

Бр. Джаншиевъ.

Э П О Х А ВЕЛИКИХЪ РЕФОРМЪ

(Освобождение крестьянъ.—Отмена тѣлесн. наказ.—Университ. автономія.—Земство.—Цензурн. реформа.—Гласный судъ и судъ присяжныхъ.—Воинская реформа.✓
Город. самоуправлениe.—Изъ обществъ хрон.—Дѣятели преобр. эпохи).

ИСТОРИЧЕСКІЯ СПРАВКИ.

Чьмъ ночь темній—тѣмъ звѣзды ярче.
Майковъ.

Съ портретами Бѣлинскаго, Грановскаго, грр. С. С. Ланекаго и Я. И. Ростовцева, Я. А. Соловьевы, гр. В. Н. Панина, С. И. Заруднаго, Н. А. Милютина, В. А. Арцимовича, Д. А. Ровинскаго, Н. А. Буцковскаго, и К. К. Грота.

7-е ДОПОЛНЕННОЕ ИЗДАНИЕ.



МОСКВА.

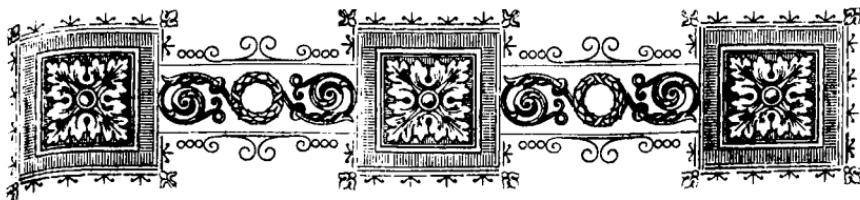
Типо-лит. К. Ф. Александрова, Арбатъ, бл. Арбатскихъ вор., д. 11. 1898.

VIII.

ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ.

Сословное деление общества въ отношеніи къ реформѣ городскаго управления не практически, даже вредно, ибо разрывая основную связь общества сословнымъ раздѣленіемъ, мы тѣмъ самыемъ вводимъ вредные для общаго блага столкновенія нашихъ интересовъ и взаимное ихъ противодѣйствіе. Гораздо справедливѣе и практичнѣе было бы принять единство нашихъ интересовъ за основаніе общественнаго благоустройства... Сословное разграниченіе для дѣлъ общихъ нарушаетъ ту живую связь, которая всегда присуща дѣятельной жизни. Всобще сословное начало даетъ свой особый узкий тонъ дѣламъ общаго городскаго управления.

Отзывы членовъ Могилевской и Самарской городскихъ коммиссій (1862).



ГЛАВА ПЯТНАДЦАТАЯ.

Городовое положение 1870 г.

(Справка къ 25-ти лѣтію).

Представители сословий, являясь въ Думу, оставляли за ею пороюмъ всякие сословные счеты и интересы. Благодаря новому устройству общественныхъ учреждений въ Москву 1862 г., городская сословія, такъ-сказать, перетирались, шлифовались одно о другое и въ результаѣ совмѣстной работы на пользу общаго дѣла и взаимнаю подчиненія получилось то, что Московская Общая Дума изъ всесословного учрежденія совершенно незамѣтно выработалась въ учрежденіе безсословное. Другими словами: на глазахъ города совершался благотворный процессъ смѣнія сословій, безъ котораго немыслимо никакое развитіе общественаго дѣла.

М. П. Щепкинъ.

I.

Городское самоуправление много старше земскаго. Задуманное въ правда, и не дожило даже до 25-ти лѣтія, но собственно принципъ или идея безсословного городского самоуправления въ Россіи считается уже за собою болѣе ста лѣтъ, если не процвѣтанія, то кое-какого

худосочнаго существованія. Начало городскихъ „вольностей“ было положено знаменитою Екатерининскою¹⁾ Городовою Грамотою или Городовыми²⁾ Положеніемъ 21-го апрѣля 1785 г., составившою знаменательную эпоху въ исторіи русскаго законодательства. Общий планъ городскаго общественнаго, т. е. бессловеснаго самоуправления, начертанный этимъ замѣчательнымъ законодательнымъ актомъ, названнымъ «Жалованною Грамотою на право и выгоды городамъ имперіи», былъ задуманъ на такихъ широкихъ и разумныхъ основаніяхъ³⁾, что далеко опережалъ свой вѣкъ, и въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ (такъ, напримѣръ, относительно установленія образовательно-нравственнаго ценза и даже нѣкотораго возвышенія его надъ имущественнымъ при опредѣленіи избирательныхъ правъ гражданина), оставилъ за собою не только нынѣшнее Городовое Положеніе 12-го іюня 1892 года, но и болѣе прогрессивное предшествовавшее Положеніе 16-го іюня 1870 г.⁴⁾. Къ сожалѣнію, отчасти недостаточная опредѣленность постановленій Екатерининской велпкой хартіи, отчасти паступленіе жестокой реакціи въ послѣдующее царствование Павла I, главнымъ же образомъ несоответствіе рациональныхъ началъ Грамоты 1785 года господствующимъ бюрократическимъ взглядамъ и бытовымъ условіямъ русской жизни—привели къ тому, что благодѣтельная, —по выраженію Государственнаго Совѣта, — реформа Екатерины далеко не принесла всей ожидаемой отъ нея пользы.

Городская самоуправляющаяся община предполагаетъ наличность нѣсколькихъ данихъ, какъ то: выдѣлившихся своими промышленными или вообще специальными городскими *профессіями рабопраѣньями* гражданъ, управляющихъ *самостоятельно*, въ качествѣ хозяевъ всѣмъ хозяйствомъ общины и вообще завѣдующихъ всѣми его материальными и духовными нуждами.—Если обратиться къ исторіи нар-

1) По случаю столѣтія этой Грамоты московская городская Дума предполагала поставить на одной изъ городскихъ площадей памятникъ Екатеринѣ II, но разрѣшеніе послѣдовало лишь на постановку въ зданіи Думы.

2) Государственный Совѣтъ далъ Положенію 1870 г. наименование „Городового“ (вместо городскаго) въ память этой „благодѣтельной“, —какъ выразился Совѣтъ, — реформы. См. Материалы, относящіеся до новаго общественнаго устройства въ городахъ имперіи. Изд. хозяйств. департ.. Спб. т. III, 487.

3) Разборъ см. у И. И. Дитятиня: „Городское самоуправление“.

4) См. Общественное хозяйство города Москвы въ 1863—1887 гг. Историко-статистическое описание, ч. I, вып. 1-й, сост. М. П. Щепкинъ. Изд. московской городской Думы. М. 1888 г., стр. 90.

ствованія Екатерины II и всего послѣдующаго времени господства крѣпостнаго права, то ясно увидимъ, что въ эту эпоху централизаціи и безраздѣльного господства бюрократическаго произвола, крайняго, рѣзкаго сословнаго антагонизма и расчлененія общества, съ его неизбѣжнымъ дѣленіемъ на привилегированныхъ и „подлыхъ“, нодатныхъ и неподатныхъ, изъятыхъ и неизъятыхъ отъ тѣлесныхъ наказаній почва была непригодна для зарожденія самоуправляющихся, на начальѣ равноправности горожанъ, городскихъ общинъ и вообще развитой городской жизні.

II.

Мѣриломъ развитія городской жизни въ нѣкоторой степени могутъ служить городскіе финансы, а наглядное понятіе о нихъ могутъ дать слѣдующіе факты. Черезъ 12 лѣтъ послѣ дарованія городамъ жалованной грамоты доходы столичнаго города С.-Петербургъ не превышали 36,000 р. ¹⁾). Въ бюджетѣ богатой Москвы въ 1806 г. доходы показаны въ 811,910 р., но изъ этой суммы на обязательные расходы (полиція, войска и проч.) тратилось 650,000 р., а на всѣ остальные нужды остатокъ 161,900 р. (въ томъ числѣ на содержаніе школъ и благотворительныхъ заведеній—37,800 р. ²⁾). А о губернскихъ и уѣздныхъ городахъ и говорить нечего. Еще въ половинѣ 60-хъ годовъ не мало было городовъ съ мизерными бюджетами. Изъ общаго числа 595 городовъ доходы простирались:

въ 10 городахъ отъ	250 р. до	500 р.
> 36 > >	500 > >	1,000 >
> 159 > >	1,000 > >	2,500 >
> 189 > >	2,500 > >	5,000 >
> 79 > >	5,000 > >	10,000 >
> 57 > >	10,000 > >	25,000 >
> 20 > >	25,000 > >	50,000 >
> 13 > >	болѣе >	50,000 > ³⁾

¹⁾ См. н. Материалы I, 317.

²⁾ См. н. Общ. хоз. г. Москвы, ч. I, в. I, 108—109.

³⁾ Материалы I, 183, II, 141—146.

27 городовъ имѣли населенія менѣе 1,000 душъ, 74 отъ 1,000 до 2,000 и т. д.¹⁾.

А городъ съ населеніемъ менѣе 1,000 душъ и бюджетомъ въ 1,000 и даже въ 250 р. развѣ по условной офиціальной, «казенной» терминології можетъ быть величаемъ «городомъ»?

Какъ известно изъ исторіи русскихъ городовъ, большинство изъ нихъ обязано своимъ происхожденіемъ «бюрократическому» творчеству. На Западѣ города создавались потребностями жизни, какъ оплотъ противъ феодального, поземельного дворянства, какъ мѣсто раздѣленія труда сельскаго и городскаго и мѣсто средоточія зачинавшійся въ «бургахъ» промышленной, торговой и умственной городской жизни²⁾) Русскіе «казенные» или «штатные» города вызваны къ жизни административнымъ геніемъ, его потребностями и удобствами, его соображеніями о необходимости извѣстнаго положеннаго «по штату» числа городовъ, создававшихся не то для симметріи, не то для оживленія тоскливатаго однообразія сплошной бѣлизны карты Россіи. Екатерина II не безъ гордости указывала на то, что ею создано по Учрежденію о губерніяхъ 1775 г. ни мало, ни много 216 городовъ! Можно бы поистинѣ дивиться этому сверхъестественному государственному зиждительству, если бы на повѣрку результаты этого законодательнаго «fiat», «да бысть» не оказывались крайне скромными, если не ничтожными. Когда предъ изданиемъ Городового Положенія 1870 г. правительство приступило къ изученію быта городовъ³⁾), то въ разултатѣ его получились слѣдующія любопытныя, но нѣсколько неожиданныя данныя. Изъ 595 городскихъ поселеній Европейской Россіи только $\frac{1}{6}$ часть ихъ могла быть признана, по занятіямъ жителей, чисто промышленными пунктами, $\frac{1}{3}$ полупромышленными, полуземледѣльческими, остальные города т. е. половина чисто земледѣльческими или занимающимися отхожими промыслами.

Благодаря административному происхожденію русскихъ городовъ, въ исторіи ихъ встрѣчается явленіе, едва ли не единственное въ своемъ родѣ, это внесеніе города «въ штатъ» и исключеніе изъ него, пожалованіе сель волею администраціи въ «чинъ» города или разжалованіе ихъ за несоответственный городу образъ жизни. Аткарскъ

1) Тамъ же I, 184.

2) М. П. Щепкинъ.—Опыты изученія хозяйства и управлениія городовъ. М. 1882 г., ч. I, 4.

3) Экономическое состояніе городскихъ поселеній Европейской Россіи въ 1861—62 г., 2 ч. Спб. 1863 г.

(Сарат. губ.) въ 1780 г. былъ пожалованъ въ городъ, а въ 1799 г. разжалованъ въ село, а черезъ иять лѣтъ опять выслужилъ чинъ города. Такъ же было съ Балашовомъ. Въ 1836 г. села Чертанлы, Царевна пожалованы въ города—Николаевскъ, Царевъ, но они и доселъ занимаются хлѣбопашествомъ, подобно купцамъ и мѣщанамъ города Вольска, обрабатывающимъ и нынѣ до 20,000 десятинъ земли ¹⁾.

Земля русская велика и обильна, и чего только въ ней нѣтъ! Въ лѣтописяхъ ея записаны события недавнія (начала 60-хъ годовъ) и едва ли гдѣ слыханныя: это—бунтъ крестьянъ, надѣляемыхъ «правами гражданъ» при помощи штыковъ (такъ было въ 1836 г. при «образованіи» гор. Царева) или мѣщанъ, наказываемыхъ при содѣйствіи военной команды, въ качествѣ рецидивистовъ,—за возвращеніе къ хлѣбопашству, какъ напр., въ 1858 г. въ Сольцахъ Псков. губ. и въ 1860 г. въ Спасскѣ, Рязанской губ. ²⁾.

Другое неблагопріятное условіе для укрѣпленія городской общественной жизни заключалось въ крайнемъ развитіи начала сословности. Въ то самое время, когда въ Западной Европѣ расчлененіе государственного организма на строго замкнутыя сословія стало ослабѣвать, въ то время когда сословныя привилегіи по рожденію, уступая вліянію гуманно-просвѣтительного XVIII вѣка, стали исчезать, Екатерина II клала въ Россіи новые устои для сословной разобщенности и сословныхъ привилегій, особенно дворянскихъ. Тогда именно, когда русский народъ, послѣ освобожденія при Петрѣ III въ 1760 г. дворянъ отъ воинской повинности, питалъ вполнѣ законную надежду на отмѣну крѣпостного права, обусловленного此刻ю повинностью, Екатерина II давала дворянству новыя привилегіи, окончательно защищая за дворянствомъ рабовладѣніе съ лишеніемъ крестьянъ права жалобы и распространеніемъ рабства на Малороссію ³⁾.

Создавая одною рукою сословныя перегородки, другой она устанавливала начала равноправности. Ст. 77 Городового Положенія 1785 г. устанавливала такое широкое понятіе правоспособного граж-

¹⁾ Н. с. Щепкина, 7 и слѣд.—Авторъ указываетъ на существование рядомъ съ землемѣльческими городами сель, занимающихся изготавленіемъ оптическихъ инструментовъ. (Тамъ же, 9). Еще въ началѣ 60-хъ годовъ въ городъ Новоузенскъ выписывали за 200 верстъ мясо и бѣлый хлѣбъ по почтѣ черезъ Саратовъ. См. тамъ же.

²⁾ Материалы 181, I, примѣч.

³⁾ И. Д. Бѣляевъ. Крестьяне на Руси, 275—277.

данна или городского обывателя, подъ которое должны были подойти съ одной стороны домовладѣлецъ-дворянинъ и богатый купецъ, а съ другой—всѣ живущіе своимъ личнымъ трудомъ, начиная отъ чиновника, художника и пр. и кончая ремесленникомъ и даже простымъ рабочимъ («старожилы, которые въ городѣ промысломъ, рукодѣліемъ или работою кормятся»). Но, какъ и слѣдовало ожидать, это широкое безсословное обывательское понятіе, съ установлениемъ избирательного права въ размѣрахъ suffrage universel, осталось на бумагѣ, не находя ни въ окружающей жизни, ни въ самомъ законодательствѣ почвы для своего процвѣтанія. Вводя начало безсословности въ городское управление, Екатерина тутъ же вводила и сословность въ видѣ «людей средняго рода» или «гражданъ въ особенности», т. е. податное сословіе купцовъ, мѣщанъ и ремесленниковъ. Но, главное, весь дoreформенный укладъ жизни, построенный на крѣпостническо-сословную фундаментѣ, исключалъ всякую общественную, т. е. безсословную дѣятельность на поприщѣ общегражданскомъ. Среда, гдѣ человѣческое достоинство, «званье человѣкъ», было такъ унижено, что слово «человѣкъ» въ житейскомъ обиходѣ стало уничижительнымъ и примѣнимымъ только къ прислугѣ, было слишкомъ неблагопріятно для процвѣтанія общегражданскихъ или общечеловѣческихъ учрежденій.

Смѣлая мысль Екатерины, включеніемъ высшаго дворянскаго сословія въ число полноправныхъ городскихъ обывателей, ввести въ городское управление элементъ высшаго общественного служенія, потерпѣла полное фіаско, главнымъ образомъ благодаря политической и умственной неразвитости этого высшаго сословія. Обыватели податнаго сословія высшаго разряда, т. е. меньшинство (купцы) за деньги покупая право выдѣлиться изъ разряда «нодлыхъ» людей, освободиться отъ тѣлеснаго наказанія и рекрутской повинности, смотрѣли недружелюбно¹⁾ на предоставление правъ городского обывателя дворянству, и безъ того надѣленному громадными привилегіями. Но и само дворянство, дорожившее только своими узкими, рабовладѣльческими привилегіями, совершило равнодушное къ интересамъ общественнымъ и съ высокомѣрною спѣсью глядѣвшее на низшія сословія, считало ниже своего достоинства опуститься до занятія городскими дѣлами.

Да и могло ли быть иначе въ средѣ, пропитанной духомъ крѣпостнаго права? Если такой выдающійся вельможа, какъ министръ юсти-

1) Предисловіе къ т. 1. н. Матеріаловъ, ст. III.

ци граffъ В. Н. Панинъ, человѣкъ считавшійся образованнымъ и ежедневно читавшій *Times* и древнихъ классиковъ въ подлинникѣ, считалъ лицъ менѣе знатнаго рода или чиномъ-двуми ниже себя простолюдинами, а лицъ податныхъ сословій существами другаго порядка творенія¹⁾, то какой широты взгляда и эманципированія отъ сословнаго эгоизма и барскаго чванства, какого безкорыстнаго сочувствія городскому самоуправлению можно было ждать отъ рядовыхъ дворянъ? Когда въ 1827 г. поднять былъ вопросъ о болѣе рѣшительномъ проведеніи въ народномъ самоуправлении начала всесословности, то противъ него возстало не только Московское именитое, но невѣжественное купечество, усмотрѣвшее въ проектѣ ученаго Балугъянскаго копированіе съ французской палаты депутатовъ и начала анархіи²⁾, но и само московское дворянство считало неумѣстнымъ участіе дворянъ въ городскомъ управлениі въ виду — «естественнаго (sic) права разсуждать о коммерціи купцу, о помѣстьѣ помѣщику». Да что необразованное московское купечество! Одинъ изъ «государственныхъ» людей, извѣстный гонитель мысли Бутурлинъ, находившій нецензурные вольности даже въ акаѳистѣ Пресвятой Богородицѣ³⁾, полагалъ унизительнымъ для дворянства такое «смѣщеніе сословій», считая его просто несообразнымъ съ монархическимъ бытомъ нашего государства⁴⁾.

Какъ извѣстно, такая «анархическая» реформа была проведена въ 1846 г. министромъ Черовскимъ при помощи «краснаго» Н. А. Милютина, но до какой степени былъ еще живучъ духъ сословнаго антагонизма и барской надменности въ дворянствѣ, можно судить потому, что еще въ 1858 г., стало быть уже послѣ начала преобразовательной дѣятельности и приступа къ отмѣнѣ крѣпостнаго права, извѣстный «олигархъ»⁵⁾ и «плантаторъ», какъ тогда звали ярыхъ крѣпостниковъ, М. А. Безобразовъ сдѣлалъ безобразный скандалъ при предложеніи ему петербургскою Думою установленной закономъ грамоты на званіе петербургскаго обывателя, считая для стараго московскаго дворянина оскорбительнымъ такое званіе⁶⁾.

1) См. сб. Н. П. Семенова. Освобожд. крест., II, 71. 669.

2) Общ. хоз. г. Москвы, ч. I, в. 1, 66.

3) См. Энцикл. словарь Брокгауза, слово Бутурлинъ.

4) Н. сб. Общ. хоз. I, в. 1, 66.

5) Такъ называлъ его Александръ II (н. сб. Семенова II, 95).

6) Никитенко передаетъ объ этомъ случаѣ такія подробности. Крѣпостникъ Безобразовъ заявилъ, что „онъ принадлежитъ къ древнему Московскому

Значеніе дореформенного крѣпостнаго строя, какъ тормаза для нормального развитія общественной жизни съ особою рельефностью обнаружилось, какъ только показались, съ наступлениемъ эпохи великихъ реформъ, первые провозвѣстники предстоящаго очищенія зараженной рабствомъ атмосферы. Уже въ началѣ 1859 года то же московское дворянство, которое презрительно предоставляло купцамъ въ силу «естественнаго права» вѣдѣніе городскими дѣлами, само ходатайствовало о дозволеніи московскимъ домовладѣльцамъ изъ дворянъ принять участіе въ городскомъ управлѣніи, что и было допущено съ распространениемъ въ 1863 г. на Москву, дѣйствовавшаго въ Петербургѣ съ 1846 г., Положенія. И тутъ съ первыхъ же дней дѣятельности московскаго всесословнаго городскаго управлѣнія, съ чрезвычайною наглядностью сказалась благодѣтельная перемѣна, произведенная великимъ освободительнымъ актомъ 19-го февраля. То же самое весьма ограниченное по Положенію 1846 года городское самоуправлѣніе впервые на московской почвѣ дало, благодаря новымъ прогрессивнымъ вѣяніямъ, весьма цѣнныя плоды. Въ городскіе головы былъ впервые выбранъ не купецъ, а родовитый, видный общественный дѣятель, просвѣщенный кн. А. А. Щербатовъ, чуждый узко-сословныхъ дворянскихъ предразсудковъ. Благодаря безпристрастному руководству кн. Щербатова и при сочувствіи содѣйствіи гуманнаго и разумнаго администратора, московскаго генераль-губернатора П. А. Тучкова, въ Москвѣ впервые черезъ 80 лѣтъ выполнена была поставленная Екатериною II задача городскаго всесословнаго управлѣнія. «Городскія сословія, по словамъ извѣстнаго знатока и историка московскаго городскаго самоуправлѣнія М. П. Щепкина, благодаря новому устройству общественныхъ учрежденій въ Москвѣ, перетирались, шлифовались одно о другое и въ результатѣ такой совмѣстной работы на пользу общаго дѣла и взаимнаго подчиненія получилось то, что московская общая Дума изъ всесословнаго учрежденія совершило незамѣтно выработалась въ учрежденіе *безсословное*; другими словами: на глазахъ всего города совершался благотворный процессъ *сліяній*

скому дворянству и не хочетъ состоять въ числѣ людей средняго рода⁴. Дума въ протоколѣ своемъ привела статью закона, обязывающую ее выдать дипломъ, и напечатала протоколъ для разсылки его членамъ. Протоколъ былъ перепечатанъ Катковымъ въ *Русск. вѣст.* За это цензора Н. Ф. Крузе удалили (*Дневникъ*, II, 114, 118).

сословій, безъ котораго немыслимо никакое развитіе общественнаго дѣла ¹⁾.

Относительно *третьяго условія самоуправлениія*—самостоятельности и независимости — не зачѣмъ распространяться. Кому не извѣстно, какъ дoreформенная всевластная бюрократія, захвативъ и спеленавъ всѣ отрасли управлениія, не оставляла мѣста для общественной самодѣятельности. Уже преемникъ Екатерины II Павелъ I, подъ впечатлѣніемъ революціонной дѣятельности парижской коммуны, призналъ сумѣстнымъ отмѣнить въ 1798 г. невинное Городовое Положеніе своей матери. Александръ I, хотя и возстановилъ въ 1800 г. Екатерининскую грамоту, какъ «непреложный законъ», но на дѣлѣ городскія учрежденія вполнѣ возстановлены не были и городское хозяйство приходило въ большой упадокъ. Злоупотребленія административныхъ учрежденій, завѣдывавшихъ городскимъ хозяйствомъ, были такъ вопиющи, что Александръ I въ указѣ Сенату счѣль нужнымъ указать, какъ полиція съ одного и того же имущества взыскивала *тройныя* и четвертныя деньги, и на притѣсненія бѣднѣйшей части городского населенія, «кои безгласностью своей менѣе представляли препятствія такому притѣсненію ²⁾.

Какъ ни подозрительно относились николаевская администрація къ общественной дѣятельности, какъ ни господствовала въ это время «офиціальная ложь» съ ея девизомъ: «все обстоитъ благополучно»; но для прекращенія явныхъ злоупотребленій полицейского хозяйствничанія сочла себя вынужденною допустить для одного только Петербурга участіе городскихъ сословій и съ этою цѣлью введено было Положеніе 16-го февраля 1846 г. Оно ввело общую Думу, въ составъ которой входили гласные въ количествѣ 250 отъ пяти сословій и которая собиралась крайне рѣдко (съ 1846 по 1860 г. всего 17 разъ), и распорядительную, состоящую изъ 12-ти членовъ съ преобладаніемъ купеческаго элемента. Все управлениѣ было сосредоточено въ рукахъ этой послѣдней, которая сама находилась въ *полномъ* подчиненіи генераль-губернатору ³⁾. Если въ такомъ состояніи находилось дѣло городскаго самоуправлениія въ Петербургѣ по Положенію 1846 г., за составленіе котораго Н. А. Милютинъ прослылъ «краснымъ ⁴⁾»,

¹⁾ Общ. хоз. Москвы I, I, 87. См. также главу II § 4.

²⁾ Тамъ же, 55.

³⁾ Тамъ же, 79.

⁴⁾ См. н. Лероа Болье, 24.

то не трудно вообразить себѣ, что происходило въ царствѣ провинциальныхъ «помпадуровъ» и Сквозниковъ-Дмухановскихъ, где для произвола административнаго, при безгласности общества и отсутствіи всякаго контроля высшихъ властей, не было никакихъ препонъ.

III.

Съ конца 50-хъ годовъ когда только-что началось въ Россіи пробужденіе общественной мысли и наступила эра возрожденія, со всѣхъ сторонъ стали указывать на необходимость уничтоженія административной опеки, сковывавшей и парализованной всякую общественную самодѣятельность. Въ это же время начали поступать ходатайства объ реформѣ городскаго управлениія, по типу всесословнаго управлениія, существовавшаго въ Петербургѣ. Послѣ освобожденія крестьянъ въ преобразовательной программѣ П. А. Валуева значилось и преобразованіе городовъ. 20-го марта 1862 года послѣдовало Высочайшее повелѣніе о безотлагательномъ принятии мѣръ къ улучшенію, точнѣе, къ созданію общественнаго управления. Въ тотъ же день Высочайше утверждено было «Положеніе объ общественномъ управлениі города Москвы», которое осуществляло часть прогрессивныхъ предложеній проекта московскаго Тучковскаго комитета¹⁾, составлявшихъ шагъ впередъ сравнительно съ петербургскимъ образцомъ.

Элементъ сословности былъ нѣсколько ослабленъ, благодаря полному отдѣленію сословныхъ учрежденій отъ городскихъ, допущены

1) Подъ предсѣдательствомъ московскаго генераль-губернатора П. А. Тучкова въ составъ комиссіи входили, кромѣ коронныхъ чиновниковъ, предводитель дворянства, городской голова и представитель купечества. Въ благодарность за услуги, оказанныя городскому самоуправлѣнію, либеральнымъ администраторомъ, Москва приняла на свой счетъ похороны умершаго въ 1862 г. Тучкова, основала стипендію его имени, поставила памятникъ на его могилѣ и портрѣтъ въ залѣ думскихъ засѣданій. Общ. хоз. Москвы, I, 1, 79, прим.

были впервые въ городское управление крестьяне и уничтожено привилегированное положение дворянъ и купцовъ въ составѣ распорядительной Думы въ ущербъ мѣщанамъ и ремесленникамъ. Городскія чрежденія получили сравнительно большую самостоятельность, приближаясь къ самоуправлению. Дума созывалась городскимъ головою, безъ предварительного разрѣшенія губернатора, а пзъ распорядительной Думы удаленъ коронный чиновникъ. Въ прекрасной запискѣ генераль-адъютанта Тучкова приведены такія вѣскія соображенія въ пользу его удаленія. Коронный чиновникъ «фактически становится какъ бы начальникомъ своихъ товарищъ и своимъ присутствиемъ подрываетъ довѣріе къ нимъ со стороны выбранныхъ ихъ сословій и ослабляетъ ихъ усердіе къ пользѣ общественной, которое ростетъ только въ труде самостоятельномъ»¹⁾). Кромѣ того возвынено было положеніе общей городской Думы, которая въ Петербургѣ была въ непосредственномъ вѣдѣніи генераль-губернатора, а распорядительная Дума, носившаяся съ губернскимъ правленіемъ рапортами, возведена на явную съ нимъ степень губернского мѣста. При этомъ Тучковскій юмитетъ приводилъ въ основаніе такого измѣненія какъ размѣры московского городского хозяйства, такъ равно и то, что распорядительная Дума имѣть въ общей Думѣ «опору своей самостоятельности и гарантіи противъ недовѣрія правительства и общества».

Одновременно съ введеніемъ въ Москвѣ новаго Положенія министерство внутреннихъ дѣлъ приступило къ собиранию материаловъ по постановленной на очередь городской реформы. Осуществленіе городской реформы затянулось на 8 слишкомъ лѣтъ, частью благодаря смѣнѣ главы министерства въ 1868 г., когда на мѣсто И. А. Залуева былъ назначенъ генераль-адъютантъ А. Е. Тимашевъ, частью благодаря сложному законодательному плану, надъ выполнениемъ котораго много и добросовѣстно поработалъ одинъ изъ видныхъ и убѣденныхъ дѣятелей преобразовательной эпохи, директоръ хозяйственнаго департамента (нынѣ сенаторъ) А. Д. Шумахеръ, руководившій сѣмъ дѣломъ подготовки и введенія реформы въ дѣйствіе.

Первая стадія работы заключалась въ собираніи исторического, татистического и бытоваго материала о состояніи русскихъ городовъ, она была выполнена въ 1863—1864 г. Результатами работъ были предъявлены изданія министерства:

1) Тамъ же, 83.

1) Историческое обозрение правительственныехъ мѣръ по устройству городского общественнаго управления.

2) Муниципальная учрежденія въ главнѣйшихъ государствахъ Западной Европы.

3) Экономическое состояніе городскихъ поселеній Европейской Россіи, въ двухъ томахъ¹⁾.

4) Сводъ соображеній мѣстныхъ комиссій объ улучшениіи городскаго общественнаго управлениія.

Самая любопытная часть материаловъ это — сводъ отзывовъ мѣстныхъ городскихъ комиссій. Это единственное по размѣрамъ мѣстное, общественное разслѣдование, которое ни раньше, ни впослѣдствіи, къ сожалѣнію, не повторялось. Иниціатива и исполненіе этой незамѣнной мѣры принадлежитъ А. Д. Шумахеру. Для руководства комиссій разослана была обширная программа, составленная А. Д. Шумахеромъ²⁾ и обнимавшая всѣ стороны городского управления. Коммиссіи составлялись губернаторомъ изъ мѣстныхъ гражданъ, мнѣнія коихъ въ подлинникѣ представлялись въ министерство. Такихъ заключеній или пожеланій мѣстныхъ жителей поступило 595 и одно краткое изложеніе ихъ содержанія занимаетъ 140 нечатныхъ страницъ³⁾.

Какъ и слѣдовало ожидать, провинція оказалась не такъ безмолвна и безсмысленна, какою ее привыкла выставлять петербургская бюрократія. Съ содержаніемъ нѣкоторыхъ изъ заключеній мы познакомимъ дальше, теперь же отмѣтимъ, что какъ ни забito и невѣжественно было городское населеніе, все-таки огромное большинство заключеній выражало совершенно разумныя основанія для будущей организаціи уничтоженіе административнаго гнета и подавляющей чиновнической опеки, уравненіе сословныхъ правъ и т. п. Попадались и немногіе курьезныя мнѣнія, шедшія изъ «медвѣжьихъ угловъ» и поражавши своимъ убожествомъ: такъ, гор. Бабиновичи (Могил. г.) высказывалъ за устройство въ городахъ управления по образцу сельскаго.—27 нѣкоторыхъ, но „счастливыхъ“ градодовъ оказались затянутыми такою непроницаемою тинкою китайскаго квѣтизма, что не усматривали „на-

¹⁾ Кроме вышеуказанного въ прим. на стр. 574, въ 1882 г. былъ вѣщенъ 3 и 7, посвященный городамъ Сибири и другія изданія, которыя дутъ указаны ниже.

²⁾ Материалы 7, 1—30.

³⁾ Тамъ же, 33—173.

«какой надобности» въ измѣненіи существующихъ учрежденій. Пере-
копская комиссія была необычайно сурова къ холостымъ и требо-
вала, чтобы и выборные и гласные были люди *женатые*¹⁾. Но въ
общемъ провинціальные города лицомъ въ грязь не ударили.

По получениі отъзововъ мѣстныхъ комиссій Хозяйственный Депар-
таментъ составилъ въ 1864 г. два проекта Положенія о городскомъ
общественномъ управлениі и о городскомъ хозяйствѣ съ очень дѣль-
ными объяснительными къ нимъ записками²⁾), въ коихъ А. Д. Шу-
махеромъ сгруппированы были отзывы мѣстныхъ комиссій. Проекты
были посланы на заключеніе II отдѣленія Е. И. В. канцеляріи.

II отдѣленіе разобрало подробно проектъ, и управлявшій имъ
статьє-секретарь Д. Сольскій высказалъ слѣдующее интересное, за-
служивающее полнаго сочувствія, мнѣніе: «Второе Отдѣленіе, съ осо-
беннымъ вниманіемъ изучивъ это многосложное дѣло, признаетъ нуж-
нымъ, прежде чѣмъ войти въ подробности, выразить общее мнѣніе
свое о составленной въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ работѣ,
между прочимъ и о методѣ, наблюдавшемся при ея совершеніи.
Избрание хорошей методы, при проектированіи важной перемѣны въ
законодательствѣ, есть одно изъ главнѣйшихъ условій успѣшности
задуманнаго преобразованія, и посему предметъ этотъ не долженъ
быть оставляемъ безъ вниманія. Ходъ настоящаго дѣла въ этомъ
отношениі удовлетворяетъ, по мнѣнію Втораго Отдѣленія, самымъ
взыскательнымъ требованиямъ и можетъ служить образцомъ того по-
рядка, отъ котораго желательно бы никогда не отступать при соста-
влениі новыхъ обширныхъ законоположеній. Предварительная разра-
ботка главнѣйшихъ вопросовъ на мѣстахъ лицами, близко знакомыми
съ практическою стороною дѣла, изложеніе всѣхъ полученныхъ, такимъ
образомъ, отзы沃въ въ правильной системѣ, въ особенности же за-
мѣчательное собраніе статистическихъ свѣдѣній о положеніи нашихъ
городовъ, равно какъ изслѣдованія объ историческомъ ихъ развитіи
и о муниципальномъ устройствѣ другихъ европейскихъ государствъ—
придаютъ настоящему труду министерства внутреннихъ дѣлъ полноту
и оконченность, предоставляемую ручательство зреіости и обдуман-
ности всѣхъ преднаречтаний. Сверхъ того, большая часть указанныхъ
свѣдѣній и изслѣдований имѣютъ важное значеніе въ отношеніи науч-
но-ъ, и лица, направлявшія эти работы, безъ сомнѣнія заслужать

¹⁾ Тамъ же, I, 220, 120.

²⁾ Она занимаетъ почти 300 страницъ (тамъ же, I, 178—467).

благодарность отъ всякаго интересующагося судьбами нашего отечества».

Переработавъ проектъ, въ нѣкоторыхъ частяхъ, согласно замѣчаніямъ II отдѣленія, П. А. Валуевъ внесъ 31-го декабря 1866 г. свой проектъ въ Государственный Совѣтъ, причемъ онъ полагалъ внести новое городское управление въ 248 городахъ, остальные же, т.-с. большую часть ихъ, переименовавъ въ посады, оставить при старомъ порядкѣ управления. Въ мартѣ 1868 г. Валуевъ былъ смѣщенъ, и проектъ его былъ возвращенъ его преемнику А. Е. Тимашеву. Проектъ былъ пересмотрѣнъ въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, причемъ приглашены были и нѣкоторые губернаторы, находившіеся въ Петербургѣ. Но какимъ-то нечаяннымъ образомъ въ эту исключительно чиновничью комиссию попалъ одесскій городской голова Новосельскій (правда, дѣйств. стат. совѣтникъ), сдѣлавшій нѣсколько дѣльныхъ замѣчаній¹⁾. Затѣмъ проектъ изъ этой комиссіи былъ переданъ въ другую инстанцію того же министерства, въ Совѣтъ ministra и 28 марта 1869 г. снова внесенъ въ Государственный Совѣтъ.

Здѣсь дѣло неожиданно получило новое направление. Государственный Совѣтъ былъ недоволенъ тою исключительно бюрократическою системою составленія проекта, которая дотолѣ господствовала. Послѣ обращенія къ мѣстнымъ комиссіямъ въ 1863 г. можно было ожидать приглашенія мѣстныхъ дѣятелей, на подобіе редакціонной комиссіи по крестьянскому вопросу, для участія въ составленіи проекта. Но ни о чёмъ подобномъ не думалъ двоедушный П. А. Валуевъ, на словахъ осуждавшій бюрократическую опеку надъ обществомъ, а на дѣлѣ никогда ему искренно не довѣрявшій. При разсмотрѣніи втораго проекта Государственный Совѣтъ счелъ нужнымъ обратить вниманіе на этотъ пробѣлъ и на неудобства исключительно бюрократическаго порядка составленія проекта. Указавъ на то важное значеніе для экономического развитія всего государства, которое будетъ имѣть хорошее законодательство по устройству городовъ, а равно и на тѣ вредныя послѣдствія, которыхъ надлежитъ опасаться отъ всякаго постановленія, недостаточно согласованного какъ съ дѣйствительными потребностями, такъ и съ условіями практическаго примѣненія. Совѣтъ продолжаетъ: „посему сколь не (ни) важна теоретическая

1) Материалы, II, 293.

разработка относящихся сюда вопросовъ, ее одну еще нельзя признать достаточною для полного обеспечения успеха". Сославшись затѣмъ на то, что несмотря на многократное обсуждение дѣла, участіе нѣсколькихъ губернаторовъ и одесского городского головы принесло «существенно полезныя указания», Государственный Совѣтъ призналъ, что столько же желательно было бы имѣть практическія замѣчанія и соображенія отъ большаго числа лицъ, непосредственно участвующихъ въ завѣданіи общественными дѣлами городовъ и наглядно знакомыхъ съ условіями городского управления и хозяйства при различныхъ степеняхъ населенности и вообще развитія городскихъ поселеній»¹⁾.

Въ исполненіе предложеннаго Совѣтомъ плана былъ составленъ комиссіею изъ представителей разныхъ вѣдомствъ подъ предсѣдательствомъ главноуправляющаго II отдѣленіемъ Е. И. В. канцеляріи кн. Урусова новый (четвертый) проектъ, который подвергся пересмотру при участіи приглашенныхъ 10 экспертовъ—городскихъ головъ и гласныхъ²⁾. Коммисія имѣла въ полномъ составѣ 14 засѣданій съ 14-го февраля по 19-е марта 1870 г. и послѣ тщательнаго обсужденія³⁾ предмета, при дѣятельномъ содѣйствіи экспертовъ выработала окончательный (пятый) проектъ, который и былъ внесенъ министромъ внутреннихъ дѣлъ Тимашевымъ 31-го марта 1870 г. въ Государственный Совѣтъ.

Въ виду того, что въ теченіе семилѣтней обработки проекта и въ особенности при послѣдней стадіи ея вопросы были обсужденены подробно и съ возможною при данныхъ условіяхъ полною, обсужденіе проекта, къ коему были приглашены и столичные городскіе головы Погребовъ и кн. Черкасскій, заняло въ Государственномъ Совѣтѣ всего два засѣданія (15-го и 16-го апрѣля 1870 г.). При обсужденіи соединенные департаменты вмѣсто проектированнаго „Городскаго Положенія“ новый законъ въ память Екатерининской грамоты назвали

1) Материалы, III, 3.

2) Экспертами были приглашены: городскіе головы: 1) с.-петербургскій—ст. сов. Погребовъ; 2) московскій—д. с. с. кн. Черкасскій; 3) одесскій—д. с. с. Новосельскій; 4) харьковскій—пот. поч. гражд. Шатуновъ; 5) днѣбровскій—отст. ген.-майоръ Гагельстромъ; 6) елецкій—пот. поч. гражд. Руслановъ; 7) череповецкій—пот. поч. гр. Милютинъ; 8) вознесенскій-посадскій—ман. совѣт. Гарелинъ, и гласные: Петербурга—тов. пред. окружнаго суда Лихачевъ, гор. Москвы—д. с. с. Шумахеръ. Материалы, III, 201.

3) Журн. комм. Матер., III, 201—297.

«Городовымъ Положеніемъ». Они же измѣнили къ лучшему наименование городскихъ учрежденій, принявъ вмѣсто: городского общественного собрания и городской Думы болѣе соотвѣтственныя названія для исполнительного органа—городская Управа (какъ въ первомъ проектѣ), а для совѣшательнаго—городская Дума.

Любопытно, что сама 1 ст. Город. Положенія, формулирующая сущность городской реформы и постановляющая: «понече и распоряженіе по городскому хозяйству и благоустройству предоставляемъ городскому общественному управлению, а надзоръ за законнымъ сего исполненіемъ губернатору на точномъ основаніи правилъ настоящаго Положенія», была впервые внесена департаментами Государственного Совѣта¹⁾.

Въ общемъ собраніи Совѣта проектъ былъ разсмотрѣнъ въ одно засѣданіе, 11-го мая 1870 г., и 16-го іюня 1870 г. Городовое Положеніе было утверждено Александромъ II въ г. Веймарѣ.

IV.

Задачи, поставленные въ эпоху великихъ реформъ городской реформѣ, далеко не всѣ были разрѣшены удовлетворительно Городовымъ Положеніемъ 1870 г. Но нѣкоторые принципіальные вопросы городского самоуправленія, затронутые при этой реформѣ и такъ или иначе ею разрѣшенные, имѣютъ и понынѣ живой практическій интересъ, а потому не лишнѣе напомнить о томъ, какъ стояли эти вопросы предъ изданіемъ помянутаго законаоположенія.

Прежде всего выступалъ вопросъ о юридическихъ качествахъ «обывателя», какъ носителя избирательного права. Замѣчательно, что либеральное Городовое Положеніе 1870 г. въ этомъ отношеніи оказалось позади Екатерининской Грамоты 1785 г. Эта послѣдняя рядомъ съ домовладѣльцами, купцами и ремесленниками право городского обывателя предоставляла представителямъ такъ называемыхъ либеральныхъ профессій, именитымъ гражданамъ, какъ то: лицамъ съ университетскими аттестатами, художникамъ трехъ художествъ, т. е. архитекторамъ, живописцамъ, скульпторамъ, и «музыко-сочинителямъ»

¹⁾ Матер. III, 487.

Внослѣдствіи, когда при Павлѣ Екатерининская реформа подверглась разгрому и общая Дума на дѣлѣ почти перестала существовать даже въ столицахъ, все городское управление перешло къ шестигласной, скорѣе безгласной Думѣ, состоявшей изъ купцовъ и бывшей въ полномъ подчиненіи у мѣстнаго начальства, точноѣ, его канцеляріи.

Какъ только общество получило возможность заявлять о своихъ нуждахъ, оно не преминуло указать на ненормальность такого положенія. Московскій (Тучковскій) комитетъ рѣшительно высказался въ своемъ проектѣ въ пользу допущенія образовательного ценза и указывалъ на «важность научнаго образованія во всѣхъ отрасляхъ администраціи и на благотворное его вліяніе на общественное мнѣніе»¹⁾, но министръ И. А. Валуевъ даже и не удостоилъ вниманія это заявленіе. Когда министерство стало собирать отзывы отъ мѣстныхъ жителей, то хотя въ разосланной программѣ существовавшія въ Петербургѣ избирательная система считалась какъ бы предрѣщенною, тѣмъ не менѣе во многихъ мѣстахъ были поданы голоса за представление въ томъ или другомъ видѣ избирательнаго права умственообразовательному цензу при уменьшенномъ имущественномъ цензѣ или и вовсе безъ него. Такъ, мстиславская комиссія полагала уменьшить наполовину размѣръ стоимости ценза для лицъ, окончившихъ курсъ въ какихъ-либо среднихъ учебныхъ заведеніяхъ. «Тогда духовные и учителя,—писала комиссія,—сдѣлаются членами городского общества и примутъ участіе въ выборахъ, изъ коихъ они нынѣ исключены, несмотря на существенную приносимую ими пользу»²⁾.

Другія комиссіи шли еще дальше. Архангельская комиссія, сверхъ лицъ, владѣющихъ недвижимою собственностью и приписанныхъ къ городу, полагала предоставить гражданамъ города право принимать въ свою среду лицъ, оказавшихъ особенные услуги обществу наукой, искусствомъ, ремесломъ и проч.; Таганрогская комиссія находила справедливымъ предоставить Думѣ лицъ, обратившихъ на себя вниманіе города своими личными заслугами, пожертвовавшими ца общую пользу и тому подобными подвигами, причислять къ почетнымъ членамъ городского общества, съ присвоеніемъ имъ права засѣдать въ общей Думѣ и быть избираемыми въ общественные должности. Комиссіи въ гор. Верѣ (Московской) и Козельскѣ (Калужской губ.) причисляли къ составу городского общества лицъ, сдѣлавшихъ но-

1) Общ. хоз. Москвы I. 61. 62.

2) Материалы I. 47.

жертвованія въ пользу города или городскихъ богоугодныхъ заведеній не менѣе 3,000 р. Тверская комиссія полагала считать членами городского общества, во вниманіе къ пользѣ, какую они могутъ принести своимъ образованіемъ и опытностю, лицъ, окончившихъ курсъ въ среднихъ и высшихъ учебныхъ заведеніяхъ, если они постоянно живутъ въ городѣ не менѣе двухъ лѣтъ. Черниговская же комиссія безусловно причисляетъ къ членамъ городского общества всѣхъ лицъ, окончившихъ курсъ въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ и изъявившихъ желаніе записаться въ обывательскую книгу. А комиссії въ гор.: Воронежѣ, Землянскѣ, Иллінедѣвпцѣ и Новохоперскѣ признаютъ членами городского общества лицъ получающихъ жалованья не менѣе 300 руб. Наконецъ, комиссіи Александровской (Владимірской) и Каргопольской (Олонецкой губ.) желали предоставить безусловному усмотрѣнію городского общества принимать въ свою среду лицъ, признаваемыхъ ими того заслуживающими¹⁾.

Министерство съ своей стороны, исходя изъ того соображенія, что въ общественномъ управлениі съ правомъ голоса могутъ участвовать только жители, уплачивающіе въ пользу города какія-либо «повинности» (подъ чѣмъ разумѣлись прямые налоги), не признало возможнымъ въ первомъ проектѣ распространить избирательное право на основаніи образовательного ценза²⁾. Но косвенно проектъ допускалъ къ общественному управлению интеллигенцію, но только въ тѣхъ мѣстностяхъ, где уже существовалъ квартирный налогъ³⁾. Впослѣдствіи при дальнѣйшей разработкѣ проекта вопросъ о квартирномъ налогѣ былъ поставленъ прямо при составленіи новаго проекта при министрѣ Тимашевѣ.

Поставилъ его, при разсмотрѣніи проекта въ совѣтѣ министра, членъ совѣта извѣстный статистикъ И. П. Семеновъ, признавая участіе квартиронтовъ въ городскомъ управлениі и полезнымъ, и справедливымъ. Г. Семеновъ указывалъ, что составъ городского общества опредѣленъ недостаточно полно и что, по его мнѣнію, было бы справедливо и полезно присоединить къ составу городскихъ обществъ тѣхъ изъ наиболѣе значительныхъ нанимателей квартиръ, которые при высокомъ квартирномъ цензѣ, имѣютъ постоянное пребываніе въ городѣ.

¹⁾ Тамъ же, 38.

²⁾ Мат. тамъ же, 204.

³⁾ Материалы I, 361. Проектъ 7, I, 304.

Въ подкѣплѣніе своего взгляда онъ приводилъ слѣдующіе доводы: «принявъ въ основаніе опредѣленія состава городскаго общества владѣніе въ городѣ недвижимыми имуществами, проектъ Положенія не ограничиваетъ его, однако же, только этими лицами, а присоединяетъ къ нимъ еще такихъ жителей, которые, будучи представителями движимыхъ капиталовъ, несутъ установленныя повинности съ производимыхъ или торговъ и промысловъ, ибо эти лица не могутъ не быть также заинтересованными какъ въ городскомъ благоустройствѣ, такъ и въ употребленіи денежныхъ средствъ города. Но если сіи лица заинтересованы въ городскихъ дѣлахъ и привлекаются къ участію въ оныхъ, то не менѣе того заинтересованы, на томъ же самомъ основаніи, и наниматели квартиръ, для которыхъ одинаково важно поддержаніе и разнитіе городскаго благоустройства во всѣхъ отношеніяхъ, и которые въ дѣйствительности несутъ, косвеннымъ образомъ, всѣ тѣ повинности, какія существуютъ въ данной мѣстности въ пользу городской кассы съ мѣстныхъ жителей. Наниматели значительнѣйшихъ квартиръ несутъ сихъ повинностей даже больше, чѣмъ владельцы недвижимыхъ имуществъ низкой цѣнности, напримѣръ, наниматели квартиры въ 500 р. уплатить повинностей въ пользу города несравненно болѣе, чѣмъ владѣлецъ дома въ какой-либо отдаленной части города, стоимостью не свыше 100 р. Въ губернскихъ же и уѣздныхъ городахъ найдется много такихъ домовладѣльцевъ, имущества коихъ имѣютъ ничтожную цѣнность и изъ коихъ нѣкоторые, по бѣдности, освобождены совсѣмъ отъ налоговъ съ собственности; между тѣмъ лица эти потому только, что они домовладѣльцы, вводятся въ составъ городскаго Общества, а наниматели значительныхъ квартиръ исключаются изъ него, не смотря на то, что между ними есть люди весьма состоятельные и даже капиталисты. Такое положеніе квартирантовъ едва ли было бы справедливо. Съ другой стороны, нельзя не обратить вниманія на то, что лица, отличающіяся достаткомъ, хотя бы они и не владѣли недвижимою собственностью, по своему развитію стоять гораздо выше недостаточныхъ домовладѣльцевъ, составляющихъ, между тѣмъ, большинство въ провинциальнъхъ городахъ. Такимъ образомъ, въ сихъ городахъ вліяніе на общественно-хозяйственный дѣла города могло бы перейти къ означеному недостаточному большинству, въ ущербъ образованымъ классамъ городскаго населенія, и вслѣдствіе сего вновь проектируемое городское управлениѳ могло бы, въ извѣстныхъ случаяхъ, получить то же двустороннее направленіе, какое имѣть оно нынѣ, при преобладаю-

щемъ вліянии мъщанства. Вообще уѣздные и отчасти губернскіе города, не имѣя въ составѣ своего населенія достаточнаго, сравни-
тельно съ общимъ его числомъ количества образованныхъ людей домо-
владѣльческаго разряда, особенно нуждаются въ оживленіи обществен-
ной ихъ дѣятельности образованнѣмъ элементомъ. Посему, неразви-
тость большинства нашихъ городовъ должна служить главнымъ и
весьма сильнымъ побужденіемъ къ привлечению въ составѣ общества,
въ видахъ усиленія интеллигенціи онаго, болѣе значительныхъ нани-
мателей квартиръ, которые притомъ представляютъ изъ себя элементы,
не менѣе консервативный, чѣмъ домовладѣльцы¹⁾.

Противъ мнѣнія г. Семенова возражали иѣкоторые губернаторы, всуе ссылаясь на то, будто оно несогласно съ кореннымъ законо-
дательствомъ Екатерины. Приводилось губернаторами еще слѣдующее
стрданое соображеніе, особенно не понятное въ устахъ чиновниковъ:
«не говоря уже о чиновникахъ, для большинства которыхъ чужды (sic)
интересы городскаго управления, между нанимателями значительныхъ
квартиръ встрѣчаются разнаго рода дилетанты (!) и игроки (!!),
интересы коихъ еще менѣе представляютъ оснований отождествлять
съ интересами города; что касается каниталистовъ, если бы для
нихъ близки были интересы города, то они сдѣлялись бы (sic) домо-
владѣльцами»²⁾. Согласно предложенію А. Д. Шумахера рѣшено
было предоставить самимъ городамъ ходатайствовать о предоставлении
квартирантамъ избирательнаго права.

Вопросъ объ образовательномъ цензѣ еще разъ былъ разсмотрѣнъ
въ присутствіи экспертовъ и свелся къ вопросу о квартирномъ на-
логѣ. При рѣшеніи его голоса экспертовъ раздѣлились. Московскій
городской голова кн. Черкасскій и гласный петербургской общей
Думы В. И. Лихачевъ объяснили, что по ихъ мнѣнію установление
квартирнаго налога представляется мѣрою необходимой и вполнѣ
справедливою въ смыслѣ экономическомъ, т. е. съ точки зрѣнія
увеличенія денежныхъ средствъ городовъ, кроме того, эта мѣра была
бы особенно важна въ тѣхъ видахъ, чтобы привлечь къ составу го-
родскаго Общества и къ участью въ общественныхъ дѣлахъ возможно
большее количество образованныхъ людей, недостатокъ въ которыхъ
вредно вліялъ доселѣ на складъ городскаго управления. Установление
квартирнаго налога привлекло бы къ общественному управлению про-

1) Материалы II, 299—300.

2) Материалы, II, 322.

выхъ судей, адвокатовъ, докторовъ, и т. п. лицъ, и они принесли бы значительно больше пользы, чѣмъ торговцы и мелкие промышленники, допускаемые проектомъ къ означеному участію. Уровень городского, общественного устройства можетъ быть поднятъ подъ тѣмъ и едвали не единственнымъ, въ малыхъ городахъ, условiemъ, чтобы допущенъ былъ налогъ на квартиры и обстоятельствомъ спимъ, быть можетъ, *условливается весь успехъ примѣненія нового Городового Положенія* ¹⁾.

Привинціальные городскіе головы (Милютинъ, Русановъ и Шатуновъ) отвергали квартирный налогъ въ виду технической трудности взиманія его и ничтожности его размѣровъ. Московскій гласный Д. Д. Шумахеръ, признавая пользу квартирнаго налога, полагалъ представить на усмотрѣніе городовъ введеніе его, съ чѣмъ согласилось и большинство комиссіи. Государственный Совѣтъ со своей стороны также согласился съ этимъ мнѣніемъ, добавивъ, чтобы министерство, по установленіи городами этого налога, въ виду его справедливости и для привлечения къ участію возможно большаго числа людей образованныхъ и достаточныхъ, внесло въ законодательномъ порядке общій проектъ квартирнаго налога ²⁾.

Ожиданіямъ этимъ не суждено было осуществиться. Государство само успѣло внести квартирный налогъ, а городскія Думы, благодаря преобладанію въ нихъ купеческаго элемента (Городовое Положеніе 1892 г., какъ известно, въ этомъ направленіи пошло еще дальше), и не думали о расширѣніи избирательного права въ пользу образованныхъ классовъ. Въ Москвѣ такой проектъ былъ отвергнутъ въ 1878 г. ³⁾ и благодаря Городовому Положенію создалось такое положеніе, что заслуженный профессоръ, видный ученый или медикъ долженъ быть фиктивно выправить за два года приказчикъ свидѣтельство или купить какую-нибудь развалину на окраинѣ города, чтобы получить право участія въ городскихъ выборахъ.

¹⁾ Материалы, III, 295, 300.

²⁾ Материалы, Ш, 477.

³⁾ Общ. хоз. Москвы I, 1, 98, 56. Тамъ же, 92.

V.

Одинъ изъ крупныхъ недостатковъ Городового Положенія 1870 г.— это столь вредное и съ теоретической, и съ практической точекъ зрењія соединеніе въ лицѣ городского головы предсѣдательства въ городской Думѣ и въ городской Управѣ. Исторія этого неудачнаго постановленія, которому вовсе не причастно министерство внутреннихъ Дѣлъ, такова. Еще мѣстныя комиссіи указывали на неудобство соединенія предсѣдательства въ одномъ лицѣ для двухъ собраній, изъ коихъ одно контролируетъ другое. Этого же было и въ дореформенное время, такъ какъ общихъ думъ нигдѣ въ дѣйствительности въ провинціи не существовало ¹⁾). Хотя такое соединеніе и существовало въ Петербургѣ, по Положенію 1846 г., но отношенія общей Думы къ распорядительной, въ которой и сосредоточивалась въ дѣйствительности та небольшая власть, которую оставляла администрація городскому Обществу, были такъ ненормальны ²⁾), что никому не могла прийти въ голову мысль о перенесеніи этой аномалии въ преобразованныя учрежденія.

Въ первомъ же проектѣ, составленномъ А. Д. Шумахеромъ, при Валуевѣ, прямо устанавливалось избрание Думою особаго предсѣдателя (§ 12) и въ подкрайненіе этого постановленія приводились соображенія, высказанныя нѣкоторыми мѣстными комиссіями относительно необходимости, чтобы Дума общая и распорядительная имѣли не одного, но особаго въ каждой изъ нихъ предсѣдателя. «Дѣйствительно, говорится въ запискѣ А. Д. Шумахера, если Дума общая должна быть учрежденіемъ, постановляющимъ опредѣленія и контролирующими, а Дума распорядительная — учрежденіемъ исполнительнымъ, то для того, чтобы оба эти учрежденія вполнѣ соотвѣтствовали своему назначению, необходимо въ самой организаціи ихъ устранитъ все то, что могло бы противорѣчить ихъ назначенію. Предсѣдательство городского головы въ обоихъ учрежденіяхъ имѣть то существенное неудобство, что это можетъ стѣснять свободу общей Думы въ повѣркѣ дѣйствій исполнительной власти общественнаго управлениј»

¹⁾ Материалы, I, 212.

²⁾ Распорядительная Дума, будучи подчиненною общей, могла простиавливать ея постановленія и протестовать предъ администрациєю.

которая преимущественно, а во многихъ мѣстностяхъ (гдѣ не будутъ учреждены распорядительныя Думы) исключительно—будетъ находиться въ рукахъ городского головы; а съ другой стороны этотъ порядокъ можетъ ставить самого городского голову въ ложное положеніе, въ тѣхъ случаяхъ, когда мнѣнія обѣихъ Думъ не будутъ между собою согласоваться, напр., когда распорядительная Дума найдеть приговоръ общей Думы (при составленіи коего предсѣдательствовалъ голова) несогласнымъ съ законами. Подобное сему неудобство имѣлось въ виду и при изданіи Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, ибо Положеніемъ этимъ опредѣлено, чтобы уѣздныя и губернскія управы имѣли особыхъ отъ земскихъ собраний предсѣдателей (ст. 43, 46, 53, 56). Поэтому съ возложеніемъ на городского голову обязанностей по исполнительной части общественнаго управлѣнія, будетъ ли онъ исполнять эти обязанности, какъ предсѣдатель распорядительной Думы или какъ отдельное должностное лицо, правильнѣе было бы установить, чтобы предсѣдательство въ общей Думѣ возложено было на особое лицо, избираемое самою Думою изъ своей среды, а городской голова пользовался лишь правами ея члена¹⁾.

Эти соображенія были такъ практичны и логичны, что съ ними вполнѣ согласилось и II отдѣленіе Е. И. В. канцеляріш, а также составители втораго проекта при Тимашевѣ. Впервые неудачная мысль о соединеніи обоихъ предсѣдательствъ была настойчиво высказана экспертами. Большинство изъ нихъ (петербургскій голова Цогребовъ, московскій—кн. Черкасскій, а также харьковскій, елецкій, вознесенскій и петербургскій гласный Лихачевъ) стояли за соединеніе въ лицѣ головы предсѣдательства въ Думѣ и Управѣ и между прочимъ указывали на практику столичныхъ Думъ и на неудобство имѣть для (?) власти, на положеніе головы, какъ главнаго (?) распорядителя городскаго хозяйства, неизбѣжность столкновеній (?) между предсѣдателями и пр. Кн. Черкасскій еще указывалъ на удобство для правительства такого соединенія въ случаяхъ столкновенія интересовъ администраціи съ городскими²⁾.

Противъ соединенія высказалось меньшинство и въ томъ числѣ директоръ хозяйственного департамента А. Д. Шумахеръ и московскій гласный Д. Д. Шумахеръ. А. Д. Шумахеръ, между прочимъ, говорилъ: «Хотя кн. Черкасскій (въ пользу соединенія) приводилъ то, что

¹⁾ Материалы, I, 225.

²⁾ Тамъ же, III, 252.

голова, соединяя въ своихъ рукахъ предсѣдательство въ городскомъ собраниі, легко могъ бы провести въ ономъ нѣкоторыя дѣла, со-отвѣтственно желаніямъ администраціи, но это самое указаніе въ то же время убѣждаетъ и въ томъ, что голова, въ другихъ дѣлахъ, исконько не интересующихъ администрацію, можетъ вліять на собраніе, на исходъ дѣла, согласно собственному его желанію и видамъ. Нельзя при этомъ упускать изъ виду, что каждому общественному дѣятелю, преданному своему дѣлу и сколько-нибудь энергичному, присуще желаніе провести задуманное имъ дѣло и для достиженія этой цѣли употребить свое вліяніе, где то окажется возможнымъ. Поэтому всякой городской голова, даже самый благонамѣренный, предсѣдательствуя въ городскомъ собраниі, едва ли могъ бы быть до такой степени безпрестаннымъ руководителемъ преній, чтобы совершенно отрѣшиться отъ своихъ воззрѣній и отказаться отъ естественнаго желанія провести ихъ въ собраніе. Вообще *её же и соединимъ* въ одномъ лицѣ *две роли*—главнаго защитника разматриваемаго представленія и безпристрастного руководителя преній, при обсужденії этого представленія¹⁾.

Министръ внутреннихъ дѣлъ Тимашевъ высказался также противъ соединенія и между прочимъ сослался на Земское Положеніе 1864 г., введенное раздѣленіе должностей предсѣдателей земскаго собранія и земской управы²⁾). Государственный Совѣтъ однако согласился съ мнѣніемъ большинства экспертовъ. Мотивы государственного совѣта приведены въ официальномъ изданіи Городового Положенія, выпущенномъ Хозяйственнымъ Департаментомъ, а потому приводить ихъ здѣсь не будемъ. Они повторяютъ тѣ же соображенія, которыя были высказаны экспертами. А. А. Головачевъ въ своемъ трудѣ «Десять лѣтъ реформъ» подробно разбираетъ эти мотивы. Доказавъ весьма убѣдительно всю несостоятельность этихъ мотивовъ, г. Головачевъ высказываетъ догадку, что основаніемъ для созданія господствующаго положенія городского головы, имѣющаго, кромѣ предсѣдательства въ Думѣ и Управѣ, блюсти и за законностью ихъ постановленій было «опасеніе, что представители города вслѣдствіе увлеченія могутъ вступить въ оппозицію и выйти изъ предѣловъ предоставленного имъ круга дѣйствій»³⁾ и желаніе имѣть для подобныхъ случаевъ прямое

1) Материалы, III, 259.

2) Тамъ же, III, 458.

3) Головачевъ—„Десять лѣтъ реформы“. 243.

отвѣтственное лицо. Догадка г. Головачева оказывается совершенно справедливою. Сличая выписки изъ журнала общаго собрания Государственного Совѣта, приведенные въ помянутомъ официальномъ изданіи подъ ст. 48 Городового Положенія, въ нихъ находимъ пропускъ, какъ разъ затрагивающей вопросъ именно съ этой точки зрунія. Вотъ что говорится въ этомъ пропущенномъ мѣстѣ журнала, повторяющемъ доводы эксперта кн. Черкасскаго.

«Совѣщаніе предсѣдателя Думы и Управы въ одномъ лицѣ представляется важнымъ и для самого правительства, въ интересахъ котораго необходимо, чтобы во главѣ городского управлія стояло лицо, значеніе коего давало бы ему способы въ время сдержать увлечения и надлежащимъ образомъ направить общество; такое значеніе головы есть лучшее ручательство противъ незаконныхъ постановленій какъ въ Думѣ, такъ и въ Управѣ. При раздѣлении же властей, правительство поставило бы себя въ необходимости имѣть дѣло съ двумя представителями городского общества, изъ которыхъ одинъ, сдѣлавшиесь почти правительственнымъ чиновникомъ, не имѣлъ бы, по извѣстнымъ вопросамъ, надлежащаго въ глазахъ общества вѣса, тогда какъ другой, побуждаясь, напротивъ, желаніемъ казаться вполнѣ независимымъ отъ всякаго влиянія административной власти, могъ бы нерѣдко преодолевать невполнѣ согласныя съ видами правительства цѣли» (Журн. общ. собр. Госуд. Совѣта 11-го мая 1870 г.¹).

Полицейскія опасенія, коими внущено было соединеніе должностей предсѣдателя Думы и Управы, какъ показалъ многолѣтній опытъ, не имѣли никакой реальной почвы, а между тѣмъ практическія неудобства этого постановленія, открывшія широкій просторъ для произвольныхъ дѣйствій и самодурства городскихъ головъ, одержимыхъ крайнимъ самомнѣшемъ и относившихся враждебно къ критикѣ со стороны гласныхъ дѣйствій ихъ, какъ предсѣдателей управы, принесли не мало вреда правильному развитію городского хозяйства на нача-лахъ самоуправленія. При нашихъ нравахъ, далеко не поощряющихъ стойкое отстаивание мнѣнія и далеко не благопріятствующихъ борьбѣ съ фактическими носителями власти на почвѣ законности, заранѣе предсказанныя А. Д. Шумахеромъ и др. неудобства такого нежелательного совѣщанія не только съ избыткомъ оправдались, но были и превзойдены, напр., во время пресловутаго «Алексѣевскаго режима» въ Москвѣ.

¹⁾ Материалы, III, 501.

Vl.

Едва ли не самое главное назначение нового общественного устройства было освобождение городского управления от угнетающей, все тормозящей опеки административной власти. Какъ только въ 1859 г. министерство запросило провинцію о ея пожеланіяхъ, то единодушно, хотя и безъ всякаго предварительного уговора, она отвѣчала: самостоятельности и освобожденія отъ парализующаго гнета губернатора, губернского правленія и мѣстнаго полпѣтскаго начальства.

Обозрѣвая содержаніе отвѣтовъ мѣстныхъ комиссій, министерство такъ резюмируетъ сущность дѣла. «Неудовлетворительность существующаго положенія городскихъ учрежденій и отношеній ихъ къ административнымъ властямъ комиссіи единогласно объясняютъ отсутствіемъ самостоятельности первыхъ во всѣхъ главиѣйшихъ дѣйствіяхъ по городскому хозяйству и благоустройству. Мысль эта приводится въ соображеніяхъ комиссій *всюду*, где представляется къ тому удобство и возможность». Затѣмъ составитель проекта приводить нѣсколько образчиковъ изъ отзывовъ комиссій. Тверская комиссія заявляла: «въ настоящее время Дума подчинена, кроме начальника губерніи, губернскому правленію, казенной палатѣ и строительной комиссіи. Это многосторонняя зависимость города отъ губернскихъ властей, замедляя успѣхъ всякаго продолжительного перепискою и безполезными формальностями, стѣсняетъ и Думу и городское общество въ исполненіи самыхъ иногда необходимыхъ предпріятій, тѣмъ болѣе, что губернское начальство, на разрѣшеніе котораго восходятъ какъ всевозможныя мелочи (такъ, напримѣръ, городская Дума должна просить разрѣшенія губернского правленія даже на продажу *навоза отъ пожарныхъ лошадей* (курс. подл.), стоимостью не болѣе 50 р., для чего назначаются торги), не всегда дѣйствуетъ сообразно потребностямъ города и, не зная хорошо его нуждъ, часто не утверждаетъ предположеній Думы и перемѣшиваетъ сборы; такъ, налогъ, существующій въ Твери для замощенія города, слить съ другими доходами и $19\frac{1}{2}$ % города остаются невымощенными¹⁾.

Бузулукская и Самарская комиссіи указываютъ: «Зависимость городского управления отъ губернского правленія и казенной палаты,

1) Материалы, I. 84, 85.

безъ дачи отчетности въ городское управление¹⁾, признается крайне неудобною, потому что оно, будучи стѣснено въ своихъ дѣйствияхъ, дѣлается какъ бы равнодушнымъ къ городскимъ интересамъ и заботится не столько о пользахъ его, сколько о томъ, чтобы все имѣло законное основаніе, т. е. разрѣшеніе губернского правлеія, а между тѣмъ общество, не зная назначенія городскихъ доходовъ и расходовъ, смотритъ на это дѣло, какъ на совершенно для него чуждое и остается ни мало въ немъ незainteresованнымъ». Далѣе комиссіи указываютъ на убыточность для города старой чиновничьей опеки; городскія оброчныя статьи, благодаря множеству формальностей, даютъ мало, постройки обходятся дорого, ремонты задерживаются и увеличиваются. Нижегородская комиссія оглашаетъ слѣдующій фактъ: «Въ продолженіе 28-ми лѣтъ сряду было передано на стѣны Кремля въ строительную комиссию до 24,000 р., но стѣны сіи, не смотря на ихъ непрерывный ремонтъ, не только не приведены въ исправность, но въ настоящее время требуютъ на свое улучшеніе уже не 857 р., а 2,600 руб. на томъ основаніи, что поврежденія по сѣверной сторонѣ и въ 11 башняхъ, по мнѣнію строительной комиссіи, *весьма увеличились*²⁾ (курс. подл.)²⁾

Даже въ столицахъ, где городскому обществу была предоставлена хоть небольшая доза самоуправленія, администрація *de facto* могла совершенно безнаказанно парализовать дѣятельность городскихъ распорядительныхъ Думъ, если почему-либо постановленія ихъ не нравились ей. Администраціи не нужно было вести никакой активной борьбы, а достаточно было ей просто не давать ходу³⁾ приговору Думы,

1) М. П. Щепкинъ указываетъ, что Московскій попечительный о тюрьмахъ комитетъ ежегодно получалъ отъ городской кассы суммы свыше дѣйствительной надобности и никогда ихъ не возвращалъ и не зачитывалъ ихъ, а образовывалъ запасный капиталъ (см. назв. соч. Щепкина, ч. I, 45).

2) Материалы I, 86.— Нашлись даже такие зоны преобразовательной эпохи, которые утверждаютъ что именно это время существованія „безглазыхъ“ Думъ, кои служили ширмами для своеевольного хозяйственія губернаторской канцеляріи, было временемъ наибольшаго процвѣтанія нашихъ муниципалитетовъ, когда „города жили спокойною дѣловою жизнью и не представляли зрелица борьбы партій“. (Современная Россія, 189). Такъ рисуетъ поборники реакціонной сословности Пазухинъ порядки, о которыхъ официальные ревизоры писали, что „представители общества нерѣдко думаютъ только о томъ, какъ поживиться на счетъ общества, пользуясь покровительствомъ мѣстныхъ властей“. (Общ. хоз. Москвы I, I, 61).

3) Общест. хоз. Москвы. Тамъ же, 94.

и Думъ не оставалось никакихъ средствъ добиться исполненія своего приговора, развѣ только «поклониться» чинамъ губернаторской канцеляріи.

Просвѣщенный руководитель городской реформы А. Д. Шумахеръ,¹⁾ человѣкъ образованный, основательно знакомый съ городскимъ хозяйствомъ въ Россіи и въ Европѣ, хорошо сознавалъ необходимость самостоятельности муниципалитетовъ. Въ составленной имъ, при дѣятельномъ содѣйствіи вице-дпр. Л. Н. Второва, первой же запискѣ читаемъ: «Установленіе правильныхъ отношеній городского общественнаго управления къ административнымъ властямъ составляетъ весьма важное условіе для того, чтобы преобразованіе сего управления имѣло надлежащий успѣхъ. Нельзя отрицать, что независимо отъ строгой опеки со стороны правительства, которой нынѣ подчинено оно, особенно по дѣламъ хозяйственнымъ, неопределенность упомянутыхъ отношеній, дающая поводъ къ разнаго рода недоразумѣніямъ и пререканіямъ, служить отчасти *причиной* того *равнодушия* къ общественнымъ дѣламъ, въ которомъ обыкновенно упрекаютъ городскія общества. Въ новомъ проектѣ Пол. о город. хоз. точнѣе опредѣлены отношенія административныхъ властей къ общественному управлению, причемъ предположено управлению сему (согласно Высочайшимъ повелѣніямъ 25-го марта и 13-го октября 1859 г.) предоставить большую *самостоятельность* и *большее довѣріе*... Такъ какъ,— продолжаетъ записка,— административная губернская власть, по существу своихъ обязанностей, есть блюстительница государственныхъ пользъ и повсемѣстного точнаго исполненія законовъ (писалось до судебной реформы), то она должна наблюдать, чтобы управление это не выходило изъ круга предоставленныхъ ему дѣйствій и не допускало нарушеній закона. Но для огражденія общественныхъ учрежденій отъ неправильныхъ дѣйствій администраціи, необходимо точнѣе опредѣлить самый порядокъ наблюденія²⁾. Далѣе упоминается, что съ этой цѣлью губернатору предоставляется въ извѣстный срокъ, въ случаѣ несогласія своего съ общественнымъ управлениемъ переносить возникшее пререканіе на разсмотрѣніе сената.

Соответственно этимъ соображеніямъ было проектировано, что губернаторъ (по губернскому правленію) можетъ опротестовать при

¹⁾ До конца дней своихъ († 1-го января 1898) А. Д. Шумахеръ остался признанъ преобразовательной эпохи и въ званіи старшаго сенатора 1 департамента Сената всегда стойко отстаивалъ гарантированныя закономъ права мѣстнаго самоуправления.

²⁾ Материалы I, 29.

говоры городской Думы, если находить ихъ неправильными, а затѣмъ, въ случаѣ несогласія Думы съ протестомъ, перенести дѣло въ двухъ-недѣльный срокъ въ Сенатъ. Второе отдѣленіе Е. И. В. канцеляріи съ своей стороны полагало болѣе удобнымъ, примѣнительно къ ст. 1320 Уст. гр. суд., учредить особое смѣшанное губернское присутствіе, въ составѣ котораго внести: предсѣдателя окружнаго суда, предсѣдателя земской управы и казенной палаты, городскаго голову¹⁾. При обсужденіи вопроса въ большої комиссіи, при участіи экспертовъ, большинство комиссій высказалось за учрежденіе такого присутствія, но меньшинство считало введеніе его неудобнымъ, такъ какъ оно можетъ лишить самостоятельности городскую Думу²⁾. Другие эксперты (кн. Черкасскій и В. И. Лихачевъ) стояли за учрежденіе губернского присутствія и полагали, что коллегіальное обсужденіе дѣла не только не умалило бы, но усилило самостоятельность общественнаго управлениія.

Гласный Лихачевъ при этомъ предложилъ, чтобы губернатору предоставлено было право протesta только въ случаѣ, когда дѣйствія «общественного управлениія противны законамъ», но «не общимъ пользамъ государственнымъ», какъ значилось въ проектѣ (и какъ установлено Положеніемъ 1892 г.). Ссылаясь на то, что это выраженіе неопределенно и въ извѣстныхъ случаяхъ можетъ быть предметомъ слишкомъ широкаго толкованія, въ ущербъ самостоятельности общественнаго управлениія, Лихачевъ предлагалъ исключить это выраженіе изъ проекта, и большинство комиссій согласилось на это³⁾.

А. Д. Шумахеръ считалъ вреднымъ предоставление губернскому мѣсту права толкованія закона. Соображенія опытнаго государствен-наго дѣятеля имѣютъ серьезное значеніе, особенно нынѣ, въ виду существованія съ 1889 г. губернскихъ присутствій, постановляющихъ окончательныи рѣшенія по дѣламъ, надсуднымъ земскимъ начальникамъ. «Пререканія о смыслѣ закона не могли быть предоставлены разрѣшенію мѣстнаго присутствія, писалъ А. Д., ибо въ такомъ случаѣ въ каждой губерніи открывалось бы особое учрежденіе съ компетенціею въ толкованіи закона, компетенціею, принадлежащею, по основнымъ законамъ, одному Правительствующему Сенату, что независимо отъ противорѣчія коренныхъ началамъ государственного

¹⁾ Материалы, I, 484.

²⁾ Тамъ же, III, 391.

³⁾ Материалы, III, 205.

устройства имѣло бы послѣдствіемъ то, что одинъ и тотъ же *общій* (курс. подл.) для всѣхъ (а не мѣстный) законъ былъ бы толкуемъ и примѣняемъ различно въ различныхъ губерніяхъ. Такое разнообразіе въ разрѣшеніи вопросовъ о смыслѣ закона едва ли можетъ быть терпимо въ государствѣ, имѣющимъ *единую* (к. п.) законодательную власть, которая не можетъ допускать, чтобы общій для разныхъ мѣстностей законъ былъ всюду понимаемъ и примѣняемъ не въ одинаковомъ смыслѣ¹⁾».

Эти явные опасности устраниены тѣмъ, что установлено было право обжалованія рѣшений присутствія Думою и частными лицами въ Сенатъ (§ 144 проекта). Но замѣчательно, что А. Д. Шумахеръ въ почетныхъ заботахъ о большей самостоятельности самоуправленія до послѣдней минуты боролся противъ губернскаго присутствія, п въ представленіи, при коемъ министръ внутреннихъ дѣлъ Тимашевъ вносилъ проектъ въ государственный совѣтъ, между прочимъ, говорилось: «Предоставленіе присутствію не только утверждать или отмѣнять опредѣленія городскаго собранія (Думы), но и права постановлять взамѣнъ оныхъ свои рѣшешія, подлежащія исполненію со стороны городскаго управлениія, должно бы подорвать ту *самостоятельность*, которая предоставлена въ дѣлахъ городскаго хозяйства и устройства городскому управлению другими статьями проекта и въ этомъ отношеніи Городское Положеніе существенно отступало бы отъ Полож. о земск. учрежд., которое несравненно болѣе ограждаетъ земство отъ вмѣшательства въ дѣла онаго губернской власти, чѣмъ были бы ограждены города при предоставлении губернскому присутствію рѣшать городскія дѣла по существу²⁾».

Государственный Совѣтъ высказался за учрежденіе губернскаго присутствія. Указавъ на то, что губернское присутствіе предназначается для обсужденія не *хозяйственныхъ* дѣлъ города, а лишь постановленій Думы съ точки зреінія законности, Совѣтъ считалъ неопаснымъ для самостоятельности городовъ введеніе присутствій въ виду того, что окончательнымъ судьею въ этого рода дѣлахъ будетъ по прежнему Сенатъ. Даѣе, присоединившись къ соображеніямъ экспертовъ, Совѣтъ высказалъ: «Одно изъ главныхъ возраженій противъ предполагаемаго нового присутствія заключается въ томъ, что съ передачею на его разсмотрѣніе найденныхъ губернаторомъ неправильнымъ по-

1) Материалы, III, 337.

2) Материалы, III, 460.

становленій городскаго собрашя уничтожится *всюми* признаваемая необходимою самостоятельность городскаго общественнаго управлениія. Съ миѣніемъ этимъ трудно согласиться, ибо окончательнымъ судьею въ дѣлахъ сего рода по прежнему будетъ Правительствующій Сенатъ. Сверхъ того, опасаться уменьшения самостоятельности городовъ вслѣдствіе учрежденія присутствія нѣть основанія еще и потому, что присутствіе это будетъ обсуждать тѣ же самые вопросы, которые безъ него разсматривалъ бы одинъ губернаторъ; слѣдовательно, предѣлы губернскаго надзора въ обоихъ случаяхъ будуть одинаковы и притомъ въ обоихъ случаяхъ въ качествѣ лишь *первой* пистанціи и съ правомъ для каждого переносить дѣло въ сенатъ. Вопросъ, посему, заключается только въ томъ, какая опека, въ этихъ условіяхъ, могла бы быть опасна для самостоятельности общественнаго управлениія — *единоличная* или *коллегіальная*. Поставивъ и подчеркнувъ этотъ вопросъ, Государственный Совѣтъ счелъ излишнимъ отвѣтить на него и продолжалъ: «Къ тому же, если не будетъ учреждено присутствіе, то губернатору дается право *простанавливать*, до воспослѣдованія рѣшенія сената, исполненіе постановленій городскаго собранія, а такая простояновка во многихъ случаяхъ будетъ равносильна отмѣнѣ ихъ и, какъ доказалъ опытъ земскихъ учрежденій (напр., по протестамъ губернаторовъ противъ смѣтъ), поведеть къ чрезвычайнымъ затрудненіямъ. Независимо отъ сего нельзя не остановиться на единоличныхъ почти отзывахъ городскихъ головъ и гласныхъ, заявившихъ, что предположенное присутствіе, какъ составленное изъ лицъ беспристрастныхъ и болѣе или менѣе отъ губернатора независящихъ, признается ими за учрежденіе, охраняющее интересы городовъ и весьма важное въ томъ отношеніи, что вопросы разрѣшались бы Сенатомъ не по личнымъ объясненіямъ одного губернатора, какъ было доселѣ, а и по отголоску общественнаго миѣнія, выраженіемъ коего могли бы служить рѣшенія присутствія въ связи съ постановленіями городскихъ собраній¹⁾.

Практика вполнѣ подтвердила правильность взгляда Совѣта: учрежденіе губернскаго присутствія считается такимъ компетентнымъ судью, какъ М. П. Щепкинъ, за одно изъ лучшихъ нововведеній Гор. Положенія 1870 г. Учрежденіе такого присутствія на чисто коллегіальныхъ началахъ можетъ,— писалъ г. Щепкинъ,— не только послужить оплотомъ противъ единоличныхъ рѣшеній губернаторовъ, но и пріучить

¹⁾ Матер. III, 484—485.

даже ихъ самихъ къ большей подчиненности голосу коллегии, вотъ почему въ этомъ новомъ учреждении нельзя не видѣть гарантіи для общественной самостоятельности¹⁾.

VII.

Въ числѣ типичѣйшихъ чертъ дoreформеннаго быта была крайняя неопределленность власти начальства, олицетворяемой главнымъ образомъ въ видѣ ближайшаго полицейскаго чина. Если такое цѣнное благо, какъ личная свобода, не было ограждено положительнымъ закономъ отъ произвола полиціи до изданія Судебныхъ Уставовъ, то нечего было и думать объ огражденіи обывателей отъ неосновательныхъ требованій полиціи, которая, располагая судебною и исполнительною властью *de jure*, благодаря неопределленности закона захватывая *de facto* еще и законодательную, налагала на населеніе такія денежныя и натуральные повинности, которыхъ не имѣли оправданія въ законѣ. «Къ обязанностямъ полиціи,—писалъ одинъ изъ членовъ воронежской комиссіи—между прочимъ, относится наблюденіе за чистотою и порядкомъ, за постройками и мещанствомъ улицъ, за баржевыми извозчиками и трактирными заведеніями, за свѣжестью припасовъ и здоровьемъ скота и пр. Всѣ эти функции такого рода, что составляютъ прямую обязанность города. Если онѣ до сихъ поръ возлагались на управлениѳ, совершенно чуждое общественному элементу, то конечно потому, что на города смотрѣли до настоящаго времени какъ на *малолѣтка*, неспособныхъ къ самоуправлению и къ самосохраненію и требующихъ за собою ухода нянки. Эту послѣднюю должностъ и занимаетъ у насъ до сего времени городская полиція. Какія же изъ этого проис текаютъ послѣдствія. Постоянныя недоразумѣнія и столкновенія между Думою и полиціею, непріязнь, если только не вражда между послѣднею и городскимъ населеніемъ. Изъ чего и выходитъ, что полиція, къ числу обязанностей которой относится соблюденіе тишины и порядка въ обществѣ, нерѣдко ~~сам~~ житъ поводомъ къ *нарушенію* оныхъ. Иначе и быть не можетъ».

¹⁾ См. назв. соч. 120.

чиновникъ городской полиції, опредѣляемый правительствомъ безъ вѣдома и согласія общества и не подлежащий контролю общественнаго мінія, не сочувствуетъ пользамъ этого общества и безъ опасенія имѣть возможность дѣйствовать иногда по своему произволу, привыкаясь на всякий случай вою высшаго начальства. Чтобы дѣйствительно вызвать городъ къ самостоятельности и самоуправлению, нужно положить *прочный фундаментъ* этому прекрасному зданію, именно охраненіемъ личности отъ произвола городскихъ администраторовъ и тѣмъ вызывая его въ собственныхъ глазахъ, внушить ему понятія права и долга, изъ которыхъ рождается убѣжденіе, что каждый членъ общества долженъ ставить интересъ общественный если не выше, то по крайней мѣре паравнѣ съ своимъ личнымъ интересомъ. Достигнуть такихъ результатовъ, и то не въ близкой будущности, возможно лишь съ подчиненіемъ городской полиції или городскому управлению или Думѣ; иначе конь, охраняющій личность отъ произвола, какъ бы онъ ни былъ писанъ, до тѣхъ поръ не будетъ имѣть у насъ силы, пока наблюденіе за исполненіемъ его не будетъ предоставлено тому самому обществу, для охраненія правъ и благосостоянія котораго самая полиція учреждается»¹⁾.

Въ какомъ видѣ находилось благоустройство городовъ въ дореформенное время и каковъ былъ нравственный уровень полиції, слышимъ хорошо известно, чтобы нужно было обѣ этомъ распространяться; здѣсь только имѣемъ въ виду отмѣтить полную беспомощность городскихъ Думъ для огражденія обывателей отъ незаконныхъ побоеваний полиціи. Чтобы дать понятіе о размѣрахъ этого явленія, достаточно обратиться къ исторіи московского городского хозяйства. Праведливо указывая на то, что сознаніе безсилія своего и бесплодности своей дѣятельности отнимало всякую энергию у общественнаго деятеля, г. Щепкинъ такъ характеризуетъ даже реформированное положеніемъ 1862 г. городское хозяйство. «Въ настоящее время московское общественное управление,—пишетъ онъ наканунѣ городской реформы 1870 г.,—имѣетъ единственное право—дѣлать свои установления, касающіяся городской жизни и благоустройства, а замѣть весь дѣйствительный складъ жизни, весь городской порядокъ находится виѣ его вліянія, почти всецѣло завися отъ *усмотрѣнія* полицейскаго начальства, которое во всѣхъ своихъ распоряженіяхъ руководствуется данными ему административной властью инструкциями,

1) Материалы I, 81.

помимо какихъ бы ни было постановлений Думы». Это положение поясняетъ онъ нагляднымъ примѣромъ. Руководствуясь закономъ, возлагающимъ на Думу заботу о возможной необременительности на логовъ, въ послѣдніе годы Дума, сообразуясь съ состояніемъ городской казны, признавала возможнымъ назначать процентный налогъ не болѣе 9% съ чистаго дохода и считала такой размѣръ не особенно обременительнымъ. На дѣлѣ же оказывалось, что процентный налогъ былъ не единственный для домовладѣльцевъ и что, какъ выказалась сама Дума, отправление различныхъ натуральныхъ повинностей было въ значительной степени усилено полицейскими распоряженіями и оно сильно отягощаетъ недвижимую собственность, вызывая расходы, быть можетъ, гораздо большиe, нежели прямые налоги, взимаемые въ видѣ процентнаго сбора»¹⁾). Указывая на крайне обременительную и часто совершенно бесполезную для города тяготу, налагаемую полиціею на домовладѣльцевъ въ видѣ преждевременної очистки мостовыхъ отъ снѣга, думская комиссія писала: «Эта повинность обходится до половины подоходнаго сбора, платимаго въ Думу, и даже болѣе. Несмотря однако на всю тяжесть ея, владѣльцы терпѣливо исполняютъ ее и вывозятъ снѣгъ въ размѣрахъ громадныхъ, превосходящихъ дѣйствительную въ томъ надобность. И къ чему все это дѣлается? А сколько для такой очистки требуется рука, сколько тратится денегъ, которыхъ могли бы быть употреблены болѣе производительно? Спѣшная сколька снѣга весною падаетъ тяжелымъ налогомъ не на однихъ домовладѣльцевъ, но болѣе или менѣе на всѣхъ жителей. Отъ раннаго прекращенія въ городѣ санной щѣзы въ то время, какъ она продолжается въ полѣ, множество санныхъ подводъ пріѣзжающихъ въ Москву съ разными припасами и нерѣдко изъ дальнихъ мѣстъ, возвращаются обратно, по невозможности щѣхать на саняхъ по городу. Вслѣдствіе этого цѣна припасамъ преждевременно увеличивается и дороговизна держится продолжительнѣе, чѣмъ она держалась бы при обыкновенной распутицѣ»²⁾.

Треповская полиція въ Петербургѣ, какъ известно, еще болѣе

¹⁾ Къ сожалѣнію, добавлять М. П. Щепкинъ,—этотъ стародавній порядокъ продолжается въ Москвѣ донынѣ (1882 г.). Г. Щепкинъ могъ бы то же самое сказать и 13 лѣтъ спустя, когда московская Дума весною 1895 г. вынуждена была принести жалобу на московскую полицію, обязавшую домовладѣльцевъ, съ громадными издержками, къ вывозкѣ снѣга и преждевременному (начало марта) оголенію мостовой.

²⁾ Назв. соч. Щепкина, 22.

щеголяла декоративными эффектами преждевременної весны, безъ пользы для населенія и съ крайнимъ обремененіемъ для него. Отсюда первые столкновенія петербургской полиціи съ новыми мировыми судьями, которые старались ввести часто фантастическая требованія полиціи въ границы закона. Отголосокъ этихъ памятныхъ, порою глухихъ, порою открытыхъ столкновеній мы находимъ въ материалахъ исторіи городскаго самоуправлениі. Въ естественномъ требованіи суда, чтобы, согласно ст. 29 Уст. о нак., обращенная полиціею къ гражданамъ домогательства были основаны на законѣ, не привыкшій стѣсняться закономъ петербургской оберъ-полицеймейстеръ Треповъ видѣль для администраціи (полиції) «положеніе крайне невыгодное (!), такъ сказать, невозможное (?) въ отношеніи къ обществу и суду»¹⁾.

Этотъ ненормальный порядокъ вещей, если не вполнѣ, то въ значительной мѣрѣ былъ уничтоженъ городскою реформою 1870 года, предоставившею Думамъ, по соглашенію съ полиціею, устанавливать обязательные постановленія по городскому благоустройству. Этимъ путемъ жители были хоть нѣсколько ограждены отъ незаконныхъ притязаній полиції²⁾.

VIII.

Введеніе А. Е. Тиманиевымъ Городового Положенія 1870 г. состоялось при обстоятельствахъ болѣе благопріятныхъ, нежели земскихъ учрежденій, которымъ такъ много повредила двуличная политика П. А.

1) Т. III и. Материалы, стр. 453.

2) До нослѣдняго времени, т. е. оглашенія разъясненія государственного совета по дѣлу Келлеръ (см. № 195 *Русск. Вѣдом.* 1895 г.), администрація, неправильно толкуя смыслъ Положенія объ усиленной охранѣ 1881 г., издавала, безъ согласія Думъ, обязательные постановленія по городскому благоустройству. Московская полиція ежедневно штрафовала сотни извощиковъ, напр. заѣзду по лѣвой сторонѣ улицы, за произнесеніе ругательствъ и т. п. И все это на основаніи Пол. обѣ усилен. охр. Нужно думать, что въ виду разъясненія Государственнымъ Советомъ, что означеннное Положеніе имѣть въ виду *только* охрану государственного порядка и борьбу съ политическими преступленіями, всѣ эти постановленія будутъ отмѣнены или самою издавшею властью, или сенатомъ, куда, по разъясненію Госуд. Совета, могутъ отнынѣ быть приносимы жалобы.

Валуева. При Тимашевѣ городское самоуправлениѳ стало вводиться, благодаря разумному руководителю, искренно преданному началу законности и самоуправлени¤, директору хозяйственного департамента А. Д. Шумахеру, безъ потрясеній, безъ эффектныхъ *coup de théâtre*, какъ это любилъ Валуевъ, безъ придирчивой критики, безъ завистливой ревности къ признаннымъ закономъ правамъ городскихъ общинъ. Министерство со вниманиемъ и, можно сказать, съ любовью отмѣчало первые шаги молодаго самоуправлени¤, отнюдь не хватаясь за его волнисту и невольную упущенія, чтобы дискредитовать въ глазахъ высшей власти начало самоуправлени¤ и возвышать престижъ непогрѣшимой бюрократіи.

Рядъ официальныхъ изданій, предпринятыхъ А. Д. Шумахеромъ въ 1870-хъ годахъ, имѣль цѣлью съ одной стороны знакомить правительство и общество съ успѣшною дѣятельностью новыхъ общественныхъ учрежденій, а съ другой эти послѣднія съ историческимъ смысломъ Городового Положенія. «Городская Хроника», изданная въ 1879 году въ видѣ приложения къ «Сборнику распоряженій и постановленій по общественному управлению въ городахъ», съ введеніемъ въ нихъ новаго Городового Положенія, тщательно и сочувственно отмѣчала первые шаги нашихъ освобожденныхъ отъ опеки бюрократіи городовъ по введенію первыхъ элементовъ городского благоустройства, начиная отъ мостовыхъ и освѣщенія улицъ и кончая учебно-благотворительными учрежденіями¹⁾. Желая дать ключъ къ вѣрному пониманію истиннаго смысла дарованныхъ городскихъ вольностей, А. Д. Шумахеръ, на подобіе Заруднинскаго изданія Судебныхъ Уставовъ, выпустилъ прекрасное изданіе «Городового Положенія съ объясненіями», заключающее мотивы этого закононоложенія и сдѣлавшееся необходимымъ руководствомъ для всякаго интересующагося городскими дѣлами. Независимо отъ этого онъ выпустилъ въ трехъ томахъ весьма цѣнное, столь часто упоминавшееся здѣсь изданіе «Материалы, относящіеся до новаго общественнаго устройства въ городахъ имперіи», заключающее въ себѣ подробную документальную исторію городской реформы.

Въ мою задачу не входитъ подведеніе итоговъ городской реформы, положившей начало благоустройству русскихъ городовъ. Я ограничусь приведеніемъ нѣсколькихъ характерныхъ данныхъ изъ исторіи столичнаго самоуправлени¤, могущихъ выяснить основную тенденцію нашего безсosловнаго городского самоуправлени¤.

1) См. стр. 53—168 „Городской Хроники“.

Въ 1871 г. (наканунѣ введенія Городового Положенія 1870 г. въ Петербургѣ) городъ расходовалъ 3,491,481 руб. при доходѣ въ 4,095,935 р.; въ 1891 г. городъ расходовалъ 9,452,711 р. при доходѣ въ 9,473,295 р., стало быть въ 20 лѣтъ доходы города больше чѣмъ удвоились, главнымъ же источникомъ увеличенія доходовъ служило лучшее пользованіе городскими имуществами и оброчными статьями и создание новыхъ (бояня, рынки и пр.). дававшими въ 1871 г.—417,257, а въ 1891 г.—2,579,263 р. ¹⁾.

Еще большее значеніе, нежели общій ростъ доходовъ, имѣть распределеніе по усмотрѣнію Думы того остатка (въ 1871 г. онъ составлялъ 0,3%, въ 1891 г. 26,5%) его, который получается за покрытиемъ обязательныхъ для Думы расходовъ (полиція, мировой судъ, освѣщеніе, мостовыя и пр.). Какъ показываетъ статистика, на первомъ планѣ, какъ *самое дорогое* для городского самоуправленія дѣло, было *народное образованіе*. Въ 1873 году при старой Думѣ въ Петербургѣ было 16 училищъ, на что городъ вносилъ въ кассу министерства народного просвѣщенія 33,000 р. Съ 1877 г. завѣданіе школьнаго дѣломъ впервые перешло, съ учрежденіемъ городскаго школьнаго совѣта, къ городу и съ тѣхъ поръ прогрессивно стало рости число школъ и ихъ благоустройство. Съ 1877 по 1880 г. число городскихъ училищъ возрасло съ 16 до 88, къ 1883 г. достигло 153 ²⁾, а въ 1892 г. дошло до 281 съ 13,750 учащимися, въ томъ числѣ 7,625 учениковъ и 6,124 ученицы ³⁾. Расходы города на народное образованіе выразились въ слѣдующихъ цифрахъ: въ 1871 г.—27,364 р. въ 1881 г.—265,496 р., въ 1891 г.—671,914 р., а съ присоединеніемъ пособій разнымъ учрежденіямъ (въ томъ числѣ 3.000 р. Обществу для доставленія средствъ высшимъ женскимъ курсамъ ⁴⁾ въ Петербургѣ) общая сумма получается 705,090 р.

1) См. С.-Петербургское городское общественное управление въ 1892 г. Отчеты городской управы, стр. V.—Въ числѣ доходныхъ статей показаны столь несправедливые налоги, какъ адресный и больничный сборъ, но отчетъ указываетъ, что ходатайство Думы о замѣнѣ ихъ квартирнымъ налогомъ, а также о замѣнѣ больничного сбора налогомъ на всѣхъ жителей и вообще о привлечении къ налогамъ болѣе состоятельныхъ классовъ, пользующихся городскими удобствами безъ платежа прямыхъ налоговъ, не имѣло успѣха (стр. IV).

2) „Десять лѣтъ спб. город. общ. упр.“, стр. 47.

3) См. Отчетъ за 1891 г., стр. LXXXV.

4) Нравственная и материальная поддержка, оказанная высшему женскому медицинскому образованію въ самое трудное, критическое для него время, составляетъ одну изъ крупныхъ заслугъ Петербургскаго общественнаго управления предъ русскимъ просвѣщеніемъ.

Къ 1-му января 1895 г. состояло 320 училишъ съ 16,668 учащимися и на нихъ израсходовано было 689,807 р., а съ пособіями разнымъ учреждениямъ на народное образование израсходовано Петербургомъ было 836,416 р.

Общая картина городского хозяйства Москвы раскрывается во всей полнотѣ въ извѣстномъ образцомъ юбилейномъ изданіи «Общественное хозяйство города Москвы», предпринятымъ по инициативѣ гласныхъ покойныхъ А. Н. Маклакова и А. А. Шилова¹⁾; и исполненномъ, главнымъ образомъ, благодаря безкорыстному и напряженному труду и чрезвычайной любви къ дѣлу извѣстнаго специалиста городского хозяйства М. И. Щепкина²⁾. Статистическія данныя обработаны такъ тщательно и умѣло, что даютъ возможность уяснить всѣ разнообразныя стороны городского хозяйства и притомъ данныя обработаны по пятилѣтіямъ, что даетъ возможность рельефно прослѣдить значеніе городской реформы 1870 г. Доходы Москвы были:

въ 1863	— 1867 гг.	— 9,040,542 р.
» 1868	— 1872 »	— 11,620,000 »
» 1873 ³⁾	— 1877 »	— 16,710,000 »
» 1878	— 1882 »	— 20,855,043 »
» 1883	— 1887 »	— 23,784,841 »
» 1888	— 1892 »	— 31,232,000 »

¹⁾ Инициаторы, указывая на то, что не имѣется никакихъ данныхъ, изъ прошлаго городского хозяйства Москвы, предложили въ 1886 г. ознаменовать предстоящее 25-лѣтие городского самоуправленія (съ 1863 г.) составленіемъ историко-статистического описанія. А. Н. Маклаковъ, одинъ изъ самыхъ дѣятельныхъ гласныхъ московской Думы, вынужденъ былъ сложить съ себя званіе гласного въ 1892 г., когда диктаторскіи замашки городского головы, грубо остановившаго, при анатіи большинства гласныхъ, всякую попытку самостоятельной критики дѣйствій управы и въ частности плана миллионныхъ городскихъ предпріятій, предрѣшеннѣи имъ, Алексѣевымъ, дѣлали невозможнымъ добросовѣстное общественное служеніе.

²⁾ За 15 лѣтъ отчеты Думы никѣмъ не повѣрились и г. Щепкину пришлось исполнить чисто-египетскую работу: разрывать груды подчасъ беспорядочно нагроможденныхъ цифръ, разыскивать мелкія копѣйки, чтобы собрать однородныя числовыя величины, то соединять ихъ вмѣстѣ, то разчленять, дабы хоть какъ-нибудь уяснить ихъ внутренній смыслъ. По спрашивавшему замѣчанію г. Щепкина, только горячая любовь къ общественному дѣлу могла помочь ему одолѣть этотъ колоссальный трудъ и благополучно выбраться изъ лабиринтовъ городскихъ сметъ и отчетовъ г. Москвы (стр. 31—32, ч. I, вып. I „Общ. хоз. гор. Москвы“).

³⁾ Годъ введенія въ Москву Город. Полож. 1870 г.

До городской реформы 1870 г. обязательные расходы поглощали почти половину городского бюджета (въ 1863—1867 гг. они составляли до 45%) и лишь постепенное сокращение ихъ (въ 1883—1887 гг. они составляли 28%) открыло возможность ассигновать болѣе или менѣе значительныя суммы на нужды народного образования. Процентъ ассигновокъ на этотъ предметъ постепенно возрастилъ. Въ 1-е пятилѣтие (1863—1867) они составляли 1,3%, во второе пятилѣтие—2%, 3-е пятилѣтие—3,3%, 4-е пятилѣтие—5,5%, 5-е пятилѣтие—7,2%. Собственно расходы на городскія училища въ соптвѣтствующіе періоды росли въ такой прогрессіи: въ 1-е пятилѣтие—5,500 р., во 2-е—97,285 р., въ 3-е—451,480 р., въ 4-е—1,074,615 р., въ 5-е—1,751,341 р. въ 6-е пятилѣтие—2,164,800 р. Городскія школы стали открываться собственно съ 1867 г., но настоящее развитіе дѣло это получило лишь съ введеніемъ въ Москву Положенія 1870 г. Чтобы наглядно показать, какъ городское самоуправленіе горячо сочувствовало народному образованію, приведемъ данные, изъ которыхъ видно, какъ расходы на городскія училища далеко *передѣжали*¹⁾ ростъ городскихъ доходовъ за исключеніемъ *послѣдняго* 5-ти лѣтія²⁾.

Годы.	Увеличеніе доходовъ.	Увеличеніе расходовъ на училища.
1873—1877 г.	45%	364%
1878—1882 »	27%	138%
1883—1887 »	11%	62%
1888—1892 »	31%	24%

Цифры сами говорятъ за себя³⁾.

1) „Общ. хоз. г. Москвы“, прил. къ 1-й части, стр. 28—25. Извѣстный реакціонный дѣятель Пазухинъ, идеализируя дореформенный строй съ его сословными дѣленіями, не постыдился поставить, какъ указано выше, (§ 6) въ образецъ современному самоуправлению дореформенныя безгласныя Думы, служившія ширмами для безцеремоннаго хозяйственства чиновниковъ губернаторской канцеляріи, а легковѣрный авторъ „Современной Россіи“, служащий и вашимъ и нашимъ, поспѣшилъ повторить этотъ очевидный вздоръ.

2) Это пятилѣтие почти совпадаетъ со временемъ, когда господствовала въ Думѣ воля столь извѣстнаго городского головы Н. А. Алексѣева (1885—1892 г.).

3) На 1-е января 1895 г. въ Москву числилось 90 (двойныхъ) училищъ съ 12.886 учащимися, въ томъ числѣ—6895 мальчиковъ, 5991 девочка. Содержаніе училищъ городу стоило: 441.581 р.

Если принять во внимание трудность всякаго новаго дѣла въ связи съ долговременною дoreформенною административною опекою, при которой «городское общество, свободное многіе десятки лѣтъ отъ отвѣтственности, прjобрѣло, какъ вѣро указывала петербургская комиссія, издавна привычку ждать и побужденій и помощи отъ администраціи»¹⁾, то нельзя не воздать должнаго успѣхамъ городскаго самоуправлениія и въ особенности почтеннymъ заботамъ его о народномъ просвѣщеніи. Только партійная вражда или непозволительное легко мыслѣ могутъ отрицать эти успѣхи, которые официально были свидѣтельствованы еще недавно, указомъ Александра III 11-го іюня 1894 г.²⁾. Какъ ни крупны были иѣкоторые недостатки Городового Положенія, проникавшій его духъ самоуправлениія и дарованное имъ право самостоятельнаго управлениія городскими дѣлами были такъ благодѣтельны, необходимы и современны, что не могли не оставить отраднаго слѣда въ исторіи русской культуры.

¹⁾ См. и. сбор. „Десять лѣтъ спб. гор. общ. упр. стр. V“.

²⁾ Городовое Положеніе 1870 г.,—говорилось въ этомъ указѣ,—принесла въ теченіе 20-ти лѣтъ своего примѣненія немаловажную пользу.