

В.Н.Гинев

**ВЗГЛЯД ИЗ РОССИИ НА
ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В
ГЕРМАНИИ: ЭВОЛЮЦИЯ ПО МЕРЕ
ПРИБЛИЖЕНИЯ К
«РЕВОЛЮЦИОННЫМ
ПОТРЯСЕНИЯМ»**

Ginev, V.N. "A View from Russia on the Urban Government in Germany: its development prior to the Revolutionary Upheavals".

The City Regulation of 1870 in Russia followed to a great extent the system of city government existing in Prussia. The author reviews the attitude of Russian society to this system in the late XIX – early XX centuries. It was a time when urgent reforms to support political freedom both on the urban and local level became a necessity. Particularly, the cities viewed freedom as a compulsory factor in ensuring not just domestic facilities, but also in implementing a more developed and targeted social policy. The Prussian model of city government could not ensure such freedom.

В России издавна, еще со времен Петра I, существовало стремление к сравнению российской действительности с образом жизни в европейских странах. В XIX в. эта тенденция уси-

дилась, проявляя себя в правительственных сферах при подготовке проектов различных преобразований, а также в образованной части общества, отражаясь преимущественно в журнальной полемике и публицистике.

Стремление поближе познакомиться с положением и деятельностью европейских муниципалитетов особенно усилилось в связи с городскими реформами 1870–1890-х годов. Городовое положение 1870 г. во многом имело образцом систему городского самоуправления Пруссии, действовавшую в этом немецком государстве с 1853 г. Поэтому именно Пруссия и – в сравнительном плане – другие немецкие государства привлекали наибольшее внимание русской общественности. Специализированный указатель литературы по городскому самоуправлению (Систематический указатель отдела М.Е.Беккера. Херсон, 1911–1912) зафиксировал за период с 1890 по 1910 г. более 120 книг, статей, брошюр и обзоров о деятельности органов городского самоуправления в Германии. Второе и третье места занимали Англия и Франция – около ста наименований публикаций по каждой стране.

Интерес к европейскому опыту проявился в двух аспектах: профессионально-практическом и общественно-политическом. В 1890-е годы первый был характерен преимущественно для ведомственных изданий – «Известий» городских дум. Особенно обстоятельно и профессионально рассказывалось, как решаются в Европе вопросы городского благоустройства, транспорта, водоснабжения, канализации, санитарии, медицины, начального образования и т.п. на страницах «Известий Московской городской думы» (1894. Июль-август. Вып.1. Отд.11. С.2, 5–7; Декабрь. Вып.1. Отд.2. С.29; 1895. Декабрь. Вып.1. Отд.2. С.29; 1895. Декабрь. Вып.1. Отд.2. С.32, 37; 1897. Ноябрь. Вып.1. Отд.2. С.14; Декабрь. Вып.1. Отд.2. С.36; 1900. Июнь. Вып.1. Отд.2. С.1; 1906. Ноябрь. Общий отдел. С.193–195; Сборник статей по вопросам городской жизни в России и за границей: Приложение к «Известиям Московской городской думы». М., 1901. С.74–77).

Информация об этом встречалась нам также в «Известиях» Петербургской и Одесской городских дум.

В популярной форме о конкретной хозяйственной деятель-

ности городских самоуправлений европейских стран писали и общественно-литературные журналы, и газеты либерального направления. Но их авторы затрагивали также и острые политические и правовые проблемы, связанные с городским самоуправлением. Что касается консервативной печати, то она по существу игнорировала тему местного самоуправления в Европе, поскольку в принципе была настроена против развития общественного самоуправления в России.

В оценках русской либеральной публицистикой политическо-правовой стороны городского самоуправления в Пруссии и ряде других немецких земель на протяжении полутора десятка лет – с 1890-х годов по начало 1900-х – явно прослеживается определенная эволюция – усиление критичности, что, на наш взгляд, следует поставить в прямую зависимость от изменения политической обстановки в России, от радикализации настроений российской общественности по мере приближения России к первому революционному потрясению – революции 1905 г.

В этой связи показательно сравнение двух статей в «Вестнике Европы», разделенных временным отрезком в семь лет: апрель 1897 г. – июль 1904 г.

В 1897 г. известный публицист, корреспондент «Вестника Европы» в Германии Г.Б.Иоллос поместил в журнале большой очерк «Общественное самоуправление в Берлине». В нем отдавалось должное благоустройству немецких городов и признавались заслуги городского собрания и магистрата в достижении этого благоустройства. Иоллос хвалил берлинские мостовые, восхищаясь их чистотой, похвально отзывался о канализации и организации торговли на 15-ти крытых рынках. Сравнение успехов деятельности Петербургского и Берлинского городских самоуправлений оказались не в пользу Петербурга. «Резкое различие между обеими столицами, не в пользу нашей, существует также в отношении к расходам на содержание городских садов и парков – Берлинский магистрат расходует на парки 700 тысяч марок, а Петербургская управа – всего 54,5 тысяч рублей». «В то время как Берлин тратит вдвое больше на школы, чем на полицию, Петербург тратит вдвое больше на

полицию, чем на школы». Плата за обучение в народной школе в Берлине в отличие от Петербурга не взимается. Отмечалось, что внимание к школьному образованию характерно и для других немецких городов (Вестник Европы. 1897. Апрель. С.783, 784, 787, 790, 791).

Как же в 1897 г. «Вестник Европы» оценивал городское самоуправление в Пруссии?

Г.Б.Иоллос высоко отзывался о городской реформе 1808 г., являвшейся детищем «великого Штейна».

До 1808 г. городские магистраты назначались правительством и были подчинены администрации. Городовое положение 1808 г. вводило всеобщее избирательное право и устраняло административную опеку. Однако Штейну не удалось реформировать всю государственную управленческую систему: городская реформа осталась изолированной, и последующие поправки к ней, по мнению Иоллоса, только ухудшили городское самоуправление. В 1831 г. было вновь значительно усилено влияние правительственной администрации, в 1850 и 1853 гг. введена трехразрядная избирательная система, что снизило интерес населения к выборам. Как результат, в 1893 г. на городских выборах в Пруссии голосовала только одна треть избирателей, тогда как в Саксонии, Бадене, Баварии и Вюртемберге «при более справедливой системе результаты ... совершенно другие» – от 60 до 70% (Вестник Европы. 1897. Апрель. С.771–772).

Однако, критикуя прусское городское самоуправление, основные элементы которого были заимствованы русскими реформаторами, Г.Б.Иоллос в 1897 г. счел необходимым указать, что в Пруссии избирательный закон все же обеспечивал гораздо большее участие населения в выборах сравнительно с Россией, недемократичность трехразрядного избирательного права была скорректирована подходным налогом, дающим право на участие в выборах. В России же только обладание городской недвижимостью или купеческим свидетельством открывало доступ к избирательным урнам, отсекая от них даже высокооплачиваемую, но не имеющую собственных домов интеллигенцию, не говоря уже о «простом» народе. В Пруссии ставка подоходного налога не являлась непреодолимым препятствием для участия

в городских выборах сравнительно широкого слоя населения. В итоге число избирателей в Берлине в 1895 г. составило 300 814 человек, а в Петербурге – 6000. Поэтому, делал вывод Иоллос, «как ни справедливы, следовательно, жалобы пруссаков на искажение первоначальной идеи городского устройства, последнее и в своем нынешнем виде еще весьма удовлетворительно, если его сравнить с результатами реформы, испытанной в 1892 г. нашим Городовым положением 1870 г.» (Вестник Европы. 1897. Апрель. С.773–774).

В 1902 г. Г.Б.Иоллос намеревался снова писать о городском самоуправлении в Германии и, судя по его письмам к редактору «Вестника Европы» М.М.Стасюлевичу, собирался в новой статье несколько иначе расставить акценты. Ему уже казалось недостаточным ограничиться описанием «существующего порядка в Германии, при котором городское самоуправление отлично исполняет свои задачи». На этот раз ему представлялось более важным «показать на опыте немцев, что регламентация сверху тормозила, а расширение самодеятельности приносило пользу не только городу, но и государству» (Стасюлевич 1913: 500–502).

По каким-то причинам статья Иоллоса в «Вестнике Европы» не появилась. Но в июле 1904 г. в этом журнале была напечатана статья Р.М. Бланка «Городское самоуправление в Германии», написанная по существу в духе, намечавшемся Г.Б.Иоллосом.

Как и Г.Иоллос в 1897 г., Р.Бланк высоко оценивал преобразование Штейна, подчеркивая, что при нем прусское городское самоуправление получило очень широкие права в условиях абсолютного монархического образа правления, как бы давая этим понять, что и российскому самодержавию от расширения прав городских дум никакой опасности нет.

Но в отличие от Иоллоса Бланк больше останавливался на последующих искажениях идей немецкого реформатора и на негативных последствиях этих искажений. В течение XIX в. королевскими указами и министерскими предписаниями круг ведения городских самоуправлений в Пруссии сужался, ослаблялось влияние городских представителей на магистрат и росла

зависимость последнего от государственных властей. В атмосфере нарастающего общественного возбуждения редакция «Вестника Европы», видимо, считала несвоевременным указывать на те места прусского Городового положения 1853 г., которые смягчали недемократичность трехразрядных выборов. Напротив, задача заключалась в том, чтобы подчеркнуть их пагубность для Пруссии.

В статье доказывалось, что контрреформа 1853 г. в области избирательных прав «стеснила приток живой двигательной силы, общественной деятельности и общественного прогресса». Она дала преобладающее влияние в городском самоуправлении меньшинству наиболее обеспеченных – «в общем мало заинтересованных в социальной работе общественных учреждений, в частности нередко враждебных ей». В статье показывалось, как «это подтвердилось на деле» (Вестник Европы. 1904. Июль. С.169–171, 175).

Первые два класса избирателей, утверждал Р.М. Бланк, добровольно не делали для города ничего, что не отвечало их интересам. Их внимание привлекали только те стороны городского хозяйства, которые были нужны именно им. В этой связи любопытную метаморфозу претерпела и интерпретация деятельности прусских городских самоуправлений в области городского благоустройства – чем так восхищался «Вестник Европы» в 90-е годы. Теперь указывалось, что благоустроительные работы велись в первую очередь в районах, где проживала «лучшая» часть населения. Городские читальни лучше устроены именно для «образованного класса». Большое внимание к театрам, музеям, памятникам – опять-таки прежде всего в интересах более состоятельных горожан. И только удовлетворив потребности первых двух классов, германское городское самоуправление обращало взоры в стороны бедных кварталов (Вестник Европы. 1904. Июль. С.179–185).

Именно 1904–1905 годы представляются рубежными по отношению к немецкому городскому самоуправлению в российской либеральной печати: негативные оценки стали преобладать над позитивными.

В январе, марте и апреле 1905 г. в трех номерах московского

журнала «Русская мысль» была напечатана обширная статья В. Канеля «Из муниципальной жизни Германии». Автор открыто провозглашал связь своего взгляда на германскую муниципальную жизнь с «новыми веяниями» в России, когда настала пора покончить с урезыванием и ограничениями полномочий городских самоуправлений и с их «рабской зависимостью» от администрации. Для решения этой задачи автор предлагал воспользоваться опытом Германии, причем именно негативным: «Мы подробно рассмотрим недостатки германских муниципалитетов с целью указать на те силы, которые угрожают нам от неправильного толкования обязанностей и прав населения» (Русская мысль. 1906. Январь. С.68–69). Недостатки самоуправления в Германии, говорилось в статье, проистекают от того, что «избирательная система, действующая в германских городах, покоится на старых реакционных принципах» (Русская мысль. 1906. Январь. С.70–85). Урок Германии поучителен для России – делала вывод «Русская мысль». Германский и российский опыт городского самоуправления показывает, что удовлетворительно решать проблемы жизнедеятельности городов в интересах всего населения оно сможет после демократизации своего состава в результате расширения избирательного права (Русская мысль. 1906. Апрель. С.65–66).

Новым веяниям поддались даже нарочито аполитичные «Известия» местных городских дум. В 1890-е годы публиковались только сугубо профессиональные статьи, корреспонденции или обзоры, в которых рассматривались различные стороны практической деятельности немецких и других европейских органов городского самоуправления. Как правило, фактический материал излагался даже без сопоставления с деятельностью российских городских дум. Извлекать что-либо полезное для себя должны были сами читатели – главным образом гласные городских дум, городские головы и члены управ. Но с начала 1900-х годов на страницах этих ведомственных изданий стали затрагиваться темы, которых ранее тщательно избегали: о правовом положении органов самоуправления в европейских государствах, в частности в Германии, о различных системах выборов в городские самоуправления. Так, в декабрьской книге за

1904 г. «Известия Московской городской думы» в «Очерках муниципальной жизни Германии» высказывались за введение всеобщего, равного, прямого и тайного голосования на выборах городских самоуправлений (Известия Московской городской думы. 1904. Декабрь. Общий отдел. С.146). Та же мысль была повторена в январе 1905 г.: «Основной недостаток современных городских положений Германии заключается в том, что они урезают избирательные права трудящихся классов населения» (Известия Московской городской думы. 1905. Январь. Общий отдел. С.151).

«Известия Московской городской думы» образца 1904–1906 гг. не обошли молчанием и острую как для России, так и для Германии проблему взаимоотношений между городским самоуправлением и правительственной администрацией. Они информировали своих читателей о том, что в Пруссии на съездах представителей городов «выражались протесты против посползовений правительства нарушить права городских самоуправлений» (Известия Московской городской думы. 1906. Март. Общий отдел. С.199–201). Они критически отзывались о двойственном положении немецкого бюргермейстера – как чиновника и как представителя местного самоуправления (Известия Московской городской думы. 1905. Январь. Общий отдел. С.153–154). Государственное вмешательство в вопросы городского строительства, по мнению «Известий...», идет вразрез с интересами городских самоуправлений и лишает их значительной доли самостоятельности.

Однако, сравнивая условия деятельности германских магистратов и российских городских дум, «Известия Московской городской думы» признавали, что местное самоуправление в Германии все же менее зависимо от правительства как в своих действиях, так и в обсуждении различных проблем. С явной завистью «Известия...» писали о том, что даже в самом реакционном немецком государстве, Пруссии, муниципальные деятели могут свободно собираться и обсуждать любые вопросы – как городские, так и государственные. «И никому в Германии в голову не приходит мысль, что, обсуждая общие внутренние вопросы, муниципальные деятели совершают нечто противоза-

конное, чуть ли не стремятся узурпировать государственную власть» (Известия... 1906. Январь. Общий отдел. С.154; Декабрь. Общий отдел. С.157–158).

По сравнению с другими либеральными журналами и газетами ведомственные малотиражные «Известия Московской городской думы» критиковали немецкие муниципальные порядки довольно мягко, порой отмечали и некоторые их позитивные черты. Другие издания, не связанные официальным тактом, писали об этом гораздо более резко. Но, пожалуй, всех превзошла газета «Право». В статье «Избирательное право в местном самоуправлении Германии» было заявлено буквально следующее: «Для желающих изучить вопрос о том, как не нужно строить системы земского представительства, германское право дает богатейший материал для исследования, и изучение этого материала окончательно укрепляет отрицательное отношение к системам ограниченного и неравного избирательного права» (Гронский 1908).

Либеральная печать в России образцом достижений в области демократизации местного самоуправления считала Англию. Принятые там законы 1835 и 1882 гг. дали избирательное право всем гражданам, и потому, писала «Русская мысль», английские муниципалитеты действуют на пользу трудящихся. Германским же магистратам, полагало «Городское дело», «приходится работать бок о бок с правительственными чиновниками и часто под их руководством». В Германии система административного надзора, причем не только за «закономерностью», но и за «целесообразностью» действий членов магистратов и городских собраний «пустила глубокие корни», тогда как в Англии все дело местного самоуправления находится в руках выборных властей с обширной компетенцией и «почти совершенно свободных от административного воздействия правительства». В Германии, «хотя и имеются выборные земские и городские учреждения, однако же степень и объем их власти далеки от английского образца». По мнению «Вестника Европы», муниципальный строй в Англии «можно считать до сих пор самым совершенным в Европе» (Русская мысль. 1905. Апрель. С.64; Городское дело. 1910. № 21. С.1475–1481; Вестник Европы. 1912. Апрель. С.296).

Меж тем города Германии оставались благоустроенными, и их городская инфраструктура продолжала развиваться. Русская либеральная печать, критически настроенная по отношению к принципам формирования органов местного городского самоуправления Германии и не одобрявшая их зависимость от бюрократии, признавала достижения немецких магистратов и городских собраний в деле обеспечения жизнедеятельности городов и обеспечения различных удобств для их населения. В этой связи уместен был вопрос, заданный «Городским делом»: «Какая там еще, в самом деле, нужна свобода и к чему она, раз и без нее все идет так прекрасно?» Вопрос «Городское дело» задало само себе, и оно же отвечало: «Нужно согласиться, конечно, что и при существующих условиях прусские города живут очень благополучно и что пример “несвободного прусского государства” действительно показывает, что и без широкой политической свободы, но при наличии честной, исполнительной и культурной бюрократии и государство, и город, до известной степени и до известного времени, могут процветать. Но именно до известной степени и до известного времени. Что касается прусского государства, то здесь теория процветания без свободы приближается к полному банкротству, и клич “больше свободы” приобретает все большую убедительность и большую популярность. То же относится к прусским городам» (Столетие 1909: 109).

Русское общество начала XX в. было уже не таким, как еще недавно, в 90-е годы. Революционные события в России стремительно повысили степень его правосознания. Если в 90-е годы и «Известия Московской городской думы», и «Вестник Европы» считали главной целью российских городских дум устройство канализации, водопровода, начальное школьное образование и сквозь призму этих актуальных и труднодостижимых задач с завистью смотрели на сравнительно благополучные немецкие города и сравнительно с Россией более самостоятельные немецкие магистраты, то в начале XX в. российским либералам (не говоря уже о российских революционерах) этого было мало. Требовалась политическая свобода как в обще-

государственном, так и местном масштабе. В том, что касалось городов, свобода представлялась обязательным инструментом для обеспечения не только бытовых удобств, но и для проведения более развитой и адресно направленной социальной политики.

С этих новых позиций российская либеральная общественность иначе, чем в 90-е годы, оценивала и систему германского городского самоуправления. Аналогия с Россией или указывалась прямо, или явно подразумевалась.

Литература

- Гронский 1908 – Гронский П. Избирательное право в местном самоуправлении Германии // Право. 1908. № 7. 17 февраля. Стлб.377.
- Стасюлевич 1913 – Г.Иоллос – М. Стасюлевичу. 13 ноября и 4 декабря 1902 г. // М.М.Стасюлевич и его современники в их переписке. СПб., 1913. Т.5.
- Столетие 1909 – Столетие прусского Городового положения // Городское дело. 1909. № 3.