

В.А.Нардова

К ВОПРОСУ О РЕФОРМЕ ГОРОДОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ (1905–1916 гг.)

Nardova, V.A. “On the Reform of Municipal Statute (1905–1916)”.

The article examines attempts to reform the City Regulation adopted in 1892. The author provides a detailed elucidation of the development of a new Municipal Statute, which was never approved by the State Duma. The author remarks that even if disagreements in this matter between the parliamentary factions of Constitutional Democrats and Octobrists could have been settled, and the project adopted by the lower chamber, the chance that it could be approved by the State Council and, even more, endorsed by the tsar, was doubtful. This conclusion is based on the fact that the upper chamber had denied a similar project of reform for the towns of Polish Kingdom, as well as on fundamental discrepancies between the Duma’s and Ministry’s projects.

Принятие в 1892 г. нового Городового положения было продиктовано изменением правительственного курса в отношении органов городского общественного управления

– как городских, так и земских. В соответствии с ним преобразование этой сферы управления правящие круги пытались осуществить путем включения земства и городских дум в общую систему государственных учреждений, при этом максимально усилив подчиненность общественных учреждений бюрократическому аппарату и существенно ослабив начала их выборности. Имелось также в виду расширить представительство дворянства в местном общественном управлении. Вместе с тем предпринятая правительством ревизия кардинальных принципов, на которых базировалось Городовое положение 1870 г., рассматривалась им и как шаг, необходимый для усиления эффективности деятельности органов городского общественного управления. Городовое положение 1892 г. сохранило компетенцию городских дум в прежнем объеме. В целом осталась нетронутой и структура организации общественного управления. Однако в корне менялся характер отношений между думами и административной властью: резко сокращались пределы самостоятельных действий органов общественного управления, усиливалась опека над ними. Администрация получила право осуществлять контроль за деятельностью городских дум не только с точки зрения ее законности, но и целесообразности, что давало возможность неограниченного вмешательства в их дела.

В нарушение основополагающего принципа всякого самоуправления – выборности общественных учреждений – было узаконено право администрации при определенных обстоятельствах назначать как должностных лиц, так и гласных Думы. Право утверждения руководящего состава органов городского самоуправления администрацией, которое при действии Городового положения 1870 г. оставалось скорее формальным, стало действенным инструментом отстранения от общественной деятельности лиц, неугодных правительству, прежде всего из-за их политической ориентации.

Были предприняты дальнейшие шаги, направленные на бюрократизацию органов городского общественного управления. Отныне не только городской голова и его помощник, но и все члены управы считались находящимися

на государственной службе, что создавало определенную напряженность в отношениях между распорядительным и исполнительными органами.

Наконец, новый избирательный закон резко сократил корпус городских избирателей (в Петербурге, Москве избирательное право имели 0,5% жителей). К тому же парадокс избирательного закона по Городовому положению 1892 г. (как и 1870 г.) заключался в том, что от участия в выборах оказались отстраненными не только малоимущие слои городского населения, но и представители образованной части городского общества, нередко весьма состоятельные люди, не имевшие недвижимости и проживавшие в снимаемых ими квартирах: лица свободных профессий, чиновники, интеллигенция.

Городовое положение 1892 г. в неизменном виде просуществовало до 1917 г. Единственным городом, где было введено особое общественное устройство, являлся Петербург. «Положение об общественном управлении г. С.-Петербурга» (1903 г.) создало несколько более благоприятные условия для муниципальной деятельности в столице по сравнению с остальными городами. В частности, был расширен круг избирателей за счет нанимателей дорогостоящих квартир, но в своих основных чертах «Положение об общественном управлении г. С.-Петербурга» не вышло за рамки Городового положения 1892 г.

Накануне и в годы Первой российской революции требование пересмотра Городового положения раздается все настойчивее. Оно звучит со страниц периодической печати, поднимается на заседаниях городских дум (Нардова 1994: 152–153).

Цель настоящей статьи – рассмотрение проектов городской реформы, появившихся в 1906–1916 гг.

В 1905–1906 гг. инициатором составления нового городского положения выступила С.-Петербургская дума. В декабре 1904 г. Думой была избрана специальная комиссия для изучения вопроса о внесении некоторых изменений в «Положение об общественном управлении г. С.-Петербурга». Комиссия в ходе работы пришла к выводу, что вопрос следует ставить не о пересмотре отдельных статей Положения, а о выработке совершенно нового закона, основанного на принципах самостоятельности

общественного управления, широком избирательном праве и отсутствии излишней регламентации. Такой закон не должен быть чисто петербургским, а иметь общероссийское значение. Уже 4 февраля 1906 г. комиссия вошла в Думу с готовым проектом нового городского положения, соответствующим названным выше принципам. Проект состоял из 3 разделов и имел 38 статей. Вопрос об избирательном праве решался в нем следующим образом: избирательное право получал всякий полноправный гражданин, российский подданный, без различия пола и национальности, по достижении 25 лет, если он проживал в данном городе до дня выборов не менее 3 лет подряд и уплачивал в течение того же времени какой-либо налог в пользу города. Для лиц, не платящих никаких налогов, устанавливался особый городской избирательный налог не менее 1 рубля (Доклад 1906: 716–739). Проект в свое время не был рассмотрен Городской думой и оказался забытым на долгие годы.

В 1906 г. проект Городового положения был составлен парламентской фракцией партии народной свободы. К числу принципиальных и наиболее важных положений проекта следует отнести следующие:

1. Существенное расширение рамок компетенции органов городского самоуправления (Ст.2, 26).

2. Предоставление самостоятельности в пределах полномочий, установленных настоящим Положением. Ограничение контрольных функций правительственной власти наблюдением только за законностью постановлений и распоряжений городских дум (Ст.4, 25).

3. Широкое избирательное право при выборе гласных, фактически приобщающееся к всеобщему. Право участвовать в выборах и быть избранным в гласные Думы имел всякий городской обыватель без различия пола, национальности и вероисповедания, если он: русский подданный, достиг 21-летнего возраста и прожил в городе не менее 6 месяцев до дня выборов или, не проживая в городе, имел в нем недвижимое имущество и уплачивал в год выборов какой-нибудь городской налог (Ст.11).

4. Устранение норм, ограничивающих принцип выборности должностных лиц общественного управления. Со-

гласно ст.53, на вступление в должность никакого утверждения со стороны администрации не требовалось.

5. Разрешение разногласий между административной властью и органами самоуправления, а также органами самоуправления и частными лицами в судебном порядке (в особом присутствии окружного суда (Ст.39, 40) (Законодательные проекты 1907: 222–231).

1-я Государственная дума была распущена, и проект не получил тогда дальнейшего движения. Текст законопроекта был напечатан в журнале «Самоуправление» (1907. № 5. С.6–11) и широко обсуждался в печати.

Во 2-й Государственной думе (в комиссии по местному самоуправлению) фракция народной свободы разработала детальный проект «Закона о выборах гласных в Городскую думу» (Законодательные проекты 1907: 232–242). Он также в связи с роспуском Думы не получил движения.

В Думу третьего созыва в декабре 1910 г. 40 членов Государственной думы от группы трудовиков внесли законопроект «Об изменении Положения об общественном управлении С.-Петербурга». Законодательные предположения касались исключительно закона о выборах. В мотивировочной части проекта констатировалось, что нынешние органы городского самоуправления в Петербурге совершенно неспособны обслуживать интересы города: большое дело, призрение бедных, городское благоустройство находятся в полном расстройстве. Изменение существующего положения вещей, говорилось далее, невозможно без привлечения к участию в общественном управлении и к заведованию столичным хозяйством широких масс городского населения.

Проектом предполагались введение фактически всеобщего избирательного права (право активного и пассивного участия в выборах принадлежит всем совершеннолетним лицам, проживающим в Петербурге не менее года, независимо от национальности, вероисповедания, пола) и отмена куриальной системы (РГИА. Ф.1288. Оп.5. 1910. Д.159. Л.4).

20 декабря 1910 г. из канцелярии Государственной думы законопроект поступил на заключение Министерства внутренних дел. Соображения министерства по поводу проекта были под-

готовлены начальником Главного управления по делам местного хозяйства Н.С. Гербелем и сводились к следующему:

1. Положением об общественном управлении С.-Петербурга 1903 г. в организацию городского представительства уже внесены существенные дополнения по сравнению с общим Городовым положением: в состав избирателей включены не только владельцы недвижимых имуществ и торгово-промышленных предприятий, но и лица, уплачивающие квартирный налог определенного размера. Дальнейшие изменения порядка выборов по С.-Петербургу могли бы иметь место лишь при общем пересмотре городской избирательной системы.

2. Предположение членов Государственной думы о проведении выборов гласных на основе всеобщего избирательного права идет вразрез с тем началом, в соответствии с которым исторически развивалось наше городское представительство, имущественно-налоговым цензом. Поэтому предположение 40 членов Государственной думы является «неприемлемым и по существу».*

29 февраля 1911 г. вопрос о законодательном предположении 40 депутатов Думы рассматривался в Совете министров, который «вполне согласился с соображениями Министерства внутренних дел» (РГИА. Ф.1288. Оп.5. 1910. Д.159. Л.16). Заключение министерства о проекте было доведено до сведения председателя Государственной думы М.В. Родзянко в письме министра внутренних дел П.А. Столыпина (16 февраля 1911). Министр не находил возможным «приступить к разработке законопроекта об изменении порядка выборов по г. С.-Петербургу согласно законодательному предположению 40 членов Государственной думы». Вместе с тем в письме было заявлено, что расширение избирательных прав в дальнейшем в принципе не исключено, но лишь на основании налогово-имущественного ценза (РГИА. Ф.1288. Оп.5. 1910. Д.159. Л.18; Речь. 1911. 1 февр.).

Последующие шаги, направленные на реформирование городского общественного управления, связаны с 4-й Государ-

* Соображения изложены в письме на имя управляющего делами Совета министров Н.В.Плеве 11 января 1911 г. (РГИА. Ф.1288. Оп.5. 1910. Д.159. Л.15).

ственной думой. 27 февраля 1913 г. 37 членов конституционно-демократической партии внесли в Государственную думу законодательные предположения о реформе Городового положения 1892 г. Во вводной части документа отмечалось, что «действующее Городовое положение находится в глубоком несоответствии как с условиями быстро развивающейся ... городской жизни, так и с общим характером государственного строя России». При этом констатировалось, что необходимость пересмотра Городового положения осознана и самим правительством. Некоторые позитивные изменения по сравнению с законом 1892 г. уже были внесены в Положение об общественном управлении Петербурга (1903 г.) и включены в законопроект о преобразовании управления в городах губерний Царства Польского (расширен круг избирателей, сужен объем правительственного надзора и др.). Наконец, о намерении правительства предпринять дальнейшие шаги в этом направлении было заявлено в Декларации, с которой председатель Совета министров В.Н.Коковцов обратился к Думе 5 декабря 1912 г. В.Н.Коковцов признавал, говорилось далее в законодательных предположениях, что «область местного управления и самоуправления требует коренных преобразований». В отношении Городового положения в Декларации сказано, что правительство приступает к его пересмотру и примет во внимание все выдвинутые жизнью требования по усовершенствованию современного строя общественного управления. Но при этом он подчеркнул, что «подготовка общей земской и городской реформ потребует немало времени». Депутаты Думы, поставившие свои подписи под законодательными предположениями, считали, что к подготовке городской реформы следует приступить безотлагательно.

Кстати, заявление Коковцова о том, что потребуются «немало времени» на подготовку городской и земской реформ, не прошло незамеченным при обсуждении правительственной Декларации в Государственной думе. В частности, весьма экспрессивно на это реагировал депутат от кадетской фракции А.И.Шингарев. Он напомнил Высочайший указ 14 декабря 1904 г., в котором «было приказано “предоставить земским и городским учреждениям возможно широкое участие в заведовании мест-

ными делами, необходимую в законных пределах самостоятельность”». Затем в правительственной Декларации перед 2-й Государственной думой (март 1907 г.) было заявлено, что правительство «выработало» целый ряд законопроектов, переустроивавших местную жизнь на новых началах. «Отработала и 3-я Дума, прошло пять лет, – говорил А.И.Шингарев, – вновь перед Вами предстает председатель Совета министров и заявляет, что правительство подготавливает проекты о реформе земств и городов, но что они потребуют “немало времени”. Господа, что за странная хронология: в 1904 г. приказывают сделать, в 1907 г. в марте объявляют, что сделано, и в 1912 г. в конце говорят, что подготовка потребует немало времени ... и когда же, спрашивается, правительство кончит эту разработку? ... Нельзя же сказать в 1907 г. выработаны и готовы, а в 1912 г. сказать, что они разрабатываются» и т.д. (IV Государственная дума. Ч.II: 16).

В законодательных предположениях конституционно-демократической партии были сформулированы основные принципы городского положения:

1. Существенное расширение компетенции органов самоуправления. Распространение ее на все дела местной общественной жизни, включая заботу о личной и общественной безопасности.

2. Самостоятельность органов самоуправления в пределах предоставленных полномочий. Ограничение права надзора правительственной администрации наблюдением исключительно за законностью действий Думы. Окончательное разрешение разногласий между общественным управлением и административной властью возлагается на судебные органы.

3. Децентрализация общественного управления в больших городах с населением свыше 100 тыс. жителей – учреждение, наряду с Думой, участковых советов с состоящими при них исполнительными органами.

4. Наконец, радикальная реформа избирательного закона. Как и в проекте 1906 г., избирательным правом наделялись все горожане независимо от пола, национальности, вероисповедания. Ограничения минимальные. Уста-

навливался возрастной ценз – 21 год и ценз оседлости – 6 месяцев проживания в городе (РГИА. Ф.1278. Оп.5. Д.678. Л.8–9; IV Государственная дума. Ч.III: 52–56).

Перечисленные и некоторые другие предложения (отказ от утверждения должностных лиц, избрание особого председателя распорядительного органа) соответствовали основным статьям кадетского проекта 1906 г., абсолютно новым был пункт о децентрализации общественного управления.

В связи с законодательными предположениями кадетов министр внутренних дел Н.А.Маклаков выступил с изложением своего мнения о городской реформе. Маклаков не оспаривал их отправного тезиса о том, что действующее Положение не соответствует нынешним условиям жизни и хозяйства, особенно в крупных городах, признавал, что вопрос о преобразовании строя городского общественно-го управления «вполне назрел». Но министр был убежден в том, что реформа не может идти вразрез с «историческими основами нашего самоуправления» и не должна войти в противоречие «с интересами государственности».

В качестве наиболее важных, принципиальных Маклаков выделил два вопроса – о компетенции и надзоре. В связи с предложением кадетов о расширении компетенции органов самоуправления он высказался за необходимость четкого разграничения сфер влияния государства и городского самоуправления. Кроме того, он выразил категорическое несогласие относительно учреждения муниципальной полиции. (Проект кадетской партии предусматривал, что в сферу компетенции органов самоуправления входит забота о личной и общественной безопасности).

Освобождение органов общественного управления от правительственного надзора Маклаков не находил возможным. «Это противоречило бы природе отношений между правительством и общественными учреждениями». При чем он выступал за сохранение надзора в его теперешнем виде как за законностью, так и за «целесообразностью» действий городских дум. «Для обеспечения же целесообразности общего направления и характера деятельности городских самоуправлений, – подчеркивал он, – необходимо установить такие меры надзора, которые предо-

ставили бы в распоряжение правительственной власти достаточно авторитетные способы для удержания их в пределах деятельности, соответствующей общегосударственным интересам».

Избирательное право было отнесено им к более частным вопросам. Министр признавал необходимым сохранить имущественно-налоговый ценз, но допускал возможность расширения на его основе круга избирателей. Кроме того, по мнению министра, сама система выборов должна служить гарантией того, чтобы руководство городской жизнью находилось в руках наиболее устойчивых и благонадежных элементов. Понятно, что речь шла о разрядной системе. Что касается избрания должностных лиц, то у Маклакова не было сомнения в том, что правительственная власть должны быть наделена правом решающего голоса (Маклаков 1913).

Давая оценку выступлению министра, газета «Новое время» писала: «Таким образом, министр внутренних дел решительно признает необходимым сохранение и в будущем строе городской жизни лежащих в основе Городового положения 11 июня 1892 г. начал единения общественного управления и правительственной власти с предоставлением последней руководящего значения» (Маклаков 1913).

8 мая 1913 г. законодательные предположения кадетской фракции о городской реформе были поставлены на обсуждение Общего собрания Государственной думы. Октябристы внесли предложение передать вопрос о желательности реформы на заключение Комиссии по городским делам. Против выступили депутаты М. М. Новиков и Л. А. Велихов. Последний отметил, что предложение октябристов о передаче законопроекта в комиссию для разрешения вопроса о желательности является их обычной тактикой в тех случаях, когда они хотят провалить какое-либо неприятное для них начинание. Свое выступление он закончил словами: «Так ставьте же ваши тормозы, но знайте, что тысячи русских городов этого Союзу 17 октября не забудут» (IV Государственная дума. Ч. I: 48–49). Вопрос о желательности законопроекта был тем не менее голосами октябристов и правых передан в Комиссию по городским делам (8 мая 1913 г.) (РГИА. Ф. 1278. Оп. 5. Д. 678. Л. 14).

Заседание Комиссии состоялось 20 и 27 ноября 1913 г. (докладчиком был назначен М.И.Арефьев). В результате обсуждения его доклада комиссия пришла к выводу, что проведение городской реформы не только желательно, но и необходимо. Основная часть законодательных предположений кадетской фракции была Комиссией поддержана (о расширении компетенции, об особом председателе распорядительного органа, об упразднении порядка утверждения избранных должностных лиц административной властью, о недопустимости контроля за целесообразностью думских постановлений и др.). Совершенно неприемлемым для большинства членов Комиссии оказалось предложение всеобщего избирательного права. В конечном счете Комиссия в общем виде приняла положение о необходимости расширения избирательных прав на городских выборах. Было отклонено предложение о судебном порядке разрешения разногласий между общественным управлением и администрацией. Предположение о децентрализации общественного управления было принято, но с поправкой: предоставить право образования участковых советов городам с населением более 200 тыс. человек (вместо 100 тыс.). Были внесены и некоторые другие поправки и уточнения (РГИА. Ф.1278. Оп.5. Д.561. Л.1, 6-12).

31 января 1914 г. доклад Арефьева с заключением Комиссии о желательности законодательных предположений был препровожден председателю Государственной думы М.В.Родзянко с просьбой поставить его на обсуждение Общего собрания (РГИА. Ф.1278. Оп.5. Д.561. Л.19-23; Д.563. Л.8).

Однако пройдет еще 2 года, прежде чем Государственная дума приступит к обсуждению доклада комиссии.

Между тем вопрос о реформе был поднят в С.-Петербургской городской думе. В конце 1913 г. Дума вернулась к рассмотрению проекта городского положения, подготовленного думской комиссией в 1906 г. (речь о нем шла выше).

После двухдневных прений (27 ноября и 11 декабря) С.-Петербургская дума подавляющим большинством голосов (111 против 14) постановила: 1) образовать особую подготовительную комиссию для составления проекта нового закона о городском самоуправлении (имелся в виду проект не петербургско-

го, а общероссийского закона); 2) поручить комиссии в двухмесячный срок представить Думе доклад о главных началах, которые должны быть положены в основание проекта положения о городском самоуправлении. Кроме того, управе поручалось подготовить доклад по замечаниям, которые поступят из других городов на проект нового городского положения.

Столичный градоначальник Д.В.Драчевский признал постановление Думы незаконным, и оно было отменено Особым по делам г. С.-Петербурга присутствием (РГИА. Ф.1288. Оп.5. 1913. Д.179. Л.109–110).

К обсуждению доклада Комиссии о законодательных предположениях 37 депутатов кадетской фракции Дума обратилась лишь в 1916 г. Постановление о желательности было принято Общим собранием 3 марта 1916 г., после чего материалы дела снова поступили в Комиссию по городским делам. Еще 20 февраля на заседании Комиссии ее председатель М.И. Арефьев сообщил, что, по имеющимся сведениям, Министерство внутренних дел примет на себя выработку законопроекта, однако проект будет готов не ранее середины октября. Арефьев предложил для ускорения процесса прохождения проекта начать работы параллельно с Министерством внутренних дел, не дожидаясь передачи министерского законопроекта в Комиссию. Предложение было принято, и сразу же после признания Общим собранием желательности реформы Комиссия приступила к работе. Следует отметить, что в парламентской практике дореволюционной России – это один из немногих, если не единственный случай, когда разработка столь крупного законопроекта осуществлялась депутатами самостоятельно, причем министерство не оказывало фактически никакого содействия в разработке проекта. Правда, на заседаниях Комиссии присутствовал его представитель К.А.Невиандт.

При определении плана работы было решено весь законодательный материал распределить между тремя ответственными докладчиками: городские финансы – докладчик Л.А.Велихов (кадет); надзор за деятельностью городского общественного управления – докладчик М.М.Новиков (кадет); компетенция

городского общественного управления, выборы городских гласных и все остальные вопросы – докладчик М.И.Арефьев (октябрист). Выразили желание участвовать в работе М.Д.Калугин (прогрессист) – надзор и избирательный закон, В.И.Алмазов (кадет), Н.И.Блажков (октябрист), П.В.Синадино (группа центра) – компетенция и избирательный закон (РГИА. Ф.1278. Оп.5. Д.561. Л.58–60). Договорились также, что предварительно докладчики ознакомят членов Комиссии с принципиальными положениями, из которых они будут исходить при работе над текстом статей соответствующих разделов.

Комиссия работала достаточно интенсивно. Ее заседания проходили два раза в неделю, почти ежедневно собирались подкомиссии, устраивались и частные совещания по отдельным направлениям реформы. К работе совещания по финансовым вопросам были привлечены видные ученые: профессора М.А.Курчинский, В.Н.Твердохлебов, М.И.Фридман, от Общества финансовых реформ М.П.Федоров, А.А.Журавлев и др. В совещании по строительству, жилищному и земельному вопросам участвовали представители Императорского общества архитекторов, Общества гражданских инженеров, Общества межевых инженеров, Общества архитекторов-художников, Общества городов-садов (Городское дело. 1916. № 7. С.338).

Рассчитывали, что при таком темпе работа Комиссии над проектом будет закончена к маю и Дума сумеет рассмотреть проект уже в текущую четвертую сессию. Однако скоро стало ясно, что к намеченному сроку завершить проект не удастся из-за серьезных разногласий, прежде всего по вопросу об избирательной системе. Депутат М.М.Новиков даже внес предложение исключить из готовящегося проекта вопрос о будущей избирательной системе, выделить его в отдельный законопроект. Это, считал он, позволило бы незамедлительно провести в жизнь остальные крайне важные разделы проекта – о компетенции, о надзоре, муниципальной полиции, децентрализации и др. (Городское дело. 1916. № 9. С.458). Однако его предложение было отклонено.

В ноябре Комиссия вновь приступила к работе над проек-

том. Депутаты, наиболее заинтересованные в проведении реформы, продолжали надеяться, что в ноябре-декабре удастся провести проект не только через Комиссию, но и Общее собрание Государственной думы. Рассчитывали и на благоприятное прохождение проекта через Государственный совет.

В случае принятия думского проекта органы общественного управления получили бы достаточно широкую компетенцию, включая право иметь собственную муниципальную полицию. Проект отвергал утверждение администрацией должностных лиц. Сохранялся контроль только за законностью действий городских дум, причем разрешение разногласий поручалось особому независимому органу – административной юстиции. В крупных городах вводились районные управления, расширялись возможности проведения в интересах города земельной политики, регулирования строительства и т.д. Подготовленный Комиссией проект значительно улучшил бы правовое положение органов самоуправления, изменил бы к лучшему их финансовое положение. Совершенствовались организационное строение органов самоуправления. Что касается избирательного закона, то по этому вопросу ни к какому соглашению не пришли. Октябристы стояли за курриальную (разрядную) систему, кадеты исходили из всеобщего избирательного права. (Правда, были готовы к компромиссу, лишь бы не допустить разрядной системы).

В прогрессивных муниципальных кругах проект в целом рассматривался как крупный шаг вперед.

Несоответствие Городового положения возросшей роли органов городского самоуправления стало особенно очевидно в условиях военного времени, когда наряду с прежними функциями органам общественного управления пришлось решать задачи, имевшие важнейшее общегосударственное значение (обеспечение населения городов продовольствием, топливом, забота о раненых и т.д.). Осознавая настоятельную необходимость реформы, правительственная власть тем не менее не могла преодолеть традиционного недоверия к общественным силам.

Правительственный проект реформы – хотя дух времени и наложил на него свой отпечаток – стремился сохранить и суще-

ствующие рамки надзора, и контроль за выбором должностных лиц, утвердить куриальную систему и даже ввести право роспуска властью городских дум. Не была преодолена и обычная для правительственных структур бюрократическая волокита: подготовленный Министерством внутренних дел к осени 1916 г. проект так и не был внесен в Государственную думу.

Реформирование городского самоуправления происходит уже после падения царского режима и связано с законодательными актами Временного правительства.

Таким образом, история разработки нового городского положения показывает, что третьеиюньская система оказалась неспособной обеспечить принятие жизненно необходимой для страны реформы. Процесс подготовки проекта реформы в самой Думе вследствие ее блокирования октябристским большинством затянулся на несколько лет, и до прекращения работы Думы в феврале 1917 г. проект так и не поступил на рассмотрение Общего собрания. Однако и в том случае, если бы разногласия между парламентскими фракциями кадетов и октябристов удалось преодолеть и проект оказался бы принятым нижней палатой, шансы на его одобрение Государственным советом и уж тем более утверждение царем были весьма сомнительны. В пользу такого вывода говорят как судьба отклоненного верхней палатой проекта реформы для городов Царства Польского, так и принципиальные расхождения в думском и министерском проектах.

Литература

- IV Государственная дума. Ч. I. – Четвертая Государственная дума. Сессия первая. Фракция народной свободы в период 15 ноября 1912 – 25 июня 1913. Отчет о деятельности фракции. СПб., 1913. Ч. I.
- IV Государственная дума. Ч. II – Четвертая Государственная дума. Сессия первая. Фракция народной свободы в период 15 ноября 1912 – 25 июня 1913. Отчет о деятельности фракции. СПб., 1913. Ч. II.
- IV Государственная дума. Ч. III. – Четвертая Государственная дума. Сессия первая. Фракция народной свободы в период 15 ноября 1912 – 25 июня 1913. Отчет о деятельности фракции. СПб., 1913. Ч. III.

- Доклад 1906 – Доклад подготовительной комиссии от 4 февраля 1906 г. «О пересмотре положения об общественном управлении г. С.-Петербурга 8 июня 1903 года»; проект городского положения // Известия С.-Петербургской городской думы. 1906. № 4.
- Законодательные проекты 1907 – Законодательные проекты и предложения партии народной свободы: 1905–1907. СПб., 1907.
- Маклаков 1913 – Выступление Н.А.Маклакова // Новое время. 1913. 12 мая.
- Нардова 1994 – Нардова В.А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX века. СПб., 1994.