

Historia provinciae – журнал региональной истории. 2024. Т. 8, № 3. С. 795–826.
Historia Provinciae – the Journal of Regional History, vol. 8, no. 3 (2024): 795–826.

Научная статья

УДК 93/94+324+323.2

<https://doi.org/10.23859/2587-8344-2024-8-3-2>

EDN: TPANEI

Дискуссии в обществе о реформе городской избирательной системы Российской империи на рубеже XIX–XX вв.

Александр Анатольевич Сорокин

Нижегородский государственный университет
им. Н.И. Лобачевского,
Нижний Новгород, Россия,

skaliger1989@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1710-0801>

Aleksandr A. Sorokin

Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod,
Nizhny Novgorod, Russia,

skaliger1989@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1710-0801>



Аннотация. Статья посвящена проблеме реформирования городской избирательной системы, поднимавшейся в трудах публицистов, экономистов, правоведов и сотрудников органов городского самоуправления Российской империи на рубеже XIX–XX вв. Впервые в историографии на базе указанных работ автор выделяет сущность и содержание проектов реформы института городских выборов в России в указанный период. Совокупность рассмотренных источников отражает основные точки зрения, сложившиеся по проблеме организации системы городских выборов у представителей различных направлений общественного мнения: у либералов, социал-демократов, эсеров, консерваторов, бюрократии. Показывается отношение публицистов к действовавшему избирательному законодательству и инициативам по его развитию. Отмечается, что в качестве основных недостатков системы организации выборов выделялись узкий круг избирателей, фактически односторонний характер представительства в городских думах, приводивший к узурпации городского управления отдельными категориями горожан, а также высокие цензовые нормы. Выделяется важность решения национально-религиозного вопроса для городов со сложным этническим составом на Кавказе, что было связано с противоречиями законодательных норм о допустимых количествах гласных в городских думах из числа нехристиан со сложившейся практикой, когда в ряде городов мусульмане составляли большинство населения. Рассматривается содержание дискуссий о возможности введения образовательного ценза для предоставления избирательного права. Показаны основные подходы к расширению числа

© Сорокин А.А., 2024

© Sorokin A., 2024

избирателей и обеспечению регулярного обновления состава городских гласных: предоставление избирательных прав собственникам недвижимости, построенной на взятой в аренду у города земле, владельцам и арендаторам квартир, а также введение запрета на повторное избрание в гласные. Выделяются инициативы и проекты по введению всеобщего избирательного права для обеспечения реализации интересов всех групп и категорий населения в городском самоуправлении, переходу к пропорциональным выборам, предоставлению избирательных прав женщинам, полному переходу к участковой системе выборов, а также по разделению полномочий городского головы как главы исполнительного и распорядительного институтов городского самоуправления.

Ключевые слова: городские выборы, Городовое Положение 1892 г., городские думы, всеобщее избирательное право, избирательные права женщин, имущественный ценз, образовательный ценз

Благодарности: Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского научного фонда (проект № 22-78-00035 «Городские выборы в общественной жизни Российской империи рубежа XIX–XX вв.: избирательные практики и проекты реформ», <https://rscf.ru/project/22-78-00035/>).

Для цитирования: Сорокин А.А. Дискуссии в обществе о реформе городской избирательной системы Российской империи на рубеже XIX–XX вв. // *Historia provinciae – журнал региональной истории*. 2024. Т. 8, № 3. С. 795–826, [https://doi.org/10.23859/2587-8344-2024-8-3-2](https://doi.org/10.23859/2587-8344-2024-8-3-2;); EDN: TPANEI

Public Discussions on the Reform of the City Electoral System of the Russian Empire at the Turn of the 20th Century

Abstract. The article is devoted to the problem of reforming city electoral system, which was raised in the works of political writers, economists, jurists, and local government officials of the Russian Empire at the turn of the 20th century. For the first time in historiography, the author highlights the essence and contents of the proposals to reform the system of city elections in Russia during the period under consideration on the basis of the works mentioned above. The totality of the sources considered reflects the main points of view on the problem of the system of city elections among representatives of various areas of public opinion: liberals, Social Democrats, Social Revolutionaries, conservatives, and bureaucracy. The attitude of political writers and journalists to the current electoral legislation and initiatives for its development is shown. It is noted that the main disadvantages of the election system were a narrow constituency, virtually unilateral nature of representation in city dumas that led to the usurpation of city administration by certain categories of citizens, and high electoral qualifications. The importance of solving the national religious issue for cities with a complex ethnic composition in the Caucasus is highlighted, which was due to the contradictions of legislative norms on the permissible number of deputies in city dumas from among non-Christians to the established practice when Muslims made up the majority of the population in some cities. The content of the discussions on the possibility of introducing an educational qualification for granting the right to vote is considered. The main approaches to expanding the number of voters and ensuring regular changes in the composition of city duma members are shown: granting voting rights to the owners of real estate that was built on the land leased from the city, owners and tenants of apartments, and the introduction of a ban on re-election to city dumas. The author highlights the initiatives and projects on the introduction of universal suffrage to defend the interests of all groups and categories of the population in city local

government, the transition to proportional elections, granting voting rights to women, full transition to a constituency election system, and the separation of powers of the mayor as the head of the executive and administrative institutions of city government.

Keywords: city elections, City Regulations of 1892, city dumas, universal suffrage, women's suffrage, property qualification, educational qualification

Acknowledgements: This article was prepared with the financial support of the Russian Science Foundation (Project no. 22-78-00035 “City Elections in the Public Life of the Russian Empire at the Turn of the 19th – 20th Centuries: Electoral Practices and Reform Projects”, <https://rscf.ru/project/22-78-00035/>).

For citation: Sorokin, A.A. “Public Discussions on the Reform of the City Electoral System of the Russian Empire at the Turn of the 20th Century.” *Historia Provinciae – the Journal of Regional History*, vol. 8, no. 3 (2024): 795–826, <https://doi.org/10.23859/2587-8344-2024-8-3-2>; EDN: TPANEI

Введение

Изучение истории российского городского самоуправления является актуальным предметом исследований. Особое значение при этом приобретает изучение изменений в системе организации выборов в органы городского самоуправления, а также практической деятельности данных органов, чему посвящен ряд трудов российских и зарубежных историков¹. Вместе с тем следует отметить, что, несмотря на довольно обширную отечественную историографию городского самоуправления, число работ, посвященных изучению оценок общественного мнения, которые были даны различным

¹ Борисов А.В. Избирательный закон и организация системы выборов по Городовым положениям 1870 и 1892 годов // Известия ПГПУ имени В.Г. Белинского. Гуманитарные науки. 2011. № 23. С. 326–332; Горбань Н.В. «Выборы» в Омскую городскую думу. Омск: Омгиз, 1945; Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX в. Ленинград: Наука, 1984; Попова В.В. Правительственная политика и изменения в составе городского населения пореформенной России (на материалах Нижегородской губернии). Владимир: Издательство ВлГУ, 2015; Толочко А.П., Коновалов И.А., Меренкова Е.Ю., Чудаков О.В. Городское самоуправление в Западной Сибири в дореволюционный период: становление и развитие. Омск: Омский государственный университет, 2003; Каранетян С. Мэры Тифлиса (Тбилиси). Ереван: Гитутюн, 2003; Оджагова К. Городское самоуправление Баку в конце XIX – начале XX вв. Баку: Нурлан, 2003; Bilenky S. Imperial Urbanism in the Borderlands: Kyiv, 1800–1905. Toronto: University of Toronto Press, 2018; Brower D.R. The Russian City between Tradition and Modernity. 1850–1900. Berkeley: University of California Press, 1990; Corcoran J.M. Power in the Provinces: The Evolution of Local Government Practices in Imperial Russia, 1825–1917: A Dissertation of Doctor of Philosophy in History. Georgetown University, 2012; Gleason W.E. The All-Russian Union of Towns and the Politics of Urban Reform in Tsarist Russia // Russian Review. 1976. Vol. 35, no. 3. P. 290–303; Hamm M.F. Khar'kov's Progressive Duma, 1910–1914: A Study in Russian Municipal Reform // Slavic Review. 1981. Vol. 40, iss. 1. P. 17–36; Weissman N.B. Reform in Tsarist Russia: The State Bureaucracy and Local Government, 1900–1914. New Brunswick: Rutgers University Press, 1981.

аспектам организации городского самоуправления, весьма невелико (прежде всего к их числу относятся исследования В.А. Нардовой и некоторых других авторов²).

В связи с этим значительный интерес представляют труды публицистов, экономистов, правоведов и сотрудников органов городского самоуправления, изучение которых дает возможность значительно углубить знания о бытовавших в российском обществе рубежа XIX–XX вв. идеях относительно дальнейших путей развития городской избирательной системы. Это имеет важное значение, поскольку институт городских выборов указанного периода слабо представлен в историографии. Данное исследование направлено на устранение этого пробела в изучении городской избирательной системы.

Основная часть

К моменту выхода в свет нового Городового Положения 1892 г. в периодической печати (как центральной, так и провинциальной), а также в трудах публицистов и деятелей органов самоуправления, городская избирательная система, действовавшая на тот момент, подвергалась серьезной критике. Более того, изменения, привнесенные в эту систему новым Положением, не остановили процесс обсуждения дальнейших возможных путей развития института городских выборов.

Бывший секретарь городской управы Херсона, специалист по городскому и земскому хозяйству эсер Г.И. Шрейдер отмечал противоречивость Городового

² Нардова В.А. Городское самоуправление в России во второй половине XIX – начале XX в.: власть и общество. Санкт-Петербург: Лики России, 2014; Нардова В.А. Городское самоуправление в журналистике 70–80-х гг. XIX в. (по страницам «Вестника Европы» и «Отечественных записок») // *Общественная мысль в России XIX в.: сборник статей / под редакцией А.Н. Цамутали и др.* Ленинград: Наука, 1986. С. 159–178; Нардова В.А. К вопросу о реформе Городового Положения (1905–1916 гг.) // *На пути к революционным потрясениям: из истории России второй половины XIX – начала XX века: материалы конференции памяти В.С. Дякина (Санкт-Петербург, 24–25 мая 1999 г.) / под редакцией Р.Ш. Ганелина и др.* Санкт-Петербург; Кишинев: Нестор-История, 2001. С. 151–166; Нардова В.А. Правительственная программа преобразования городского самоуправления и городская общественность 1905–1907 гг. // *Отечественная история и историческая мысль в России XIX–XX веков: сборник статей к 75-летию А.Н. Цамутали / под редакцией Р.Ш. Ганелина и др.* Санкт-Петербург: Нестор-История, 2006. С. 313–326; Писарькова Л.Ф. Городские реформы в России и Московская городская дума. Москва: Новый хронограф: АИРО–XXI, 2010; Плотникова Г.Н., Плотников С.Н. Деятельность органов городского самоуправления Пермской губернии в последней четверти XIX в. (по материалам газеты «Екатеринбургская неделя») // *Культурный код.* 2022. № 2. С. 127–144; Сорокин А.А. Избирательные технологии на городских выборах в Российской империи накануне пересмотра Городового Положения 1870 г. (по материалам провинциальной периодической печати) // *Вопросы истории.* 2022. № 12 (1). С. 70–75.

Положения 1892 г., в основу которого были положены диаметрально противоположные начала: общественное и бюрократическое, самоуправление и опека. Ситуация осложнялась и несовершенством избирательной системы:

Тесно ограниченный круг избирателей оказался не в силах выделить из себя надлежащее количество сколько-нибудь удовлетворительных муниципальных деятелей, достаточно авторитетных и способных подняться выше своекорыстных личных или классовых вождений³.

Редакция «Вестника Европы» находила, что наиболее сильным аргументом против избирательной системы по Положению 1892 г. было то обстоятельство, что по ней в гласные попадали преимущественно представители купечества, «слишком радеющие о своих нуждах и узко смотрящие на общественные интересы»⁴.

Сотрудник Саратовского уездного земства Е.А. Звягинцев (впоследствии активно сотрудничавший с газетой «Русские ведомости», которая отстаивала интересы либерального земства) указывал, что городское самоуправление не отвечало интересам всего города, являясь узкокласовым по своей сущности, и призывал осуществить коренную его реформу: «Большей части жителей города ни тепло, ни холодно от существования городской думы и управы»⁵. Ему вторил бывший инспектор училищного комитета Санкт-Петербургской городской думы Д.Д. Семенов, писавший, что к характерным чертам городского самоуправления относятся

отсутствие инициативы, бюрократизм в ведении городского дела, существование партий, движимых не какими-либо общественными делами, а узкими эгоистическими интересами, равнодушие гласных и избирателей к своему праву⁶,

вызванные недостаточной самостоятельностью городского самоуправления и ограничением избирательных прав горожан.

Хроникеры «Вестника Европы» в качестве примера узурпации городского самоуправления приводили конфликтную ситуацию в городе Бар Подольской губернии, где практически все избиратели и гласные одновременно являлись

³ Шрейдер Г.И. Наше городское общественное управление. Этюды, очерки и заметки. Санкт-Петербург: Паровая скоропечатня «Восток» М.М. Гутзац, 1902. Т. I. С. 315.

⁴ О суде над Тифлиским городским управлением // Вестник Европы. 1902. Кн. 2. С. 872.

⁵ Звягинцев Е.А. Как нужно преобразовать наши городские думы и управы. Москва: Издательство Е.В. Кожевниковой и Е.А. Коломийцевой, 1906. С. 4–5.

⁶ Семенов Д.Д. Городское самоуправление. Очерки и опыты. Санкт-Петербург: Электротипография Н.Я. Стойковой, 1901. С. 99–100.

арендаторами городской земли. Несмотря на наличие желающих арендовать городские земли по расценкам в 12–15 руб. за десятину, местная дума отклонила данные предложения и приняла решение сдавать земли по 5 руб. прежним арендаторам (т.е. узкому кругу лиц, имевших непосредственное отношение к городскому самоуправлению), в результате чего город недополучил около 200 тыс. руб. По мнению редакции, это было прямым следствием новой избирательной системы, выгодной для «искусственно созданной городской олигархии»⁷.

Социал-демократ М.Я. Лукомский открыто заявлял, что городское самоуправление имеет классовый характер, направленный на удовлетворение интересов домовладельцев и торгово-промышленников при полном игнорировании интересов рабочего класса⁸. В связи с этим приват-доцент, член Юридического общества при Санкт-Петербургском университете М.И. Свешников заключал, что цензовые нормы в основе избирательного права не должны давать приоритет «зажиточным, преимущественно капиталистическим группам населения». Напротив, по его мнению, местное представительство должно быть близким к всесловному⁹.

Гласный Тифлисской городской думы, редактор и владелец тифлисского «Нового обозрения» Г.М. Туманов констатировал:

Нынешняя система выборов дает победу преимущественно состоятельному классу горожан; этот класс мало заботится об общественных интересах, предоставляет места больше по знакомству, чем по заслугам¹⁰.

В этих условиях нередко искусственно педалировалась тема местечкового национализма в кавказских городах с их многонациональным населением (что было обусловлено различными факторами; так, в Тифлисе большинство купцов и домовладельцев были из армян, что при действовавшей избирательной системе давало им значительное преимущество¹¹):

⁷ Оригинальная городская дума // Вестник Европы. 1902. Кн. 8. С. 860–861.

⁸ А.Б. [Лукомский М.Я.]. Городское самоуправление в России. Женева: Типография Союза русских социал-демократов, 1902. С. 8.

⁹ Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств. Санкт-Петербург: Типография В. Безобразова и К^о и Ефрона, 1892. С. 296.

¹⁰ Туманов Г.М. Заметки о городском самоуправлении на Кавказе. Тифлис: Типография Я.И. Либермана, 1902. С. 9.

¹¹ О суде над Тифлиским городским управлением. С. 871.

И вот с легким сердцем выдумывается злостная басня о том, что вот, мол, иноверцы и инородцы занимаются сепаратизмом, замкнулись в касту и никого, кроме своих, не подпускают к общественному пирогу¹².

Предложения о введении пропорционального представительства всех народностей в думах Закавказья Г.М. Туманов подвергал критике как ограничивающие выбор в условиях небольшого количества образованных и подготовленных для участия в городском самоуправлении специалистов:

При всяком назначении на городскую должность придется строго руководствоваться не только способностью кандидата честно выполнять данные обязанности, но и национальностью его¹³.

Тем самым, по мнению гласного, национальная рознь не только не устранялась, но могла усиливаться, особенно в тех городах, где роль той или иной народности определялась не количеством населения, а его историческим и политическим значением¹⁴.

В развитие этого тезиса формулировалась и идея о необходимости предоставления мусульманам в кавказских городах одинаковых с другими жителями прав на городской службе, что должно было обеспечить должный простор избирателям при выборе наиболее достойных кандидатов¹⁵. Это объяснялось тем, что к концу XIX в. статья 44 Городового Положения о максимальном количестве гласных из числа нехристиан в думе (1/5 от общего числа гласных) в Кавказском крае фактически не работала, поскольку во многих городах Закавказья мусульмане составляли большинство местного населения. В связи с этим в 1900 г. в Городовое Положение было введено дополнение, что в городах Кавказского края число нехристан не должно превышать половину общего числа гласных думы, а в тех городах и поселениях, где соблюдение данного правила вызвало бы затруднения, определяться постановлениями местных присутствий с разрешения министерства внутренних дел¹⁶. Однако введение данного положения порой приводило к курьезам: в частности, в Елизаветполе присутствием было определено, что число гласных от мусульман не должно быть менее числа

¹² Туманов Г.М. Заметки о городском самоуправлении на Кавказе. С. 9.

¹³ Туманов Г.М. Заметки о городском самоуправлении на Кавказе. С. 17.

¹⁴ Туманов Г.М. Заметки о городском самоуправлении на Кавказе. С. 16–18.

¹⁵ Туманов Г.М. Заметки о городском самоуправлении на Кавказе. С. 190.

¹⁶ Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «Об изменении статьи 44 Городового Положения» // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Третье. 1 марта 1881–1913 гг. Санкт-Петербург: Государственная типография, 1900. Т. XX, отд. 1. № 19353.

гласных от христиан, но нужное количество гласных-мусульман не было избрано, в результате чего понадобились дополнительные выборы, итоги которых вызвали только раздражение горожан, поскольку в гласные попали лица, не имеющие должных качеств, но выбранные лишь для соответствия установленной администрацией квоте¹⁷.

Городской голова Баку, будущий эсер А.И. Новиков осуждал национальные притеснения на окраинах. В частности, он считал неприемлемым ограничение избирательных прав христиан на Кавказе, а также евреев, особенно в черте оседлости: «Закон, все стесняя их человеческие права, в городском положении дошел до геркулесовых столпов»¹⁸.

Вместе с тем для решения данной проблемы выдвигалось предложение о желательности полного перехода к участковой системе выборов. Это объяснялось тем, что в основе группировки избирателей должен лежать не национальный или религиозный признак, а «экономические тенденции и образовательный ценз», поскольку в ведении городского самоуправления находятся вопросы городского хозяйства, имеющие значение для всех горожан независимо от их национальности и вероисповедания¹⁹. Кроме того, при участковой системе выборов достигалась бы равномерность представительства различных частей города и городских «партий», а также устранялась бы непрозрачность голосования, когда в одном собрании необходимо из 150–200 баллотирующихся выбрать 80 гласных, фактически не имея никаких сведений о кандидатах и их интересах²⁰.

Е.А. Звягинцев, развивая этот вопрос, также предлагал учреждение «малых концевых дум», которые должны были взять на себя часть нагрузки общегородских дум. Выборы в такие думы должны были проходить одновременно с выборами общегородских гласных на выделенных в городе участках, что, по мнению Звягинцева, должно было дать «больше деятельных гласных» и приучить население к общественной работе²¹.

Оригинальный проект был предложен Д.Д. Семеновым. Он заключался в том, что следовало перейти к территориально-пропорциональной системе выборов (по участкам и по спискам, с обязательной регламентацией минимального количества голосов). По его мнению, это обеспечило бы представительство интересов и большинства, и меньшинства. При этом он предлагал отказаться от действовавшей нормы Городового Положения, которая

¹⁷ Туманов Г.М. Заметки о городском самоуправлении на Кавказе. С. 187.

¹⁸ Новиков А.И. Записки о городском самоуправлении. Санкт-Петербург: Типография М.М. Стасюлевича, 1904. С. 18, 41.

¹⁹ Туманов Г.М. Заметки о городском самоуправлении на Кавказе. С. 58.

²⁰ Туманов Г.М. Заметки о городском самоуправлении на Кавказе. С. 53–54, 59.

²¹ Звягинцев Е.А. Как нужно преобразовать наши городские думы и управы. С. 36–38.

определяла, что на участковых выборах можно избирать в гласные только тех, кто проживает на территории данного участка. Отмена этого порядка должна была обеспечить действительную свободу выбора, поскольку иначе «в том или другом участке бывает не из кого выбирать; между тем в другом участке могут оказаться лица, уважаемые городом, в числе, значительно превышающем число гласных от участка»²².

Отдельными публицистами поднимался вопрос об образовательном цензе как одной из основ избирательного права. При этом он трактовался двояко, поскольку возникала дилемма, связанная с тем, что важнее в данной местности: образование или прочный финансовый интерес. Г.М. Туманов по этому поводу писал:

Но если приходится выбирать между интеллигентом, который не имеет никаких интересов в данной местности, нисколько не знает этой местности и не желает знать, и необразованным простолюдином, любящим свой родной город и хорошо знающим его, – то мы полагаем, что нужно дать предпочтение последнему, имея в виду характер хозяйственных дел, которые подлежат ведению думы²³.

Возможно, отчасти по той же причине Г.И. Шрейдер, комментируя идею установления образовательного ценза в виде среднего образования для пассивного избирательного права с одновременным предоставлением избирательного права квартирантам, уплачивающим не менее 2000 руб. аренды в год, находил, что данная мера даст исключительно бюрократический состав дум²⁴.

А.И. Новиков, напротив, полагал, что требования, предъявляемые к избирателям и гласным, должны отличаться. Его точка зрения заключалась в том, что от избирателя требовалось лишь разобраться в достоинствах кандидатов в гласные и выбрать наиболее подходящего, в то время как сам гласный должен обладать знаниями, позволяющими решать разнообразные вопросы городской жизни и городского хозяйства. И именно образовательный ценз, по мнению А.И. Новикова, мог внести соответствующие коррективы, позволяющие к тому же ограничить власть «черных сотен»²⁵.

Эта точка зрения была подвергнута критике со стороны Д.Д. Семенова. Он утверждал, что для России исторически была характерна идентичность

²² Семенов Д.Д. Городское самоуправление. Очерки и опыты. С. 120, 122–123.

²³ Туманов Г.М. Заметки о городском самоуправлении на Кавказе. С. 193.

²⁴ Шрейдер Г.И. Наше городское общественное управление. Этюды, очерки и заметки. С. 322.

²⁵ Новиков А.И. Записки о городском самоуправлении. С. 37–38.

активного и пассивного цензов, и лишь при соблюдении данного условия состав дум мог соответствовать уровню представителей избирательных собраний, поскольку будут выбирать из лучших:

Чем шире круг лиц, из которого можно выбирать, тем состав дум будет разнообразнее, более соответствовать составу городского населения, будет действительным представителем этого населения: такой состав будет лучшим²⁶.

Что касается имущественного ценза как важнейшего элемента избирательного права, то, по мнению Г.М. Туманова, он был весьма высок, что превратило городское самоуправление в «достояние состоятельных классов», составлявших меньшую часть городского населения и мало интересовавшихся общественным благом²⁷. В свою очередь, близкий к марксистам экономист В.Ф. Тотомианц отмечал, что в европейских городах с развитым благоустройством муниципальным избирательным правом пользуются широкие круги населения, направляющие тем самым развитие городского хозяйства в интересах большинства, в то время как в России городское управление всецело в руках домовладельцев и промышленников, а огромная масса квартирнанимателей (за исключением Санкт-Петербурга, начиная с 1903 г.) лишена избирательных прав²⁸.

Эту же проблему затрагивал и выдающийся экономист, профессор кафедры финансового права Московского университета И.Х. Озеров. В предисловии к русскому изданию монографии «Задачи городского хозяйства» немецкого специалиста А. Дамашке он указывал на односторонний характер представительства в российских городских думах, приводящий к игнорированию интересов значительной части городских слоев, и сочувствовал идее демократизации избирательного права²⁹. В дальнейшем эту идею он развил в своей публичной лекции «Большие города. Их задачи и средства управления», противопоставляя число городских избирателей в крупнейших европейских городах с аналогичным числом в городах России (так, если в Вене в 1900 г. избирательные права были у 17,2 % горожан, то в Москве лишь у 0,61 %). По его мнению, это резко снижало интерес к городским выборам у российских избирателей, в результате чего к началу XX в. явка на них в Москве

²⁶ Семенов Д.Д. Городское самоуправление. Очерки и опыты. С. 146.

²⁷ Туманов Г.М. Заметки о городском самоуправлении на Кавказе. С. 10.

²⁸ Тотомианц В.Ф. Задачи городского самоуправления. Санкт-Петербург: Редакция журнала «Образование», 1904. С. 24.

²⁹ Дамашке А. Задачи городского хозяйства / перевод с немецкого В.Я. Канеля. Москва: Д.С. Горшков, 1904. С. XIII–XV.

составляла порядка 20 %, в то время как, например, в Штутгарте она была 67,5 %, а в Вене – 60,5 %³⁰.

Д.Д. Семенов также писал, что решение современных проблем городского самоуправления возможно лишь при увеличении городского представительства. Расширить его он предлагал за счет квартирноанимателей и квартирохозяев как наиболее заинтересованных в хорошем ведении городских дел лиц, представляющих наиболее «интеллигентный слой» жителей города³¹. Подчеркивалось, что в этом случае в состав городских избирателей вошли бы представители интеллигенции и даже рабочего класса. Тем самым, с одной стороны, в городском самоуправлении были бы представлены интересы всей массы населения, а с другой, на службу городскому делу была бы привлечена значительная часть интеллигенции³².

Комментируя ход городских выборов 1897 г., один из постоянных авторов журнала «Русское богатство», нижегородский земский статистик М.А. Плотников отмечал «особую горячность последней избирательной борьбы», связанной со стремлением интеллигенции обновить состав дум и управ. С точки зрения редакции, требовалось распространение избирательного права на квартирноанимателей, чтобы дать возможность деятельной интеллигенции принять участие в решении актуальных вопросов города, поскольку преобладание «представителей денежного капитала сказалось такою рутиной и беспорядочным ведением хозяйства, что общественное мнение требовало замены старых дельцов новыми»³³.

Кроме того, по подсчетам Д.Д. Семенова, введение избирательного права по квартирному цензу позволило бы несколько сбалансировать состав избирателей, уменьшив число торгово-промышленников в нем до приблизительно 40 % (в то время как по Городовому Положению 1892 г. в Санкт-Петербурге их было свыше 60 %, в Новгороде – почти 70 % и т.д.)³⁴.

Г.И. Шрейдер также обращал внимание на другую категорию потенциальных избирателей, а именно на тех домовладельцев, чьи дома были возведены на принадлежащей городу земле, находящейся в срочной или бессрочной аренде, которые по нормам Городового Положения не имели права быть внесенными в избирательные списки. Подчеркивалось, что во многих городах количество таких домовладений весьма велико (около 3 000 в Екатеринославе, свыше 600 в Пензе и т.д.), а сами они зачастую стоят гораздо больше нормы избирательного

³⁰ *Озеров И.Х.* Большие города, их задачи и средства управления. Москва: Товарищество И.Д. Сытина, 1906. С. 28–29.

³¹ *Семенов Д.Д.* Городское самоуправление. Очерки и опыты. С. 95.

³² *Семенов Д.Д.* Городское самоуправление. Очерки и опыты. С. 147–148.

³³ *Плотников М.А.* Хроника внутренней жизни // Русское богатство. 1898. № 2. С. 207–208.

³⁴ *Семенов Д.Д.* Городское самоуправление. Очерки и опыты. С. 190–191.

ценза, причем их собственники крайне заинтересованы в развитии городского хозяйства³⁵.

При этом, например, директор Горного департамента К.А. Скальковский критически относился к идеям понижения ценза и введения выборов по участкам, полагая, что это лишь поспособствует «привлечению к городскому управлению уличной толпы». В качестве обеспечительной меры он предлагал обратиться к испанскому опыту, сочувствуя идее запрета на повторное избрание гласными в городских поселениях численностью свыше 6 тыс. жителей. По его мнению, это было бы особенно актуально для провинциальных городов, «давно захваченных ... несколькими кулаками» и решило бы проблему узурпации власти в городском самоуправлении³⁶.

Граф А.А. Каменский выдвинул проект «слияния правительственных и общественных сил», в котором на первое место выдвигалось увеличение роли полиции и администрации. Наряду с такими органами городского самоуправления, как городские думы, городские управы и городские головы, предлагалось сформировать городские советы при начальниках уезда или начальниках полиции, в состав которых вошли бы помощники начальника уезда или начальника полиции, городского головы, представители отдельных городских (или общих с уездными) правительственных учреждений, а также по два депутата от дворянства, духовенства, города, купечества и мещанства (с возможностью привлечения специалистов по отдельным, подлежащим обсуждению, вопросам). Права администрации и полиции также расширялись за счет участия начальника полиции или его помощника, а также представителей отдельных городских (или общих с уездными) правительственных учреждений в городской думе и городской управе с правом голоса. При этом избирательные права при такой системе в дополнение к действующим по Городовому Положению 1892 г. должны были получить все квартирохозяева³⁷.

В свою очередь, Е.А. Звягинцев предлагал отменить имущественный ценз и перейти к всеобщим, прямым, равным и тайным выборам с предоставлением избирательных прав всем городским жителям, достигшим возраста 20 лет, без каких-либо ограничений. Только такая система, по его мнению, могла

³⁵ Шрейдер Г.И. Наше городское общественное управление. Этюды, очерки и заметки. С. 309, 311–312.

³⁶ Современная Россия. Очерки нашей государственной и общественной жизни. Т. 1. Законодательство. Высшая администрация. Министерства. Генерал-губернаторы. Чиновники. Самоуправление. Дворянство и духовенство. Крестьяне и фабричные. Санкт-Петербург: Типография А.С. Суворина, 1891. С. 242–243.

³⁷ Каменский А. Реформа местного управления. Наблюдения и заметки практика. Санкт-Петербург: Типография Э. Арнольда, 1904. С. 33–35.

предоставить городскому самоуправлению достойных людей и обеспечить защиту интересов всего города. Негативные оценки имущественного ценза объяснялись тем, что при нем на выборах ценят «не ум, не образование, даже не деловитость человека, а всего больше ценят богатство тех, кого они баллотируют», а также диспропорцией состояний гласных и избирателей³⁸.

Солидарен с ним был и примыкавший к социал-демократам историк и экономист Б.Б. Веселовский, утверждавший, что лишь при всеобщем избирательном праве деятельность городских дум будет направляться в интересах «всех трудящихся слоев населения» (в качестве единственного ограничителя он предлагал лишь ценз оседлости сроком в полгода, чтобы в гласные попадали действительно связанные с данной местностью и заинтересованные в ее благоустройстве лица)³⁹.

А.И. Новиков также высказывался за необходимость разделения полномочий председателя управы и председателя думы, находя, что обе должны замещаться по выборам (причем для председателя думы, т.е. городского головы, большее значение должен был приобрести ценз оседлости, а для председателя управы предлагалось на первое место поставить не имущественный, а образовательный ценз; соответственно, первая должность должна была стать почетной, а вторая – оплачиваемой). Это объяснялось разнородностью функций, а также тем, что подотчетность управы думе при руководстве одним и тем же лицом создавала странную коллизию⁴⁰.

О необходимости организации исполнительных органов самоуправления строго на выборном начале писал и М.И. Свешников, исходивший из того, что государство должно стремиться к наибольшей демократизации самоуправления⁴¹. С этой точки зрения недопустимым, по мнению М.Я. Лукомского, был порядок, когда городские головы и члены городских управ находились в полной зависимости от властей как состоящие на государственной службе, причем эта зависимость проявлялась и в игнорировании результатов выборов (в качестве примера приводились выборы городского головы Санкт-Петербурга на четырехлетие 1897–1901 гг., на которых победу с 77 голосами одержал граф В.А. Мусин-Пушкин, однако в должности он не был утвержден, и по инициативе градоначальника Н.В. Клейгельса городским головой был назначен П.И. Леянов, получивший на выборах всего один голос; также упоминались массовые назначения на должности городских голов и членов городских управ в Подольской губернии,

³⁸ Звягинцев Е.А. Как нужно преобразовать наши городские думы и управы. С. 7–8, 11–12.

³⁹ Веселовский Б. Какое самоуправление нужно народу? Санкт-Петербург: Новый мир, 1906. С. 21, 26–27.

⁴⁰ Новиков А.И. Записки о городском самоуправлении. С. 71–72.

⁴¹ Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. С. 293–294.

причем не из состава городских избирателей, а из чиновников различных губернских учреждений, включая канцелярию губернатора, в результате чего в городские головы в некоторых городах попали даже «малограмотные писцы»⁴².

Также Д.Д. Семеновым был поднят вопрос о предоставлении полноценных избирательных прав женщинам (непосредственно участвовать в выборах гласных и избираться в гласные). Положительное решение этого вопроса предлагалось осуществить сразу по нескольким причинам. Во-первых, налагаемые на женщин ограничения в вопросах выдачи доверенностей для участия в выборах существенно ограничивали реальное количество избирателей (в то время как на городских выборах в Санкт-Петербурге на четырехлетие 1897–1901 гг. из 6 763 внесенных в избирательный список лиц женщинами являлись 3 083, или 45,5 %; в Омске на выборах на четырехлетие 1901–1905 гг. женщины составляли 37,5 % избирателей⁴³). Во-вторых, уже имелась соответствующая зарубежная практика (в качестве примера приводился опыт Англии). В-третьих, российские женщины все активнее участвовали в общественной жизни (преимущественно в сфере народного просвещения), а также в крестьянском самоуправлении (вплоть до исполнения обязанностей десятских и сотских). В-четвертых, российское законодательство уже уравнило женщин и мужчин в гражданском отношении (в вопросах распоряжения имуществом, торговых делах и т.д.)⁴⁴. Подобной позиции придерживался и Б.Б. Веселовский, указывавший на тот факт, что женщины работают наравне с мужчинами и в отдельных штатах США, а также в Норвегии и Швеции уже имеют избирательные права на выборах в местное самоуправление⁴⁵.

Заключение

К началу XX в. городская избирательная система Российской империи, существовавшая по нормам Городового Положения 1892 г., подвергалась активной критике в обществе. Важной составляющей этой критики являлось то обстоятельство, что в условиях узкого круга избирателей институты городского самоуправления действовали в интересах небольшого количества лиц, относящихся преимущественно к домовладельцам и крупным торговцам, что создавало почву для различного рода злоупотреблений. В этих условиях практически для всех авторов, обращавшихся к проблеме развития городского

⁴² А.Б. [Лукомский М.Я.]. Городское самоуправление в России. С. 36.

⁴³ Горбань Н.В. «Выборы» в Омскую городскую думу. С. 12.

⁴⁴ Семенов Д.Д. Городское самоуправление. Очерки и опыты. С. 105–107.

⁴⁵ Веселовский Б. Какое самоуправление нужно народу? С. 25.

самоуправления, на первом месте стоял вопрос о расширении избирательных прав. В этом отношении сформировались три основных подхода: введение всеобщего избирательного права, предоставление прямых избирательных прав женщинам, а также введение в число избирателей квартиранимателей или владельцев недвижимости, расположенной на арендованной у города земле. Вместе с тем был выдвинут еще ряд предложений, реализация которых способствовала бы улучшению качества городского самоуправления и представительству большего количества населения в городских думах: полный переход к участковой системе выборов, введение пропорциональной системы избрания гласных, введение образовательного ценза, отказ от ограничений по национальному или религиозному признакам в городах со сложным этническим составом, разделение полномочий городского головы, устранение вмешательства власти в процедуру выборов городских голов и членов городских управ. В то же время при явной тенденции в общественно-политическом дискурсе к проведению демократизации избирательной системы, выдвигались и предложения по большему сращиванию городского самоуправления с администрацией (за счет его окончательного встраивания в вертикаль губернских учреждений, что предполагалось в проекте графа А. Каменского).

Значительная часть рассмотренных нами предложений и проектов была представлена социалистами (эсерами, социал-демократами) и либералами. Выделим общие для всех этих трех направлений позиции по отношению к городской избирательной системе: критическая оценка состава гласных дум и признание необходимости расширения круга лиц с избирательными правами. При этом акценты существенно отличались: для социал-демократов важен был переход к всеобщему избирательному праву (однако этой идее сочувствовали и некоторые либералы), в то время как либералы и эсеры больше акцентировали внимание на частных изменениях. Последних объединяло стремление добиться понижения имущественного ценза и отмены национально-религиозных ограничений и в целом критическое отношение к образовательному цензу как к дополнительному условию для предоставления пассивного избирательного права (хотя у эсеров по этому вопросу были разногласия), обязательный отказ от выборов в одном избирательном собрании (полный переход к участковым выборам у эсеров и введение территориально-пропорциональных выборов и «малых дум» у либералов). Для либералов было также важно обеспечить избирательные права городской интеллигенции (квартиронимателям) и женщинам, эсерам же принципиально было добиться разделения полномочий городского головы, обеспечив отделение распорядительных функций от исполнительных. Что же касается бюрократии и консерваторов, то они в целом негативно относились к идее расширения числа избирателей, опасаясь

установления власти «толпы», и предлагали в качестве единственного варианта обеспечения регулярной ротации состава гласных введение запрета на повторное избрание в средних и крупных городах, а также следование в дальнейшем курсу на окончательное встраивание городского общественного управления в систему администрации. Разнообразие этих точек зрения впоследствии предопределило и сущность, и характер дискуссий о реформе городского самоуправления и института городских выборов при разработке и обсуждении основных начал преобразований П.А. Столыпина в сфере местного самоуправления.



Introduction

The study of the history of Russian city government is an important subject of research. Of particular importance in this case is the study of changes in the system of organizing elections to city governments as well as the practical activities of these bodies, which is the subject of a number of works by Russian and foreign historians.¹ At the same time, it should be noted that, despite rather extensive domestic historiography of city government, the number of works devoted to the assessment of public opinion on various aspects of city government organization is very small (first of all, they include the studies conducted by V. Nardova and some other authors).²

¹ A.V. Borisov, "Election Law and Organization of the Election System according to the City Regulations of 1870 and 1892" [in Russian], *Izvestiya PGPU imeni V.G. Belinskogo. Gumanitarnye nauki*, no. 23 (2011): 326–32; N.V. Gorban', "Elections" to the Omsk City Duma [in Russian] (Omsk: Omgiz, 1945); V.A. Nardova, *City Government in Russia in the 1860s – Early 1890s* [in Russian] (Leningrad: Nauka, 1984); V.V. Popova, *Government Policy and Changes in the Urban Population of Post-reform Russia (Based on the Materials from Nizhny Novgorod Governorate)* [in Russian] (Vladimir: Izdatel'stvo VIGU, 2015); A.P. Tolochko, et al., *City Government in West Siberia in the Pre-revolutionary Period: Formation and Development* [in Russian] (Omsk: Omskii gosudarstvennyi universitet, 2003); S. Karapetyan, *Mayors of Tiflis (Tbilisi)* [in Russian] (Erevan: Gitutyun, 2003); K. Odzhagova, *City Government of Baku in the Late 19th – Early 20th Century* [in Russian] (Baku: Nurlan, 2003); Bilenky, S. *Imperial Urbanism in the Borderlands: Kyiv, 1800–1905* (Toronto: University of Toronto Press, 2018); D.R. Brower, *The Russian City between Tradition and Modernity. 1850–1900* (Berkeley: University of California Press, 1990); J.M. Corcoran, *Power in the Provinces: The Evolution of Local Government Practices in Imperial Russia, 1825–1917* (PhD diss., Georgetown University, 2012); W.E. Gleason, "The All-Russian Union of Towns and the Politics of Urban Reform in Tsarist Russia", *Russian Review*, vol. 35, no. 3 (1976): 290–303; M.F. Hamm, "Khar'kov's Progressive Duma, 1910–1914: A Study in Russian Municipal Reform," *Slavic Review*, vol. 40, iss. 1 (1981): 17–36; N.B. Weissman, *Reform in Tsarist Russia: The State Bureaucracy and Local Government, 1900–1914* (New Brunswick: Rutgers University Press, 1981).

² V.A. Nardova, *City Government in Russia in the Second Half of the 19th – Early 20th Century: Power and Society* [in Russian] (St Petersburg: Liki Rossii, 2014); V.A. Nardova, "City Government in the Journalism of the 1870s–1880s (From the Pages of *Vestnik Evropy* and *Otechestvennye zapiski*)" [in Russian], in *Social Thought in Russia in the 19th Century: Collected Articles*, ed. A.N. Tsamutali et al. (Leningrad: Nauka, 1986), 159–78; V.A. Nardova, "On the Issue of Reform of the City Regulations (1905–1916)" [in Russian], in *On the Way to Revolutionary Upheavals: From the History of Russia in the Second Half of the 19th – Early 20th Century: Proceedings of the Conference in Memory of V.S. Dyakin (St Petersburg, May 24–25, 1999)*, ed. R.Sh. Ganelin et al. (St Petersburg; Kishinev: Nestor-Istoriya, 2001), 151–66; V.A. Nardova, "Government Program for the Transformation of City Government and the Urban Public, 1905–1907" [in Russian], in *National History and Historical Thought in Nineteenth-Century and Twentieth-Century Russia: A Collection of Articles for the 75th Anniversary of A.N. Tsamutali*, ed. R.Sh. Ganelin et al. (St Petersburg: Nestor-Istoriya, 2006), 313–26; L.F. Pisar'kova, *Urban Reforms in Russia and the Moscow City Duma* [in Russian]

In this regard, of considerable interest are the works of political writers, economists, jurists, and city government officials, the study of which makes it possible to significantly deepen the knowledge of the ideas that existed in the Russian society at the turn of the 20th century regarding further ways of developing the city electoral system. It is important because the city elections system of the period under study is poorly represented in historiography. The present research aims to eliminate this gap in the study of the city electoral system.

Main body

By the time when the new City Regulations of 1892 were published, the city electoral system in force at that time had been seriously criticized in (both central and provincial) periodicals as well as in the writings of political journalists and local government officials. Moreover, the changes that were introduced into this system by the new Regulations did not stop the discussions of further possible ways to develop the institution of city elections.

The former secretary of the Kherson city administration, an expert in urban and zemstvo economy, Socialist Revolutionary G. Shreider noted the inconsistency of the City Regulations of 1892, which was based on diametrically opposite principles: the public and the bureaucratic, municipality and guardianship. The situation was also complicated by the imperfection of the electoral system:

A closely limited circle of voters turned out to be unable to single out a proper number of any satisfactory municipal figures who would be sufficiently authoritative and capable of rising above self-serving personal or class desires.³

The editorial board of the *Vestnik Evropy* found that the strongest argument against the electoral system outlined in the Regulations of 1892 was the fact that only the representatives of the merchant class had a chance to become city дума members, but they were “too concerned about their needs and narrowly looking at the public interests.”⁴

(Moscow: Novyi khronograf: AIRO–XXI, 2010); G.N. Plotnikova, and S.N. Plotnikov, “Activities of the City Government Bodies of Perm Province in the Last Quarter of the 19th century (Based on the Materials of the Newspaper *Yekaterinburgskaya nedelya*)” [in Russian], *Kul'turnyi kod*, no. 2 (2022): 127–44; A.A. Sorokin, “Electoral Technologies in City Elections in the Russian Empire on the Eve of the Revision of the City Regulations of 1870 (Based on the Materials from the Provincial Periodical Press)” [in Russian], *Voprosy istorii*, no. 12 (1) (2022): 70–75.

³ G.I. Shreider, *Our City's Public Administration. Sketches, Essays and Notes*, vol. 1 [in Russian] (St Petersburg: Parovaya skoropechatnya “Vostok” M.M. Gutzats, 1902), 315.

⁴ “About the Trial of the Tiflis City Administration” [in Russian], *Vestnik Evropy*, bk. 2 (1902): 872.

An employee of the Saratov Uyezd Zemstvo E. Zvyagintsev (who later actively collaborated with the *Russkie Vedomosti* newspaper, which defended the interests of the liberal zemstvo) pointed out that being narrowly class in nature, city government did not represent the interests of the entire city population. He called for its radical reform: “Most of the city residents not care one way or the other about the existence of the city дума and administration.”⁵ He was echoed by D. Semenov, a former inspector of the school committee of the St Petersburg City Duma, who wrote that the characteristic features of city government included

the lack of initiative, bureaucracy in the management of urban affairs, the existence of parties driven by narrow selfish interests rather than any public affairs, the indifference of the city дума members and voters to their right,⁶

which were caused by the lack of independence of the city government and the restriction of the citizens’ electoral rights.

As an example of the usurpation of city government, chroniclers of the *Vestnik Evropy* cited the conflict in the city of Bar, Podolia Governorate, where almost all voters and дума members were simultaneously tenants of city land. Despite the presence of the people willing to lease city land at prices of 12–15 roubles per dessiatina (approx.1.09 hectares), the local дума rejected these proposals and decided to lease out the land for 5 roubles to the previous tenants (i.e., a narrow circle of persons who were directly connected with the city government). As a result, the city lost about 200 thousand roubles. According to the editors, it was a direct consequence of the new electoral system, beneficial for the “artificially created urban oligarchy.”⁷

Social Democrat M. Lukomskii directly stated that city government had a class character and was aimed at satisfying the interests of house-owners, merchants, and industrialists while completely ignoring the interests of the working class.⁸ Privat-Docent M. Sveshnikov, a member of the Law Society at St Petersburg University, concluded in this regard that the qualifications laying the foundation of suffrage should not give priority to “wealthy, predominantly capitalist groups of the

⁵ E.A. Zvyagintsev, *The Way We Need to Transform Our City Dumas and Councils* [in Russian] (Moscow: Izdatel'stvo E.V. Kozhevnikovoi i E.A. Kolomiitsevoi, 1906), 4–5.

⁶ D.D. Semenov, *City Government. Essays and Experiments* [in Russian] (St Petersburg: Elektro-tipografiya N.Ya. Stoikovoi, 1901), 99–100.

⁷ “The Original City Duma” [in Russian], *Vestnik Evropy*, bk. 8 (1902): 860–61.

⁸ A.B. [M.Ya. Lukomskii], *City Government in Russia* [in Russian] (Geneva: Tipografiya Soyuza russkikh sotsial-demokratov, 1902), 8.

population.” In his opinion, on the contrary, local representation should be close to the all-class nature.⁹

G. Tumanov, a member of the Tiflis City Duma, editor and owner of the Tiflis *Novoe Obozrenie* stated:

The current electoral system gives victory mainly to the wealthy class of citizens; this class cares little about public interests and provides seats by acquaintance rather than merit.¹⁰

Under those conditions, the theme of local nationalism was often artificially emphasized in the Caucasian cities with their multinational population (which was due to various factors; for example, most merchants and house owners in Tiflis were Armenians, which gave them a significant advantage under the current electoral system):¹¹

And so a malicious fable is invented lightheartedly that, as they say, adherent of a different faith and non-Russians are engaged in separatism, have locked themselves into a caste and do not let anyone but their own people to the public pie.¹²

G. Tumanov criticized the proposals on the introduction of proportional representation of all nationalities in the dumas of Transcaucasia as limiting the choice under the conditions of a small number of educated and trained professionals who were able to take part in city government:

Any appointment to an official city position will involve not only the consideration of the candidate’s ability to honestly perform his duties but also his nationality.¹³

According to the duma member, national discord was not only eliminated but could even increase, especially in those cities where the role of a particular nationality was

⁹ M.I. Sveshnikov, *Fundamentals and Limits of Self-Government. Experience in Critical Analysis of the Main Issues of Local Government in the Legislation of the Most Important European States* [in Russian] (St Petersburg: Tipografiya V. Bezobrazova i K° i Efrona, 1892), 296.

¹⁰ G.M. Tumanov, *Notes on City Government in the Caucasus* [in Russian] (Tiflis: Tipografiya Ya.I. Libermana, 1902), 9.

¹¹ “About the Trial of the Tiflis City Administration,” 871.

¹² Tumanov, *Notes on City Government in the Caucasus*, 9.

¹³ Tumanov, *Notes on City Government in the Caucasus*, 17.

determined not by the number of the population but by its historical and political significance.¹⁴

To further develop this idea, the proposal was formulated regarding the need grant Muslims in Caucasian cities the same rights in municipal service as other residents had, which was supposed to provide adequate space for voters to choose the worthiest candidates.¹⁵ That was explained by the fact that at the end of the 19th century, Article 44 of the City Regulations on the maximum number of non-Christian city дума members (1/5 of their total number) in the Caucasus did not work because Muslims made up the majority of the population in many Transcaucasian cities. In this regard, an addition to the City Regulations was introduced in 1900. According to it, the number of non-Christians in the думas of the Caucasian cities should not exceed half of the total number of дума members, and in those cities and settlements where compliance with this rule would cause difficulties, it should be determined by the resolutions of the local administrations with the permission of the Ministry of Internal Affairs.¹⁶ However, the introduction of that provision sometimes led to curious incidents: for instance, in Elizabethpole, the administration determined that the number of дума members representing Muslims should not be less than the number of those representing Christians. The required number of Muslims was not elected, as a result of which additional election was needed. Its results only irritated the residents because the persons who did not have proper qualities were elected city дума members only to meet the quota established by the administration.¹⁷

Mayor of Baku A. Novikov, a future Socialist Revolutionary, condemned national oppression on the outskirts of the empire. In particular, he considered it unacceptable to restrict the voting rights of Christians in the Caucasus as well as Jews, especially within the Pale of Settlement: “While restricting their human rights more and more, the law has reached the Pillars of Hercules in the City Regulations.”¹⁸

At the same time, in order to solve this problem, a proposal on the desirability of a complete transition to a constituency election system was put forward. It was explained by the fact that the grouping of voters should be based on “economic

¹⁴ Tumanov, *Notes on City Government in the Caucasus*, 16–18.

¹⁵ Tumanov, *Notes on City Government in the Caucasus*, 190.

¹⁶ “The Highest Approved Opinion of the State Council ‘On Amending Article 44 of the City Regulations’” [in Russian], in *Complete Collection of Laws of the Russian Empire. Meeting Three. March 1, 1881–1913* (St Petersburg: Gosudarstvennaya tipografiya, 1900), vol. 20, otd. 1, no. 19353.

¹⁷ Tumanov, *Notes on City Government in the Caucasus*, 187.

¹⁸ A.I. Novikov, *Notes on City Government* [in Russian] (St Petersburg: Tipografiya M.M. Stasyulevicha, 1904), 18, 41.

trends and educational qualifications” rather than on a national or religious characteristics, since city government was responsible for the issues of urban economy that were important for all citizens regardless of their nationality and religion.¹⁹ In addition, a constituency election system would help to achieve uniformity of representation of various parts of the city and city “parties” and eliminate the opacity of voting when it was necessary to elect 80 дума members from 150–200 candidates at one session without having any information about them and their interests.²⁰

Further developing this idea, E. Zvyagintsev also proposed the establishment of “small terminal dumas,” which were supposed to take over part of the burden of the city dumas. Elections to such dumas were to be held simultaneously with the elections of city дума members at the polling stations in the city, which, according to Zvyagintsev, should lead to “more active дума members” and make the population accustomed to public work.²¹

The original project was put forward by D. Semenov and proposed switching to a geographically proportional electoral system (by constituencies and by lists, with mandatory regulation of the minimum number of votes). In Semenov’s opinion, that would ensure the representation of the interests of both the majority and the minority. At the same time, he proposed to abandon the current norm of the City Regulations, according to which only those who resided in the territory of a given constituency could be elected to the city дума. The abolition of that order was supposed to ensure real freedom of choice because otherwise “there was no one to choose from in one or another constituency; meanwhile, there could be persons from another constituency who were highly respected by the city and their number significantly exceeded the number of representatives from the constituency.”²²

Some journalists raised the issue of educational qualification as one of the foundations of the electoral law. At the same time, it was interpreted in two ways, since there were dilemmas related to what was more important in a certain area: education or a strong financial interest. G. Tumanov wrote:

But if you have to choose between an intellectual who has no interests in a given area, does not know this area at all, and does not want to know and an uneducated commoner who loves his hometown and knows it well, we believe that preference should be given to the latter, bearing in mind the nature of the economic affairs that are subject to the management by the дума.²³

¹⁹ Tumanov, *Notes on City Government in the Caucasus*, 58.

²⁰ Tumanov, *Notes on City Government in the Caucasus*, 53–54, 59.

²¹ Zvyagintsev, *The Way We Need to Transform Our City Dumas and Councils*, 36–38.

²² Semenov, *City Government*, 120, 122–23.

²³ Tumanov, *Notes on City Government in the Caucasus*, 193.

Perhaps, partly for the same reason, commenting on the idea of establishing an educational qualification in the form of secondary education for passive suffrage while simultaneously granting the right to vote to tenants paying at least 2000 roubles rent per year, G. Shreider found that that measure would lead to an exclusively bureaucratic composition of the dumas.²⁴

A. Novikov, on the contrary, believed that the requirements for voters and дума members should be different. His point of view was that the voter was only required to understand the merits of the candidates and choose the most suitable one, while the дума member himself should have the knowledge to solve various issues of city life and city economy. According to A. Novikov, it was the educational qualification that could make appropriate adjustments, limiting the power of the Black Hundreds in addition to that.²⁵

This point of view was criticized by D. Semenov. He argued that Russia had historically been characterized by the identity of active and passive qualifications, and only when that condition was fulfilled could the members of the dumas correspond to the level of representatives of electoral assemblies, since they would choose from the best:

The wider the circle of people to choose from, the more diverse the composition of the дума would be, the more in line with the composition of the city population, the more would it be a true representative of that population: such representation would be the best.²⁶

As for the property qualification as the most important element of the electoral right, according to G. Tumanov, it was quite high, which turned city government into the “possession of the wealthy classes,” who made up a smaller part of the urban population and were little interested in the public good.²⁷ In turn, economist V. Totomiants, who was close to the Marxists, noted that in the well-developed European cities, wide circles of the population enjoyed municipal suffrage, thereby directing the development of city economy in the interests of the majority, while in Russia city government was entirely concentrated in the hands of house-owners and industrialists and a huge mass of tenants (with the exception of St Petersburg after 1903) was deprived of voting rights.²⁸

²⁴ Shreider, *Our City's Public Administration*, 322.

²⁵ Novikov, *Notes on City Government*, 37–38.

²⁶ Semenov, *City Government*, 146.

²⁷ Tumanov, *Notes on City Government in the Caucasus*, 10.

²⁸ V.F. Totomiants, *Tasks of City Government* [in Russian] (St Petersburg: Redaktsiya zhurnala *Obrazovanie*, 1904), 24.

The same problem was also raised by outstanding economist I. Ozerov, Professor of the Department of Financial Law at Moscow University. In the preface to the Russian edition of the monograph *Aufgaben der Gemeindepolitik* [Tasks of municipal politics] by German scholar Adolf Damaschke, he pointed out the unilateral nature of representation in Russian city dumas leading to ignoring the interests of a significant part of the urban strata and sympathized with the idea of democratizing the electoral right.²⁹ He further developed this idea in his public lecture “Big Cities. Their Tasks and Means of Management,” contrasting the number of urban voters in the largest European cities with a similar number in Russian cities (for example, while in Vienna 17.2% of citizens had voting rights in 1900, in Moscow they made only 0.61% of the population). In his opinion, that sharply reduced the interest of Russian voters in the city elections, as a result of which the turnout in Moscow was about 20% at the beginning of the 20th century, while, for example, in Stuttgart it was 67.5% and in Vienna it was 60.5%.³⁰

D. Semenov also wrote that the solution of the current problems of city government was possible only with an increase in city representation. He proposed to increase it at the expense of tenants and landlords as persons most interested in the good management of city affairs and representing the most “intelligent stratum” of city residents.³¹ It was emphasized that in this case, the composition of city voters would include representatives of the intelligentsia and even the working class. Thus, on the one hand, the interests of the entire mass of the population would be represented in the city government, and on the other, a significant part of the intelligentsia would be involved in the service of the city affairs.³²

Commenting on the course of the city elections of 1897, one of the regular authors of the *Russkoe Bogatstvo* magazine, M. Plotnikov, a zemstvo statistician from Nizhny Novgorod, noted “particular fervor of the latest electoral struggle” associated with the desire of the intelligentsia to change the members of the dumas and administrations. From the editorial point of view, it was necessary to extend the right to vote to tenants in order to enable the active intelligentsia to take part in solving topical issues of the city, since the predominance of “representatives of monetary capital lead to such routine and disorderly economy that public opinion demanded the replacement of the old businessmen with the new ones.”³³

²⁹ A. Damashke, *Tasks of Urban Management* [in Russian], trans. V.Ya. Kanel' (Moscow: D.S. Gorshkov, 1904), XIII–XV.

³⁰ I.Kh. Ozerov, *Big Cities, Their Tasks and Means of Management* [in Russian] (Moscow: Tovarishchestvo I.D. Sytina, 1906), 28–29.

³¹ Semenov, *City Government*, 95.

³² Semenov, *City Government*, 147–48.

³³ M.A. Plotnikov, “Chronicle of Internal Life” [in Russian], *Russkoe Bogatstvo*, no. 2 (1898): 207–08.

In addition, according to D. Semenov's calculations, the introduction of the right to vote according to the apartment qualification would allow obtaining some balance in the composition of voters, reducing the number of commercial industrialists to about 40% (while according to the City Regulations of 1892, there were over 60% of them in St Petersburg, almost 70% in Novgorod, and so on).³⁴

G. Shreider also drew attention to another category of potential voters, namely those house-owners whose houses were built on city-owned land under urgent or indefinite lease. According to the City Regulations, they did not have the right to be included in the electoral lists. It was emphasized that in many cities the number of such properties was quite large (about 3,000 in Yekaterinoslav, over 600 in Penza, etc.), they often cost much more than the electoral qualification, and their owners were extremely interested in the development of city economy.³⁵

At the same time, for example, director of the Mining Department K. Skal'kovskii was critical of the ideas of lowering the qualification and introducing elections by constituency, believing that it would only contribute to "attracting a street crowd to the city administration." As an interim measure, he proposed to turn to the Spanish experience, sympathizing with the idea of banning the re-election of дума members in the settlements with more than 6,000 inhabitants. In his opinion, that was of special relevance for provincial cities that had been "captured by several kulaks long ago" and would solve the problem of usurpation of power in the city government.³⁶

Count A. Kamenskii put forward the project of "merging government and public forces," in which he proposed an increased role of the police and administration. Along with such bodies of city government as city думas, city administrations, and city mayors, it was proposed to form city councils under uyezd heads or police chiefs, which would include assistants to the uyezd head or police chief, the mayor, representatives of individual city (or shared with uyezd) government agencies, as well as two deputies from the nobility, clergy, city, merchants, and petty bourgeoisie (with the possibility of attracting specialists in certain issues under discussion). The rights of the administration and the police were also expanded through the participation of the police chief or his assistant as well as the representatives of individual city (or shared with uyezd) government agencies in the city дума and the city administration with the right to vote. At the same time, under such a system, in

³⁴ Semenov, *City Government*, 190–91.

³⁵ Shreider, *Our City's Public Administration*, 309, 311–12.

³⁶ *Modern Russia. Essays on Our State and Public Life* [in Russian], vol. 1, *Legislation. Higher Administration. Ministries. Governors General. Officials. Local Government. Nobility and Clergy. Peasants and Factory Workers* (St Petersburg: Tipografiya A.S. Suvorina, 1891), 242–43.

addition to the existing City Regulations of 1892, all landlords were to receive voting rights.³⁷

In turn, E. Zvyagintsev proposed to abolish the property qualification and move to universal, direct, equal and secret elections with the granting suffrage to all city residents who had reached the age of 20 without any restrictions. In his opinion, only such a system could provide city government with decent people and to ensure the protection of the interests of the entire city. Negative attitude to the property qualification was explained by the fact that “not intelligence, education, or business qualities of a person were valued at the elections, but the wealth of those nominated to run” as well as the disproportion of the дума members and voters.³⁸

Historian and economist B. Veselovskii, who was close to Social Democrats, also agreed with him. He argued that only with universal suffrage would the activities of city dumas be directed in the interests of “all working strata of the population” (as the only limiter, he proposed only a six-month residency qualification so that the persons really related to the area and interested in its improvement became city дума members).³⁹

A. Novikov also advocated the need to separate the powers of the head of the administration and the chairman of the city дума, stressing that both positions should be filled in by elections (moreover, for the chairman of the city дума, i.e. the mayor, the residency qualification should acquire greater importance, and for the head of the administration it was proposed the educational rather than property qualification in the first place; accordingly, the former position was to be honorary and the latter was to be a paid one). That was accounted for by the heterogeneity of functions and by the fact that the accountability of the administration to the дума when both were headed by the same person created a strange collision.⁴⁰

M. Sveshnikov also wrote about the need to organize executive bodies of local government strictly at the elective basis. He proceeded from the fact that the state should strive for the greatest democratization of local government.⁴¹ From this point of view, according to M. Lukomskii, the order when the mayors and members of city administrations were completely dependent on the authorities as public servants was unacceptable, and that dependence manifested itself in ignoring the election results (the election of the mayor of St Petersburg for the four-year period of 1897–1901 was cited as an example: Count V. Musin-Pushkin won with 77 votes,

³⁷ A. Kamenskii, *Local Government Reform. Observations and Notes of a Practitioner* [in Russian] (St Petersburg: Tipografiya E. Arngol'da, 1904), 33–35.

³⁸ Zvyagintsev, *The Way We Need to Transform Our City Dumas and Councils*, 7–8, 11–12.

³⁹ B. Veselovskii, *What Kind of Self-Government Do the People Need?* [in Russian] (St Petersburg: Novyi mir, 1906), 21, 26–27.

⁴⁰ Novikov, *Notes on City Government*, 71–72.

⁴¹ Sveshnikov, *Fundamentals and Limits of Self-Government*, 293–94.

but he was not confirmed in office, and on the initiative of governor N. Kleigels, P. Lelyanov, who received only one vote in the elections, was appointed the mayor; mass appointments to the posts of mayors and city administration members in Podolia Governorate were also mentioned; moreover, they were appointed not from among the city voters but from the officials of various governorate institutions, including the governor's office, as a result of which even "illiterate scribes" found themselves in the posts of mayors in some cities).⁴²

D. Semenov also raised the issue of granting full electoral rights to women (directly participate in the elections of councilors and be elected to the duma). A positive resolution of this issue was proposed for several reasons at once. Firstly, the restrictions imposed on women in the issue of power of attorney to participate in elections significantly limited the actual number of voters (3,083 or 45.5% of 6,763 persons included in the electoral list in the city elections in St Petersburg for the four year period of 1897–1901 were women; women made up 37.5% of voters in the elections for the four-year period of 1901–05 in Omsk).⁴³ Secondly, there was relevant foreign experience (England was cited as an example). Thirdly, Russian women took an active part in public life (mainly in the field of public education) and in peasant self-government (they even fulfilled the duties of the elected representatives of a hundred or ten households). Fourth, Russian legislation had already equalized women and men in civil terms (in matters of property management, trade affairs, etc.).⁴⁴ The same position was held by B. Veselovskii, who pointed out the fact that women worked on an equal basis with men, and in some states of the USA as well as in Norway and Sweden they had already got voting rights in local government elections.⁴⁵

Conclusion

By the beginning of the 20th century, the city electoral system of the Russian Empire, which functioned according to the norms of the City Regulations of 1892, had been actively criticized in society. An important component of that criticism was the fact that under the conditions of limited constituencies, the institutions of city government acted in the interests of a small number of people, mainly house-owners and prosperous merchants, which paved the way for various kinds of abuse. In those conditions, almost all authors who addressed the problem of city government put the issue of expanding voting rights in the first place. In this regard, three main approaches emerged: introduction of universal suffrage, granting direct

⁴² A.B., *City Government in Russia*, 36.

⁴³ Gorban', N.V. "Elections" to the Omsk City Duma, 12.

⁴⁴ Semenov, *City Government*, 105–07.

⁴⁵ Veselovskii, *What Kind of Self-Government Do the People Need?*, 25.

suffrage to women, and inclusion of tenants or owners of real estate located on the land leased from the city into the constituency. At the same time, a number of other proposals were put forward, the implementation of which would improve the quality of city government and increase representation of people in city dumas: complete transition to a constituency election system, the introduction of a proportional system for electing city дума members, the introduction of educational qualification, the rejection of restrictions on national or religious grounds in cities with complex ethnic composition of population, the division of the mayor's powers, the elimination of governmental interference in the election of mayors and city дума members. At the same time, with a clear trend towards democratizing the electoral system in socio-political discourse, proposals were also put forward for greater fusion of city government with the administration (through its integration into the vertical of governorate institutions, which was proposed in the project of Count A. Kamenskii).

A significant part of the proposals and projects we have considered were submitted by the Socialists (Socialist Revolutionaries, Social Democrats), and liberals. Let us highlight the common points in them in relation to the city electoral system: critical assessment of the composition of the city dumas and recognition of the need to expand the circle of persons with voting rights. At the same time, the emphases were different: for the Social Democrats, the transition to universal suffrage was important (however, some liberals also sympathized with that idea), while the liberals and Social Revolutionaries focused more on individual changes. The latter were united by the desire to lower the property qualification and to abolish national religious restrictions, the critical attitude towards educational qualification as an additional condition for granting passive suffrage in general (although Social Revolutionaries had disagreements on that issue), and the mandatory refusal to hold elections in one electoral assembly (a complete transition to constituency elections for Social Revolutionaries and the introduction of territorial proportional elections and "smaller dumas" for liberals). It was also important for the liberals to ensure the electoral rights of the city intelligentsia (tenants) and women, while the Socialist Revolutionaries pursued a fundamental aim of the separation of the mayor's powers to ensure the separation of the administrative functions from the executive ones. As for the bureaucracy and conservatives, fearing the establishment of the power of the "crowd," they generally had a negative attitude to the idea of expanding the number of voters and proposed the introduction of a ban on re-election in medium and large cities as the only option to ensure regular rotation of city дума members and further following the course towards the final integration of the city's public administration to the administration system. The diversity of these points of view subsequently predetermined both the essence and the nature of discussions of the reform of city government and city

election system in the development of the main principles of P. Stolypin's transformations in the field of local government.

Список литературы

Борисов А.В. Избирательный закон и организация системы выборов по Городовым положениям 1870 и 1892 годов // Известия ПГПУ имени В.Г. Белинского. Гуманитарные науки. 2011. № 23. С. 326–332.

Горбань Н.В. «Выборы» в Омскую городскую думу. Омск: Омгиз, 1945. 49 с.

Карапетян С. Мэры Тифлиса (Тбилиси). Ереван: Гитутюн, 2003. 128 с.

Нардова В.А. Городское самоуправление в журналистике 70–80-х гг. XIX в. (по страницам «Вестника Европы» и «Отечественных записок») // Общественная мысль в России XIX в.: сборник статей / под редакцией А.Н. Цамутали и др. Ленинград: Наука, 1986. С. 159–178.

Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX в. Ленинград: Наука, 1984. 260 с.

Нардова В.А. Городское самоуправление в России во второй половине XIX – начале XX в.: власть и общество. Санкт-Петербург: Лики России, 2014. 568 с.

Нардова В.А. К вопросу о реформе Городового Положения (1905–1916 гг.) // На пути к революционным потрясениям: из истории России второй половины XIX – начала XX века: материалы конференции памяти В.С. Дякина (Санкт-Петербург, 24–25 мая 1999 г.) / под редакцией Р.Ш. Ганелина и др. Санкт-Петербург; Кишинев: Нестор-История, 2001. С. 151–166.

Нардова В.А. Правительственная программа преобразования городского самоуправления и городская общественность 1905–1907 гг. // Отечественная история и историческая мысль в России XIX–XX веков: сборник статей к 75-летию А.Н. Цамутали / под редакцией Р.Ш. Ганелина и др. Санкт-Петербург: Нестор-История, 2006. С. 313–326.

Оджагова К. Городское самоуправление Баку в конце XIX – начале XX вв. Баку: Нурлан, 2003. 133 с.

Писарькова Л.Ф. Городские реформы в России и Московская городская дума. Москва: Новый хронограф: АИРО–XXI, 2010. 752 с.

Плотникова Г.Н., Плотников С.Н. Деятельность органов городского самоуправления Пермской губернии в последней четверти XIX в. (по материалам газеты «Екатеринбургская неделя») // Культурный код. 2022. № 2. С. 127–144.

Попова В.В. Правительственная политика и изменения в составе городского населения пореформенной России (на материалах Нижегородской губернии). Владимир: Издательство ВлГУ, 2015. 184 с.

Сорокин А.А. Избирательные технологии на городских выборах в Российской империи накануне пересмотра Городового Положения 1870 г. (по материалам провинциальной периодической печати) // Вопросы истории. 2022. № 12 (1). С. 70–75.

Толочко А.П., Коновалов И.А., Меренкова Е.Ю., Чудаков О.В. Городское самоуправление в Западной Сибири в дореволюционный период: становление и развитие. Омск: Омский государственный университет, 2003. 195 с.

Bilenky S. Imperial Urbanism in the Borderlands: Kyiv, 1800–1905. Toronto: University of Toronto Press, 2018. 512 p.

Brower D.R. *The Russian City between Tradition and Modernity. 1850–1900*. Berkeley: University of California Press, 1990. 253 p.

Corcoran J.M. *Power in the Provinces: The Evolution of Local Government Practices in Imperial Russia, 1825–1917: A Dissertation of Doctor of Philosophy in History*. Georgetown University, 2012. 317 p.

Gleason W.E. The All-Russian Union of Towns and the Politics of Urban Reform in Tsarist Russia // *Russian Review*. 1976. Vol. 35, no. 3. P. 290–303.

Hamm M.F. Khar'kov's Progressive Duma, 1910–1914: A Study in Russian Municipal Reform // *Slavic Review*. 1981. Vol. 40, iss. 1. P. 17–36.

Weissman N.B. *Reform in Tsarist Russia: The State Bureaucracy and Local Government, 1900–1914*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1981. 292 p.

References

Bilenky, S. *Imperial Urbanism in the Borderlands: Kyiv, 1800–1905*. Toronto: University of Toronto Press, 2018.

Borisov, A.V. “Izbitatel'nyi zakon i organizatsiya sistemy vyborov po Gorodovym polozheniyam 1870 i 1892 godov” [Election law and organization of the election system according to the City Regulations of 1870 and 1892]. *Izvestiya PGPU imeni V.G. Belinskogo. Gumanitarnye nauki*, no. 23 (2011): 326–32. (In Russian)

Brower, D.R. *The Russian City between Tradition and Modernity. 1850–1900*. Berkeley: University of California Press, 1990.

Corcoran, J.M. “Power in the Provinces: The Evolution of Local Government Practices in Imperial Russia, 1825–1917.” PhD diss. Georgetown University, 2012.

Gleason, W.E. “The All-Russian Union of Towns and the Politics of Urban Reform in Tsarist Russia.” *Russian Review*, vol. 35, no. 3 (1976): 290–303.

Gorban', N.V. “Vybory” v Omskuyu gorodskuyu dumu [“Elections” to the Omsk City Duma]. Omsk: Omgiz, 1945. (In Russian)

Hamm, M.F. “Khar'kov's Progressive Duma, 1910–1914: A Study in Russian Municipal Reform.” *Slavic Review*, vol. 40, iss. 1 (1981): 17–36.

Karapetyan, S. *Mery Tiflisa (Tbilisi)* [Mayors of Tiflis (Tbilisi)]. Erevan: Gitutyun, 2003. (In Russian)

Nardova, V.A. “Gorodskoe samoupravlenie v zhurnalistike 70–80-kh gg. XIX v. (po stranitsam ‘Vestnika Evropy’ i ‘Otechestvennykh zapisok’)” [City government in the journalism of the 1870s–1880s (from the pages of *Vestnik Evropy* and *Otechestvennye zapiski*)]. In *Obshchestvennaya mysl' v Rossii XIX v.: sbornik statei* [Social thought in Russia in the 19th century: Collected articles], edited by A.N. Tsamutali et al., 159–78. Leningrad: Nauka, 1986. (In Russian)

Nardova, V.A. *Gorodskoe samoupravlenie v Rossii v 60-kh – nachale 90-kh godov XIX v.* [City government in Russia in the 1860s – early 1890s]. Leningrad: Nauka, 1984. (In Russian)

Nardova, V.A. *Gorodskoe samoupravlenie v Rossii vo vtoroi polovine XIX – nachale XX v.: vlast' i obshchestvo* [City government in Russia in the second half of the 19th – early 20th century: Power and Society]. St Petersburg: Liki Rossii, 2014. (In Russian)

Nardova, V.A. “K voprosu o reforme Gorodovogo Polozheniya (1905–1916 gg.)” [On the issue of reform of the City Regulations (1905–1916)]. In *Na puti k revolyutsionnym potryaseniyam: iz istorii Rossii vtoroi poloviny XIX – nachala XX veka: materialy konferentsii pamyati V.S. Dyakina*

(*Sankt-Peterburg, 24–25 maya 1999 g.*) [On the way to revolutionary upheavals: From the history of Russia in the second half of the 19th – early 20th century: Proceedings of the conference in memory of V.S. Dyakin (St Petersburg, May 24–25, 1999)], edited by R.Sh. Ganelin et al., 151–66. St Petersburg; Kishinev: Nestor-Istoriya, 2001. (In Russian)

Nardova, V.A. “Pravitel'stvennaya programma preobrazovaniya gorodskogo samoupravleniya i gorodskaya obshchestvennost' 1905–1907 gg.” [Government program for the transformation of city government and the urban public, 1905–1907]. In *Otechestvennaya istoriya i istoricheskaya mysl' v Rossii XIX–XX vekov: sbornik statei k 75-letiyu A.N. Tsamutali* [National history and historical thought in nineteenth-century and twentieth-century Russia: A collection of articles for the 75th anniversary of A.N. Tsamutali], edited by R.Sh. Ganelin et al., 313–26. St Petersburg: Nestor-Istoriya, 2006. (In Russian)

Odzhagova, K. *Gorodskoe samoupravlenie Baku v kontse XIX – nachale XX vv.* [City government of Baku in the late 19th – early 20th century]. Baku: Nurlan, 2003. (In Russian)

Pisar'kova, L.F. *Gorodskie reformy v Rossii i Moskovskaya gorodskaya дума* [Urban reforms in Russia and the Moscow City Duma]. Moscow: Novyi khronograf: AIRO–XXI, 2010. (In Russian)

Plotnikova, G.N., and S.N. Plotnikov. “Deyatel'nost' organov gorodskogo samoupravleniya Permskoi gubernii v poslednei chetverti XIX v. (po materialam gazety ‘Ekaterinburgskaya nedelya’)” [Activities of the city government bodies of Perm Province in the last quarter of the 19th century (based on the materials of the newspaper *Yekaterinburgskaya nedelya*)]. *Kul'turnyi kod*, no. 2 (2022): 127–44. (In Russian)

Popova, V.V. *Pravitel'stvennaya politika i izmeneniya v sostave gorodskogo naseleniya poreformennoi Rossii (na materialakh Nizhegorodskoi gubernii)* [Government policy and changes in the urban population of post-reform Russia (based on the materials from Nizhny Novgorod Governorate)]. Vladimir: Izdatel'stvo VIGU, 2015. (In Russian)

Sorokin, A.A. “Izbitatel'nye tekhnologii na gorodskikh vyborah v Rossiiskoi imperii nakanune peresmotra Gorodovogo Polozheniya 1870 g. (po materialam provintsial'noi periodicheskoi pechati)” [Electoral technologies in city elections in the Russian Empire on the eve of the revision of the City Regulations of 1870 (based on the materials from the provincial periodical press)]. *Voprosy istorii*, no. 12 (1) (2022): 70–75. (In Russian)

Tolochko, A.P., I.A. Konovalov, E.Yu. Merenkova, and O.V. Chudakov. *Gorodskoe samoupravlenie v Zapadnoi Sibiri v dorevolyutsionnyi period: stanovlenie i razvitie* [City Government in West Siberia in the pre-revolutionary period: formation and development]. Omsk: Omskii gosudarstvennyi universitet, 2003. (In Russian)

Weissman, N.B. *Reform in Tsarist Russia: The State Bureaucracy and Local Government, 1900–1914*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1981.

Информация об авторе

Александр Анатольевич Сорокин – кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник, <https://orcid.org/0000-0003-1710-0801>, skaliger1989@yandex.ru, Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского (д. 23, пр-т Гагарина, 603022 Нижний Новгород, Россия).

Information about the author

Aleksandr A. Sorokin – Candidate of Historical Sciences, Leading Researcher, <https://orcid.org/0000-0003-1710-0801>, skaliger1989@yandex.ru, Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod (23, pr. Gagarina, 603022 Nizhny Novgorod, Russia).

Статья поступила в редакцию 09.10.2023; одобрена после рецензирования 09.11.2023; принята к публикации 09.12.2023.

The article was submitted 09.10.2023; approved after reviewing 09.11.2023; accepted for publication 09.12.2023.