



## ОТЕЧЕСТВЕННАЯ ИСТОРИЯ

УДК 94(47).081

### ГОРОВОДОЕ ПОЛОЖЕНИЕ 1870 г. И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО ГЕРМАНСКИХ ГОРОДОВ: ПРОБЛЕМА ЗАИМСТВОВАНИЯ ЭЛЕМЕНТОВ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

М. В. Зайцев

Саратовский государственный университет  
E-mail: zaytsev-mv@mail.ru

Статья посвящена одному из аспектов подготовки городской реформы Александра II. Автор рассматривает проблему заимствования элементов муниципальной избирательной системы, существовавшей в германских городах в середине XIX в. В статье выясняются наиболее вероятные причины этого заимствования.

**Ключевые слова:** реформы Александра II, Городовое положение 1870 г., городское самоуправление в России, Германия и Россия.

**Municipal Statute of 1870 and the Municipal Government of the German Cities:  
the Problem of Borrowing Elements of the Electoral System**

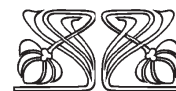
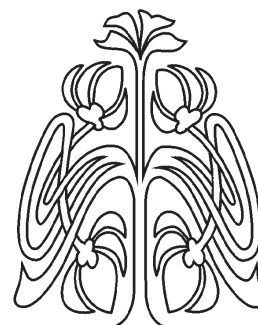
М. V. Zaytsev

The article is devoted to one aspect of the preparation of the urban reform of Alexander II. The author studies the problem of borrowing elements of the municipal electoral system, which existed in the German cities in the middle of the XIX century. The most probable causes of this borrowing are investigated in this article.

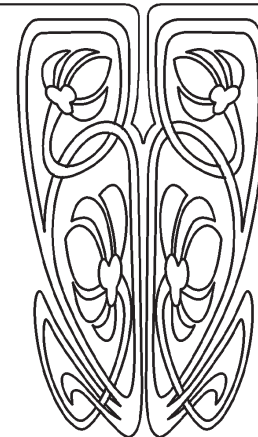
**Key words:** reforms of Alexander II, Municipal Statute of 1870, city self-government in Russia, Germany and Russia.

В 1870 г. в России была проведена реформа городского самоуправления. Утвержденное Александром II Городовое положение ввело бессловную систему муниципальных выборов, в которой право голоса получал «всякий городской обыватель, к какому бы состоянию он ни принадлежал»<sup>1</sup>, уплачивавший налоги в местный бюджет. Избиратели делились на три собрания, – крупных, средних и мелких налогоплательщиков, – значительно различавшиеся между собой по численному составу (третье – самое многочисленное). Каждое из них делегировало в городскую думу одну треть гласных, тем самым в избирательной системе устанавливалось превосходство крупных налогоплательщиков над средними и мелкими. Однако уже в 1892 г. правительство Александра III издает новую редакцию Городового положения, по которому трехразрядный способ организации выборов отменяется. Необходимо понять причины и обстоятельства введения в Городовое положение 1870 г. куриального принципа избрания гласных городской думы, так скоро оказавшегося «лишним».

Этот вопрос довольно редко оказывался в поле зрения исследователей. Первым его поднял И. И. Дитятин в своих работах, опубликованных в 1870–1880-е гг.<sup>2</sup> Его взгляды на данную проблему будут изложены ниже, пока же стоит отметить, что для исследования им использовались исключительно опубликованные к тому моменту делопроизводственные материалы. В отдельных работах начала XX в. (смешанного историко-публицистического характера), посвященных городской реформе 1870 г., вопрос о заимствовании прусской «трехразрядной» избирательной системы либо обходился молчанием<sup>3</sup>, либо



НАУЧНЫЙ  
ОТДЕЛ





это заимствование просто констатировалось, а его причины и обстоятельства целенаправленно не анализировались<sup>4</sup>. После этого, на протяжении нескольких десятилетий, городская реформа Александра II почти не привлекала внимания специалистов. Лишь в некоторых редких исследованиях советских историков излагались главные обстоятельства ее подготовки, с обязательным резюме о том, что она проводилась лишь в интересах правящих классов<sup>5</sup>.

Современные историки, изучающие городскую реформу 1870 г., предметно не выявляют истоки использованной в ней избирательной системы. Так, В. А. Нардова в своей, уже ставшей в некотором роде «классической», монографии констатирует, что система городских выборов была заимствована из прусского муниципального законодательства, и лаконично передает основные доводы, высказывавшиеся в ее пользу при обсуждении проекта Городового положения<sup>6</sup>. Однако критический анализ этих доводов и возможные альтернативные варианты избирательного закона в указанной работе отсутствуют, поскольку, очевидно, эти вопросы не являлись приоритетными для автора. Некоторый интерес представляют также публикации Т. А. Свиридовой<sup>7</sup>, которые имеют преимущественно историографическую направленность. Автор подчеркивает высокий уровень влияния европейского (главным образом германского) опыта на реформы местного самоуправления в России XIX в., но причины и обстоятельства заимствования прусской избирательной системы Городовым положением 1870 г. специально не разбирает.

До середины XIX в. система городского самоуправления в России базировалась на началах Жалованной грамоты городам Екатерины II от 1785 г. Этот документ имел множество внутренних противоречий и недостатков. Со временем в верхах осознали, что Жалованная грамота «не есть окончательно организованный закон, а скорее программа, по которой предстояло правительству вести дело городского преобразования»<sup>8</sup>. Поэтому отдельные нормы грамоты Екатерины II дополнялись и видоизменялись преемниками этой императрицы, а в правительстве зрело убеждение в необходимости кардинального преобразования всего муниципального законодательства.

Подспудная канцелярская подготовка изменения всей системы городского самоуправления велась с начала 1820-х гг. Однако долгое время правительство не могло выработать проект общероссийской реформы и ограничивалось лишь изменением городского общественного управления в крупнейших центрах империи. В 1846 г. было утверждено «Положение об общественном управлении Санкт-Петербурга», которое с некоторыми изменениями и дополнениями вводилось затем в Москве (1862), Одессе (1863) и Тифлисе (1866)<sup>9</sup>. Избирательные системы, закрепленные в этих городах, предусматривали деление электората на

сословные группы. Таким образом, разработчики реформы 1846 г. (среди которых главную роль играл чиновник хозяйственного департамента МВД Н. А. Милютин) не сочли возможным в тех исторических условиях полностью отказаться от сословности в городском самоуправлении. Хотя Милютин и другие лица, участвовавшие тогда в подготовке преобразований, были, конечно же, знакомы с муниципальными системами европейских стран, где происходил постепенный переход к сословному либо бессословному представительству<sup>10</sup>, для Санкт-Петербурга в 1846 г. они сформулировали принципы городских выборов, больше отталкиваясь от исторических реалий российского общества, где сословные перегородки были еще очень сильны. Тем не менее, самоуправление крупнейших городов Российской империи (обе столицы, Одесса и Тифлис) эволюционировало к сословному представительству, поскольку в избрании гласных теперь могли участвовать и представители не только «типично городских» категорий, но и другие (например, дворянство). После отмены крепостного права движение к сословности получило новый «толчок», хотя сословный статус все еще учитывался в избирательной системе.

После «севастопольского грома» в России было форсировано проведение реформ во всех сферах жизни, в том числе и в городской. Разработка нового закона об общественном управлении городов началась в 1862 г. По распоряжению Министерства внутренних дел в 509 российских городах были созданы местные комиссии для подачи мнений о желательных принципах будущей реформы. Теоретически в комиссии должны были войти депутаты «от всех сословий города, не исключая дворян и других званий лиц, владеющих там недвижимую собственностью», но персональный состав их все-таки зависел от усмотрения губернаторов<sup>11</sup>.

Помимо соображений, поступивших в 1862–1864 гг. от местных комиссий, МВД тогда же собрало, систематизировало и опубликовало важнейшие материалы, касающиеся истории правительственной политики в отношении российских городов и их современного социально-экономического состояния<sup>12</sup>. Все эти материалы должны были стать информационно-справочной базой для выработки общего проекта реформы. Среди них особого внимания заслуживает издание, посвященное сравнительному обзору муниципального устройства крупнейших западно-европейских стран, составленное вице-директором хозяйственного департамента МВД Н. И. Второвым<sup>13</sup>.

Собранные сведения послужили основой для создания первоначального законопроекта о городском самоуправлении, который МВД оформило в 1864 г. Именно в этом проекте впервые появилась трехзрядная избирательная система. Интересно, что ни одна из местных комиссий не предлагала ввести такой порядок выборов. Некоторые из них



вообще не высказались за какое-либо изменение существующей на тот момент избирательной модели – избрание представителей в городскую думу отдельно по каждому из нескольких городских сословий<sup>14</sup>. Большинство хотели бы применения по всей России основных правил выборов, действовавших тогда в Санкт-Петербурге и Москве, где, как уже отмечалось, существовало особое муниципальное устройство<sup>15</sup>. Хотя последний вариант заключал в себе определенный элемент социального неравенства, поскольку в столицах в общую городскую думу каждое собрание избирателей отдельно делегировало своих представителей в равном количестве<sup>16</sup> (численность избирателей в собраниях, сформированных по сословно-имущественному принципу, естественно была различной). Две комиссии (из более чем пятисот), чтобы компенсировать численное преимущество мещан над купечеством и дворянством, прямо высказались за наделение избирателей от двух последних сословий большим количеством голосов по сравнению с первыми<sup>17</sup>.

Первоначальный проект МВД предполагал наделение избирательными правами всех горожан, уплачивающих государственные, земские и городские налоги и сборы. Исходя из того что «уплачиваемые обывателями повинности весьма неравномерны», министерство считало целесообразным предоставить им право на «участие в общественных делах по возможности соразмерно упاداющим на их долю тягостям». Для этого всех избирателей планировалось разделить на три отдела «с тем, чтобы на каждый отдел причиталась одна треть всех уплачиваемых в городе повинностей; <...> таким образом, к первому отделу были бы причисляемы те платящие высшего размера повинности обыватели, на которых упадает до одной трети общей суммы повинностей; ко второму – обыватели, уплачивающие вторую треть повинностей, и к третьему – платящие низший размер повинностей обыватели, на часть которых причитается остальная треть». Каждый из этих отделов, несмотря на то что численность избирателей в них оказывалась различной (в первом – наименьшая, в третьем – наибольшая), должен был избирать одну треть гласных городской думы<sup>18</sup>.

Интересна мотивация введения данных принципов организации выборов. «Такая система, – гласит проект, – принятая новейшим законодательством некоторых западных государств (наприм[ер] в Пруссии и Австрии)<sup>19</sup>, можно надеяться, будет, с одной стороны, вполне удовлетворять тем целям, для которых собственно и устанавливается ценз при выборах, а с другой стороны, даст возможность принять участие в назначении представителей и обывателям менее достаточным, которые при возвышенном цензе были бы совершенно устранены от всякого участия в общественных делах; последнее будет отчасти соответствовать и выраженному некоторыми местными комиссиями желанию, чтобы не-

достаточные обыватели не были вовсе устраняемы от выборов, а пользовались бы правом составлять для этой цели собирательные голоса»<sup>20</sup>. Следовательно, введение трехразрядной системы авторы проекта обосновывают как необходимость дать преимущество более состоятельным горожанам над менее состоятельными (в этом же и смысл введения ценза как такового), так и защитой интересов последних. Эти умозаключения выглядят казуистикой со значительной дозой лицемерия.

Главное, что можно понять из проекта: предлагаемая система являлась плодом не столько анализа существующих в России недостатков городских выборов и предложений местных комиссий, сколько результатом заимствования основных принципов муниципального законодательства Пруссии и Австрии. Кто же являлся инициатором этого заимствования? Проект «Положения о городском общественном управлении» и приложенное к нему представление с мотивацией подписаны министром внутренних дел П. А. Валуевым (занимавшим эту должность в 1861–1868 гг.), чью подпись «скрепил» директор хозяйственного департамента (с 1861 по 1879 г.) А. Д. Шумахер. В структуре МВД хозяйственный департамент был призван, кроме всего прочего, руководить городским хозяйством, поэтому, очевидно, разработка законопроекта велась именно в этом подразделении. Шумахер впоследствии упоминал в своих мемуарах, что проект нового городского общественного управления был составлен его ближайшим помощником – вице-директором департамента (1861–1865) Н. И. Второвым, причем Валуев, ознакомившись с проектом, остался высокого мнения о его авторе<sup>21</sup>. Следовательно, и Валуев, и Шумахер полностью разделяли высказанные Второвым идеи.

Как упоминалось выше, в том же 1864 г. Второв опубликовал специальную работу, в которой изложил принципы муниципальных выборов, действовавшие в западноевропейских странах. В начале 1860-х гг. во Франции, Бельгии и Италии избиратели голосовали по участкам, на которые делилась городская территория, тогда как в городах Австро-Венгерской империи и Прусского королевства электорат делился на разряды («wahlkörper») в зависимости либо от суммы уплачиваемых налогов, либо от получаемых доходов, либо от сочетания этих критериев<sup>22</sup>. Такие принципы муниципальных выборов в германских государствах закрепились в 1849–1850 гг. Второв передает и мотивы, которыми руководствовались германские законодатели, разделяя избирателей на курии. Они полагали, что горожанин, вносящий большую долю общинных налогов, должен иметь «большее участие в избрании облагающего его налогами и управляющего общинным имуществом представительства». Кроме того, по логике немецких правоведов, из наиболее зажиточных слоев населения в муниципалитет могут попасть самые интеллектуально одаренные представители:





«Общество нуждается вообще в физических и умственных силах его членов и в их гармоническом содействии для поддержания его существования и дальнейшего преуспевания. Чрез распределение же права голоса соразмерно количеству платимых налогов можно ожидать правильного результата, потому что как в беднейшем классе обыкновенно соединяется наибольшая сумма сил физических, так в богатейшем сосредоточивается наибольшая мера сил умственных. Истинно равномерное право голоса есть то, которое обеспечивает не только за многочисленнейшею частью народонаселения, но за всеми членами и элементами общества представительство, равномерно охраняющее их интересы и соответствующее их политическому и социальному значению»<sup>23</sup>. Источником, из которого Второв почерпнул эти рассуждения, была работа немецкого юриста и публициста Людвиг фон Рёне «Муниципальный кодекс 11 марта 1850 г. с практическими комментариями»<sup>24</sup>.

Книга Второва носила научно-справочный характер, благодаря ей российские чиновники, связанные с подготовкой городской реформы, получали представление об общих принципах организации европейских муниципальных систем и о тех мотивах, которыми руководствовались западные политики, вводя ту или иную модель. Сам же автор работы не высказывал в ней практических рекомендаций или симпатий в отношении какой-либо избирательной системы. Но, переходя к созданию проекта «Положения о городском устройстве», Второв естественно заимствовал те элементы муниципального законодательства, которые считал наиболее эффективными и полезными для России. Таким ему показался прусско-австрийский вариант системы городских выборов.

Стоит подчеркнуть, что хотя трехразрядный принцип был включен в первоначальную программу реформы именно Второвым, утверждало программу его начальство – Шумахер и Валуев, которые могли бы изменить любую ее часть, если бы сочли нужным. Кроме того, в силу служебного положения именно им, а не Второву<sup>25</sup>, предстояло отстаивать проект в различных инстанциях. Забегая несколько вперед, надо отметить, что главную роль в «продвижении» проекта и осуществлении городской реформы Александра II сыграл не столько глава министерства внутренних дел, сколько директор хозяйственного департамента Шумахер. Об этом писал еще в конце 1890-х гг. один из первых исследователей эпохи Великих реформ – Г. А. Джаншиев: «Для судеб этого преобразования, несколько запоздавшего, было счастливою особенностью то обстоятельство, что реформой руководил не П. А. Валуев – почитатель половинчатых и неискренних мероприятий. В отличие от других реформ городская избежала расслабляющего и расшатывающего влияния этого много обещавшего на словах “либерала-соловья”. Как выработка, так и проведение Городового поло-

жения 1870 г. <...> находились в руках искреннего сторонника самоуправления Шумахера»<sup>26</sup>.

Но и мнение Шумахера или даже Валуева не было определяющим в вопросе о будущей системе городского самоуправления, ведь прежде чем стать законом, проект должен был пройти несколько инстанций обсуждения и доработки, во время которых любая его статья могла подвергнуться изменениям. В том же 1864 г. он был направлен для рассмотрения во второе (кодификационное) отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии (далее – СЕИВК). Один из источников личного происхождения содержит любопытные подробности судьбы проекта во втором отделении. Здесь для работы по городской реформе была составлена специальная комиссия под руководством товарища главного управляющего отделением Д. М. Сольского<sup>27</sup>. В эту комиссию попал и служащий второго отделения К. Ф. Головин, который в своих мемуарах сообщает: «Однажды курьер принес мне огромный пакет с бумагами и приглашение Дмитрия Мартыновича явиться к нему на следующий день. Конверт заключал в себе печатную записку тогдашнего министра внутренних дел П. А. Валуева и целый ряд отзывов на эту записку <...>. По принятому тогда обычаю, мне как делопроизводителю будущей комиссии <...> поручалось составить сводную записку из основных предположений министерства и из всех сделанных по этому поводу критик. Такая критика была делом обязательным, и плохим считался тот сановник, который не доказал бы, что мнение его коллеги совершенно неосновательно. Точно также сводная записка сколько-нибудь уважающего себя чиновника должна была непременно заключать в себе порицание существующего порядка, *примеры из иностранных законодательств* (выделено мной. – М. З.), мнения знаменитых ученых и окончательное заключение. <...> Всего забавнее было то, что ни Сольский, ни я об устройстве муниципалитетов на Западе и понятия не имели. А написать критику проекта все-таки было надо. По совету Дмитрия Мартыновича, я обратился к прусскому и французскому законодательству. Гнейста<sup>28</sup> я тогда совсем не знал и вынес впечатление, что мэр второй империи – какая-то двойственная личность – не то правительственный чиновник, не то представитель самоуправления, а что прусская трехразрядная система должна дать прекрасные результаты. Давала ли она их в самом деле, об этом я не беспокоился. Идея и Дмитрию Мартыновичу очень понравилась. Он откровенно признался, что про трехразрядную систему до сих пор не слыхал. Благодаря этому пустому случаю городские избиратели у нас были распределены на три группы согласно прусскому образцу. И вот так пишется у нас закон»<sup>29</sup>.

Свои мемуары Головин создал по завершению карьеры, через много лет после описываемых событий, поэтому какие-то детали могли быть им переданы не совсем верно. Тем не менее,



выясняется, что чиновники второго отделения СЕИВК, так же как и служащие МВД, в вопросах законодательства охотно обращались к иностранному опыту и даже считали это, в определенном смысле, обязательным для себя. В изложении автора мемуаров заимствование прусской трехразрядной системы выглядит чуть ли не как его личная «заслуга», хотя скорее он в этом пункте согласился с первоначальным проектом. Так или иначе, ознакомившись с «критикой», составленной Головиным и Сольским, второе отделение СЕИВК рекомендовало изменить «Положение о городском общественном управлении» в статье, касающейся разделения избирателей на разряды, но только с точки зрения оснований этого разделения. Если министерский проект предполагал взять за основу сумму уплачиваемых избирателем налогов, то второе отделение считало более целесообразным отталкиваться, прежде всего, от стоимости недвижимой собственности и годового оборота предприятий, которыми владели горожане. Сам же принцип трех избирательных собраний, делегирующих по одной трети гласных в думу, оставался в неприкосновенности<sup>30</sup>.

Дальнейшая судьба проекта была довольно сложной. К концу 1866 г. он попал в Государственный совет, причем статья об избирательных собраниях была отредактирована в духе пожеланий второго отделения СЕИВК<sup>31</sup>. В совете проект находился долго, а когда в марте 1868 г. П. А. Валуева на посту министра внутренних дел сменил А. Е. Тимашев, последний затребовал все материалы обратно в МВД, для того чтобы лично ознакомиться с началами грядущей реформы. Новый министр имел более консервативные взгляды, нежели его предшественник, и в этом смысле в проектируемом городском самоуправлении его внимание привлекла, прежде всего, избирательная система. Шумахер (сохранивший при смене министра свой пост директора хозяйственного департамента) позднее вспоминал: «Мне нетрудно было разъяснить Тимашеву, как человеку умному, что начала, на основании коих предположено преобразование городского общественного управления, вполне соответствуют консервативному направлению, так как, по силе этих начал, вместо шумного сбора всего городского общества, в состав которого входили купцы, мещане и ремесленники, и численность которых в больших городах доходила до нескольких тысяч и десятков тысяч, образовалась городская дума, состоявшая из нескольких десятков и, самое большее, сотен лучших людей, избираемых не бездомными мещанами и ремесленниками, но исключительно домовладельцами, в том числе и дворянами и почетными гражданами, а также лицами, выбравшими купеческие свидетельства первой и второй гильдии (с устранением 3-ей гильдии мелких торговцев), а такие избиратели наиболее заинтересованы в сохранении общественного порядка и спокойствия. <...> Когда мы

таким образом пришли к такому общему взгляду на земскую и городскую реформы, дела пошли совершенно гладко...»<sup>32</sup> Следовательно, и нового главу МВД, после объяснений Шумахера, устроила проектируемая избирательная система, причем в этих объяснениях речь шла только о цензе, устраняющем от выборов «бездомных мещан и ремесленников», а не о делении «лучших людей» на три курии.

Все же министерство, повторно обсудив проект в своих внутренних структурных подразделениях, решило внести в него ряд частных поправок, после чего возникла необходимость согласовать их во втором отделении СЕИВК и Министерстве финансов... Неизвестно, сколько могли бы продолжаться подобные бюрократические проволочки, но правящие круги, видимо, осознали, что разработка реформы длится уже седьмой год и рискует затянуться еще на неопределенный срок. Чтобы форсировать подготовку нового городского законодательства Государственный совет инициировал создание межведомственной комиссии из представителей министерств внутренних дел и финансов, второго отделения СЕИВК, других ведомств, а также специально приглашенных в качестве экспертов городских голов и гласных из некоторых городов. Задача комиссии заключалась в выработке в определенные сроки окончательного проекта, который должен был поступить в Государственный совет до завершения «весенней» сессии 1870 г.

В заседаниях комиссии еще раз была обсуждена проектируемая избирательная система. Против деления на разряды высказался только один из экспертов, заявляя, что это противоречит «духу времени» и «историческому складу русского народа», может вызвать борьбу «голытьбы с людьми лучшими»<sup>33</sup>. Однако подавляющее большинство, как чиновников, так и экспертов, категорически поддержало куриальную модель, сформулировав следующие мотивы. Во-первых, только так можно было бы обеспечить порядок на выборах, поскольку единственное общее собрание могло теоретически включать несколько тысяч избирателей, а разделение их на три курии значительно упрощало процедуру голосования. Во-вторых, заведование городскими делами не должно было замыкаться «в тесном круге лиц, принадлежащих к податным сословиям». Численное преобладание купечества и мещанства, при общей подаче голосов на выборах, исключало привлечение к делам самоуправления «высших классов общества», без которых, по мнению сановной бюрократии, «предполагаемые преобразования по городскому управлению не в состоянии были бы получить <...> широкое и плодотворное для общества значение и развитие». В-третьих, «всеми признанным и едва ли не единственно правильным началом» объявлялся тезис, что степень участия каждого горожанина в общественном представительстве должна строго соответствовать количеству уплачиваемых им налогов в городской бюджет. Такое



соответствие могла обеспечить именно разрядная система. Наконец, в-четвертых, проектируемая избирательная система положена в основу муниципального устройства «в более развитых законодательствах иностранных» и мотивы, по которым это сделано на Западе, совпадают с нашими: «устранить беспорядки, происходящие в многочисленных собраниях» и «не допустить преобладания большинства над меньшинством, неизбежного при совокупной подаче голосов». К этому прибавлялось, что «в Австрии и Пруссии избиратели разделяются на классы, сообразно количеству платимых ими податей», чтобы «предоставить преимущественнейшее участие на выборах лицам, платящим наибольшие подати»<sup>34</sup>.

Эти доводы и стали для комиссии решающими в вопросе об утверждении в проекте трехразрядной избирательной системы. Кроме того, в качестве основы для разделения избирателей на разряды было решено принять не стоимость их недвижимости, принадлежность к купеческим гильдиям или размер годового оборота принадлежащих им предприятий<sup>35</sup>, а сумму уплачиваемых в пользу города налогов (как это предполагал первоначальный проект 1864 г.). Отстаивая эту идею, все тот же Шумахер заявил, что «на осуществление этой мысли <...> признавалось бы возможным и правильным решиться, не опасаясь каких-либо вредных последствий, тем более, что она принята во многих иностранных законодательствах» и опять-таки привел в пример Пруссию и Австрию, где городской электорат делился на три группы, каждая из которых перечисляла в бюджет города одну треть от общей суммы уплачиваемых избирателями налогов. Комиссия без прений единогласно приняла предложенную Шумахером модель<sup>36</sup>.

Если у входивших в состав комиссии высокопоставленных чиновников и экспертов приведенные выше мотивы вопросов не вызвали, то историк не может не подвергнуть их пристальному анализу. Первым это сделал крупный специалист по истории городского самоуправления России в XVIII–XIX вв. И. И. Дитятин. Уже в 1875–1877 гг. он опубликовал двухтомное сочинение, посвященное эволюции городского устройства нашей страны с конца XVII в. до 60-х гг. XIX столетия<sup>37</sup>. Рассмотрев политику российского правительства в отношении городов в связи с муниципальными реформами, происходившими в тот же период в западноевропейских государствах, этот автор пришел к выводу, что отечественные законодатели зачастую механически копировали некоторые внешние формы западного городского устройства. Причем происходило это тогда, когда городское развитие шло в двух соседствующих цивилизациях в прямо противоположных направлениях. Уровень административной самостоятельности муниципалитетов на Западе в XVIII–XIX вв. снижался, а надзор над ними со стороны государства возрастал. В то же время в России со времен Петра I главной задачей государства было побу-

дить городское население к самостоятельности, «создать, выработать в нем просто тенденцию к самостоятельности». Но поскольку, как отмечалось выше, многие принципы муниципального устройства в этот период заимствовались из Западной Европы, вместе с ними сюда проникало «опасливое, почти враждебное отношение правительства к городской автономии»<sup>38</sup>.

Данная противоречивая тенденция проявила себя, по мнению Дитятина, и в городской реформе Александра II. В своей работе «К истории Городового положения», опубликованной в 1885 г., он подверг сомнению убедительность аргументов, высказанных в пользу трехразрядной избирательной системы. Почему, – задавал он риторический вопрос авторам городской реформы, – для устранения беспорядка на выборах, вызываемого многочисленностью избирателей, необходимо делить их на разряды в соответствии с уплачиваемыми налогами, тогда как этой же цели можно было добиться простым созданием территориальных избирательных округов (например, по кварталам города)? Каким образом трехразрядная система сможет устранить «влияние страшного почему-то большинства», если в каждом собрании выборы все равно будут осуществляться решением отнюдь не меньшинства? «Что-то все не то», – пишет Дитятин. Даже стремление привлечь к муниципальной службе «высшие классы общества», которые могли бы сделать самоуправление более эффективным, на практике не осуществилось, поскольку безграмотная или полуграмотная масса избирателей из податных сословий все равно доминировала во всех трех куриях и определяла основной состав гласных дум (это показали городские выборы в 1870-х и начале 1880-х гг.)<sup>39</sup>.

С точки зрения Дитятина, основной причиной внедрения правила о делении избирателей на три разряда было то, что оно «вовсе не изобретено в недрах министерских канцелярий, а просто позаимствовано у богатых опытом соседей»<sup>40</sup>. При этом была заимствована не только сама форма «трехразрядного» голосования, введенного в прусских городах с 1850 г., но и мотивация такой системы, за что автор жестко критикует создателей проекта. Власти Пруссии объясняли необходимость деления избирателей на три разряда тем, что «одинаковым обязанностям должны соответствовать одинаковые права», т. е. люди, уплачивающие одну треть городских налогов, должны иметь пропорциональное представительство в городском самоуправлении. Прусские законодатели, закрепляя для зажиточной части горожан преимущество на выборах перед малоимущими, видели в этом положительный момент, поскольку «как в среде бедных преобладают силы физические, так в среде богатых – силы умственные», а посему закон о трех разрядах избирателей и водворяет в городском управлении «ум богатых»<sup>41</sup>. Дитятин ставит под сомнение обоснованность этих построений и считает, что





истинная цель введения в прусских городах трехразрядной системы была чисто политической и заключалась «в устранении от представительства элементов в общественном и политическом отношениях *сомнительных* (курсив Дитятин. – М. З.), так встревоживших правительство в шумные дни мартовской революции<sup>42,43</sup>».

Парадоксальным образом русская бюрократия решила заимствовать прусскую избирательную систему, хотя не могла иметь тех же политических мотивов, что и королевское правительство. «Наше более чем благонадежное в политическом отношении городское население, – пишет Дитятин, – никоим образом не заслуживало подозрения в его неблагонадежности»<sup>44</sup>. Тем не менее, при длительном обсуждении проекта городской реформы, при его переработке в 1866 и 1869 гг., прусская трехразрядная система в нем сохранилась и вошла в утвержденное 16 июня 1870 г. Городовое положение. Автор отмечает, что хотя полемика, разворачивавшаяся в эти годы вокруг реформы, неоднократно затрагивала предлагаемую систему голосования и принципы предоставления избирательных прав, но сторонники прусского варианта неизменно одерживали верх.

На мой взгляд, Дитятин несколько переоценивает политические мотивы российских чиновников. Полемика, о которой он пишет, прежде всего, затрагивала основания предоставления избирательных прав (характер и размер избирательного ценза), а не разделение электората на курии. Именно цензом правительство пыталось устранить неблагонадежные в смысле охраны «общественного порядка и спокойствия» элементы от городского самоуправления. Но избирательные права жители городов получали независимо от размера уплачиваемых сборов в муниципальный бюджет. Сам факт внесения в городскую казну любых налогов<sup>45</sup> давал возможность широкого участия в общественных делах. Куриальный же принцип имел и некоторые прогрессивные для России того времени элементы.

Так, одним из мотивов его введения было стремление правящей бюрократии привлечь к городскому самоуправлению людей с высоким уровнем образования, способных эффективно заниматься муниципальной работой. Дитятин справедливо указывает, что куриальная система вряд ли была способна обеспечить такой результат, поскольку «богатство» и «образование» не являются синонимами. Здесь российские чиновники попали под влияние рассуждений прусских законодателей. Но нельзя отрицать, что правительство Александра II действительно пыталось решить эту важнейшую на тот момент проблему активного вовлечения образованного слоя (представленного тогда, в основном, дворянами и чиновниками) в городские дела.

Другим относительным достижением куриальной системы было то, что она заменила деление городских избирателей по сословиям.

Стремление к разрушению сословных привилегий и ограничений пронизывало многие реформы Александра II, особенно судебную и военную. И если в земском Положении 1864 г. законодатели еще сохраняли сословный принцип представительства, то городская реформа 1870 г. пошла дальше по этому пути. Полностью слить всех избирателей в единую массу законодатели тогда еще не решились, но деление избирателей по принадлежности к социальным категориям заменила схожая по форме и абсолютно другая по сути куриальная система. Окончательное расставание с элементами сословного строя в городском самоуправлении было зафиксировано Городовым положением Александра III.

### Примечания

- 1 Городовое положение 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2. (Далее – ПСЗ-II). Т. 45. Отд. 1. 1870 год. СПб., 1874. № 48498. С. 825.
- 2 См.: Дитятин И. И. Устройство и управление городов России : в 2 т. Т. 2. Городское самоуправление в настоящем столетии. Ярославль, 1877 ; *Его же*. К истории Городового положения 1870 г. // Юридический вестник. 1885. Т. 18, кн. 1–3.
- 3 См.: Джанишев Г. А. Эпоха великих реформ. Исторические справки. 8-е доп. изд. М., 1900. С. 507–540.
- 4 См.: Шрейдер Г. И. Город и Городовое положение 1870 г. // История России в XIX в. : в 9 т. Т. 4. СПб., 1908. С. 1–29 ; Пичета В. И. Городская реформа 1870 г. // Три века : в 6 т. Т. 6. М., 1913. С. 173–179 ; Пажитнов К. А. Городское и земское самоуправление. СПб., 1913.
- 5 См.: Горловский М. А. История городской реформы 1870 г. в России. Подготовка реформы // Урал. гос. ун-т им. А. М. Горького. Ученые записки. Вып. 5. Общественные науки. Свердловск, 1948. С. 74–93.
- 6 См.: Нардова В. А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х гг. XIX в. : Правительственная политика. Л., 1984. С. 31–32, 42–44.
- 7 См.: Свиридова Т. А. Европейские модели местного самоуправления в русской публицистике середины XIX – начала XX в. // Вопросы истории. 2008. № 6. С. 152–165 ; *Ее же*. Прусский (германский) тип местного самоуправления в русской публицистике и историко-правовой мысли (1840-е гг. – 1917 г.) // Российская история. 2009. № 2. С. 15–24.
- 8 Материалы, относящиеся до нового общественного устройства в городах империи : в 6 т. Т. 1. СПб., 1877. С. III.
- 9 См.: Дитятин И. И. К истории Городового положения 1870 г. Кн. 1. С. 4–5.
- 10 В частности, в Пруссии со времен реформы Г. Фон Штейна 1808 г. выборы в муниципалитеты осуществлялись по городским территориальным округам независимо от принадлежности к сословиям или корпорациям. С 1831 г. городским общинам было разрешено самостоятельно (если они этого хотели) делить избирателей на классы «смотря по занятиям или



- образу жизни». Кроме того, в некоторых частях Прусского королевства (Познань, Вестфалия, прирейнские провинции) до середины XIX в. существовали особые муниципальные системы, испытавшие влияние французского законодательства революционной эпохи, которое стремилось ликвидировать сословные ограничения. См. об этом подробнее: *Дитятин И. И.* Устройство и управление городов России. Т. 2. С. 65–106.
- 11 Циркулярное предложение Министерства внутренних дел о доставлении соображений относительно улучшения общественного управления в городах (от 26 апреля 1862 года за № 61) // *Материалы, относящиеся до нового...* Т. 1. С. 2.
  - 12 См.: *Городские поселения в Российской империи* : в 7 т. СПб., 1860–1865 ; Экономическое состояние городских поселений Европейской России в 1861–1862 гг. СПб., 1863. Ч. I–II ; *Муллов П. А.* Историческое обозрение правительственных мер по устройству городского общественного управления. СПб., 1864.
  - 13 См.: *Второв Н. И.* Сравнительное обозрение муниципальных учреждений Франции, Бельгии, Италии, Австрии и Пруссии, с присовокуплением очерка местного самоуправления в Англии. СПб., 1864.
  - 14 Жалованная грамота Екатерины II устанавливала шесть сословных категорий городских избирателей, но реалии российских городов первой половины XIX в. свели муниципальные выборы к голосованию трех сословий – купцов, ремесленников и мещан. См.: *Дитятин И. И.* Устройство и управление городов России. Т. 2. С. 156–160.
  - 15 См.: Свод соображений местных комиссий об улучшении городского общественного управления // *Материалы, относящиеся до нового...* Т. 1. С. 144.
  - 16 См.: Положение об общественном управлении Санкт-Петербурга // *ПСЗ-II*. Т. 21. Отд. 1. СПб., 1847. С. 235 ; Положение об общественном управлении города Москвы // *ПСЗ-III*. Т. 37. Отд. 1. СПб., 1865. С. 222.
  - 17 См.: Свод соображений местных комиссий об улучшении городского общественного управления // *Материалы, относящиеся до нового...* Т. 1. С. 147–148.
  - 18 Проект представления Министерства внутренних дел об устройстве городского общественного управления (составленный в 1864 году) // *Материалы, относящиеся до нового...* Т. 1. С. 261–262.
  - 19 Здесь в тексте следует отсылка к упомянутой выше работе Н. И. Второва «Сравнительное обозрение муниципальных учреждений Франции, Бельгии, Италии, Австрии и Пруссии, с присовокуплением очерка местного самоуправления в Англии».
  - 20 Проект представления Министерства внутренних дел об устройстве городского общественного управления (составленный в 1864 году) // *Материалы, относящиеся до нового...* Т. 1. С. 262.
  - 21 См.: *Шумахер А. Д.* Поздние воспоминания о давно минувших временах // *Вестник Европы*. 1899. Кн. 4. С. 711.
  - 22 См.: *Второв Н. И.* Указ. соч. С. 168–174.
  - 23 Там же. С. 173.
  - 24 *Rönne L.* Die Gemeindeordnung vom 11 märz 1850 nebst praktischen Kommentar. Brandenburg, 1850.
  - 25 Тем более, что Н. И. Второв умер в декабре 1865 г.
  - 26 *Джанишиев Г. А.* Указ. соч. С. 750.
  - 27 Сольский Дмитрий Мартынович (1833–1910), на тот момент молодой чиновник СЕИВК, впоследствии сделал блестящую карьеру, закончив ее на посту председателя Государственного совета (1905–1906), с титулом графа.
  - 28 Гнейст Рудольф Герман Фридрих (1816–1895) – прусский юрист и политик, принимавший активное участие в реформах местного самоуправления Германской империи после ее создания в начале 1870-х гг. В своих историко-правовых трудах высоко оценивал роль системы местного самоуправления в Англии для развития гражданских свобод в этой стране.
  - 29 *Головин К. Ф.* Мои воспоминания : в 2 т. Т. 1. СПб., 1908. С. 158–161.
  - 30 См.: Замечания второго отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии на проект Положения о городском общественном управлении и городском хозяйстве // *Материалы, относящиеся до нового...* Т. 1. С. 487–488.
  - 31 См.: Проект Положения о городском общественном управлении, внесенный в Государственный совет 31 декабря 1866 года // *Материалы, относящиеся до нового...* Т. 2. С. 11.
  - 32 *Шумахер А. Д.* Указ. соч. С. 726, 727.
  - 33 Второй журнал Высочайше учрежденной комиссии по пересмотру проекта Положения о городском общественном управлении и хозяйстве, с участием приглашенных к занятиям оной, в качестве экспертов, представителей от городских общественных управлений // *Материалы, относящиеся до нового...* Т. 3. С. 216.
  - 34 Там же. С. 218–220.
  - 35 На таких критериях базировалась статья о городских избирательных съездах в «Положении о губернских и уездных земских учреждениях», утвержденном 1 января 1864 г.
  - 36 См.: Второй журнал Высочайше учрежденной комиссии... С. 224–226.
  - 37 *Дитятин И. И.* Устройство и управление городов России. Т. 1. Города России в XVIII столетии. СПб., 1875 ; *Его же.* Устройство и управление городов России. Т. 2. Ярославль, 1877.
  - 38 *Дитятин И. И.* Устройство и управление городов России. Т. 2. С. 109–113.
  - 39 *Дитятин И. И.* К истории Городового положения 1870 г. Кн. 2. С. 211–212.
  - 40 «Не даром же, – иронизирует он, – один из министерских чиновников ездил к этим соседям для изучения их городских порядков на месте, не даром министерство потратилось на издание книги, как результатов этой поездки – «Муниципальные учреждения в главнейших государствах западной Европы», недвусмысленно намекая на командировку Н. И. Второва в 1861 г., во время которой тот собирал материалы для своего труда. (Там же. С. 209).
  - 41 *Дитятин И. И.* К истории Городового положения 1870 г. Кн. 2. С. 209, 210.
  - 42 Мартовская революция – политические события, происходившие в германских государствах с марта 1848 г.





под лозунгами объединения Германии и развития в ней буржуазно-демократических прав и свобод.

<sup>43</sup> Дитятин И. И. К истории Городового положения 1870 г. Кн. 2. С. 210.

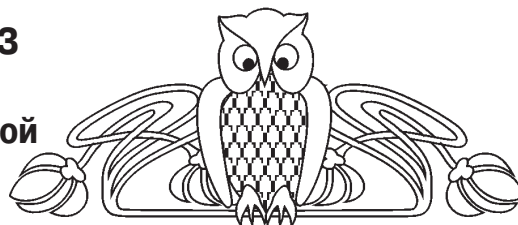
<sup>44</sup> Там же.

<sup>45</sup> Практика применения Городового положения 1870 г. в

таком крупном городе Российской империи, как Саратов показала, что избирателями становились даже те, кто вносил буквально несколько копеек налогов в год. См.: Зайцев М. В. Муниципальные выборы и состав Саратовской городской думы в 1871–1892 годах // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. История. Международные отношения. 2007. Т. 7, вып. 1. С. 38–48.

УДК 94(47).083+929

## ЗАКАТ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ, ИЛИ ОБРАЗ ВЛАСТИ РЕВОЛЮЦИОННОЙ ЭПОХИ (по материалам Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства)



Ю. В. Варфоломеев

Саратовский государственный университет  
E-mail: ybartho@mail.ru

В работе с использованием материалов Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства предпринята попытка анализа деловых и морально-психологических качеств некоторых ключевых фигур царского режима, составивших характерные черты образа власти последних лет правления Николая II.

**Ключевые слова:** Российская империя, образ власти, Чрезвычайная следственная комиссия.

**Sunset Russian Empire or Image Power Revolutionary Era (on Materials Extraordinary Commission of Inquiry Provisional Government)**

Yu. V. Varfolomeev

In this paper, using materials of the Extraordinary Commission of Inquiry Interim Government an attempt is made to analyze the professional and moral and psychological qualities of some key figures in the Tsarist regime, formed the characteristic features of the image power in recent years the reign of Nicholas II.

**Key words:** Russian Empire, an image of authority, Extraordinary Commission.

На протяжении всего царствования Николая II постоянно находился под тем или иным внешним влиянием. Самым постоянным и сильным из них следует, безусловно, признать влияние его жены – императрицы Александры Федоровны. Однако в последнее десятилетие его правления, и особенно после гибели премьер-министра П. А. Столыпина, стало заметным влияние на него реакционных, так называемых безответственных и «темных» сил. А. И. Гучков определил «три гнезда» этих реакционных сил: во-первых, – придворные сферы – камарилья<sup>1</sup>; во-вторых, – группа высших бюрократов, которые объединились в виде правого крыла в Государственном совете, и, в-третьих, – так называемое объединенное дворянство<sup>2</sup>. Последняя сила, конечно, не являлась выразителем интересов всего дворянского

сословия, а только его части – наиболее консервативной верхушки, и напрямую не входила в состав законодательных учреждений, но, тем не менее, оказывала существенное влияние на политику правительства.

Впервые развернутую характеристику так называемых безответственных сил дал лидер октябристов Гучков. «При первых моих соприкосновениях с верховной властью и с представителями власти правительственной я пришел к убеждению, – заявил он на допросе в Чрезвычайной следственной комиссии (ЧСК), – хотя это убеждение и не ново, что в нашей государственной жизни играют решающую роль не те видимые носители власти, которые представляют собой как бы ее фасад, а закулисные силы, которые, конечно, находят себе пристанище в разных центрах, но, главным образом, прочное гнездо свили себе в дворцовых сферах, откуда они невидимо управляют судьбами России и действиями официальных представителей власти»<sup>3</sup>.

Та же самая картина вырисовывалась и в вопросах внутренней политики. Даже представители либерально-консервативных сил не сомневались в том, что правительство в лице П. А. Столыпина, хотя и расходилось с радикальными требованиями самых нетерпеливых кругов русского общества, все-таки ставило перед собой весьма прогрессивные задачи, реализация которых привела бы к значительным улучшениям и в государственном управлении, и в хозяйственно-экономической сфере. «Но здесь точно так же мы замечаем ту же борьбу закулисных влияний с видимыми носителями власти, – отмечал А. И. Гучков, – и по мере того, как страх перед переворотом отходит в область истории, крепнут и растут эти элементы реакции»<sup>4</sup>. Таким образом, официальной власти в лице Столыпина, пытавшейся путем взаимных уступок добиться чего-нибудь существенного в осуществлении реформаторского курса, приходилось вести тяжелую борьбу с безответственными силами и, к сожалению, сдавать одну позицию за