

Др. Джаншиевъ.

ЭПОХА ВЕЛИКИХЪ РЕФОРМЪ

(Освобожденіе крестьянъ.—Отмѣна тѣлесн. наказ.—Университ. автономія.—Земство.—Цензурн. реформа.—Гласный судъ и судъ присяжныхъ.—Воинская реформа. ✓
Город. самоуправленіе.—Изъ обществ. хрон.—Дѣятели преобр. эпохи).

ИСТОРИЧЕСКІЯ СПРАВКИ.

*Тьма ночь темный—тьма звезды ярче.
Майковъ.*

Съ портретами Бѣлинекаго, Грановскаго, грр. С. С. Данскаго и Я. И. Ростовцева, Я. А. Соловьева, 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. Θ. Александрова, Арбатъ, бл. Арбатскихъ вор., д. Александрова.
1898.

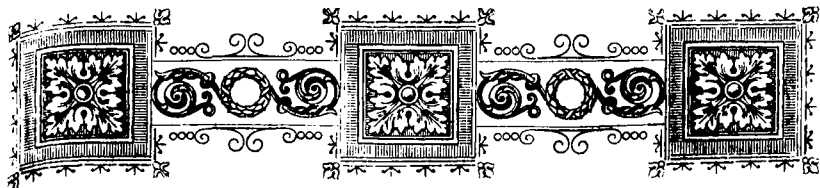


VIII.

ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ.

Сословное дѣленіе общества въ отношеніи къ реформѣ городского управленія не практично, даже вредно, ибо разрывая основную связь общества сословнымъ раздѣленіемъ, мы тѣмъ самымъ вводимъ вредныя для общаго блага столкновенія нашихъ интересовъ и взаимное изъ противодѣйствіе. Гораздо справедливѣе и практичнѣе было-бы принять единство нашихъ интересовъ за основаніе общественнаго благоустройства... Сословное разграниченіе для дѣлъ общины нарушаетъ ту живую связь, которая всегда присуща дѣйствительной жизни. Вообще сословное начало даетъ свой особый узкій тонъ дѣламъ общаго городского управленія.

Отзывы членовъ Могилевской и Самарской городскихъ комиссій (1862).



ГЛАВА ПЯТНАДЦАТАЯ.

Городовое положеніе 1870 г.

(Справка къ 25-ти лѣтію).

Представители сословій, являясь въ Думу, оставляли за ея пороюжъ всякіе сословные счеты и интересы. Благодаря новому устройству общественныхъ учреждений въ Москвѣ 1862 г., городскія сословія, такъ-сказать, перетирались, слифовались одно о другое и въ результатъ совмѣстной работы на пользу общаго дѣла и взаимнаго подчиненія получилось то, что Московская Общая Дума изъ всесословнаго учрежденія совершенно незамѣтно выработалась въ учрежденіе безсословное. Другими словами: на глазахъ города совершался благотворный процессъ слиянія сословій, безъ котораго немнимо никакое развитіе общественнаго дѣла.

М. П. Щепкинъ.

I.

Городское самоуправленіе много старше земскаго. Задуманное въ правду, и не дожило даже до 25-ти годовое Положеніе 16-го іюня 1870 г., 25-ти лѣтія, но собственно принципъ или идея безсословнаго городского самоуправленія въ Россіи считаетъ уже за собою болѣе ста лѣтъ, если не процвѣтанія, то кое-какого

худосочнаго существованія. Начало городскихъ „вольностей“ было положено знаменитою Екатерининскою ¹⁾ Городовою Грамотою или Городовымъ ²⁾ Положеніемъ 21-го апрѣля 1785 г., составившею знаменательную эпоху въ исторіи русскаго законодательства. Общій планъ городского общественнаго, т. е. безусловнаго самоуправленія, начертанный этимъ замѣчательнымъ законодательнымъ актомъ, названнымъ «Жалованною Грамотою на право и выгоды городамъ имперіи», былъ задуманъ на такихъ широкихъ и разумныхъ основаніяхъ ³⁾, 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 великой хартии, отчасти паступленіе жестокой реакціи въ послѣдующее царствованіе Павла I, главнымъ же образомъ несоотвѣтствіе рациональныхъ началъ Грамоты 1785 года господствующимъ бюрократическимъ взглядамъ и бытовымъ условіямъ русскої жизни—привели къ тому, что благотѣльная, — по выраженію Государственнаго Совѣта, — реформа Екатерины далеко не принесла всей ожидаемой отъ нея пользы.

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

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

²⁾ Государственный Совѣтъ далъ Положенію 1870 г. наименование „Городоваго“ (вмѣсто городского) въ память этой „благотѣльной, — какъ выразился Совѣтъ, — реформы. См. Матеріалы, относящіяся до новаго общественного устройства въ городахъ имперіи. Изд. хозяйст. департ. . Спб. т. III, 487.

³⁾ Разборъ см. у И. И. Дитяткина: „Городское самоуправленіе“.

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

ствования Екатерины II и всего послѣдующаго времени господства вѣрноподданнаго права, то ясно увидимъ, что въ эту эпоху централизаціи и безраздѣльнаго господства бюрократическаго произвола, крайняго, рѣзкаго сословнаго антагонизма и расчлененія общества, съ его неизбежнымъ дѣленіемъ на привлеченныхъ и „подлыхъ“, нодатныхъ и неподатныхъ, изъятыхъ и неизъятыхъ отъ тѣлесныхъ наказаній — почва была непригодна для зарожденія самоуправляющихся, на началахъ равноправности горожанъ, городскихъ общинъ и вообще развитой городской жизни.

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 столпчнаго города С.-Петербурга 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. Матеріалы I, 317.

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

³⁾ Матеріалы 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 оффиціальной, «казенной» терминологіи можетъ быть величаемъ «городомъ»?

Какъ извѣстно изъ исторіи русскихъ городовъ, большинство изъ нихъ обязано своимъ происхожденіемъ «бюрократическому» творчеству. На Западѣ города создавались потребностями жизни, какъ оплотъ противъ феодальнаго, поземельнаго дворянства, какъ мѣсто раздѣленія труда сельскаго и городскаго и мѣсто средоточія зачинавшейся въ «бургахъ» промышленной, торговой и умственной городской жизни ²⁾ 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 тоскливаго 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 изданіемъ Городоваго Положенія 1870 г. правительство приступило къ изученію быта городовъ ³⁾, то въ результатъ 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, полупоземледѣльческими, 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 селъ волею администраціи въ «чинъ» города или разжалованіе ихъ за несоотвѣтственный городу образъ жизни. Аткарскѣ

¹⁾ Тамъ же I, 184.

²⁾ М. П. Щепкинъ.—Опыты изученія хозяйства и управленія 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 нять лѣтъ опять выслужилъ чинъ города. Такъ же было съ Балашовомъ. Въ 1836 г. села Чертанлы, Царевна пожалованы въ города—Николаевскъ, Царевъ, но они и доселѣ занимаютъ хлѣбопашествомъ, подобно купцамъ и мѣщанамъ города Вольска, обрабатывающимъ и нынѣ до 20,000 десятинъ земли ¹⁾.

Земля русская велика и обильна, и чего, чего только въ ней нѣтъ! Въ лѣтописяхъ ея записаны событія 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 хлѣбопашеству, какъ напр., въ 1858 г. въ Сольцахъ Псков. губ. и въ 1860 г. въ Спаскѣ, Рязанской губ. ²⁾.

Другое неблагоприятное условіе для укрѣпленія городской общественной жизни заключалось въ крайнемъ развитіи начала сословности. Въ то самое время, когда въ Западной Европѣ расчлененіе государственнаго организма на строго замкнутыя сословія стало ослабѣвать, въ то время когда сословныя привилегіи по рожденію, уступая вліянію гуманно-просвѣтительнаго XVIII вѣка, стали исчезать, Екатерина II клала въ Россіи новые устои для сословной разобщенности и сословныхъ привилегій, особенно дворянскихъ. Тогда именно, когда русскій народъ, послѣ освобожденія при Петрѣ III въ 1760 г. дворянъ отъ воинской повинности, питалъ вполне законную надежду на отмену крѣпостнаго права, обусловленнаго этою повинностью, Екатерина II давала дворянству новыя привилегіи, окончательно закрѣпляя 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 Городоваго Положенія 1785 г. устанавливала такое широкое понятіе правоспособнаго гражд-

¹⁾ Н. с. Щепкина, 7 и слѣд.—Авторъ указываетъ на существованіе рядомъ съ земледѣльческими городами селъ, занимающихся изготовленіемъ 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⁾ Матеріалы 181, I, примѣч.

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

данна или городского обывателя, но въ 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, руководѣютъ или работою кормятся»). Но, какъ и слѣдовало ожидать, это широкое безусловное обывательское понятіе, съ установленіемъ избирательнаго права въ размѣрахъ *suffrage universel*, осталось на бумагѣ, не находя ни въ окружающей жизни, ни въ самомъ законодательствѣ почвы для своего процвѣтанія. Вводя начало безусловности въ городское управленіе, 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 дореформенный укладъ жизни, построенный на крѣпостническо-сословномъ фундаментѣ, исключалъ всякую общественную, т. е. безусловную дѣятельность на поприщѣ общегражданскомъ. Среда, гдѣ чело-вѣческое достоинство, «званье чело-вѣкъ», было такъ унижено, что слово «чело-вѣкъ» въ житейскомъ обиходѣ стало уничижительнымъ и прикѣпчивымъ только къ прислугѣ, было слишкомъ неблагопріятно для процвѣтанія общегражданскихъ или общечело-вѣческихъ учрежденій.

Смѣлая мысль Екатерины, включеніемъ высшаго дворянскаго сословія въ число полноправныхъ городскихъ обывателей, ввести въ городское управленіе элементъ высшаго общественнаго 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 недружелюбно ¹⁾ на предоставленіе правъ городского обывателя дворянству, и безъ того надѣленному громадными привилегіями. Но и само дворянство, дорожившее только своими узкими, рабовладѣльческими привилегіями, совершенно равнодушное къ интересамъ общественнымъ и съ высококомѣрною 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 выдающийся вельможа, какъ министръ юсти:

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

ции графъ В. Н. Панинъ, человекъ считавшійся образованнымъ и ежедневно читавшій *Times* и древнихъ классиковъ въ подлинникъ, считалъ лицъ менѣе знатнаго рода или чиномъ-двумя ниже себя простолюдинами, а лицъ податныхъ сословій существами другого порядка творенія ¹⁾, то какой широты взгляда и эмансипированія отъ сословнаго эгоизма и барскаго чванства, какого безкорыстнаго сочувствія городскому самоуправленію можно было ждать отъ рядовыхъ дворянъ? Когда въ 1827 г. поднятъ былъ вопросъ о болѣе рѣшительномъ проведеніи въ народномъ самоуправленіи начала всесословности, то противъ него возстало не только Московское именованое, но невѣжественное купечество, усмотрѣвшее въ проектѣ ученаго Балугьянскаго копированіе съ французской палаты депутатовъ и начала анархіи ²⁾, но и само московское дворянство считало неумѣстнымъ участіе дворянъ въ городскомъ управленіи 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 нецензурныя вольности даже въ акаѳистѣ Пресвятой Богородицы ³⁾, полагалъ унижительнымъ для дворянства такое «смѣшеніе сословій», считая его просто несообразнымъ съ монархическимъ бытомъ нашего государства ⁴⁾.

Какъ извѣстно, такая «анархическая» реформа была проведена въ 1846 г. министромъ Черновскимъ 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 званіе ⁶⁾.

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 Москов-

Значеніе дореформеннаго крѣпостнаго строя, какъ тормазы для нормальнаго развитія общественной жпзни съ особою рельефностью об-
наружилось, какъ только показались, съ наступленіемъ 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 ходатайство-
вало о дозволѣніи московскимъ домовладѣльцамъ изъ дворянъ принять
участіе въ городскомъ управленіи, что и было допущено съ распро-
страненіемъ въ 1863 г. на Москву, дѣйствовавшаго въ Петербургѣ съ
1846 г., Положенія. И тутъ съ первыхъ же дней дѣятельности мо-
сковскаго всесословнаго городского управленія, съ чрезвычайною на-
глядностью сказалась благодѣтельная перемѣна, произведенная вели-
кимъ освободительнымъ актомъ 19-го февраля. То же самое весьма
ограниченное по Положенію 1846 года городское самоуправленіе впер-
вые на московской почвѣ дало, благодаря новымъ прогрессивнымъ
вѣяніямъ, весьма цѣнные плоды. Въ городскіе головы былъ впервые
выбранъ не купецъ, а родовитый, видный общественный дѣятель,
просвѣщенный кн. А. А. Щербатовъ, чуждый узко-сословныхъ дво-
рянскихъ предразсудковъ. Благодаря безпристрастному руководству
кн. Щербатова и при сочувственномъ содѣйствіи гуманнаго и разум-
наго администратора, московскаго генераль-губернатора П. А. Туч-
кова, въ Москвѣ впервые черезъ 80 лѣтъ выполнена была поста-
вленная Екатериною II задача городского всесословнаго управленія.
«Городскія сословія, по словамъ извѣстнаго знатока и историка моско-
вскаго городского самоуправления М. П. Щепкина, благодаря новому
устройству общественныхъ учреждений въ Москвѣ, перетирались, шли-
фовались 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 совершенно
незамѣтно выработалась въ учрежденіе *безсословное*; другими словами:
на глазахъ всего города совершался благотворный процессъ *слияній*

скому дворянству и не хочетъ состоять въ числѣ людей средняго рода.
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. О.
Крузе удалили (Дневникъ, II, 114, 118).

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

Относительно *третьяго условія* самоуправленія—самостоятельности и независимости — не зачѣмъ распространяться. Кому не извѣстно, какъ дореформенная всевластная бюрократія, захвативъ и спеленавъ всѣ отрасли управленія, не оставляла мѣста для общественной самостоятельности. 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 учреждений, завѣдывавшихъ городскимъ хозяйствомъ, были такъ вопіющи, что Александръ I въ указѣ Сенату счелъ 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 относилась николаевская администрація къ общественной дѣятельности, какъ ни господствовала въ это время «официальная ложь» съ ея девизомъ: «все обстоитъ благополучно»; но для прекращенія явныхъ злоупотребленій полицейскаго хозяйничанія 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 управленіе было сосредоточено въ рукахъ этой послѣдней, которая сама находилась въ *полномъ* подчиненіи генераль-губернатору ³⁾. Если въ такомъ состояніи находилось дѣло городского самоуправления въ Петербургѣ по Положенію 1846 г., въ составленіе котораго Н. А. Милютинъ прослылъ «краснымъ» ⁴⁾,

¹⁾ Общ. хоз. Москвы I, 1, 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 провинціальныхъ «помпадуровъ» и Сквозниковъ-Дмухановскихъ, гдѣ для пропзвола 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 парализовавшей всякую общественную самодѣятельность. Въ это же время начали поступать ходатайства объ реформѣ городского управленія, по типу всеобщаго управленія, существовавшаго въ Петербургѣ. Послѣ освобожденія крестьянъ въ преобразовательной программѣ П. А. Валуева значилось и преобразование городовъ. 20-го марта 1862 года послѣдовало Высочайшее повелѣніе *о безотлагательномъ* принятіи мѣръ къ улучшенію, точнѣе, къ созданію общественнаго управленія. Въ тотъ же день Высочайше утверждено было «Положеніе объ общественномъ управленіи города Москвы», которое осуществляло часть прогрессивныхъ предложеній проекта московскаго Тучковскаго комитета ¹⁾, составлявшихъ шагъ впередъ сравнительно съ петербургскимъ образцомъ.

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

¹⁾ Подъ предѣдательствомъ 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 самоуправленію, либеральнымъ администраторомъ, Москва приняла на свой счетъ похороны умершаго въ 1862 г. Тучкова, основала стипендію его имени, поставила памятникъ на его могилѣ и портретъ въ залѣ думскихъ засѣданій. *Общ. хоз. Москвы*, I, 1, 79, прим.

были впервые въ городское управленіе крестьяне и уничтожено при-
велегированное положеніе дворянъ и купцовъ въ составѣ распоряди-
тельной Думы въ ущербъ мѣщанамъ и ремесленникамъ. Городскія
учрежденія получили сравнительно большую самостоятельность, при-
ближаясь къ самоуправленію. Дума созывалась городскимъ головою,
безъ предварительнаго разрѣшенія губернатора, а пзъ распорядитель-
ной Думы удаленъ коронный чиновникъ. Въ прекрасной запискѣ гене-
ралъ-адъютанта Тучкова приведены такія вѣскія соображенія въ пользу
его удаленія. Коронный чиновникъ «фактически становится какъ бы
начальникомъ своихъ товарищей и своимъ присутствіемъ подрываетъ
овѣріе къ нимъ со стороны выбравшихъ ихъ сословіи и ослабляетъ
ихъ усердіе къ пользѣ общественной, которое растетъ только въ
трудѣ самостоятельномъ»¹⁾). Кромѣ того возвышено было положеніе
общей городской Думы, которая въ Петербургѣ была въ непосред-
ственномъ вѣдѣніи генералъ-губернатора, а распорядительная Дума,
носившаяся съ губернскимъ правленіемъ рапортами, возведена на
равную съ нимъ степень губернскаго мѣста. При этомъ Тучковскій
комитетъ приводилъ въ основаніе такого измѣненія какъ размѣры
московскаго городского хозяйства, такъ равно и то, что распоряди-
тельная Дума имѣетъ въ общей Думѣ «опору своей самостоятельности
и гарантіи противъ недовѣрія правительства и общества».

Одновременно съ введеніемъ въ Москвѣ новаго Положенія мини-
стерство внутреннихъ дѣлъ приступило къ собранію матеріаловъ
для постановленной на очередь городской реформы. Осуществленіе
городской реформы затянулось на 8 слпшкомъ лѣтъ, частью благо-
даря смѣнѣ главы министерства въ 1868 г., когда на мѣсто П. А.
Валуева былъ назначенъ генералъ-адъютантъ А. Е. Тимашевъ, частью
благодаря сложному законодательному плану, надъ выполненіемъ ко-
торого много и добросовѣстно поработалъ одинъ изъ видныхъ и убѣ-
жденных дѣятелей преобразовательной эпохи, директоръ хозяйствен-
наго департамента (нынѣ сенаторъ) А. Д. Шумахеръ, руководившій
всѣмъ дѣломъ подготовки и введенія реформы въ дѣйствіе.

Первая стадія работы заключалась въ собраніи историческаго,
статистическаго и бытоваго матеріала о состояніи русскихъ городовъ,
она была выполнена въ 1863—1864 г. Результатами работъ были
слѣдующія изданія министерства:

¹⁾ Тамъ же, 83.

1) Историческое обозрѣніе правительственныхъ мѣръ по устройству городского общественнаго управления.

2) Муниципальныя учрежденія въ главнѣйшихъ государствахъ Западной Европы.

3) Экономическое состояніе городскихъ поселеній Европейской Россіи, въ двухъ томахъ ¹⁾).

4) Сводъ соображеній мѣстныхъ комиссій объ улучшеніи городского общественнаго управления.

Самая любопытная часть матеріаловъ это — сводъ отзывовъ мѣстныхъ городскихъ комиссій. Это единственное по размѣрамъ мѣстное, общественное разслѣдованіе, которое ни раньше, ни впоследствии, къ сожалѣнію, не повторялось. Инициатива и исполненіе этой незамѣнимой мѣры принадлежитъ А. Д. Шумахеру. Для руководства комиссій разослана была обширная программа, составленная А. Д. Шумахеромъ ²⁾ и обнимающая всѣ стороны городского управления. Комиссіи составлялись губернаторомъ изъ мѣстныхъ гражданъ, мнѣнія коихъ въ подлинникѣ представлялись въ министерство. Такихъ заключеній или пожеланій мѣстныхъ жителей поступило 595 ³⁾ одно краткое изложеніе ихъ содержанія занимаетъ 140 печатныхъ страницъ ³⁾).

Какъ и слѣдовало ожидать, провинція оказалась не такъ безмолвна и бессмысленна, какою ее привыкла выставлять петербургская бюрократія. Съ содержаніемъ нѣкоторыхъ изъ заключеній мы познакомимъ дальше, теперь же отмѣтимъ, что какъ ни забито и невѣжественно было городское населеніе, все-таки огромное большинство заключеній выражало совершенно разумныя основанія для будущей организациі уничтоженіе административнаго гнета и подавляющей чиновничьей опеки, уравненіе сословныхъ правъ и т. п. Попадались и немногія курьезныя мнѣнія, шедшія изъ «медвѣжьихъ угловъ» и поражавшія своимъ убожествомъ: такъ, гор. Бабиновлчи (Могил. г.) высказывался за устройство въ городахъ управления по образцу сельскаго. — 27 нечуждыхъ, но „счастливыхъ“ городовъ оказались затянутыми такою непроницаемою тиною китайскаго квіетизма, что не усматривали „ни

¹⁾ Кромѣ вышеуказаннаго въ прим. на стр. 574, въ 1882 г. были выпущены 3 и 7, посвященный городамъ Сибири и другія изданія, которыя будутъ указаны ниже.

²⁾ Матеріалы 7, 1—30.

³⁾ Тамъ же, 33—173.

какой надобности“ въ измѣненіи существующихъ учреждений. Перекопская коммиссія была необычайно сурова къ холостымъ и требовала, чтобы и выборные и гласные были люди *женатые*¹⁾. Но въ общемъ провинціальныя города лицомъ въ грязь не ударили.

По полученіи отзывовъ мѣстныхъ комиссій Хозяйственный Департаментъ составилъ въ 1864 г. два проекта Положенія о городскомъ общественномъ управленіи и о городскомъ хозяйствѣ съ очень дѣльными объяснительными къ нимъ записками²⁾, въ коихъ А. Д. Шумахеромъ сгруппированы были отзывы мѣстныхъ комиссій. Проекты были посланы на заключеніе II отдѣленія Е. П. В. канцеляріи.

II отдѣленіе разобрало подробно проектъ, и управлявшій имъ статсъ-секретарь Д. Сольскій высказалъ слѣдующее интересное, заслуживающее полнаго сочувствія, мнѣніе: «Второе Отдѣленіе, съ особеннымъ вниманіемъ изучивъ это многосложное дѣло, признаетъ нужнымъ, 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. Избраніе хорошей методы, при проектированіи важной перемѣны въ законодательствѣ, есть одно изъ главнѣйшихъ условій успѣшности задуманнаго преобразованія, и посему предметъ этотъ не долженъ быть оставленъ безъ вниманія. Ходъ настоящаго дѣла въ этомъ отношеніи удовлетворяетъ, по мнѣнію Второго Отдѣленія, самымъ взыскательнымъ требованіямъ и можетъ служить образцомъ того порядка, отъ котораго желательно бы никогда не отступать при составленіи новыхъ обширныхъ законоположеній. Предварительная разработка главнѣйшихъ вопросовъ на мѣстахъ лицами, близко знакомыми съ практическою стороною дѣла, изложеніе всѣхъ полученныхъ, такимъ образомъ, отзывовъ въ правильной системѣ, въ особенности же замѣчательное 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 законченность, предоставляющія ручательство зрѣлости и обдуманности всѣхъ предначертаній. Сверхъ того, большая часть указанныхъ свѣдѣній и изслѣдованій имѣютъ важное значеніе въ отношеніи научномъ, и лица, направлявшія эти работы, безъ сомнѣнія заслужать

1) Тамъ же, I, 220, 120.

2) Она занимаетъ почти 300 страницъ (тамъ же, I, 173—167).

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 управленіе въ 248 городахъ, остальные же, т.-е. большую часть ихъ, переименовавъ въ посады, оставить при старомъ порядкѣ управленія. Въ мартѣ 1868 г. Валуевъ былъ смѣшенъ, 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 комиссію попалъ одесскій городской голова Новосельскій (правда, дѣйств. стат. совѣтникъ), сдѣлавшій нѣсколько дѣльных замѣчаній¹⁾. Затѣмъ проектъ изъ этой комиссіи былъ переданъ въ другую инстанцію того же министерства, въ Совѣтъ министра и 28 марта 1869 г. снова внесенъ въ Государственный Совѣтъ.

Здѣсь дѣло неожиданно получило новое направленіе. 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 чемъ 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 экономическаго 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 согласованнаго какъ съ дѣйствительными потребностями, такъ и съ условіями практическаго примѣненія. Совѣтъ продолжаетъ: „посему сколь не (ни) важна теоретическая

1) Матеріалы, II, 293.

разработка относящихся сюда вопросов, ее одну еще нельзя признать достаточною для полного обезпеченія успѣха“. Сославшись затѣмъ на то, что не смотря на многократное обсужденіе дѣла, участіе нѣсколькихъ губернаторовъ и одесскаго городского головы принесло «существенно полезныя указанія», Государственный Совѣтъ призналъ, что столько же желательно было бы имѣть практическія замѣчанія и соображенія отъ большаго числа лицъ, непосредственно участвующихъ въ завѣдываніи общественными дѣлами городовъ и наглядно знакомыхъ съ условіями городского управления и хозяйства при различныхъ степеняхъ населенности и вообще развитія городскихъ поселеній¹⁾).

Въ исполненіе предложеннаго Совѣтомъ плана былъ составленъ комиссіею изъ представителей разныхъ вѣдомствъ подъ предѣтельствомъ главноуправляющаго II отдѣленіемъ Е. П. В. канцелярין кн. Урусова новый (четвертый) проектъ, который подвергся пересмотру при участіи приглашенныхъ 10 экспертовъ—городскихъ головъ и гласныхъ²⁾). Комиссія 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 обсуждены подробно и съ возможною при данныхъ условіяхъ полнотою, 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) Матеріалы, 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) динабургскій—отст. ген.-майоръ Гегельстромъ; 6) елецкій—пот. поч. гражд. Русановъ; 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. Матеріалы, III, 201.

3) Журн. комм. Матер., III, 201—297.

«Городовымъ Положеніемъ». Они же измѣнили къ лучшему наименованія городскихъ учреждений, принявъ вмѣсто: городского общественнаго собранія и городской Думы болѣе соответственныя названія для исполнительнаго органа—городская Управа (какъ въ первомъ проектѣ), а для совѣщательнаго—городская Дума.

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

Въ общемъ собраніи Совѣта проектъ былъ рассмотрѣнъ 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, поставленныя въ эпоху великихъ реформъ городской реформы, далеко не всѣ были разрѣшены удовлетворительно Городовымъ Положеніемъ 1870 г. Но нѣкоторые принципиальные вопросы городского самоуправленія, затронутые при этой реформѣ и такъ или иначе ею разрѣшенные, имѣютъ и понынѣ живой практической интересъ, а потому не лишнее напомнить о томъ, какъ стояли эти вопросы предъ изданіемъ помянутаго законоположенія.

Прежде всего выступалъ вопросъ о юридическихъ качествахъ «обывателя», какъ носителя избирательнаго 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 «музыка-сочинителямъ»

1) Матер. III, 487.

Впослѣдствіи, когда при Павлѣ Екатериинская реформа подверглась разгрому и общая Дума на дѣлѣ почти перестала существовать даже въ столицахъ, все городское управленіе перешло къ шестигласной, скорѣе безгласной Думѣ, состоявшей изъ купцовъ и бывшей въ полномъ подчиненіи у мѣстнаго начальства, точнѣе, 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 образовательнаго ценза и указывалъ на «важность научнаго образованія во всѣхъ отрасляхъ администраціи и на благотворное его вліяніе на общественное мнѣніе»¹⁾, но министръ П. А. Валуевъ даже и не удостоилъ вниманія это заявленіе. Когда министерство стало собирать отзывы отъ мѣстныхъ жителей, то хотя въ разосланной программѣ существовавшая въ Петербургѣ избирательная система считалась какъ бы предрѣшенной, тѣмъ не менѣе во многихъ мѣстахъ были поданы голоса за предоставленіе въ томъ или другомъ видѣ избирательнаго права умственно-образовательному цензу при уменьшенномъ имущественномъ цензѣ или и вовсе безъ него. Такъ, мстиславская коммиссія полагала уменьшить наполовину размѣръ стоимости ценза для лицъ, окончившихъ курсъ въ какихъ-либо среднихъ учебныхъ заведеніяхъ. «Тогда духовные и учителя, — писала коммиссія, — сдѣлаются членами городского общества и примутъ участіе въ выборахъ, изъ коихъ они нынѣ исключены, несмотря на существенную приносимую ими пользу»²⁾.

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

¹⁾ Общ. хоз. Москвы I, 61. 62.

²⁾ Матеріалы 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 опытностію, 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 комиссія въ гор.: Воронежѣ, Землянскѣ, Ипжнедѣвпцкѣ и Новохоперскѣ признаютъ членами городского общества лицъ получающихъ жалованья не менѣе 300 руб. Наконецъ, комиссіи Александровская (Владимірской) и Каргопольская (Олонецкой губ.) желали предоставить безусловному усмотрѣнію городского общества принимать въ свою среду лицъ, признаваемыхъ ими того заслуживающими ¹⁾.

Министерство съ своей стороны, исходя изъ того соображенія, что въ общественномъ управленіи 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 образовательнаго ценза ²⁾. Но косвенно проектъ допускалъ къ общественному управленію интеллигенцію, но только въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ уже существовалъ квартирный налогъ ³⁾. 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 П. П. Семеновъ, признавая участіе квартирантовъ въ городскомъ управленіи и полезнымъ, и справедливымъ. Г. Семеновъ указывалъ, что составъ городского общества определенъ 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⁾ Матеріалы I, 361. Проектъ 7, I, 304.

Въ подкрѣпленіе своего взгляда онъ приводилъ слѣдующіе доводы: «принявъ въ основаніе опредѣленія состава городского 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 ими 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 участию въ оныхъ, то не менѣе того заинтересованы, на томъ же самомъ основаніи, и наниматели квартиръ, для которыхъ одинаково важно поддержаніе и развитіе городского 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 владѣльцы недвижимыхъ имуществъ низкой цѣнности, напримѣръ, наниматель квартиры въ 500 р. уплатитъ 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 городского 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 стоятъ гораздо выше недостаточныхъ домовладѣльцевъ, составляющихъ, между тѣмъ, большинство въ провинціальныхъ городахъ. Такимъ образомъ, въ сихъ городахъ влияніе на общественно-хозяйственныя дѣла города могло бы перейти къ означенному недостаточному большинству, въ ущербъ образованнымъ классамъ городского населенія, и вслѣдствіе сего вновь проектируемое городское управленіе могло бы, въ пзвѣстныхъ случаяхъ, получить то же одностороннее направленіе, какое имѣетъ оно нынѣ, при преобладаю-

щемъ вліяніи мѣщанства. Вообще уѣздные и отчасти губернскіе города, не имѣя въ составѣ своего населенія достаточнаго, сравнительно съ общимъ его числомъ количества образованныхъ людей домо-владѣльческаго разряда, особенно нуждаются *въ оживленіи общественной ихъ дѣятельности образованнымъ элементомъ*. Посему, неразвитость большинства нашихъ городовъ должна служить главнымъ и весьма сильнымъ побужденіемъ къ *привлеченію* въ составъ общества, въ видахъ усиленія интеллигенціи оного, болѣе значительныхъ нанимателей квартиръ, которые притомъ представляютъ изъ себя элементъ не менѣ консервативный, чѣмъ домовладѣльцы» 1).

Противъ мнѣнія г. Семенова возражали нѣкоторые губернаторы, всеу ссылаясь на то, будто оно несогласно съ кореннымъ законодательствомъ Екатерины. Приводилось губернаторами еще слѣдующее странное соображеніе, особенно не понятное въ устахъ чиновниковъ: «не говоря уже о чиновникахъ, для большинства копъхъ *чужды* (sic) интересы городского управленія, между нанимателями значительныхъ квартиръ встрѣчаются разнаго рода диллетанты (!) и игроки (!!), интересы коихъ еще менѣ представляютъ основаній отождествлять съ интересами города; что касается капиталистовъ, если бы для нихъ близки были интересы города, то они сдѣлались бы (sic) домовладѣльцами» 2). Согласно предложенію А. Д. Шумахера рѣшено было предоставить самимъ городамъ ходатайствовать о предоставленіи квартирантамъ избирательнаго права.

Вопросъ объ образовательномъ цензѣ еще разъ былъ рассмотрѣнъ въ присутствіи экспертовъ и свелся къ вопросу о квартирномъ налогѣ. При рѣшеніи его голоса экспертовъ раздѣлились. Московскій городской голова кн. *Черкасскій* и гласный петербургской общей Думы *В. И. Лихачевъ* объяснили, что по ихъ мнѣнію установленіе квартирнаго налога представляется мѣрою необходимой и вполне справедливою въ смыслѣ экономическомъ, т. е. съ точки зрѣнія увеличенія денежныхъ средствъ городовъ, кромѣ того, эта мѣра была бы особенно важна въ тѣхъ видахъ, чтобы привлечь къ составу городского общества и къ участию въ общественныхъ дѣлахъ возможно большее количество образованныхъ людей, недостатокъ въ копъхъ вредно вліялъ доселѣ на складъ городского управленія. Установленіе квартирнаго налога привлекло бы къ общественному управленію мпро-

1) Матеріалы II, 299—300.

2) Матеріалы, II, 322.

выхъ судей, адвокатовъ, докторовъ, и т. п. лицъ, и они принесли бы значительно больше пользы, чѣмъ торговцы и мелкіе промышленники, допускаемые проектомъ къ означенному участию. Уровень городского, общественного устройства можетъ быть поднять подъ тѣмъ и едва ли не единственнымъ, въ малыхъ городахъ, условіемъ, чтобы допущенъ былъ налогъ на квартиры и обстоятельствомъ спмъ, быть можетъ, *условливается весь успѣхъ* примѣненія новаго Городоваго Положенія ¹⁾.

Провинціальныя 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 привлеченія къ участию возможно большаго числа людей образованныхъ и достаточныхъ, внесло въ законодательномъ порядкѣ общій проектъ квартирнаго налога ²⁾.

Ожиданіямъ этимъ не суждено было осуществиться. Государство само успѣло внести квартирный налогъ, а городскія Думы, благодаря преобладанію въ нихъ купческаго элемента (Городовое Положеніе 1892 г., какъ извѣстно, въ этомъ направленіи пошло еще дальше), и не думали о расширеніи избирательнаго 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 былъ фиктивно выправить за два года приказчицѣ свидѣтельство пли купить какую-нибудь развалину на окраинѣ города, чтобы получить право участія въ городскихъ выборахъ.

¹⁾ Матеріалы, III, 295, 300.

²⁾ Матеріалы, III, 477.

³⁾ Общ. хоз. Москвы I, I, 93, 56. Тамъ же, 92.

V.

Одинъ изъ крупныхъ недостатковъ Городоваго Положенія 1870 г.— это столь вредное и съ теоретической, и съ практической точекъ зрѣнія 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 не было и въ дореформенное время, такъ какъ общихъ думъ нигдѣ въ дѣствительности 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 дѣствительности та небольшая власть, которую оставляла администрація городскому Обществу, были такъ ненормальны ²⁾, что никому не могла придти въ голову мысль о перенесеніи этой аномалии въ преобразованныя учрежденія.

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

¹⁾ Матеріалы, I, 212.

²⁾ Распорядительная Дума, будучи подчиненною общей, могла пріостанавливать ея постановленія и протестовать предъ администраціею.

которая преимущественно, а во многих 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 найдетъ 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 собраній предсѣдателей (ст. 43, 46, 53, 56). Поэтому съ возложеніемъ на городского голову обязанностей по исполнительной части общественнаго управленія, будетъ ли онъ исполнять эти обязанности, какъ предсѣдатель распорядительной Думы или какъ отдѣльное 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 полнѣе согласилось и II отдѣленіе Е. И. В. канцелярш, а также составители втораго проекта при Тимашевѣ. Впервые неудачная мысль о соединеніи обѣихъ предсѣдательствъ была настойчиво высказана экспертами. Большинство изъ нихъ (петербургскій голова Погребовъ, 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 двѣ (?) власти, на положеніе головы, какъ главнаго (?) распорядителя городского хозяйства, неизбежность 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 хозяйственнаго 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⁾ Матеріалы, I, 225.

²⁾ Тамъ же, III, 252.

голова, соединяя въ своихъ рукахъ предѣдательство въ городскомъ собраніи, легко могъ бы провести въ ономъ нѣкоторыя дѣла, со-ответственно желаніямъ администраціи, но это самое указаніе въ то же время убѣждаетъ и въ томъ, что голова, въ другихъ дѣ-лахъ, нисколько не интересующихъ администрацію, можетъ вліять на собраніе, на исходъ дѣла, *согласно собственнымъ его желаніямъ* и видамъ. Нельзя при этомъ упускать изъ виду, что каждому об-щественному дѣятелю, преданному своему дѣлу и сколько-нибудь энергичному, присуще желаніе провести задуманное имъ дѣло и для достиженія этой цѣли употребить свое вліяніе, гдѣ то окажется возможнымъ. Поэтому всякій городской голова, даже самый благо-намѣренный, предѣдательствуя въ городскомъ собраніи, 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 *едва ли соединимы въ одномъ лицѣ две роли*—главнаго защитника раз-сматриваемаго представленія и безпристрастнаго руководителя преній, при обсужденіи этого представленія» ¹⁾).

Министръ внутреннихъ дѣлъ Тимашевъ высказался также противъ соединенія и между прочимъ сослался на Земское Положеніе 1864 г., введшее раздѣленіе должностей предѣдателей земскаго собранія и земской управы ²⁾). Государственный Совѣтъ однако согласился съ мнѣніемъ большинства экспертовъ. Мотивы государственнаго совѣта приведены въ официальномъ изданіи Городоваго Положенія, выпу-щенномъ 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 предѣдательства въ Думѣ и Управѣ, блюсти и за законностью ихъ постановленій было «опасеніе, что представители города вслѣдствіе увлеченія могутъ всту-пить въ оппозицію и выйти изъ предѣловъ предоставленнаго имъ круга дѣйствій» ³⁾ и желаніе имѣть для подобныхъ случаевъ прямое

¹⁾ Матеріалы, III, 259.

²⁾ Тамъ же, III, 458.

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

ответственное лицо. Догадка г. Головачева оказывается совершенно справедливою. Сличая выписки изъ журнала общаго собранія Государственнаго Совѣта, приведенныя въ помянутомъ официальном изданіи подъ ст. 48 Городоваго Положенія, въ нихъ находимъ пропускъ, какъ разъ затрогивающій вопросъ именно съ этой точки зрѣнія. Вотъ что говорится въ этомъ пропущенномъ мѣстѣ журнала, повторяющемъ доводы эксперта кн. Черкаскаго.

«Совмѣщеніе предсѣдателя Думы и Управы въ одномъ лицѣ представляется важнымъ и для самаго правительства, въ интересахъ котораго необходимо, чтобы во главѣ городского управленія стояло лицо, значеніе коего давало бы ему способы въ время сдержанія увлеченія и надлежащимъ образомъ направить общество; такое значеніе головы есть лучшее ручательство противъ незаконныхъ постановленій какъ въ Думѣ, такъ и въ Управѣ. При раздѣленіи же властей, правительство поставило бы себя въ необходимость имѣть дѣло съ двумя представителями городского общества, изъ которыхъ одинъ, сдѣлавшись почти правительственнымъ чиновникомъ, не имѣлъ бы, по извѣстнымъ вопросамъ, надлежащаго въ глазахъ общества вѣса, тогда какъ другой, побуждаясь, напротивъ, желаніемъ казаться вполне независимымъ отъ всякаго вліянія административной власти, могъ бы нерѣдко преслѣдовать невольныя согласія съ видами правительства цѣли» (Журн. общ. собр. Госуд. Совѣта 11-го мая 1870 г. ¹⁾).

Полицейскія опасенія, коими внушено 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 самомиѣніемъ и относившихся враждебно къ критикѣ со стороны гласныхъ дѣйствій ихъ, какъ предсѣдателей управы, принесли не мало вреда правильному развитію городского хозяйства на началахъ самоуправленія. При нашихъ нравахъ, далеко не поощряющихъ стойкое отстаиваніе мнѣнія и далеко не благопріятствующихъ борьбѣ съ фактическими носителями власти на почвѣ законности, заранѣе предсказанныя А. Д. Шумахеромъ и др. неудобства такого нежелательнаго совмѣщенія не только съ избыткомъ оправдались, но были и превзойдены, напр., во время пресловутаго «Алексѣвскаго режима» въ Москвѣ.

¹⁾ Матеріалы, III, 501.

VI.

Едва ли не самое главное назначеніе новаго общественнаго устройства было освобожденіе городского управленія отъ угнетающей, все тормозящей опеки административной власти. Какъ только въ 1859 г. министерство запросило провинцію о ея пожеланіяхъ, то единодушно, хотя и безъ всякаго предварительнаго уговора, она отвѣчала: самостоятельности и освобожденія отъ парализующаго гнета губернатора, губернскаго правленія и мѣстнаго полпейскаго начальства.

Обозрѣвая содержаніе отвѣтовъ мѣстныхъ комиссій, министерство такъ резюмируетъ сущность дѣла. «Неудовлетворительность существующаго положенія городскихъ учрежденій и отношеній ихъ къ административнымъ властямъ комиссія *единогласно* объясняютъ отсутствіемъ самостоятельности первыхъ во всѣхъ главнѣйшихъ дѣйствіяхъ по городскому хозяйству и благоустройству. Мысль эта пробивается въ соображеніяхъ комиссій *всюду*, гдѣ представляется къ тому удобство и возможность». Затѣмъ составитель проекта приводитъ нѣсколько образчиковъ изъ отзывовъ комиссій. Тверская комиссія заявляла: «въ настоящее время Дума подчинена, кромѣ начальника губерніи, губернскому правленію, казенной палатѣ и строительной комиссії. Это многосторонняя зависимость города отъ губернскихъ властей, замедляя успѣхъ всякаго дѣла продолжительною 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 губернскаго 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 нужды, часто не утверждаетъ предположеній Думы и перемѣшиваетъ сборы; такъ, налогъ, существующій въ Твери для замощенія города, слить съ другими доходами и $1\frac{1}{2}\%$ города остаются невымощенными¹⁾».

Бузулукская и Самарская комиссії указываютъ: «Зависимость городского управленія отъ губернскаго правленія и казенной палаты,

1) Матеріалы, I. 84, 85.

безъ *оачи отчетности* въ городское управленіе ¹⁾), признается крайне неудобною, потому что оно, будучи стѣснено въ своихъ дѣйствіяхъ, 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 губернскаго правленія, 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 незаинтересованнымъ». Далѣе комиссія указываетъ 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 комиссію 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*» (курс. подл.) ²⁾

Даже въ столицахъ, гдѣ 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 ходу ³⁾ приговору Думы,

1) М. П. Щенкинъ 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 образовалъ запасный капиталъ (см. назв. соч. Щепкина, ч. I, 45).

2) Матеріалы I, 86.— Нашлись даже такіе зонлы преобразовательной эпохи, которые утверждаютъ что именно это время существованія „безгласныхъ“ Думъ, кои служили ширмами для своевольнаго хозяйничанія губернаторской канцеляріи, было временемъ наибольшаго процвѣтанія нашихъ муниципалитетовъ, когда „города жили спокойною дѣловою жизнью и не представляли зрѣлища борьбы партій“. (Современная Россія, 189). Такъ рисуетъ поборникъ 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 Думѣ не оставалось никакихъ средствъ добиться исполненія своего приговора, развѣ только «поклониться» чинамъ губернаторской канцелярїи.

Просвѣщенный руководитель городской реформы А. Д. Шумахеръ,¹⁾ человекъ образованный, основательно знакомый съ городскимъ хозяйствомъ въ Россїи и въ Европѣ, хорошо сознавалъ необходимость самостоятельности муниципалитетовъ. Въ составленной имъ, при дѣятельномъ содѣйствїи вице-дир. Л. Н. Второва, первой же запискѣ читаемъ: «Установленіе правильныхъ отношеній городского общественнаго управленія къ административнымъ властямъ составляетъ весьма важное условіе для того, чтобы преобразование сего управленія имѣло надлежащій успѣхъ. Нельзя отрицать, что независимо отъ строгой опеки со стороны правительства, которой нынѣ подчинено оно, особенно по дѣламъ хозяйственнымъ, неопредѣленность упомянутыхъ отношеній, дающая поводъ къ разнаго рода недоразумѣніямъ и пререканіямъ, служитъ отчасти *причиною* того *равнодушія* къ общественнымъ дѣламъ, въ которомъ обыкновенно упрекаютъ городскія общества. Въ новомъ проектѣ Пол. о город. хоз. точнѣе опредѣлены отношенія административныхъ властей къ общественному управленію. причемъ предположено управленію 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 повсемѣстнаго точнаго исполненія законовъ (писалось до судебной реформы), то она должна наблюдать, чтобы управленіе 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 этою цѣлью губернатору предоставляется въ извѣстный срокъ, въ случаѣ несогласія своего съ общественнымъ управленіемъ переносить возникшее пререканіе на разсмотрѣніе сената.

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

1) До конца дней своихъ (+ 1-го января 1898) А. Д. Шумахеръ оставался вѣрнѣе принципамъ преобразовательной эпохи и въ званїи старшаго сенатора 1 департамента Сената всегда стойко отстаивалъ гарантированныя законодательныя права мѣстнаго самоуправленія.

2) Матеріалы I, 23.

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. П. В. канцеляріи съ своей стороны полагало болѣе удобнымъ, примѣнительно къ ст. 1320 Уст. гр. суд., учредить особое смѣшанное губернское присутствіе, въ составъ котораго внести: предсѣдателя окружнаго суда, предсѣдателя земской управы и казенной палаты, городского голову ¹⁾. При обсужденіи вопроса въ большой комиссіи, при участіи экспертовъ, большинство комиссіи высказалось за учрежденіе такого присутствія, но меньшинство считало введеніе его неудобнымъ, такъ какъ оно можетъ лишить самостоятельности городскую Думу ²⁾. Другіе эксперты (кн. Черкасскій и В. П. Лихачевъ) стояли за учрежденіе губернскаго присутствія и полагали, что коллегіальное обсужденіе дѣла не только не умалило бы, но усилило самостоятельность общественаго управленія.

Гласный Лихачевъ при этомъ предложилъ, чтобы губернатору предоставлено было право протеста только въ случаѣ, когда дѣйствія «общественаго управленія противны законамъ», но «не общимъ пользамъ государственнымъ», какъ значилось въ проектѣ (и какъ установлено Положеніемъ 1892 г.). Ссылаясь на то, что это выраженіе неопредѣленно и въ извѣстныхъ случаяхъ можетъ быть предметомъ слишкомъ широкаго толкованія, въ ущербъ самостоятельности общественаго управленія, Лихачевъ предлагалъ исключить это выраженіе изъ проекта, и большинство комиссіи согласилось на это ³⁾.

А. Д. Шумахеръ считалъ вреднымъ предоставленіе губернскому мѣсту права *толкованія* закона. Соображенія опытнаго государственнаго дѣятеля имѣютъ серьезное значеніе, особенно нынѣ, въ виду существованія съ 1889 г. губернскихъ присутствій, постановляющихъ окончательныя рѣшенія по дѣламъ, подсуднымъ 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 кореннымъ началамъ государственнаго

¹⁾ Матеріалы, I, 484.

²⁾ Тамъ же, III, 391.

³⁾ Матеріалы, 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, имѣющемъ *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 явныя опасности устранены тѣмъ, что установлено было право обжалованія рѣшеній присутствія Думою и частными лицами въ Сенатъ (§ 144 проекта). Но замѣчательно, что А. Д. Шумахеръ въ почтенныхъ заботахъ о большей самостоятельности самоуправленія до послѣдней минуты боролся противъ губернскаго присутствія, и въ представленіи, при коемъ министръ внутреннихъ дѣлъ Тимашевъ вносилъ проектъ въ государственный совѣтъ, между прочимъ, говорилось: «Предоставленіе присутствію не только утверждать или отмѣнять опредѣленія городского собранія (Думы), но и права постановлять взаимнѣ оныхъ свои рѣшенія, подлежащія исполненію со стороны городского управленія, должно бы подорвать ту *самостоятельность*, которая предоставлена въ дѣлахъ городского хозяйства и устройства городскому управленію 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 предоставленіи 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 зрѣнія законности, Совѣтъ считалъ неопаснымъ для самостоятельности городовъ введеніе присутствій въ виду того, что окончательнымъ судьей въ этого рода дѣлахъ будетъ по прежнему Сенатъ. Далѣе, присоединившись къ соображеніямъ экспертовъ, Совѣтъ высказалъ: «Одно изъ главныхъ возраженій противъ предполагаемаго новаго присутствія заключается въ томъ, что съ передачею на его разсмотрѣніе найденныхъ губернаторомъ неправильнымъ по-

1) Матеріалы, III, 337.

2) Матеріалы, III, 460.

становленій городского собранія уничтожится *всѣми* признаваемая необходимою самостоятельность городского общественного управления. Съ мнѣніемъ этимъ трудно согласиться, ибо окончательнымъ судьбою въ дѣлахъ сего рода по прежнему будетъ Правительствующій Сенатъ. Сверхъ того, опасаться уменьшенія самостоятельности городовъ вслѣдствіе учрежденія присутствія нѣтъ основанія еще и потому, что присутствие это будетъ обсуждать тѣ же самые вопросы, которые безъ него разсматривалъ бы одинъ губернаторъ; слѣдовательно, предѣлы губернскаго надзора въ обоихъ случаяхъ будутъ одинаковы и притомъ въ обоихъ случаяхъ въ качествѣ лишь *первой* инстанціи и съ правомъ для каждаго переносить дѣло въ сенатъ. Вопросъ, поему, заключается только въ томъ, какая опека, въ этихъ условіяхъ, могла бы быть опасіе для самостоятельности общественного управленія—*единоличная* или *коллегіальная*». Поставивъ и подчеркнувъ этотъ вопросъ, Государственный Совѣтъ счелъ излишнимъ отвѣчать на него и продолжалъ: «Къ тому же, если не будетъ учреждено присутствие, то губернатору дается право *приостанавливать*, до воспослѣдованія рѣшенія сената, исполненіе постановленій городского собранія, а такая приостановка во многихъ случаяхъ будетъ равносильна отмѣнѣ ихъ и, какъ доказалъ опытъ земскихъ учреждений (напр., по протестамъ губернаторовъ противъ смѣтъ), поведетъ къ чрезвычайнымъ затрудненіямъ. Независимо отъ сего нельзя не остановиться на *единоличныхъ* почти отзывахъ городскихъ головъ и гласныхъ, заявившихъ, что предположенное присутствие, какъ составленное изъ лицъ безпристрастныхъ 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 общественного мнѣнія, выраженіемъ коего могли бы служить рѣшенія присутствія въ связи съ постановленіями городскихъ собраній¹⁾).

Практика вполне подтвердила правильность взгляда Совѣта: учрежденіе губернскаго присутствія считается такимъ компетентнымъ судьбою, 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 приучить

¹⁾ Матер. III, 484—485.

даже ихъ самихъ къ большей подчиненности голосу коллегіи, вотъ почему въ этомъ новомъ учрежденіи нельзя не видѣть гарантіи для общественной самостоятельности ¹⁾).

VI.

Въ числѣ типичнѣйшихъ чертъ дореформеннаго быта была крайняя неопредѣленность 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 неопредѣленности закона захватывая *de facto* еще и законодательную, налагала на населеніе такія денежные и натуральныя повинности, которыя 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 мощеніемъ улицъ, за биржевыми извозчиками и трактирными заведеніями, за свѣжестью припасовъ и здоровьемъ скота и пр. Всѣ эти функціи такого рода, что составляютъ прямую обязанность города. Если онѣ до сихъ поръ возлагались на управленіе, совершенно чуждое общественному элементу, то конечно потому, что на города смотрѣли до настоящаго времени какъ на *малолѣтнокъ*, неспособныхъ къ самоуправленію и къ самосохраненію и требующихъ за собою ухода няньки. Эту послѣднюю должность и занимаетъ у насъ до сего времени городская полиція. Какія же изъ этого происходятъ послѣдствія. Постоянныя недоразумѣнія и столкновенія между Думою и полиціею, неприязнь, 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 сама же поводомъ къ нарушенію оныхъ. Иначе и быть не можетъ

¹⁾ См. назв. соч. 120.

Чиновникъ городской полиціи, опредѣляемый правительствомъ безъ вѣдома и согласія общества и не подлежащій контролю общественнаго мнѣнія, не сочувствуетъ пользамъ этого общества и безъ опасенія имѣетъ возможность дѣйствовать иногда по своему произволу, прикрываясь на всякій случай волею высшаго начальства. Чтобы дѣйствительно вызвать городъ къ самостоятельности и самоуправленію, нужно положить *прочный фундаментъ* этому прекрасному зданію, именно охраненіемъ личности отъ произвола городскихъ администраторовъ и тѣмъ возвысивъ его въ собственныхъ глазахъ, внушить ему понятія права и долга, изъ которыхъ родится убѣжденіе, что каждый членъ общества долженъ ставить интересъ общественный если не выше, то по крайней мѣрѣ паравнѣ съ своимъ личнымъ интересомъ. Достигнуть такихъ результатовъ, и то не въ близкой будущности, возможно лишь съ подчиненіемъ городской полиціи или городскому управленію или Думѣ; иначе законъ, охраняющій личность отъ произвола, какъ бы онъ ни былъ написанъ, 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 полиціи, слышимъ хорошо извѣстно, чтобы нужно было объ этомъ распространяться; здѣсь только имѣемъ въ виду отмѣтить полную безпомощность городскихъ Думъ для огражденія обывателей отъ незаконныхъ требованій полиціи. Чтобы дать понятіе о размѣрахъ этого явленія, достаточно обратиться къ исторіи московскаго городского хозяйства. Праведливо указывая на то, что сознаніе безсилія своего и бесплодности своей дѣятельности отнимало всякую энергію у общественнаго деятеля, г. Щепкинъ такъ характеризуетъ даже реформированное положеніемъ 1862 г. городское хозяйство. «Въ настоящее время московское общественное управленіе,—пишетъ онъ наканунѣ городской реформы 1870 г.,—имѣетъ единственное право—дѣлать свои постановленія, касающіяся городской жизни и благоустройства, а за всею *дѣйствительный* складъ жизни, весь городской порядокъ находится внѣ его вліянія, почти всецѣло завися отъ *усмотрѣнія* полицейскаго начальства, которое во всѣхъ своихъ распоряженіяхъ руководствуется данными ему административной властью инструкціями,

¹⁾ Матеріалы I, 81.

помимо какихъ бы ни было постановленій Думы». Это положеніе 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 высказалась сама Дума, отправление различныхъ натуральныхъ повинностей было въ значительной степени усилено полицейскими распоряженіями и оно сильно отягощаетъ недвижимую собственность, вызывая расходы, быть можетъ, *гораздо большіе*, нежели прямыя налоги, взимаемые въ видѣ процентнаго сбора» ¹⁾. Указывая на крайне обременительную и часто совершенно бесполезную для города тяготу, налагаемую полиціею на домовладѣльцевъ въ видѣ преждевременной очистки мостовыхъ отъ снѣга, думская коммиссія 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 рукъ, сколько тратится денегъ, которыя могли бы быть употреблены болѣе производительно? Спѣшная сколка снѣга весною падаеть тяжелымъ налогомъ не на однихъ домовладѣльцевъ, но болѣе или менѣе на всѣхъ жителей. Отъ ранняго прекращенія въ городѣ санный ѣзды 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 ѣхать 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 извѣстно, еще болѣе

¹⁾ Къ сожалѣнію, добавляеть М. П. Щепкинъ, — этотъ стародавній поря- докъ 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 домо- владѣльцевъ, съ громадными издержками, къ вывозкѣ снѣга и преждевре- менному (начало марта) оголенію мостовой.

²⁾ Назв. соч. Щепкина, 22.

щеголяла декоративными эффектами преждевременной весны, без пользы для населенія и съ крайнимъ обремененіемъ для него. Отсюда первые столкновения петербургской полиціи съ новыми мировыми судьями, которые старались ввести часто фантастическія требованія полиціи въ границы закона. Отголосокъ этихъ памятныхъ, порою глухихъ, порою открытыхъ столкновений мы находимъ въ матеріалахъ исторіи городского самоуправления. Въ естественномъ требованіи суда, чтобы, согласно ст. 29 Уст. о нак., обращенныя полиціею къ гражданамъ домогательства были основаны на законѣ, не привыкшіи стѣсняться закономъ петербургскій оберъ-полицеймистеръ Треповъ видѣлъ для администраціи (полиціи) «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 городской реформой 1870 года, предоставившею Думахъ, по соглашенію съ полиціею, устанавливать обязательныя постановленія по городскому благоустройству. Этимъ путемъ жители были хоть нѣсколько ограждены отъ незаконныхъ притязаній полиціи ²⁾.

VIII.

Введеніе А. Е. Тиманевымъ Городоваго Положенія 1870 г. состоялось при обстоятельствахъ болѣе благоприятныхъ, нежели земскихъ учрежденій, которымъ такъ много повредила двуличная политика П. А.

¹⁾ Т. III н. Матеріалы, стр. 453.

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

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

Рядъ официальныхъ изданій, предпринятыхъ А. Д. Шумахеромъ въ 1870-хъ годахъ, имѣлъ цѣлью съ одной стороны знакомить правительство и общество съ успѣшною дѣятельностью новыхъ общественныхъ учрежденій, а съ другой эти послѣднія съ историческимъ смысломъ Городоваго Положенія. «Городская Хроника», изданная въ 1879 году въ видѣ приложенія къ «Сборнику распоряженій и постановленій по общественному управленію въ городахъ, съ введеніемъ въ нпхъ новаго Городоваго 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 Зарудинскаго изданія Судебныхъ Уставовъ, выпустилъ прекрасное изданіе «Городоваго Положенія съ объясненіями», заключающее мотивы этого законоположенія и сдѣлавшееся необходимымъ руководствомъ для всякаго интересующагося городскими дѣлами. Независимо отъ этого онъ выпустилъ въ трехъ томахъ весьма цѣнное, столь часто упоминавшееся здѣсь изданіе «Матеріаловъ, относящихся 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 самоуправления, могущихъ выяснить основную тенденцію нашего бесспорнаго городского самоуправления.

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

Въ 1871 г. (наканунѣ введенія Городоваго 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 созданіе новыхъ (бойня, 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, имѣетъ распредѣленіе по усмотрѣнію Думы того остатка (въ 1871 г. онъ составлялъ 0,3%, въ 1891 г. 26,3%) его, который получается за покрытіемъ 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 народнаго просвѣщенія 33,000 р. Съ 1877 г. завѣдываніе школьнымъ дѣломъ впервые перешло, съ учрежденіемъ городского школьнаго совѣта, къ городу и съ тѣхъ поръ прогрессивно стало расти 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 управленіе 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 больничнаго сбора налоговъ на всѣхъ жителей и вообще о привлеченіи 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 матеріальная поддержка, оказанная высшему женскому медицинскому образованію въ самое трудное, критическое для него время, составляетъ одну изъ крупныхъ заслугъ Петербургскаго общественнаго Управленія предъ русскимъ просвѣщеніемъ.

Къ 1-му января 1895 г. состояло 320 училищъ съ 16,668 учащими и на нихъ израсходовано было 689,807 р., а съ пособіями разнымъ учрежденіямъ на народное образованіе израсходовано Петербургомъ было 836,416 р.

Общая картина городского хозяйства Москвы раскрывается во всей полнотѣ въ извѣстномъ образцовомъ юбилейномъ изданіи «Общественное хозяйство города Москвы», предпринятомъ по иниціативѣ гласныхъ покойныхъ А. Н. Маклакова и А. А. Шилова¹⁾ и исполненномъ, главнымъ образомъ, благодаря безкорыстному и напряженному труду и чрезвычайной любви къ дѣлу извѣстнаго спеціалиста городского хозяйства М. П. 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-лѣтіе городского самоуправления (съ 1863 г.) составленіемъ историко-статистическаго описанія. А. Н. Маклаковъ, одинъ изъ самыхъ дѣятельныхъ гласныхъ московской Думы, вынужденъ былъ сложить съ себя званіе гласнаго въ 1892 г., когда диктаторскія замашки городского головы, грубо останавливавшаго, при атакѣ большинства гласныхъ, всякую попытку самостоятельной критики дѣйствій управы и въ частности плана миллионныхъ городскихъ предпріятій, предрѣшенныхъ 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 безпорядочно 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 справедливому замѣчанію г. Щепкина, только горячая любовь къ общественному дѣлу могла помочь ему одолѣть этотъ колоссальный трудъ и благополучно выбраться изъ лабиринтовъ городскихъ смѣтъ и отчетовъ г. Москвы (стр. 31—32, ч. I, вып. I „Общ. хоз. гор. Москвы“).

3) Годъ введенія въ Москвѣ 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 образованія. Процентъ ассигновокъ на этотъ предметъ постепенно возрѣсталъ. Въ 1-е пятилѣтіе (1863—1867) онѣ составляли 1,3%, во второе пятилѣтіе—2%, 3-е пятилѣтіе—3,3%, 4-е пятилѣтіе—5,3%, 5-е пятилѣтіе—7,2%. Собственно расходы на городскія училища въ соответствующіе періоды росли въ такой прогрессіи: въ 1-е пятилѣтіе—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 пятилѣтіе—2,164,800 р. Городскія школы стали открываться собственно съ 1867 г., но настоящее развитіе дѣло это получило лишь съ введеніемъ въ Москвѣ Положенія 1870 г. Чтобы наглядно показать, какъ городское самоуправленіе горячо сочувствовало народному образованію, приведемъ данныя, изъ конхъ видно, какъ расходы на городскія училища далеко опережали ¹⁾ ростъ городскихъ доходовъ за исключеніемъ *последняго* 5-ти лѣтія ²⁾.

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 себя ³⁾.

1) „Общ. хоз. г. Москвы“, прил. къ 1-й части, стр. 23—25. Извѣстный реакціонный дѣятель Пазухинъ, идеализируя дореформенный строй съ его сословными дѣленіями, не постѣснился поставить, какъ указано выше, (§ 6) въ образецъ современному самоуправленію дореформенныя безгласныя Думы, служившія ширмами для безцеремоннаго хозяйничества чиновниковъ губернаторской канцеляріи, а легковѣрный авторъ „Современной Россіи“, служащій и вашимъ и нашимъ, постѣснилъ повторить этотъ очевидный вздоръ.

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

3) На 1-е января 1895 г. въ Москвѣ числилось 90 (двойныхъ) училищъ съ 12.886 учащимися, въ томъ числѣ—6896 мальчиковъ, 5991 дѣвочка. Содержаніе училищъ городу стоило: 411.581 р.

Если принять во вниманіе трудность всякаго новаго дѣла въ связи съ долговременною дореформенною административною опекою, при которой «городское общество, свободное многіе десятки лѣтъ отъ отвѣтственности, приобрѣло, какъ вѣрно указывала петербургская коммиссія, издавна привычку ждать и побужденій и помощи отъ администраціи»¹⁾, то нельзя не воздать должнаго успѣхамъ городского самоуправления и въ особенности почтеннымъ заботамъ его о народномъ просвѣщеніи. Только партійная вражда или неопозволительное легкомысліе могутъ отрицать эти успѣхи, которые оффиціально были засвидѣтельствованы еще недавно, указомъ Александра III 11-го іюня 1894 г.²⁾ Какъ ни крупны были нѣкоторые недостатки Городоваго Положенія, проникавшій его духъ самоуправления и дарованное имъ право самостоятельнаго управленія городскими дѣлами были такъ благодѣтельны, необходимы и современны, что не могли не оставить отраднаго слѣда въ исторіи русской культуры.

¹⁾ См. н. 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.