зробила кілька важливих висновків. По-перше, вона погодилася з точкою зору Державної Ради про те,

що треба виключити пункт про влаштування мостових за рахунок домовласників. Однак вона вважала за потрібне, що утримання та влаштування тротуарів, що не потребує значних фінансових вкладень, цілком можна віднести на рахунок домовласників: «тротуари, при виході на вулиці будинках і будівлях, є як би приладдям останніх і насправді пристрій і підтримка таких завжди лежало на обов'язки власників будівель» [12, 122].

Що стосується пункту про міста зі спрощеною формою громадського управління, погоджувальна комісія знайшла, що запропонована Державною Радою щодо їх формула – про встановлення особливих зборів тільки за згодою з домовласниками – може невикібно позначитися на благоустрої цих міст: «Якщо встановлення особливих зборів з домовласників у вищевказаних міських поселеннях буде допускатися лише за згодою з ними, то невеликі міста ніколи не будуть в змозі ввести на загальні кошти навіть найнеобхідніші для благоустрою заходи... через труднощі домогтися, за наполегливості окремих обивателів, такої спільної угоди» [12, 122]. І у зв'язку з цим комісія запропонувала виключити відповідну примітку. Державна Дума, вислухавши доповідь погоджувальної комісії, ухвалила її без змін. Найвище затвердження законопроекту було 21 травня 1912 р.

Було внесено низку законопроектів про звільнення окремих міст від витрат на утримання урядових установ, але оскільки вони мали приватний характер, докладно зупинятися ними немає сенсу.

У четвертій Державній Думі кадет Велихов під час обговорення законодавчого припущення про реформу Міського Положення також негативно оцінив роботу третьої Думи: «Одне слово, за п'ять років існування третьої Державної Думи назріло питання реформі Городового положення, застарілого і нікуди непридатного, як було вирішено, але навіть жодного разу не висувався серйозно ні урядом, ні більшістю третьої Державної думи...» [17, 811-812].

Існували і позитивні відгуки роботи третьої Державної Думи у сфері міського самоврядування. У 1912 р. у Санкт-Петербурзі вийшла книга «Що зробила третя Державна Дума для міст», що представляла звіт фракції октябристів з цього питання. Анонімний автор книги давав дуже високу оцінку того, що було зроблено Державної

Думою, хоча він визнавав, що у перший, непосвячений, погляд, досягнення третьої Думи у цій галузі можуть здатися незначними. Автор висловлював надію, що міські діячі, на практиці вирішальні питання міського господарства, зможуть зрозуміти та оцінити ті позитивні зрушення, що відбулися в галузі міського самоврядування завдяки діяльності Державної Думи третього скликання.

Характеризуючи роботу Державної Думи 1911-1912 рр. період, на який припало більшість законопроектів, що стосуються фінансової сторони міського самоврядування, радянський історик В.С. Дякін так пояснював її головні мотиви: «Вся ця законодавча активність октябристів і лібералів, які в основному підтримували їх (які критикували недостатність жовтневих проектів, але голосували за них) мала відверто передвиборний характер і була розрахована на голоси тих земських і міських виборців, які визначали результат виборів у IV Думу за третьочервневим законом» [81, 32]. І це припущення здається не позбавленим сенсу: пропозиції, що вносяться, не змінювали систему міського самоврядування, але вводили зміни до ряду її аспектів, що в цілому створювало досить сприятливе враження про роботу Державної Думи.

Величезний вплив на вирішення проблем міського самоврядування вплинув на фактор політичної боротьби і дію так званого «октябристського маятника». Позиції партійних фракцій з питань міського самоврядування сягали партійних програм і виглядали так: кадети, трудовики та соціал-демократи виступали за реформу міського самоврядування на основі загального, рівного, таємного та прямого виборчого права [20, 229; 32, 170-171]; октябристи вважали реформу необхідною «із залученням до участі у самоврядуванні можливо широкого кола осіб», але насправді голосували разом із правими депутатами проти законопроектів, що передбачали «чотирьоххвостку» на виборах до міських дум, що й визначало результат думських голосувань. Така тактика і зумовила порівняно низькі результати думської діяльності області міського самоврядування.

Найактивнішими у вирішенні проблем міського самоврядування були кадети та октябристи, саме вони висували законодавчі припущення у цій сфері, що, можливо, було зумовлено тим, що представники цих партій були тісно пов'язані з міськими

думами та деякі депутати були видними міськими діячами. Низька активність правих і монархістів у цьому питанні цілком зрозуміла: міське самоврядування сприймалося ними як осередок ліберальної опозиційності, і поліпшувати умови його існування вони явно не збиралися. Що стосується соціал-демократів, можна припустити, що вони самостійно не висували проєктів про міське самоврядування через нечисленність фракції або через те, що в їх програмах першочергова увага приділялася важливим загальнополітичним питанням.

Вивчений матеріал дозволяє зробити висновок про те, що законопроєкти, що йшли у фарватері урядової політики щодо міського самоврядування, отримували схвалення Державної Думи, а іноді й Державної Ради. Однак треба визнати, що Державна Рада була більш консервативною у цих питаннях. Законопроєкти та законодавчі припущення радикальнішого характеру не знаходили підтримки навіть у більшості Державної Думи. У цілому нині можна констатувати, що рішучих заходів для перегляду Городового положення 1892 р. Державні Думи і першого, і другого, і третього скликання не вживали, хоча деякі партійні фракції пропонували власні варіанти вирішення цього питання [32, 188].

Матеріал, розглянутий у розділі, дозволяє зробити загальний висновок. 12 грудня 1904 р. було прийнято програмний документ, що декларує розширення місцевого самоврядування, за яким пішли конкретні кроки. У МВС почали розроблятися «Основні засади перетворення земських та міських установ» – документ, що визначає напрями реформування земського та міського самоврядування. Також було підготовлено проєкт перетворення управління міст у губерніях Царства Польського, що розглядався як прообраз майбутньої реформи у всій Імперії. Уряд у низці питань охоче поступався вимогам міських дум, наприклад, у справі зміни виборчого цензу на виборах до міських дум, але багато клопотань міських дум залишалися без відповіді, зокрема, клопотання про скликання з'їзду міських діячів.

У діяльності Державної Думи проблеми міського самоврядування займали важливе місце, і багато партійних фракцій пропонували свої варіанти перетворення цього громадського інституту, але зустрічали протидію більш поміркованих та консервативних партій. Такою була доля пропозицій кадетської фракції: і їхні загальні

положення про реформу Городового положення, і проект нового міського виборчого закону були зустрінуті в багнети думською більшістю та урядом. Але деякі законопроекти, що стосуються економічного аспекту муніципального самоврядування, отримали підтримку Думи. Загалом, у першій, другій і третій Державній Думі були лише намічені деякі проблеми міського самоврядування, але ні часткового, ні докорінного перегляду Городового положення 1892 р. не відбулося.

У аналізований період і уряд, і Державна Дума робили дуже обережні кроки щодо міського самоврядування, вся їхня діяльність полягала головним чином у декларативні заяви про необхідність реформи Городового положення та визначення деяких загальних принципів майбутньої реформи, але практична розробка цього питання мала розпочатися пізніше.

РОЗДІЛ 3.

ПІДГОТОВКА ТА ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ 1912 – ЖОВТНІ 1917 РР.

3.1. Проект реформи міського самоврядування IV Державної Думи

Державна Дума четвертого скликання дуже активно взялася за вирішення проблем міського самоврядування, і найдіяльнішими у цій сфері, як і в попередніх думах, виявились кадети. Саме від депутатів цієї фракції 27 лютого 1913 р. надійшла законодавча пропозиція про реформу Городового положення 11 червня 1892 р. за підписом 37 членів Державної Думи [16, 1840]. Серед тих, хто підписався під цим проектом, були такі видні діячі партії народної свободи, як Мілюков, Шингарьов, Аджемов, Родичів, Щепкін, Тройський, Новіков 2-й та ін.

У мотивувальній частині документа зазначалося: «Городове Положення, що діє нині, 11 червня 1892 р. знаходиться в глибокій невідповідності як з умовами швидко розвивається і для свого розвитку потребує більшої свободи міського життя, так і з загальним характером оновленого державного ладу Російської імперії, бо в державних виборах покликана брати участь незрівнянно більшість населення, ніж у міських» [30, 1]. Далі йшлося про те, що необхідність реформи муніципального самоврядування усвідомлена самим урядом, яке вже вжило ряд конкретних заходів щодо часткового перетворення цього соціального інституту: «Так, у положенні про громадське управління м. С.-Петербурга, виданому 8 червня 1903 р., міські виборчі права поширені на деяку, хоч і незначну, частину квартиронаймачів. Законопроект про перетворення управління міст у губерніях Царства Польського, прийнятий Державною Думою 9 березня 1912 р., розширює коло виборців, підвищує кількість гласних у складі думи, звужує обсяг урядового нагляду за діяльністю міських громадських управлінь та вводить деякі інші покращення порівняно з Городовим положенням» [30, 1].

У документі згадувалося і урядовій декларації, з якою голова Ради міністрів В.Н. Коковцов звернувся до Державної Думи 5 грудня 1912 р. У ній було заявлено, що «область місцевого управління та самоврядування вимагає докорінних перетворень», а щодо Городового положення, було сказано, що «уряд приступає до його перегляду і

має на увазі взяти до уваги всі вимоги, що висувуються життям, щодо вдосконалення сучасного ладу міського громадського управління». Але при цьому було підкреслено, що «підготовка земської та міської реформи вимагатиме чимало часу» [30, 1]. Депутати кадетської фракції, які висунули це законодавче припущення, вважали перегляд Городового положення питанням, що не терпить зволікання, і заявляли про необхідність його негайної розробки: «Беручи... до уваги, що серйозне неустрій всього укладу господарського життя російських міст, яке породжує невпинне і все зростаюче невдоволення місцевих людей і яке, у свою чергу, корениться в ненормальності чинного нині Городового положення, необхідно усунути без подальших зволікань, ми, члени Державної Думи, що підписалися нижче, вважаємо бажаним тепер розпочати вироблення нового Городового положення на нижченаведених підставах» [30, 1].

Заява В.Н. Коковцова у тому, що потрібно «багато часу» розробці міської і земської реформи, викликало бурхливу реакцію під час обговорення Декларації уряду. Дуже експресивно виступив із цього приводу депутат від кадетської фракції А.І. Шингарьов. Він нагадав Найвищий указ 14 грудня 1904 р., у якому йшлося про намір «надати земським і муніципальним установам можливо широку участь у завідуванні місцевими справами, необхідну у законних межах самостійність» [115, 157]. Далі в урядовій Декларації перед Державною Думою другого скликання у березні 1907 р. було заявлено, що уряд вже «виробив» цілу низку законопроектів, що влаштовували місцеве життя на нових засадах. «Відпрацювала і третя Дума, минуло п'ять років, – говорив А.І. Шингарьов, – знову постає перед Вами голова Ради міністрів і заявляє, що уряд підготовляє проекти про реформу земств і міст, але що вони вимагатимуть «немало часу». Панове, що за дивна хронологія: у 1904 р. наказують зробити, у 1907 р. у березні оголошують, що зроблено, і в 1912 р. наприкінці кажуть, що підготовка вимагатиме чимало часу... і коли ж, питається, уряд скінчить цю розробку?... Не можна сказати в 1907 р. вироблені і готові, а 1912 р. сказати, що вони розробляються» [115, 157-158].

Загальні положення законодавчого припущення кадетів про реформу Городового положення полягали в наступному. По-перше, пропонувалося розширити

компетенцію органів міського громадського самоврядування та поширити її на всі справи місцевого життя, включаючи турботу про особисту та громадську безпеку.

По-друге, з метою «пожвавлення міської самодіяльності та підйому інтересу з боку населення до міського самоврядування» необхідно було повернутися до принципу самостійності міського громадського управління, який декларувався у ст.5 Городового положення 1870 р.: згідно з ним, державній владі було надано право спостерігати лише за законністю дій органів міського самоврядування, але аж ніяк не за їхньою правильністю та доцільністю. Розбіжності між міським громадським управлінням та органами урядового нагляду мали вирішуватися в судовому порядку.

По-третє, передбачалося запровадити децентралізацію громадського управління містах із населенням понад 100 тис. людина, тобто. крім центральних установ, міської думи та міської управи, створити дільничні ради з виконавчими органами, що перебувають при них (дільничні управи). Цей захід виглядав цілком виправданим і аргументувався так: «Практика великих міст, як у Росії, так і в західноєвропейських країнах, показала, що центральне міське управління не в змозі з достатньою повнотою обслуговувати потреби, часто своєрідні, окремих районів міста. Результатом свідомості такого стану речей стало розгалуження міських управлінь багатьох іноземних міст, як, напр., Парижа, Берліна, Відня та ін., на дільничні організації, які користуються відомим ступенем самостійності у вирішенні справ, що стосуються відповідної ділянки, але в той же час тісно пов'язані із центральними органами управління» [30, 2].

По-четверте, одним із найголовніших пунктів законодавчої пропозиції був пункт про виборче право на виборах до міських дум, який сягав пропозицій кадетів у першій, другій та третій Державних Думах. Тут проектувалося наділити виборчим правом всі верстви міського населення: «Будь-який міський обиватель, без різниці статі, національності та віросповідання, має право брати участь у виборах, користуючись правом одного голосу, і бути обраним у гласні думи (незалежно від приналежності до тієї чи іншої виборчої дільниці) та у члени дільничної ради тієї дільниці, в якій він проживає, якщо він: а) російський підданий; б) досяг 21-річного віку та в) проживав у місті, в якому бажає скористатися виборчим правом, не менше шести місяців до дня виборів , або, не проживаючи у місті, але володіючи у ньому майном, сплачував у рік

виборів якийсь міський податок» [30, 3]. З участі у міському громадському управлінні були усунені іноземці, неповнолітні, неправомочні особи, випадкові жителі міста, які не мають шестимісячного цензу осілості, особи, які перебувають на дійсній службі в армії та флоті, на місці їхнього служіння, чини поліції, генерал-губернатори, градоначальники, губернатори та віце-губернатори в межах підвідомчої їм місцевості, а також особи, що входять до складу органів нагляду за міським громадським управлінням, та чини прокурорського нагляду.

По-п'яте, пропонувалося надати головування на засіданнях міської думи не міському голові, а особливо обирається на кожен рік голові, як це було зроблено в Положенні про громадське управління Санкт-Петербурга.

По-шосте, з метою підвищення ефективності ведення міського господарства планувалося надати міській думі право обирати для завідування окремими галузями господарства одноосібні чи колегіальні органи з-поміж осіб, які не належать до складу гласних. На думку ініціаторів проекту, «здійснення цього права надасть міським думам можливість, ставлячи на чолі міських підприємств тих або інших фахівців на свій вибір, більш свідомо ставитися до цих підприємств і виявляти про них більшу турботливість, ніж це має місце в даний час» [30, 2].

По-сьоме, проектувалося обрання міського голови не тільки з числа гласних, але й з усіх осіб, які задовольняють умовам, необхідним для обрання в гласні.

І, нарешті, принципово важливим було положення про те, що і посадові особи міського управління, і особи, які запрошуються за наймом, не підлягають твердженню з боку адміністрації.

Майже всі пункти цього законодавчого припущення відповідали основним статтям кадетського проекту реформи міського самоврядування 1906 р. – принципово новим був пункт децентралізації громадського управління.

8 травня 1913 р. законодавча пропозиція Партії народної свободи про реформу Городового положення обговорювалося у Загальних зборах Державної Думи. І тут розгорілися спекотні суперечки між кадетами та октябристами. За підписом 31 депутата від фракції октябристів було внесено законодавче припущення про передачу кадетського проекту до комісії на попередній розгляд щодо бажаності. Коротко

нагадаємо, що це була звичайна тактика октябристського центру, яка використовувалася, щоб затягнути проходження проектів, що здавалися надто радикальними: неприйнятний для октябристів проект більшістю голосів передавався до комісії, де міг перебувати без розгляду кілька років. Кадети пропонували визнати їхнє законодавче припущення бажаним у Загальних зборах і передати до комісії з міських справ для подальшої детальної розробки, про що і було заявлено у доповіді представника кадетської фракції Новікова 2-го. У своєму виступі Новіков другий описав мотиви, які змусили депутатів від партії народної свободи звернутися до питання про реформу міського самоврядування, і як головне їм було названо зростання міст на початку століття, що спричинило значне ускладнення системи завідування міським господарством. Далі було надано короткий нарис історії міського самоврядування Росії, починаючи з середньовіччя, і ще раз пояснені пункти законодавчого припущення. Причому в доповіді прозвучав ще один пункт, якого не було в первісному проекті, він стосувався спрощеної форми громадського управління: пропонувалося «дуже маленькі міста... замість спрощеного громадського управління, недоцільність якого достатньо вказана досвідом, підпорядкувати загальному місту, надавши їм, проте, право, через недостатність їх коштів, мати спрощену управу і навіть одноосібний виконавчий орган» [17, 801-810].

Завершуючи виступ, Новіков 2-й закликав депутатів одразу вирішити питання про бажаність законодавчого припущення та передати до комісію з міських справ, надавши їй право вносити суттєві корективи до початкового проекту: «Нехай ця комісія уважно поставиться до справи, яку ми їй доручаємо, нехай вона зважить усі окремі частини запропонованої нами реформи, деякі з цих частин прийме, інші переробить або змінить, але нехай справа реформування містового становища почнеться зараз, тут же» [17, 809].

Відповідно до параграфу 65 Наказу Державної Думи з приводу внесеної заяви можна було вимовити дві промови на користь цієї заяви та дві – проти. М.М.Новіков виступив проти передачі законодавчого припущення кадетів до комісії, і потім слово було надано депутату від фракції октябристів Л.Г. Люцу, який висловив думку партії, яка виступала за передачу проекту до комісії на висновок з питання бажаності.

У своїй доповіді Люц заявив, що фракція октябристів вважає за необхідне внести цілу низку змін до існуючого Городового положення, але за такою великою реформою вирішити питання про бажаність відразу не знаходить можливим, особливо через те, що в кадетському проекті присутні положення, які не знаходять Підтримка у Союзу 17 жовтня: «Однією з таких принципових розбіжностей з партією народної свободи в даному випадку є знаменита чотирихвостка – загальне, рівне, таємне і т.д. Хоча б за цим пунктом не підлягає сумніву, що не можна вести дебатів щодо бажаності цих змін у самому пленарному засіданні без попереднього висвітлення у комісії» . Коротко нагадаємо, що октябристи були досить великою мірою солідарні з урядом у питанні про міське виборче право, вважаючи за необхідне наявність будь-якого цензу – майнового чи податкового, на основі якого і можна було розширювати міське представництво.

Далі проти передачі припущення до комісії виступив Л.А. Веліхов. Він нагадав, що у третій Державній думі октябристи використовували той самий прийом, який намагалися повторити і зараз: 27 червня 1908 р. фракцією народної свободи було внесено законодавче припущення про зміну міського виборчого закону, яке зусиллями Союзу 17 жовтня було передано до комісії з міських справ там поховано, тобто. Упродовж чотирьох років міська комісія не тільки не встигла розглянути це припущення, але навіть не висловилася з питання про бажаність. Така ж доля спіткала й інше законодавче припущення, внесені трудовий групою 10 червня 1910 р., про зміну становища громадському управлінні м. Петербурга [17, 810].

Як аргументи, що підтверджують обґрунтованість висунутого кадетами проекту, Веліхов навів витримки з офіційних даних Статистичного Комітету МВС: «Освітлення російських міст незадовільно, електричне і газове мало поширене, в більшості міст освітлені головні вулиці, є 123 міста . Водопостачання – незадовільно; з повітових міст лише 28 % мають водопроводи, і навіть у 23 губернських центрах водопроводу немає. Постановка видалення покидьків – незадовільна. Каналізація є лише у 28-30 містах. Стан міських вулиць – незадовільно; повне замощення мають лише 14 міст; замощено понад чверть усіх вулиць тільки в одній третині міст; зовсім не замощено 320 міст. Народна освіта – незадовільна. У двох третинах міст немає середніх

училищ, а бібліотеки відсутні у трьох чвертях міст. Пожежна допомога – незадовільна; більше чверті міст немає міських команд, а 40 взагалі позбавлені пожежної допомоги» [17, 813]. Ось чому 25-мільйонне населення міст Росії з таким нетерпінням чекає на проведення міської реформи.

Пояснюючи необхідність запровадження загального виборчого права, Веліхов говорив, що існуюча система виборів дає перепустку до міських дум лише заможним городянам, які часом не зацікавлені у розвитку міського господарства чи окремих його галузей: «м'ясоторговці протестують проти спроб здешевити м'ясо; хліботоргівці гальмують відкриття міських хлібопекарень. Ми бачили тут у Петербурзі, як старшина м'ясної біржі, гласний всіляко гальмував холодильники. Ми бачили, як в Одесі гласні-баниці провалювали міські лазні... Одним словом, виборчий закон ніби навмисне висуває в управління міським господарством тих людей, які можуть йому діяти тільки на шкоду, і вся політика міських громадських управлінь у Росії отруєна цим протисупільним. принципом» [17, 816].

Веліхов заявив, що кадети вважають особливо важливим залучення до виборчого права саме найменш забезпечених громадян: якщо людям заможним важливим є лише зовнішнє благоустрій міст, то міські школи, богадільні, притулки та нічліжні будинки існують головним чином для бідняків. Як ще один аргумент він додав: «Ось наші націоналісти люблять посилатися на приклад дружньої держави – Пруссії, де існує куріальна система, але там таки є одна курія, надана незабезпеченому класу, а в нас все те, що нижче від відомого громадського майнового рівня, все зараховано до парій, які можуть мати свої думки» [17, 817].

Що ж до скорочення урядової опіки над органами муніципального самоврядування, Веліхов вважав, що це питання ні викликати заперечень, і нагадав, що у проекті Городового положення міст губерній Царства Польського проведено принцип самостійності муніципального самоврядування, який тепер пропонується кадетами для всієї Росії, але чомусь для всієї імперії він відкладається . *calendas graecas*» [17, 819].

На закінчення свого виступу Веліхов, звертаючись до октябристів, сказав: «У 1909 р. близька вам людина А.І. Гучков категорично обіцяв поставити на чергу, порушити питання реформи міського самоврядування через два роки. Минуло чотири

роки та його однодумці згадали російське прислів'я: «суліха не даху – рідна сестра». Тож ставте ваші гальма, але знайте, що тисячі російських міст цього союзу 17 жовтня не забудуть» [17, 819].

Після цього слово доповіді було надано октябристу гр. Бенігсену, який виступив за передачу проекту до комісії. У відповідь на промову Велихова про долю кадетського проекту міського виборчого закону в третій Державній Думі він сказав, що доповідь щодо законопроекту була підготовлена, але не ставилася на обговорення в комісії «через те, що всім членам комісії було цілком ясно, що це законодавче припущення пройти у комісії неспроможна, бо безсумнівно, що так само, як й у складі Державної Думи, ідея чотирьоххвостки у третій Думі популярністю не користувалася». І потім додав, що «чотирихвостка, з погляду центру, в основу нового містового становища не може бути» [17, 819-280]. Пункт про міське виборче право, на його думку, був основним «безумовно неприйнятним» аспектом законодавчого припущення кадетів.

Щодо пропозиції про скорочення урядового нагляду та про збереження контролю адміністрації лише за «законністю» дій міського самоврядування, гр. Бенігсен заявив, що «з цього питання у Державній Думі розбіжностей немає» [17, 821].

Завершуючи своє мовлення, гр. Бенігсен висловив думку, що немає підстав говорити про реформу всього Городового положення, оскільки представлено лише чотири положення, з яких два здаються дуже спірними, тому вирішувати питання бажаності зазначеного законодавчого припущення відразу не можна.

У результаті більшістю голосів – 167 проти 85 – було вирішено передати законодавче припущення кадетів про реформу Городового положення до комісії з міських справ [17, 821].

За цим законодавчим припущенням відбулося два засідання комісії – 20 і 27 листопада 1913 р. Доповідачем було призначено октябрист М.І. Арєф'єв. Він відразу ж заявив, що про бажаність реформи навряд чи можна сперечатися, що вона не лише бажана, а й необхідна. Пункт 1-ї кадетського проекту щодо розширення компетенції міського самоврядування, на його думку, «носить надто загальний характер, неприйнятий у нашому законодавстві. Краще було б перерахувати в ньому всі предмети ведення міського самоврядування, як це зроблено в чинному Городовому положенні та

в схваленому Державною Думою проекті Городового положення для міст губерній Царства Польського» [17, 822]. Щодо передачі у відання міста турботи «про особисту та громадську безпеку», тобто. Утворення муніципальної поліції, це становище є неприйнятним і має обговорюватися разом із законопроектом про реформу поліції, що знаходиться на розгляді Державної думи, яким освіта муніципальної поліції не передбачається.

Пункт 2-й, що встановлює принцип самостійності муніципального самоврядування, на думку доповідача, заперечень немає, «бо свавілля влади губернаторів у справі нагляду над діяльністю муніципальних установ всім відомий»⁴⁷. Доповідач підтримав пропозицію кадетів про збереження контролю адміністрації лише за «законністю», а не за «доцільністю» дій міського самоврядування. Положення про вирішення розбіжностей між міськими думами та урядовою владою у судовому порядку доповідач відхилив [17, 822].

Проектована кадетами децентралізація була визнана бажаною, але були деякі заперечення проти запропонованої організаційної структури: «під час проведення децентралізації навряд чи потрібно утворювати замість одного розпорядчого органу – міської думи кілька таких органів як дільничних рад. Розпорядчий орган має бути один, а виконавчих кілька» [17, 823].

Пункт 4-й – про загальне виборче право доповідач вважав категорично неприйнятним для російських міст. Як аргумент Ареф'єв навів той факт, що подібна виборча система існує навіть не у всіх країнах Західної Європи, що відрізняються вищим рівнем розвитку культури, у тих же країнах, де діє загальне виборче право на виборах до органів міського самоврядування, запроваджено додаткові механізми контролю його діяльності: «Якщо у містах Франції і існує загальне виборче право, натомість там міські самоврядування перебувають у повній залежності від адміністрації. У містах Англії виборчим правом користуються лише домогосподарі та особи, які мають окрему квартиру, у Німеччині лише сплачують міські податки, причому виборці поділяються за розміром сплачуваних ними податків на три розряди» [17, 823]. Він наголосив також, що вимога майнового чи податкового цензу необхідна та виправдана через те, що наше населення «вкрай некультурне і нерозвинене», чому і

не може бути допущене до участі у міському господарстві. Навіть існуючий високий майновий ценз дозволяє увійти до лав гласних багатьом неосвіченим і неосвіченим особам.

Доповідач запропонував запровадити загальне положення про необхідність розширення міського виборчого права, але «визначати, у яких розмірах і рамках має бути зроблено це розширення, зовсім не потрібно, оскільки це буде зроблено при розробці самого законопроекту з всебічного обговорення зазначеного питання» [17, 824].

Решта пунктів законодавчого припущення не викликала заперечень у доповідача. По-перше, пункт про обрання особливого голови зборів міської думи. По-друге, положення про обрання міського голови не тільки з числа гласних, але з усіх осіб, які відповідають умовам, необхідним для обрання в гласні. По-третє, пункт про обрання виконавчих комісій, але з умовою, що вони діятимуть не самостійно, а в усьому підпорядковуватимуться міській управі. І, нарешті, пропозиція про те, щоб і посадові особи міського управління, і особи, запрошені за наймом, не підлягали твердженню з боку адміністративної влади, оскільки «кожен міський діяч знає, до яких сумних наслідків для міського самоврядування та справ міського господарства веде надане чинним Городовим положенням губернаторам право затвердження зазначених осіб» [17, 824].

Після доповіді Ареф'єва голова комісії з міських справ гр.Бенігсен запропонував розпочати розгляд законодавчого припущення щодо пунктів, не приступаючи до загальних дебатів. Під час обговорення з'являлися важливі пояснення, нові пропозиції та аргументи. У пункті 1-му, що стосується розширення компетенції міського самоврядування, сам голова пояснив, що вислів про обов'язок міст піклуватися «про особисту та громадську безпеку» не означає обов'язкової освіти муніципальної поліції, а говорить лише про обов'язок міста вживати деяких заходів до огороження особистої та суспільної безпеки поліцейського характеру, як, наприклад, санітарні заходи, правила про електричні установки та ін.

Бурхливу дискусію викликав пункт про децентралізацію міського самоврядування. Доповідач Ареф'єв, повторюючи міркування проти дільничних рад,

запропонував при вирішенні питання про бажаність реформи Міського Положення обмежитися лише загальною вказівкою, що деяка децентралізація міського управління є доцільною, але не встановлюватиме межі та деталі такої децентралізації. Його підтримали А.А. Кіх та Н.Н. Сомов [17, 825].

Голова комісії гр. Беннігсен та члени комісії М.М. Новіков 2-й, В.І. Алмазов та А.А. Баришніков виступили за прийняття цього пункту у викладенні законодавчого припущення, оскільки цей захід міг би істотно сприяти благоустрою міст і особливо їх околиць. Вони також додали, що «право міст утворювати дільничні ради та управи повинне бути не обов'язковим, а факультативним, тобто. зазначені органи виникатимуть лише у містах, у яких думи дійдуть висновку необхідності і доцільності їх установи» [17, 826]. З іншого боку, гр. Беннігсен запропонував надати право утворювати дільничні ради та управи містам із населенням не у 100 тисяч, як проектується у законодавчому припущенні, а у 200 тисяч.

Положення про загальне виборче право, проектоване 4-м пунктом, також викликало спекотні суперечки. Кадети М.М. Новіков та В.І. Алмазов наполягали на прийнятті цього пункту без змін, але більшість членів комісії вважала його зовсім не прийнятним. Хоча всі члени комісії визнали, що потрібно обов'язково ввести загальне положення про розширення міського виборчого права: «У законодавчому припущенні, що розглядається, слід лише вказати, що розширення міського виборчого права є не лише бажаним, а й необхідним; однак визначати, в яких розмірах і рамках має бути зроблено це розширення, видається зайвим, оскільки це буде зроблено при розробці самого законопроекту з всебічного обговорення цього питання» [17, 826].

У результаті більшість пропозицій кадетів була підтримана комісією у міських справах лише деякі пункти законодавчого припущення члени комісії вважали за неможливе підтримати, а деякі положення було внесено поправки. Комісія з міських справ схвалила пункт 1-й (про розширення компетенції міського самоврядування), пункт 6-й (про обрання особливого голови для засідань міської думи) та пункт 8-й (про обрання спеціальних виконавчих комісій для завідування окремими галузями міського господарства не тільки з числа гласних, а й з осіб, які не належать до їх

складу, про те, що і посадові особи міського управління, і особи, які запрошуються за наймом, не підлягають затвердженню з боку адміністрації).

З пункту 2-го комісією було підтримано перші дві частини – про самостійність органів міського самоврядування та про встановлення контролю адміністрації лише за «законністю» дій міських самоврядувань, остання частина цього пункту – про судовий порядок вирішення розбіжностей між громадським управлінням та урядовою владою – була відхилена.

Пункт 3-й про децентралізацію міського самоврядування було прийнято з поправкою голови комісії гр. Беннігсена – про надання цього права містам із населенням 200 тисяч осіб (а не 100 тисяч, як проектувалося спочатку).

Пункт 4-й, що стосується загального виборчого права під час виборів у міські думи, було відхилено і прийнято лише загальне положення про розширення міського виборчого закону. Пункт 5-й про коло осіб, позбавлених права брати участь у міських виборах, було виключено у зв'язку із зміною пункту 4-го.

І, нарешті, 7-й пункт, що передбачав обрання міського голови не тільки з числа гласних, але з усіх осіб, які задовольняють умовам, необхідним для обрання в гласні, був визнаний бажаним і дещо розширений: міський голова міг обиратися також з осіб, які не мають майновим цензом, але які задовольняють лише іншим умовам, необхідним обрання у гласні. У такому вигляді законодавча пропозиція партії народної свободи про реформу Городового положення, визнане комісією з міських справ, бажаним, щоправда, з деякими змінами, було внесено до Державної Думи: 31 січня 1914 р. доповідь М.І. Арєф'єва із висновком комісії було передано голові Думи М.В. Родзянко з проханням поставити його на обговорення Загальних зборів [17, 827]. Однак пройде ще два роки, перш ніж Державна Дума розпочне його обговорення.

До обговорення доповіді комісії з міських справ про зазначену законодавчу пропозицію Державна Дума звернулася лише у 1916 р., хоча утворений 12 серпня 1915 р. Прогресивний блок, до якого увійшли представники кадетів, октябристів, прогресистів, частина націоналістів та частина фракції центру, включив реформу становища до найближчих законодавчих завдань і робив усе можливе якнайшвидшої реалізації наміченої програми. Постанова про бажаність була прийнята Загальними

зборами 3 березня 1916 р., після чого матеріали справи знову надійшли до комісії. Ще 20 лютого на засіданні комісії її голова М.І. Ареф'єв повідомив, що, за наявними даними, Міністерство внутрішніх справ прийме вироблення проекту на себе, але проект буде готовий не раніше жовтня. У зв'язку з цим голова запропонував для прискорення процесу проходження проекту розпочати роботи паралельно з Міністерством, не чекаючи на передачу міністерського законопроекту до комісії. Пропозиція була підтримана, і відразу після визнання Загальними зборами бажаності реформи комісія розпочала роботу. Дуже цікавий коментар В.А. Нардової з приводу такого рішення: «У парламентській практиці дореволюційної Росії – це один із небагатьох, якщо не єдиний випадок, коли розробка такого великого законопроекту здійснювалася депутатами самостійно, причому міністерство не чинило фактично ніякого сприяння розробці проекту. Щоправда, на засіданнях комісії був його представник К.А. Невіандт» [116, 162].

При визначенні плану роботи вирішено було весь законодавчий матеріал розподілити між трьома відповідальними доповідачами: міські фінанси доповідач Л.А. Веліхов (кадет); нагляд за діяльністю міського громадського управління – доповідач М.М. Новіков (кадет); компетенція муніципального управління, вибори міських гласних та інші питання – доповідач М.І. Ареф'єв (октябрист). Висловили бажання брати участь у роботі М.Д. Калугін (прогресист) нагляд та виборчий закон, В.І. Алмазов (кадет), Н.І. Блажков (октябрист), П.В. Сінадіно (група центру) закон. Також домовилися, що попередньо доповідачі ознайомлять членів комісії з принциповими положеннями, з яких вони виходитимуть під час роботи над текстом статей відповідних розділів [116, 162-163].

Комісія працювала дуже інтенсивно. Її засідання проходили двічі на тиждень, майже щодня збиралися підкомісії, проводилися приватні наради щодо окремих частин реформи. У раді з будівництва, житлового та земельного питань брали участь представники Імператорського товариства архітекторів, Товариства цивільних інженерів, Товариства межових інженерів, Товариства архітекторів-художників та Товариства міст-садів [116, 163].

Депутати сподівалися, що за такого високого темпу робіт комісія закінчить роботу над проектом до травня і Державна Дума зможе розглянути проект вже у поточну четверту сесію. Однак незабаром стало зрозуміло, що завершити роботи до наміченого терміну навряд чи вдасться. При детальному обговоренні проекту виникали нові пропозиції, вносилися поправки, часто висловлювалися діаметрально протилежні думки. У доповіді М.М. Новікова про перетворення нагляду над діяльністю міського управління 23 березня 1916 р. прозвучали деякі корисні ідеї про напрями цього перетворення. Він повторив вже знайому думку про необхідність контролю над законністю, а не за доцільністю дій громадського управління, але висловив припущення, що «завжди необхідно робити винятки та надавати владі більшу участь при вирішенні тих питань міського управління та господарства, які або мають тісний дотик із державними інтересами, або торкаються інтересів майбутніх поколінь». В даному випадку йшлося про укладання великих міських позик, надання концесій і введення нових податків. Він запропонував, щоб ухвали міської думи, що стосуються цього кола справ, виносилися більшістю голосів, що становить не менше $\frac{2}{3}$ загального складу думи, і набирали законної сили, якщо протягом місяця не менше 2% виборців не заявлять протесту. В іншому випадку питання має бути переглянуте, і рішення прийняте більшістю в складі гласних, після чого вторинне остаточне рішення входить в законну силу. Крім того, Новіков висунув пропозицію доручити вирішення розбіжностей між урядовою та громадською владою особливому незалежному органу – адміністративній юстиції [116, 164].

З обміну думками членів комісії з'ясувалося відсутність принципових заперечень проти зроблених у доповіді пропозицій щодо бажаної постановки урядового нагляду. Проте було висловлено деякі раціональні поправки. Так, П.В.Синадіно, з приводу наміченого звернення до виборців при укладанні позик (та ін.) та допустимості з їхнього боку veto, висловив побажання, щоб чисельний склад виборців, заява яких може бути приводом для перегляду постанов думи, була дещо підвищена, «щоб право veto не виявилось легким засобом для зацікавленої меншості гальмувати діяльність муніципального управління» [116, 164]. М.Д. Калутін у цьому питанні висловився за передачу справ про укладання містами позик на затвердження не міністра внутрішніх

справ, а міністра фінансів. Л.А. Велихов, своєю чергою, запропонував зберегти, за прикладом Швеції, право структурі державної влади затвердження постанов міської думи щодо позик, концесій, довгострокових угод і запровадження нових податків [116, 165].

30 березня слухалася доповідь М.І. Ареф'єва про бажану організацію виконавчого органу міського самоврядування – міської управи. На думку доповідача, одним із найсуттєвіших недоліків сучасного устрою міської управи є крайня нечисленність її особового складу, що зовсім не відповідає зростанню міст. Причина цього положення полягає у встановленні чинним законом максимуму членів управи. Але з іншого боку, міста не в змозі витримати витрати на утримання значної кількості платних посад. Виходом із становища може бути запровадження у Росії інституту міських радників, існуючого у Європі. Ці радники обираються з гласних почесними членами управи і, прийнявши звання радника, приймають він таку ж ступінь відповідальності, як і платні члени управи. Для надання життєвості цьому інституту доповідач вважав за необхідне встановити принцип обов'язковості прийняття особою, що включається до виборчих списків, звання гласного та роботи гласним думи у виконавчих установах, який має широке застосування у міському самоврядуванні західноєвропейських країн, де відмовитися від звання міського радника можна лише за дуже поважними причин [116, 165].

Принципові відмінності між двома проектами існували у відділах компетенції міського самоврядування, про нагляд адміністрації над його діяльністю, про міське виборче право. Проект Державної Думи ширше визначав компетенцію міського самоврядування, запроваджуючи навіть положення про турботу муніципальних установ про особисту та громадську безпеку. Обсяг урядового контролю над діяльністю органів громадського управління у думському проекті було істотно скорочено, і вирішення розбіжностей між ними надавалася незалежному органу – адміністративній юстиції, тоді як урядовий проект передбачав досить жорсткі рамки нагляду, надаючи вирішення конфліктів існуючому адміністративному органу. Присутність на чолі з губернатором [116, 165].

Положення про виборчу систему було найбільш дискусійною проблемою: уряд вважав за необхідне запровадження куріальної системи з наданням міських виборчих прав значної частини квартиронаймачів, а Державній Думі був єдності з цього питання (октябристи підтримували урядовий варіант, кадети виступали за загальне виборче право, хоча й були згодні на однакову цензову). Децентралізація міського самоврядування у великих містах визнавалася у думському проекті заходом, необхідним нормального ведення міського господарства, тоді як урядовий проект зовсім не містив такого пункту, щоправда у пояснювальній записці щодо нього були присутні загальні міркування корисності цього заходу.

Такі важливі відмінності в проектах знижували шанси на сприятливе і безболісне проходження реформи і в Державній Думі, що ще було ймовірно, і в Державній Раді, але про це можна тільки гадати, оскільки до лютого 1917 р. жоден проект не надійшов на обговорення Загальних зборів Державної Думи.

Таким чином, влада не змогла забезпечити своєчасне проведення життєво важливої для країни реформи: уряд продемонстрував свій типовий бюрократичний підхід, всіляко затягуючи ухвалення проекту нового Городового положення, у Думі октябристи і праві не йшли на компроміс із кадетами щодо виборчої системи, що також гальмувало процес підготовки документа. Також на діяльність уряду та Державної Думи вплинула Перша світова війна, яка, з одного боку, оголила недоліки існуючого міського законодавства та підштовхнула до перетворень у цій галузі, а з іншого, — зажадала якнайшвидшого вирішення нагальніших завдань воєнного часу.

3.2. Реформа Тимчасового уряду у сфері міського самоврядування

Після Лютневої революції вимоги провести реформу міського самоврядування на широких демократичних засадах зазвучали наполегливіше, ніж раніше. І Тимчасовий уряд чітко розумів, що перетворення в цій галузі необхідні, тому в прийнятій ним декларації реформа місцевого самоврядування (і земського, і міського) оголошувалась одним із першочергових і найважливіших завдань.

Вже перші тижні після революції почалася стихійна демократизація міських дум та органів земського самоврядування. Інтенсивність цього процесу варіювалася в

залежності від регіону, і однією з його причин було те, що більшість населення не визнавала їх законності в нових умовах, що змінилися. Ці міські думи та земські збори були сформовані на основі цензового виборчого права, і провідні позиції в них займали «цензовики», які не були зацікавлені в демократизації і не хотіли пускати до свого складу основну масу населення через побоювання, що нові люди внесуть інші початки в організацію міського та земського господарства.

Багато міських дум охоче виявляли ініціативу у питаннях демократизації міського самоврядування. Форми участі у спільній справі були різними. Деякі думи, не чекаючи на проведення реформи та прийняття нового виборчого закону, призначали нові вибори на основі широкого виборчого права. Причому це були перевибори всього основного складу, а могли бути вибори додаткового числа гласних. Інші думи зверталися до уряду із заявами, у яких визнавали, що, будучи обраними незначною частиною міського населення, вони не мають права продовжувати свою діяльність у нових умовах і обіцяли скласти повноваження, як тільки пройдуть вибори за новим виборчим законом. Треті квапили уряд із проведенням реформи, запитуючи у міністерства внутрішніх справ про точні терміни опублікування нового Городового положення. Однією з основних причин цієї діяльності було розуміння міськими думками того, що від їхньої активності в цьому питанні залежить їхнє власне становище, їхній авторитет та умови подальшої діяльності.

Для демократизації Ранненбургской думи було призначено додаткові вибори всіх повнолітніх громадян. Самарська міська управа, оцінивши громадські настрої, звернулася до міської думи із заявою, в якій говорилося: «За чинним виборним законом управа є представницею незначної кількості міського населення. Вважаючи, що при новому ладі всі органи місцевого самоврядування мають бути перетворені на засадах загального прямого, рівного та таємного голосування, міська управа вважає своїм обов'язком заявити, що вона не знаходить для себе можливим довше залишатися при владі та складе свої повноваження негайно щодо обрання нового складу. управи, наділеного волею і довірою населення» [143, 275]. Міська дума підтримала цю заяву і зі свого боку визнала, що також має скласти свої повноваження через цензовий характер

її складу, але це не повинно супроводжуватись припиненням або призупиненням роботи.

Прагнучи контролювати процеси демократизації міських дум, Головне управління у справах місцевого господарства МВС провело опитування міст. На початок липня надійшла інформація щодо 414 міст. Її аналіз показав, що нові міські думи були обрані у 5 містах (1,2 %), поповнені у 287 містах (69,3 %), у 5 склад замінено повністю, а у 122 містах (29,4 %) думи діяли у колишньому складі. Щодо міських управ, у 228 (56 %) містах вони залишилися без змін, у 124 містах (30,5 %) їх склад зазнав часткових змін і у 55 містах (13,5 %) їх склад був повністю оновлений [33, 28].

Підготовляючи реформу міського самоврядування, Тимчасовий уряд розумів, що реорганізація цього громадського інституту має проводитися на основі загального та рівного виборчого права. До розробки реформи було залучено і громадські сили: так, Тимчасовий уряд звернувся за допомогою до Всеросійського Союзу міст, який у 1916 р. мав власний проект нового Городового положення, що істотно відрізнявся від проектів уряду та Державної Думи. Основні початки цього документа були вироблені на IV з'їзді Союзу міст, який проходив у Москві 12-14 березня 1916 р. [138, 48]. З трьох основних проектів, запропонованих напередодні 1917 р., цей останній відрізнявся найбільш радикальним характером перетворень.

По-перше, він значно розширював коло виборців: виборче право на виборах до міських дум надавалося всім городянам, незалежно від статі та національності, які досягли 25-річного віку і сплачували до каси міста протягом року якийсь міський податок (квартирний, прибутковий або промисловий).

По-друге, обсяг урядового нагляду над діяльністю міських самоврядувань було дуже скорочено. Союз міст вважав за необхідне скасувати Особливу у земських та міських справах присутність. Суперечки ж між міськими думами та адміністрацією мали вирішуватися в судовому порядку.

По-третє, розширювалися права органів громадського самоврядування та у сфері фінансів: міста звільнялися від виконання обов'язкових витрат та отримували нові джерела доходів.

Такий радикальний проект до лютого 1917 р. не розглядався, оскільки міністр внутрішніх справ Б.В. Штюрмер заборонив Всеросійському Союзу міст обговорювати Городове положення.

Крім Союзу міст, підготовкою реформи міського самоврядування займався також Московський комітет громадських організацій, в якому лідируючі позиції займав Московська рада робітничих та солдатських депутатів. Остаточна редакція постанов Тимчасового уряду з питань міського самоврядування сягала саме проекту, розробленого Московським комітетом громадських організацій.

Цей проект передбачав запровадження загального виборчого права з 20-річного віку без жодних обмежень, у тому числі й цензу осілості, причому виборче право поширювалося на армію та осіб, які перебували під судом. Проект вводив грошову винагороду гласним за участь у засіданнях думи, що суперечило духу та традиціям управління в Росії.

Охоче включалася у процес підготовки перетворень та міські думи, які, будучи обраними на цензовій основі, бачили серйозних суперників від імені різних громадських організацій, сформованих за принципами безцензовості. Так, ініціативу у цьому питанні виявила Петроградська дума, в якій було створено спеціальну комісію для вироблення нового положення про міське самоврядування. В основу цього положення, як і більшості проектів цього часу, лягло загальне виборче право, звільнення самоврядування від адміністративної опіки, поширення його діяльності на всі сторони господарського життя міста [140, 89].

14 березня представники міста Петрограда за дорученням міського голови відвідали МВС та представили товаришу міністра М.М. Щепкіну проект нового Городового положення. У відповідь Н.Н. Щепкін заявив, що реформа вкрай необхідна, але затрималася досі лише тому, що у складі міністерства ще не сконструйовано міський відділ. Керівником його передбачалося призначити видавця журналу «Міська справа» Д.Д. Протопопова, якому і доручити виробити закон про Городове положення разом із представниками муніципального управління [140, 90].

15 квітня Тимчасовий уряд прийняв постанову «Про провадження виборів гласних міських дум і про дільничні міські управління» [33, 163-184], яке зобов'язувало

думи, не чекаючи закінчення терміну їх повноважень, розпочати підготовку нових міських виборів (ст.1). За цим законом міське виборче право поширювалося усім міських жителів віком від 20 років без різниці статі та національності, незалежно від часу перебування у місті, зокрема й осіб, які перебувають військову службу (ст. 3). Позбавлено виборчого права божевільні, глухонімі, чернечі особи і власники будинків толерантності (ст. 4). Тимчасово позбавлялися виборчих прав засуджені, які відбули строк покарання, на 1-3 роки, залежно від тяжкості злочину. У гласні були обрані як особи, які у цьому місті, і пов'язані з ним (ст. 6).

Ця постанова вводила новий порядок підготовки та проведення виборів. Висувати кандидатів у гласні мали не окремі виборці, лише групи виборців, налічували щонайменше половини від числа обраних гласних, у своїй число кандидатів у кожному списку мало перевищувати загального числа гласних (ст. 14).

Для Москви було передбачено обрання 200 гласних у нову міську думу. Кожен виборець мав лише один голос, який він міг віддати лише за якийсь один список кандидатів, вказавши його номер у своїй виборчій записці (ст. 18-20).

Нова виборча система мала безліч важливих відмінностей від системи, що у дореволюційної Росії. По-перше, замість численних цензів (майнового, вікового, осілості та обмежень для євреїв) запроваджувалося загальне виборче право з дуже низьким на той час віковим обмеженням. По-друге, активне виборче право було надано жінкам. По-третє, було усунено можливість отримання другого голосу за довіреністю та встановлено принцип, згідно з яким один виборець мав один голос. По-четверте, обиралися не конкретні кандидати у гласні, а списки кандидатів, складені за партійною приналежністю. І, нарешті, по-п'яте, змінювалася процедура виборів: замість застарілого та незручного балотування кулями вводилося голосування виборчими записками.

Ось як оцінює проведену реформу Л.Ф. Писарькова: «В результаті введення закону 15 квітня в організації міського самоврядування відбулися такі серйозні зміни, про які і не мріяли критики Городового положення 1892 р. У цьому плані Росія зробила різкий стрибок і не тільки наздогнала, але багато в чому навіть випередила багато розвинених країн Західної Європи. Так, на той час загальне виборче право було

запроваджено лише у Англії, Франції, Швейцарії, Бельгії, Норвегії, Іспанії, Португалії, Болгарії, навіть Австрії. Але далеко не у всіх цих країнах жінки мали активне виборче право. Віковий ценз для європейського виборця коливався від 20 (у Швейцарії) до 30 років (у Данії); у більшості країн виборцями ставали у віці 23-25 років» [125, 145].

Друга постанова Тимчасового уряду, прийнята 9 червня 1917 р., регламентувала права та обов'язки гласних, визначала повноваження нових органів міського самоврядування, їх взаємини з адміністративною владою. Права органам міського самоврядування за цим документом надані максимально широкі. Компетенція громадських управлінь була значно розширена та поширена на такі сфери, як завідування міліцією, охорона громадської безпеки та порядку. Вони отримали настільки довгоочікуване право проводити з'їзди міських діячів та укладати угоди із земськими, міськими та селищними управліннями (ст.2).

У цей закон було повернено статтю 5 Городового положення 1870 р., виключену з Положення 1892 р., що проголошувала принцип самостійності органів міського самоврядування. Вводився адміністративний нагляд за законністю постанов дум, який здійснював губернський комісар, формулювання «контроль за доцільністю» скасовувалося (ст. 11). На затвердження міністра внутрішніх справ надходили лише постанови дум, мають важливого значення для міських бюджетів: про укладання позик і договорів із приватними особами, про відчуження міських нерухомих майна та інших. (ст.79). Думи отримали належало адміністрації та уряду право затверджувати всіх посадових осіб, включаючи міського голову та голову міської думи (ст. 118) [34, 444].

Щодо правий і обов'язків міських гласних Постанова 9 червня дозволяло думах виплачувати гласним з міського бюджету у Москві трохи більше 5 карбованців, у губернських містах – трохи більше 3 карбованців, а інших містах – трохи більше 2 карбованців кожне засідання (ст.58) . Таким чином, було завдано удару по ідеї суспільної праці гласних міських дум, що вносило суттєві зміни до мотивації їх діяльності. У зборах дум великих міст була потрібна присутність щонайменше 1/3 всіх гласних, але в позачергових – щонайменше 1/5 складу думи (ст.68).

З одного боку, такі демократичні перетворення (загальне виборче право, розширена компетенція міського самоврядування та дуже обмежений контроль з боку адміністрації) були корисні для розвитку міського господарства, але з іншого, в обстановці політичної та економічної нестабільності, така постановка діяльності міського самоврядування могла завдати істотного шкоду містам. На думку видного міського діяча Московської міської думи кадета Н.І. Астрова, «запізніла реформа міського устрою під час революції набула рис ексцесів, небезпечних для міської справи» [39, 302].

Така широка демократизація почала зустрічати заперечення навіть із боку ліберальних кадетів, які тепер висловлювалися за розумне обмеження органів самоврядування (і міського, і земського) представниками центральної влади, що заявляв лідер партії народної свободи П.Н. Милюков [51, 331].

Міські вибори за новою виборчою системою почалися в Росії в червні 1917 р., і до жовтня 1917 р. нові думи були сформовані вже в 643 містах [124, 146]. У ході підготовки до виборів до органів міського самоврядування дуже гостро постало питання про участь у них робітників. Як особи, які не проживали в місті, вони не користувалися правом обирати в міську думу, хоча всіма своїми інтересами були тісно пов'язані з містом. Містам, щоб дати можливість їх жителям взяти участь у міських виборах, Московський виборчий комітет погодився з пропозицією соціал-демократів про необхідність вжити такого заходу та звернувся до Тимчасового уряду з клопотанням з цього приводу, яке було задоволено [124, 147]. Цей прецедент став прикладом інших міст.

Новим чинником міських виборів стала участь солдатів, причому армійські частини найчастіше підтримували кандидатів не з числа іменитих, відомих у місті людей, а за партійною приналежністю. Таким чином, від міських дум часто відтіснили висуванці партії народної свободи, домогосподарі, торговці, промисловці.

Основна боротьба розгорнулася між есерами, більшовиками, меншовиками та кадетами. Характеризуючи тактику партій на виборах, «Вісник міського самоврядування» зазначав, що кадети брали участь у них самотійно, іноді блокуючись із домовласниками та прогресивними групами. Меншевики виступали

окремо або блокувалися з есерами та Бундом. Більшовики майже всюди йшли окремо. «Єдність» блокувалася з народними соціалістами [124, 148].

У ході виборів партіями велася широка агітаційно-пропагандистська кампанія за кандидатських списків. У пресі часто наголошувалося, що безпосередньо муніципальним виборам у ході агітації приділялося мало уваги: боротьба йшла через загальну позицію, яку займала та чи інша партія в російській революції, що розгортається, – ставлення до війни, Тимчасовому уряду, оцінка поточного моменту, заходи боротьби з економічною розрухою. Загальною тенденцією на цих виборах стало те, що більшість на них отримували представники соціалістичних партій, насамперед меншовики та есери, хоча більшовики також мали значну підтримку. Особливо яскраво це виявилось у великих містах, що було з присутністю великого контингенту робітників.

Вибори у районні думи Петрограда розтягнулися на цілий тиждень – 27, 28, 29 травня і 3, 4, 5 червня 1917 р. і відбулися лише у 12 районах з 18. У решті 6 районах вони відбулися лише у серпні. У виборах взяло участь 790 тис. виборців. За блок есерів із меншовиками проголосувало 439 тис., за кадетів – 172 тис., за більшовиків – 159 тис., за дрібні групи – 19,5 тис. виборців [137, 94]. Таким чином, більшість гласних було обрано від соціалістичних партій, а чільне становище в районних думах Петрограда зайняли есери та меншовики.

Вибори до центральної думи Петрограда відбулися 20 червня. У них взяло участь 673 гласних районних дум, у тому числі 182 есери, 160 кадетів, 134 меншовики, 126 більшовиків, 16 представників «Єдності», 36 трудовиків та 19 народних соціалістів. Обрана ними міська дума виявилася лівою: 54 есери, 47 кадетів, 40 меншовиків, 37 більшовиків, 11 трудовиків, 6 народних соціалістів, 5 представників групи «Єдність» [151, 105]. Серед гласних Петроградської міської думи були есери А.Р. Гоц, А.М. Спірідонова, В.М. Чернов, більшовики А.В. Луначарський, А.Є. Бадаєв, М.І. Калінін, Я.М. Свердлов, кадет П.Н. Мілюков, М.Я. Вінавер, А.І. Шингарьов, меншовик Н.І. Мартов та представник групи «Єдність» Г.В. Плеханов [151, 106].

Вибори в Московську міську думу відбулися 26 червня 1917 р. з 1200 тис. виборців, включаючи гарнізонні війська, у них брало участь 646 568 людина, що становить

близько 60 % від загальної кількості виборців. Вибори проходили за семи партійними списками [110, 1-2].

Більшість на міських виборах одержала партія есерів, за яку проголосували 58% усіх виборців. Особливо помітною їхня перевага була на околицях Москви, де проживали в основному колишні селяни, які недавно перебралися до столиці.

Однак окрім обрання 200 гласних треба було вибрати ще мережу дільничних дум та управ, які за Постановою 15 квітня 1917 р. у містах із населенням понад 150 тис. осіб створювалися «для вирішення господарських завдань, що стосуються потреб окремих частин міста» [33, 170-171]. За рішенням міських дум формувалося дільничне управління, і думи визначали кількість дільничних гласних (від 20 до 50 осіб), розмір їх платні, розмір асигнувань з міського бюджету на діяльність дільничних управлінь, які за законом не мали власні кошти (ст.4,6,8). У Москві проведення в життя пункту про децентралізацію та формування дільничних управлінь набуло стихійного революційного характеру: районні думи створювалися до виборів до Московської міської думи, яка і мала вирішити питання про доцільність їх обрання. До травня 1917 р. у Москві діяли 44 районні думи, у тому числі 33 мали власні виконавчі органи – районні управи. Ці управи створювалися на основі рад робітничих депутатів, профспілок, дільничних піклування про бідних, санітарних піклування та інших громадських організацій [111, 26-28].

Легітимні вибори до районних дум пройшли у вересні 1917 р., і активність виборців значно знизилася проти червневими виборами: в дільниці з'явилося у 1,7 разу менше людина, ніж у червні. Крім того, змінилися і політичні переваги: більшовики отримали 51,5% голосів, кадети – 26,3%, есери – 14% та інші партії – 8,2%. У результаті з 710 гласних районних дум 359 були більшовиками [112, 114-115]. Загальні збори районних гласних обрали Раду районних дум, яка зі свого складу сформувала Бюро районних дум. Ця Рада стала серйозним конкурентом Московської міської думи, оскільки він претендував на роль координуючого центру, що спрямовує діяльність дільничних управлінь, й у листопаді 1917 р. він став наступником Думи.

За своїм складом нова Московська дума суттєво відрізнялася від дореволюційної, і, в першу чергу, у станово-професійному плані: вона втратила свій переважно

торгово-промисловий характер, оскільки в новій Думі були представлені всі верстви міського населення, проте переважала інтелігенція. Більше половини гласних мали вищу освіту. У Думу входили 29 присяжних повірених, 10 інженерів і техніків, 16 лікарів, 14 професорів і доцентів, 8 педагогів, 20 літераторів та журналістів, 13 громадських діячів, 7 промисловців і купців, 7 торгових службовців, 1 офіцер, 2 солдатів. 27 робочих та інших [110, 8]. Але у культурному відношенні, за оцінкою С.В.Бахрушина, було зроблено значний крок тому. Нагадаємо, що в дореволюційних думах інтелігенція також була представлена досить широко, проте за походженням це була інтелігенція іншого роду – за рідкісними винятками, це були дворяни або представники торгово-промислових кіл, які становили верхній шар інтелігенції. Тоді як Думу 1917 р. потрапила переважно різночинна інтелігенція, яка змінила характер засідань думи і навіть зовнішній вигляд думських приміщень. За спостереженням С.В. Бахрушина, одного з небагатьох «дореволюційних» гласних, «добрі традиції та добродетності, і добродетності замінилися неохайною розбещеністю, характерною для людей середньої інтелігенції: тютюновий дим, недопалки на підлозі, косоворотки та блузи – все це надавало думським колорит тих московських вечірок старого типу, які увічнені Маковським і з яких органічно вирости таємні комітети революційних партій, які панували в Думі» [125, 149].

Абсолютно новим явищем була участь жінок у міському управлінні. У Московській думі було 12 жінок-гласних, обраних від партій есерів, меншовиків і більшовиків, серед них були Інесса Арманд, С.М. Зарецкая, і навіть Е.П. Пешкова, перша дружина М. Горького. Від партії більшовиків до думи входили Н.І. Бухарін, В.Н. Подбельский, П.Г. Смидович, Е.М. Маленков та інших. Але на засіданнях найчастіше виступав голова більшовицької фракції І.І. Скворцов-Степанов. Кадетська партія була представлена такими досвідченими гласними, як В.І. та Н.І. Астрови, С.В. Бахрушин, П.А. Буришкін, Л.Л. Катуар, С.М. Третьяков, С.А. Чаплигін, М.В. Челноков та М.М. Щепкін, вперше від цієї партії були обрані П.А. Веліхов, А.А. Кізеветтер та С.В. Сперанський [125, 150].

Необхідно відзначити суттєве посилення позицій більшовиків за рахунок пропагандистської роботи та активності в органах місцевого самоврядування,

незважаючи на нечисленність їхньої фракції. Голова більшовицької фракції Московської міської думи І.І. Скворцов-Степанов писав: «Наша фракція, не соромлячись своєї нечисленності, на удар відповідала ударом. З перших днів вона стала в центрі запеклої боротьби. І вела цю боротьбу з такою енергією, що перед великими думськими днями будівля думи осідала величезними натовпами, які прагнули потрапити на засідання... При дружніх протестах кадетів, есерів і меншовиків ми вносили одне за одним наші практичні пропозиції: негайна конфіскація всіх колишніх володінь палацу відомства та використання їх на користь бідноти; негайний перехід до міста всіх церковних та монастирських володінь та капіталів; проведення з його роду карткової системи по відношенню до житлових приміщень» [125, 150].

Нова Дума Москви була строкатою за національним складом та віком гласних. Нові гласні за віком були молодшими за колишні, що пояснювало їх недосвідченість у справі керівництва міським господарством, причому більшість із них взагалі не мали досвіду роботи в міських громадських установах, оскільки були обрані вперше. Таким чином, було повністю порушено наступність цієї Думи з попереднім міським самоврядуванням Москви.

Крім того, Московська дума, як втім і багато дум того часу, не могла повністю зосередитися на господарській діяльності, що було пов'язано із загальнополітичною обстановкою в країні: партійна боротьба з найбільш хвилюючих питань сучасності, часом не пов'язаних з інтересами міського господарства, була перенесена в міські думи. Як писав Н.І. Астров: «Партійні пристрасті передвиборчої агітації з передвиборчих зборів було перенесено до нових дум. Питання, що хвилювали Росію, вторгалися до міських дум...» [39, 198]. За спогадами А.В. Луначарського, обраного 1917 р. гласним Петроградської міської думи, тоді проблеми міського господарства виявлялися «позбавленими самотійного значення. Виборами більше користувалися підрахунку голосів партій, а думської трибуною для політичної агітації» [98, 27]. Захоплені політичною діяльністю нові міські думи майже не робили жодних дій у господарській сфері.

Гласні 1917 р. вважали себе насамперед членами своєї партії, тому їхні позиції визначалися інтересами партій, а чи не міста. Нерідко партійна дисципліна справляла

вирішальний вплив прийняття рішень думи. Так, есери, які становили більшість гласних, не могли виступати проти членів своєї партії та підтримувати точку зору їх опонентів. За визнанням В.В. Руднева, міського голови та голови Московського комітету есерів, ці гласні розуміли, що їхні резолюції це «не вирок міської думи, а резолюції однієї соціал-революційної партії» [125, 150].

Крім постанов 15 квітня і 9 червня 1917 р., які визначили характер реформи міського самоврядування, Тимчасовий уряд ухвалив ще низку документів. 14 червня 1917 р. було прийнято постанову про поширення Міського положення 1892 р. з усіма наступними змінами на міста Туркестанського краю. Таким чином, Тимчасовий уряд продовжив напрямом, що існував у діяльності уряду та Державної думи до лютого 1917 р., – запровадження міського самоврядування на національних околицях Росії, що було важливим демократичним кроком. Проте 10 вересня було видано постанову про зупинення виборів до установ земського та міського самоврядування Туркестанського краю, яке фактично ставило під сумнів проголошене у Декларації Тимчасового уряду від 3 березня право всього населення країни мати свої органи самоврядування. Як аргумент було заявлено, що населення Туркестанського краю ще не дозріло для самостійного вирішення питань політичного та господарського життя, але реальною причиною було те, що уряд хотів запобігти революційним виступам, що назрівали, в Туркестані [33, 286].

8 липня 1917 р. було прийнято ухвалу «Про зміну чинного положення про громадське управління міст». Цей частковий закон не міг і не повинен був до скликання Установчих зборів перебудувати державну будівлю та її громадські інститути, вносив ті зміни до міського самоврядування, які стосувалися головних сторін організації нових органів і не терпіли зволікання.

Новий закон із 133 статей колишнього становища скасовував 75, зокрема 30, що стосувалися виборчого закону, 42 статті змінювалися. Незмінними залишалися 16 статей. Законом знищувалася бюрократична особлива губернська присутність у міських справах, усувався нагляд за доцільністю постанов міського самоврядування, скасовувалась залежність управи від адміністрації, яка мала право скасовувати низку постанов, скасовувалося затвердження урядом міського голови та членів управи. Закон

розширював рамки муніципальної компетенції, у сферу якої включалися «всі відносини управління і господарства». Нагляд за законністю ухвал міських дум покладался на судові органи. У той же час у новій редакції було присутнім положення (73 стаття), згідно з яким постанови міської думи могли мати силу закону лише через 2 тижні після їх ухвалення, протягом яких комісару Тимчасового уряду надавалося право опротестувати рішення народних представників у міській думі. 73-я стаття викликала невдоволення серед громадськості, оскільки відразу почали проводитися паралелі з дореволюційним законодавством, у якому ці функції комісара виконував губернатор чи градоначальник. В очах міських діячів ця стаття виглядала замахом на нещодавно набуту свободу міських самоврядувань [104, 186].

У принципі питання про те, наскільки широку самостійність надав Тимчасовий уряд органам міського самоврядування, однозначно не вирішено в історіографії. Радянська історіографія дотримувалася тези про те, що Тимчасовий уряд не звільнив міські думи від надмірної опіки адміністрації і всі постанови в цьому сенсі мали суто декларативний характер. Була навіть думка, що постанови у сфері міського самоврядування позбавили міські думи останніх залишків самостійності та тих «нікчемних прав», якими вони мали до лютого 1917 р. [104, 186] У сучасній вітчизняній історіографії існує два протилежні погляди. Л.Ф.Писарькова вважає, що внаслідок перетворень Тимчасового уряду органи міського самоврядування отримали надто широкі права та майже необмежену самостійність [125, 142-150]. На прикладі Москви вона показує, що в умовах політичної та економічної нестабільності 1917 р. настільки радикальні нововведення сприяли сумним наслідків міського господарства: користуючись безмежною свободою у витрачанні міських коштів, Дума збільшила платню міським робітникам і вже у вересні 1917 р. повністю вичерпала бюджет, зруйнувавши цим основи міського господарства Москви.

Іншу точку зору на цю проблему висловлює Н.Д.Судаков, який вважає, що діяльність нових органів самоврядування була суттєво обмежена втручанням у їхню роботу комісарів Тимчасового уряду, які могли опротестовувати постанови міських дум, і це призвело до спаду популярності міського самоврядування: «Хоча Тимчасовий уряд не втомлювався повторювати, що він повністю підтримує місцеве самоврядування,

насправді це виявилось далеко не так. Воно не змогло спертися на земське та міське самоврядування у вирішенні найважливіших питань життя держави. Цілком очевидним було й те, що уряд, не давши розвинутися земському та міському самоврядуванням як повновладним органам влади на місцях, перетворив їх на придатки своїх комісарів, остаточно підірвав до них довіру основної маси населення та створив умови, коли більшовики знову висунули гасло. Радам!» [143, 129] На підтвердження він наводить деякі факти про те, що губернські та повітові комісари часто використовували надане їм право визнавати постанови міських дум і навіть підсумки виборів до органів міського самоврядування [143, 129].

Вирішити цю проблему можна лише вивчивши уважно практичну роботу міських дум всієї Росії, лише тоді можна зрозуміти, який ступінь свободи надав Тимчасовий уряд нових органів міського самоврядування. Однак неправомірно робити висновок про недемократичність реформи Тимчасового уряду лише виходячи з цього положення про контроль урядових комісарів, хоча цей момент грав значної ролі. Сам факт запровадження загального виборчого права під час виборів у міські думи є досить вагомим доказом прогресивності цих перетворень, особливо проти дореволюційним законодавством, надавали виборчі права мізерно малої частини міського населення. Саме завдяки новому виборчому закону міські думи набули абсолютно нового соціального складу, що спричинило зміну характеру їхньої діяльності та суттєву трансформацію всієї системи міського самоврядування Росії.

Одним з останніх документів, що стосуються сфери міського самоврядування, була декларація Тимчасового уряду нового складу від 25 вересня 1917 р., в якій визнавалося за необхідне «здійснення та подальший розвиток демократичних законів про місцеве самоврядування з метою поступової передачі всіх функцій місцевого управління до рук органів місцевого самоврядування за збереження за урядовими комісарами нагляду за законністю дій місцевого самоврядування та припинення повноважень громадських виконавчих комітетів з вибору органів місцевого самоврядування» [33, 315]. Однак за цією декларативною заявою більше не було скільки-небудь істотних практичних кроків.

Проводячи реформу муніципального самоврядування, Тимчасовий уряд втілював у ній всі очікування дореволюційного суспільства: загальне виборче право, . широку компетенцію міських дум, скорочення обсягу адміністративного контролю над діяльністю органів муніципального самоврядування. У ході реформи, влітку і восени 1917 р. склався новий тип міського самоврядування, який значно відрізнявся, насамперед, за своїм соціальним складом від самоврядування, що існував до лютого 1917 р. Введення загального виборчого права на виборах до міських дум, зникнення станових обмежень дозволило залучати до участі у ньому широкі маси населення, внаслідок чого робота міських дум стала більш гласною.

Отже і уряд, і Державна Дума до лютого 1917 р., готуючи перетворення системи муніципального самоврядування, мали на меті досить помірковану демократизацію цього соціального інституту, особливо це стосується урядового проекту, що передбачав незначний відхід від існуючого міського закону. В результаті, розтягнувши підготовку на кілька років, вони не змогли провести реформу міського самоврядування, тоді як Тимчасовий уряд у короткий термін провів реформу на широких демократичних засадах.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження можна зробити низку висновків.

На початку XX ст. і уряд, і Державна Дума дуже обережно підходили до вирішення проблем міського самоврядування. Причиною такого ставлення було побоювання того, що розширення прав міського самоврядування призведе до зміни його статусу, що неминуче спричинить прагнення міських дум брати участь у політичному житті країни, применшивши цим прерогативи верховної влади. У період 1904-1912 р.р. держава розробила лише деякі загальні принципи майбутньої реформи міського самоврядування та проект Городового положення для міст губерній Царства Польського, до якого були внесені деякі прогресивні зміни порівняно із законом 1892 р., у зв'язку з чим він розглядався як прообраз майбутньої міської реформи для всієї Росії. Відразу розпочати таку важливу реформу в масштабі всієї країни уряд не наважувався, що пояснювалося, з одного боку, властивою владі обережністю та неспішністю у справі реформування, а з іншого – загальнополітичною обстановкою після революції 1905-1907 років.

Результати думської діяльності у період також були порівняно низькими, що зумовлено активною боротьбою політичних партій з питань міського самоврядування. Проекти, які висувалися лівою частиною Думи і передбачали запровадження загального виборчого права під час виборів у міські думи, зусиллями октябристів і правих, які виступали за цензову систему, відкидалися чи виявлялися нерозглянутими. Схвалення отримували незначні проекти щодо економічної сфери міського самоврядування.

У період 1912 – лютого 1917 рр. робота з підготовки реформи Городового положення активізувалася, що багато в чому пояснювалося Першою світовою війною, яка почала впливати на всі сторони державного і суспільного життя. Щодо міст, війна показала високу ефективність діяльності міських дум у надзвичайних військових умовах: вони допомагали адміністрації вирішувати продовольче питання, організовували військові шпиталі та надання медичної допомоги населенню, проводили евакуаційні заходи. Але в ситуації війни недоліки міського законодавства стали значною перешкодою для вирішення багатьох проблем. Вплив Першої світової війни на розгляд питань міського самоврядування був неоднозначним. З одного боку,

вона оголила недосконалість чинного Городового положення, з іншого, – потребувала якнайшвидшого вирішення термінових завдань воєнного часу, відсунувши законодавчу діяльність на другий план. Водночас війна та атмосфера суспільних очікувань сприяли більш інтенсивній роботі уряду та Думи у цьому напрямі.

У 1913-1916 рр. і уряд, і Державна Дума підготували проекти нового Городового положення, які суттєво відрізнялися один від одного. Проект Державної Думи ґрунтувався на демократичних принципах: він розширював компетенцію органів міського самоврядування, обмежував рамки адміністративного нагляду за їх діяльністю, вводив децентралізацію міського самоврядування з метою покращення системи завідування господарством міських околиць, вносив значні зміни до фінансової системи та вдосконалював організацію. У цьому проекті залишалося невирішеним лише питання про міську виборчу систему: не було досягнуто компромісу між кадетами та октябристами, які обстоювали у цій галузі різні позиції.

Урядовий проект, хоч і містив деякі прогресивні поправки, загалом мало відрізнявся від існуючого Городового положення: він певною мірою розширював компетенцію міського самоврядування, але прагнув зберегти колишній обсяг урядового контролю над його діями, запроваджуючи навіть право адміністрації розпускати міські думи; щодо міського виборчого права пропонувалася розрядна система, але важливим нововведенням було надання виборчих прав квартиронаймачам, що, на думку сучасників, було малоефективним за наявності курій.

У своїх основних положеннях обидва проекти, хоча урядовий і меншою мірою, повторювали Городового положення 1870 р., яке проголошувало принцип самостійності міських управлінь, вводило досить широку їхню компетенцію і базувалося на розрядній системі. Теза про загальне виборче право під час виборів у міські думи не отримала підтримки в більшості Думи і серйозно не розглядався урядом. Проектоване включення квартиронаймачів до міського представництва також було кроком далеко не новим: дискусії про нього велися ще 1880-1890-х рр. Таким чином поступки на які йшла влада у 1904-1916 рр., не виходили за межі вимог минулого століття, хоча рівень суспільних очікувань у ситуації початку ХХ ст. був набагато

вищим і реформаторські пропозиції, що висувалися в прогресивних колах міських діячів, відрізнялися набагато більшою радикальністю.

Крім того, до лютого 1917 р. реформа міського самоврядування так і не була проведена: ні урядовий проект, ні думський не були внесені до Державної Думи. Уряд не зміг подолати свій звичайний бюрократичний підхід, а Державна Дума виявилася недостатньо ефективним для цього законодавчим інструментом, хоча деякі партійні фракції вимагали провести реформу в короткий термін.

Зволікання у справі підготовки реформи міського самоврядування призвело до того, що багато міських дум напередодні Лютневої революції 1917 р. склали значний пласт тих потужних громадських сил, які опинилися в опозиції до уряду. Невирішені проблеми у цій сфері та небажання влади своєчасно їх вирішувати стали ще одним показником системної цивілізаційної кризи, в якій опинилася Російська імперія на початку XX ст.

Тимчасовий уряд відразу ж почав реорганізацію влади на місцях, оскільки розумів, що від цього залежить його становище та в стислі терміни провів реформу міського самоврядування на демократичних засадах. Постановами 15 квітня і 9 червня 1917 р. у систему міського самоврядування було запроваджено такі кардинальні зміни, про які не можна було мріяти раніше. Було введено загальне виборче право на виборах до міських дум з 20-річного віку, значно розширено компетенцію міського самоврядування та скорочено обсяг адміністративного контролю, хоча зберігався нагляд комісарів Тимчасового уряду за законністю дій міських дум. Крім того, вводилася оплата праці міських гласних, що завдавало удару ідеї громадської роботи. За деякими положеннями цієї реформи – про вік виборців, про участь жінок у міському самоврядуванні, – Російська імперія випередила багато передових країн Західної Європи.

Загальною тенденцією міської виборчої кампанії 1917 р., проведеної за новим законом, було те, що більшість голосів на міських виборах отримували представники соціалістичних партій. Введення нового виборчого закону призвело до того, що кардинальним чином змінився соціальний та партійний склад міських гласних. Ця обставина разом з особливостями революційної обстановки викликала запеклу

політичну боротьбу у міських думах, що істотно змінило їхній образ і характер діяльності, відсунувши питання їхньої безпосередньої компетенції на другий план. У результаті перетворень Тимчасового уряду було створено новий тип муніципального самоврядування, який значно відрізнявся від дореволюційної системи управління муніципальним господарством.

Досвід організації муніципального самоврядування у Російській імперії початку ХХ ст. може бути корисним для сьогодення. Він показує, наскільки важливо правильно визначити межі самостійності органів міського самоврядування, їхню компетенцію, принципи формування та інші параметри для того, щоб вони були гармонійним елементом усієї системи управління та ефективно розвивали міське господарство.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

Діловодні документи

1. Александров Н. Социал-демократическая фракция в третьей Государственной Думе. Б.м., 1910. 231 с.
2. Буржуазия и помещики в 1917 г. (частные совещания членов Государственной думы). Москва-Ленинград, 1932. 523 с.
3. Великая Октябрьская социалистическая революция. Документы и материалы. Революционное движение в России после свержения самодержавия. Москва, 1957. 629 с.
4. Великая Октябрьская социалистическая революция. Документы и материалы. Революционное движение в России в мае-июне 1917 г. Июньская демонстрация. Москва, 1959. 528 с.
5. Великая Октябрьская социалистическая революция. Документы и материалы. Революционное движение в России в сентябре 1917 г. Общенациональный кризис. Москва, 1961. 724 с.
6. Городовое положение 11 июня 1892 г. Москва, 1892. 238 с.
7. Государственная Дума России в документах и материалах. / Сост. Ф.И. Калинычев. Москва, 1957. 645 с.
8. Государственная Дума. Второй созыв. Обзор деятельности комиссий и отделов. Санкт-Петербург, 1907. 821 с.
9. Государственная Дума. Второй созыв. Стенографические отчеты. 1907 г. Сессия вторая. Т.І. Санкт-Петербург, 1907. 2344 с.
10. Государственная Дума. Второй созыв. Стенографические отчеты. 1907 г. Сессия вторая Т.ІІ. Санкт-Петербург, 1907. 1610 с.
11. Государственная Дума. Первый созыв. Стенографические отчеты. 1906 г. Сессия первая. Т.І. Санкт-Петербург, 1906. 866 с.
12. Государственная дума. Третий созыв. Обзор деятельности комиссий и отделов. В 3-х ч. Санкт-Петербург, 1912. 3823 с.
13. Государственная дума. Третий созыв. Стенографические отчеты. 1908 г. Сессия первая. Ч.ІІІ. Санкт-Петербург, 1908. 2826 с.

14. Государственная дума. Третий созыв. Стенографические отчеты. 1909 г. Сессия вторая. Ч.IV. Санкт-Петербург, 1909. 3781 с.
15. Государственная дума. Третий созыв. Стенографические отчеты. 1910 г. Сессия четвертая. Ч.I. Санкт-Петербург, 1910. 2823 с.
16. Государственная дума. Четвертый созыв. Стенографические отчеты. 1912-1913 гг. Сессия первая. Ч.I. Санкт-Петербург, 1913. 2437 с.
17. Государственная дума. Четвертый созыв. Стенографические отчеты. 1913 г. Сессия первая. Ч.II. Санкт-Петербург, 1913. 2251 с.
18. Законодательные акты переходного времени. Сборник законов, манифестов, указов Правительствующему Сенату, рескриптов и положений комитета министров, относящихся к преобразованию государственного строя России, с приложением алфавитного предметного указателя. 1904-1906 гг. Санкт-Петербург, 1907. 733 с.
19. Законодательные проекты и предположения партии народной свободы. 1905-1907 гг. Санкт-Петербург, 1907. 386 с.
20. Меньшевики. Документы и материалы. 1903-февраль 1917 г. Москва, 1996. 423 с.
21. Мыш М.И. Городовое положение 11 июня 1892 г. с относящимися к нему узаконениями. Санкт-Петербург, 1910. 1106 с.
22. Националисты в третьей Государственной думе. Санкт-Петербург, 1912. 326 с.
23. Особые журналы Совета министров. 1907 год. В 6 чч. Москва, 1984-1985. 623 с.
24. Особые журналы Совета министров. 1908 год. В 6 чч. Москва, 1988. 528 с.
25. Особые журналы Совета министров. 1909 год. Москва, 2000. 678 с.
26. Особые журналы Совета министров. 1910 год. Москва, 2001. 723 с.
27. Особые журналы Совета министров. 1911 год. Москва, 2002. 627 с.
28. Приложения к стенографическим отчетам Государственной думы. Третий созыв. Сессия первая. 1907-1908 гг. Т.II. Санкт-Петербург, 1908. 826 с.
29. Приложения к стенографическим отчетам Государственной Думы. Третий созыв. Сессия четвертая. 1910 г. Т.1. Санкт-Петербург, 1910. 936 с.
30. Приложения к стенографическим отчетам Государственной Думы. Четвертый созыв. Сессия первая. 1912-1913 гг. Вып. II. Санкт-Петербург, 1913. 789 с.

31. Приложения к стенографическим отчетам Государственной Думы. Четвертый созыв. Сессия вторая. 1913-1914 гг. Вып. III. Санкт-Петербург, 1914. 872 с.
32. Программные документы политических партий России дооктябрьского периода. Москва, 1991. 240 с.
33. Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып.1: 27 февраля-5 мая 1917 г. Пг., 1917.
34. Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып.2: 5 мая-24 июня 1917 г. 4.1. Пг., 1918.
35. Трудовая группа в четвертой Государственной думе: обзор деятельности за годы 1912-1913. В 2-х тт. Санкт-Петербург, 1913.
36. Фракция народной свободы в период 15 октября 1910 г. – 5 мая 1911 г. 4.1. Санкт-Петербург, 1911.
37. Фракция народной свободы в период 15 октября 1913 г. – 14 июня 1914 г.: в 2-х чч. Санкт-Петербург, 1914.
38. Щегловитов С.Г. Городовое положение с законодательными мотивами, разъяснениями и дополнительными узаконениями. Санкт-Петербург, 1892. 736 с.

Мемуари

39. Астров Н.И. Воспоминания. Париж, 1941. 360 с.
40. Головин Ф.А. Вторая Дума по воспоминаниям ее председателя // Исторический архив. 1959. № 6. С. 132-156.
41. Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого. Правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. Москва, 2000. 362 с.
42. Дневник императора Николая II. Москва, 1991. 755 с.
43. Дневник кн. Елизаветы Алексеевны Святополк-Мирской за 1904-1905 гг. // Исторические записки. 1965. Т.77. С. 236-293.
44. Извольский А.П. Воспоминания. Минск, 2003. 224 с.
45. Кизеветтер А.А. На рубеже двух столетий. Воспоминания. 1881-1914. Москва, 1997. 395 с.
46. Коковцов В.Н. Из моего прошлого. Воспоминания 1903-1919 гг. Кн. 1-2. Москва, 1992. 590 с.

- 47.Маклаков В.А. Власть и общественность на закате старой России. Париж, 1939. 610 с.
- 48.Маклаков В.А. Вторая Государственная Дума (воспоминания современника). Лондон, 1991. 260 с.
- 49.Маклаков В.А. Из воспоминаний. Нью-Йорк, 1954. 410 с.
- 50.Маклаков В.А. Первая Государственная дума. Воспоминания современника. Москва, 2006. 335 с.
- 51.Милюков П.Н. Воспоминания (1859-1917). В 2-х тт. Москва, 1990. 530 с.
- 52.Родзянко М.В. Крушение империи. Харьков, 1990. 271 с.
- 53.Шипов Д.Н. Воспоминания и думы о пережитом. Москва, 1918. 593 с.
- 54.Шульгин В.В. Последний очевидец. Мемуары. Очерки. Сны. Москва, 2002. 596 с.

Наукові публікації

- 55.Аврех А.Я. Распад третьеиюньской системы. Москва, 1985. 259 с.
- 56.Аврех А.Я. Столыпин и Третья дума. Москва, 1968. 520 с.
- 57.Аврех А.Я. Царизм и IV Дума. 1912-1914 гг. Москва, 1981. 293 с.
- 58.Аврех А.Я. Царизм и третьеиюньская система. Москва, 1966. 181 с.
- 59.Аврех А.Я. Царизм накануне свержения. Москва, 1989. 256 с.
- 60.Алимова Т.В. Деятельность Московской областной организации большевиков в борьбе за массы в муниципальной кампании 1917 г. Москва, 1979. 326 с.
- 61.Анимица Е.Г., Тертышный А.Г. Местное самоуправление: история и современность. Екатеринбург, 1998. 296 с.
- 62.Апкаримова Е.Ю. Городское самоуправление на Среднем Урале в последней трети XIX – начале XX века. автореф. дисс... канд. ист. наук. Екатеринбург, 1999. 20 с.
- 63.Баранов Е.П. Подготовка реформы местных органов управления и самоуправления в 1917 г. // Вестник МГУ. Серия XII. Право. 1975. Вып. 3. С.63-68.
- 64.Бармак М. Законодавство Російської імперії про міське самоврядування в Підросійській Україні // Наукові записки Тернопільського національного

- педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Сер. Історія. Тернопіль : ТНПУ ім. В. Гнатюка, 2018. Вип. 2, ч. 2. С. 9-13.
65. Бубнов М.М. К вопросу о преобразовании нашего городского общественного управления. Киев, 1909. 38 с.
 66. Бурджалов Э.Н. Вторая русская революция: восстание в Петрограде. Москва, 1967. 414 с.
 67. Василевский С.М. Городское самоуправление и хозяйство. Санкт-Петербург, 1906. 78 с.
 68. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Москва-Ленинград, 1928. 468 с.
 69. Вернер И.А. Городское самоуправление в России. Москва, 1906. 49 с.
 70. Волин Б.М. Интересы пролетариата в городском самоуправлении. Москва, 1917. 56 с.
 71. Волнистый А.П. Тактика большевистской партии в борьбе за массы на муниципальных выборах в 1917 г. Краснодар, 1976. 191 с.
 72. Вяликова Л.В. Московское городское самоуправление в 1912 – феврале 1917 гг. автореф. дис...канд. ист. наук. Москва, 1989. 21 с.
 73. Грунт А.Я. Москва. 1917-й. Революция и контрреволюция. Москва, 1976. 388 с.
 74. Грунт А.Я. Муниципальная кампания в Москве летом 1917 г. // История СССР. 1973. № 5. С.112-127.
 75. Глизь Ю.І. Київська міська дума: розбудова модерного міста. Київ, 2019. 328 с.
 76. Далина О.А. Деятельность III Государственной Думы в области городского самоуправления (1907-1912 гг) // Вопросы гуманитарных наук. 2004. №2(11). С. 44-52.
 77. Данилов Ф.А.(Ачадов). Взгляды социалистических партий на общественное управление. Москва, 1906.
 78. Демин В.А. Государственная Дума в России (1906-1917): механизм функционирования. Москва, 1996. 216 с.
 79. Дидиченко Н.А. Большевистские фракции в городских думах (июль-октябрь 1917 г.) // Из истории борьбы КПСС... Вып.4. Москва, 1974. С.86-99.

80. Дидиченко Н.А. Некоторые вопросы большевистской муниципальной политики в 1917 г. // Из истории борьбы КПСС за победу социалистической революции и построение коммунистического общества. Вып. 3. Москва, 1972. С. 132-148.
81. Дякин В.С. Буржуазия, дворянство и царизм в 1911-1914 гг. Разложение третьеиюньской системы. Ленинград, 1988. 374 с.
82. Дякин В.С. Русская буржуазия и царизм в годы Первой мировой войны (1914-1917 гг.). Ленинград, 1967. 260 с.
83. Дякин В.С. Самодержавие, буржуазия и дворянство в 1907-1911 гг. Ленинград, 1978. 246 с.
84. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. Москва, 1983. 352 с.
85. Ерошкин Н.П. Самодержавие накануне краха. Москва, 1975.
86. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке. Москва, 1978. 160 с.
87. Зайончковский П.А. Российское самодержавие в конце XIX столетия (политическая реакция 80-х - 90-х годов). Москва, 1970. 444 с.
88. Илимский Д.И. Самоуправление и самоуправство. Москва, 1917. 38 с.
89. Іванюк О., Мартянова Я. Вибори до Київської міської думи 1906 року: за матеріалами періодичних видань // Київські історичні студії: науковий журнал. 2020. № 1(10). С. 67-74.
90. Калинин В.Д. Из истории городского самоуправления в России (XVII – начало XX века). Москва, 1994. 92 с.
91. Каржанский Н.С. Как избиралась и работала Московская городская дума. Москва, 1947. 60 с.
92. Коваленко Н.А. Центральная власть и аппарат управления в России: механизм формирования и функционирования (февраль-октябрь 1917 г.). Москва, 2000. 347 с.
93. Комиссаренко Л.А. В борьбе за массы: муниципальная деятельность петроградских большевиков в период подготовки Октябрьской революции. Ленинград, 1983. 320 с.

94. Кошкидько В.Г. Формирование и функционирование представительной власти в России (1904-1907 гг.). автореф. дис... докт. ист. наук. Москва, 2000. 38 с.
95. Кризис самодержавия в России: 1895-1917 гг. Ленинград, 1984. 664 с.
96. Кружалова Н.Ю. Московское городское самоуправление в 1905-1912 гг. автореф. дис... канд. ист. наук. Москва, 1982. 20 с.
97. Кручковская В.М. Петроградская городская дума в августе-ноябре 1917 г. автореф. дис... канд. ист. наук. Ленинград, 1978. 19 с.
98. Кручковская В.М. Центральная городская дума Петрограда в 1917 г. Ленинград, 1986. 140 с.
99. Кувшинов В.А. Кадеты в России и за рубежом (1905-1943 гг.). Москва, 1997. 151 с.
100. Кувшинов В.А. Разоблачение партией большевиков идеологии и тактики кадетов (февраль-октябрь 1917 г.). Москва, 1982. 242 с.
101. Кузьмина И.В. Прогрессивный блок в IV Государственной думе: опыт парламентской деятельности (1915-1917 гг.) // Россия в XX веке: Сборник статей к юбилею профессора Семенниковой Любови Ивановны. Москва, 2003. С.77-89.
102. Лаптева Л.Е., Шутов А.Ю. Из истории земского, городского и сословного самоуправления в России. Москва, 1999. 322 с.
103. Ленин В.И. Позабыли главное (муниципальная платформа партии пролетариата) // В.И. Ленин. Полное собрание сочинений. В 55 тт. Т.32. Май-июль 1917 г. Москва, 1962. С.23-26.
104. Лепешкин А.И. Местные органы власти Советского государства (1917-1920). Москва, 1957. 302 с.
105. Литягина А.В. Городское самоуправление Западной Сибири в конце XIX начале XX вв. (по материалам Томской губ.). автореф. дис... канд. ист. наук. Барнаул, 1999. 20 с.
106. Малышева С.Ю. Временное правительство России. Современная отечественная историография. Казань, 2000. 182 с.
107. Малышева С.Ю. Российское Временное правительство 1917 г. Москва, 1994. 302 с.

108. Меренкова Е.Ю. Организация, полномочия и деятельность городского самоуправления в Западной Сибири в конце XIX – начале XX вв. автореф. дис... канд. ист. наук. Омск, 2000. 21 с.
109. Минц И.И. История Великого Октября. В 3-х тт. Москва, 1967.
110. Михайловский А. Деятельность московского городского управления // Известия Московской городской думы. 1917. Вып.7-8. С.1-2.
111. Михайловский А. Деятельность московского городского управления // Известия Московской городской думы. 1917. Вып.5-6. С.26-28.
112. Музылева Л.В. Новые данные о выборах в районные думы в Москве в 1917 г. // Вопросы истории КПСС. 1971. № 8.С.114-115.
113. Навроцкий В. Об улучшении земских и городских финансов (закон 5 декабря 1912 г.). Санкт-Петербург, 1913. 255 с.
114. Нардова В.А. Городское самоуправление в России во второй половине XIX – начале XX века: власть и общество. Санкт-Петербург.: Лики России, 2014. 564 с.
115. Нардова В.А. К вопросу о реформе Городового Положения (1905-1916 гг.) // На пути к революционным потрясениям. Из истории России второй половины XIX – начала XX в. Материалы конференции памяти В.С. Дякина. Санкт-Петербург-Кишинев, 2001. С. 151-166.
116. Нардова В.А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX в. Москва; Санкт-Петербург: Наука, 1994. 157 с.
117. Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX в.: правительственная политика. Ленинград, 1984. 260 с.
118. Наумов П.Ф. Что такое демократическое самоуправление? Москва, 1917. 32 с.
119. Немировский А.О. Реформа городского самоуправления. Москва, 1907. 172 с.
120. Никитина А.А. Проблемы становления и развития местного самоуправления в России в отечественной историографии // Вестник

- Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2021. Т. 26. № 195. С. 316-328.
121. Озеров И.Х. Большие города, их задачи и средства управления. Москва, 1906. 135 с.
122. Озеров И.Х. Общие принципы организации городских финансов. Санкт-Петербург, 1907. 24 с.
123. Пайпс Р. Россия при старом режиме. Кембридж, 1980. 433 с.
124. Писарькова Л.Ф. Городские реформы в России и Московская городская дума. Москва: Новый хронограф: АИРО–XXI, 2010. 735 с.
125. Писарькова Л.Ф. Московская городская дума: 1863-1917 гг. Москва, 1998. 568 с.
126. Писарькова Л.Ф. Городские реформы в России и Московская дума. Москва, 2010. 752 с.
127. Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. Москва, 1995. 189 с.
128. Прокофьева Т.Г. Вопросы местного самоуправления в программах и тактике политических партий России в начале XX века. Монография. Москва, 1997. 143 с.
129. Прокудина В.С. Большевистская партия в борьбе за массы в период муниципальной избирательной кампании в 1917 г. в Петрограде: автореф. дис... канд. ист. наук. Ленинград, 1954. 17 с.
130. Пуневский Я.В. Современная историография городского самоуправления в России во второй половине XIX–XX вв. // Вестник Костромского государственного университета. 2022. Т. 28. № 3. С. 76-81.
131. Рыбка О.Ю. Государственная дума в системе власти России в начале XX столетия. Москва, 2001. 432 с.
132. Семенов А.К. Самоуправление русских провинциальных городов в конце XVIII – начале XX вв.: дис. ... д-ра ист. наук. Воронеж, 2006. 561 с.

133. Сергиенко М.А. Деятельность органов городского самоуправления провинциальной России в конце XIX – начале XX века (на материалах Курской губернии). Белгород: Белгород, 2013. 174 с.
134. Слонимский А.Г. Катастрофа русского либерализма: Прогрессивный блок накануне и во время Февральской революции 1917 г. Душанбе, 1975. 320 с.
135. Смирнов А.Ф. Государственная дума Российской империи. 1906-1917: историко-правовой очерк. Москва, 1998. 624 с.
136. Спектор Э.А. К выборам в городское самоуправление. Киев, 1917. 8 с.
137. Сталин И.В. К итогам муниципальных выборов в Петрограде // И.В. Сталин. Сочинения. В 13 тт. Т.3. 1917. Март-октябрь. Москва, 1946. С.91-95.
138. Старцев В.И. Внутренняя политика Временного правительства первого состава. Ленинград, 1980. 256 с.
139. Старцев В.И. Крах керенщины. Ленинград, 1982. 272 с.
140. Старцев В.И. Революция и власть: Петроградский Совет и Временное правительство в марте-апреле 1917 г. Москва, 1978. 277 с.
141. Степанов А.Н. О городском самоуправлении в России с 70-х гг. XIX в. до Октябрьской революции // Преподавание истории в школе. 1946. № 6. С. 41-48.
142. Страдомский Н.Ф. Основания реформы Городового положения. Киев, 1905.
143. Судавцов Н.Д. Земское и городское самоуправление России в годы Первой мировой войны. Москва; Ставрополь, 2001. 462 с.
144. Тотомианц В.Ф. Задачи городского самоуправления. Санкт-Петербург, 1906. 23 с.
145. Тотомианц В.Ф. Самоуправление и городское хозяйство. Санкт-Петербург, 1910. 80 с.
146. Тресвятский Л.А. Участие общественности в процессе демократизации местного самоуправления Восточной Сибири в начале XX века. автореф. дис... канд. ист. наук. Иркутск, 1999. 20 с.
147. Тройский П.П. Децентрализация и самоуправление. Санкт-Петербург, 1913. 36 с.

148. Тройский П.П. Теории самоуправления в русской науке // Юбилейный земский сборник. 1864-1914. Санкт-Петербург, 1914. С. 76-85.
149. Туманова А.С. Самодержавие и общественные организации в России. 1905-1917 годы. Тамбов, 2002. 328 с.
150. Ульянов А. Городское самоуправление на демократических началах. Москва, 1917. 30 с.
151. Чебоксаров Н.И. Из истории борьбы большевиков за массы в Петрограде в 1917 г. (муниципальная кампания в Петрограде) // Сборник трудов Ставропольского педагогического института. Ставрополь, 1957. Вып.12. С.93-133.
152. Черменский Е.Д. IV Государственная дума и свержение царизма в России. Москва, 1976. 316 с.
153. Шаховской М.Л. О городском самоуправлении. Харьков, 1905. 28 с.
154. Шевырин В.М. Власть и общественные организации в России (1914-1917). Москва, 2003. 152 с.
155. Шевырин В.М. Земский и Городской союзы (1914-1917). Москва, 2000. 63 с.
156. Шелохаев В.В. Либеральная модель переустройства России. Москва, 1996. 277 с.
157. Шефер А.Л. Органы самоуправления царской России. Куйбышев, 1939. 64 с.
158. Щегло Л. Городские думы прежде и теперь. Пг., 1917. 32 с.
159. Щепкин М.П. Общественное самоуправление в Москве. Москва, 1906. 220 с.
160. Gleason W.E. The All-Russian Union of Towns the Politics of Urban Reform in Tsarist Russia // Russian rev. Stanford, 1976. Vol. 35. № 3. P. 290-302.
161. Seton-Watson H. The Russian empire: 1801-1917. Oxford, 1967. 819 p.
162. Sumner B.H. Survey of Russian History. London, 1966. 322 p.
163. Thurston R. Liberal City. Conservative State. Moscow and Russia's Urban Crisis. 1906-1914. Oxford University Press. 1987. 456 p.

164. Weissman N.B. Reform in tsarist Russia/ The state bureaucracy and local government, 1900-1914. New Brunswick, New Jersey, 1981. 292 p.

ДОДАТКИ

Додаток А

Будівля Київської міської думи



Додаток Б

Катеринославська міська дума



Додаток В

