

**И.И. Дитятин**

**Устройство и управление  
городов России**

**Том 2. Городское  
самоуправление в настоящем  
столетии**

**Москва  
«Книга по Требованию»**

УДК 304  
ББК 60.5  
И11

И11 **И.И. Дитягин**  
Устройство и управление городов России: Том 2. Городское самоуправление  
в настоящем столетии / И.И. Дитягин – М.: Книга по Требованию, 2012. –  
573 с.

**ISBN 978-5-4241-5102-6**

**ISBN 978-5-4241-5102-6**

© Издание на русском языке, оформление  
«YOYO Media», 2012

© Издание на русском языке, оцифровка,  
«Книга по Требованию», 2012

Эта книга является репринтом оригинала, который мы создали специально для Вас, используя запатентованные технологии производства репринтных книг и печати по требованию.

Сначала мы отсканировали каждую страницу оригинала этой редкой книги на профессиональном оборудовании. Затем с помощью специально разработанных программ мы произвели очистку изображения от пятен, клякс, перегибов и попытались отбелить и выровнять каждую страницу книги. К сожалению, некоторые страницы нельзя вернуть в изначальное состояние, и если их было трудно читать в оригинале, то даже при цифровой реставрации их невозможно улучшить.

Разумеется, автоматизированная программная обработка репринтных книг – не самое лучшее решение для восстановления текста в его первоизданном виде, однако, наша цель – вернуть читателю точную копию книги, которой может быть несколько веков.

Поэтому мы предупреждаем о возможных погрешностях восстановленного репринтного издания. В издании могут отсутствовать одна или несколько страниц текста, могут встретиться невыводимые пятна и кляксы, надписи на полях или подчеркивания в тексте, нечитаемые фрагменты текста или загибы страниц. Покупать или не покупать подобные издания – решать Вам, мы же делаем все возможное, чтобы редкие и ценные книги, еще недавно утраченные и несправедливо забытые, вновь стали доступными для всех читателей.



Серия Книжный Ренессанс

[www.samizday.ru/reprint](http://www.samizday.ru/reprint)



Настоящій трудъ есть только продолженіе предпринятаго авторомъ три года тому назадъ изслѣдованія о городскомъ устройствѣ и управленіи нашего отечества. Первый томъ этого изслѣдованія былъ изданъ въ концѣ 1874 года; основнымъ содержаніемъ его было устройство и управленіе нашихъ городовъ въ XVIII столѣтіи. Во второмъ томѣ авторъ думалъ дать послѣдній очеркъ городского устройства и управленія въ настоящемъ столѣтіи, начиная съ царствованія императора Павла и кончая нашимъ временемъ, и этимъ томомъ заключить свое изслѣдованіе. Но, вопреки ожиданіямъ, изслѣдованіе такъ разрослось въ объемъ, что второй томъ пришлось раздѣлить на двѣ части: одна—городской административный строй до введенія городского положенія 1870 года; другая—самое это положеніе. Настоящая книга и есть только одна первая часть второго тома. Несмотря на это, она, однако, представляетъ собою совершенно самостоятельное цѣлое, излагая, такъ сказать, судьбу городского положенія Екатерины II, со смерти этой императрицы до введенія нынѣшняго городского положенія.

Та же, въ сущности, причина—неожиданное увеличеніе объема книги—заставила автора поступиться и самымъ планомъ изслѣдованія, котораго онъ держался въ первомъ томѣ. Онъ долженъ былъ отказаться, во первыхъ, отъ разсмотрѣнія отдѣльных сословныхъ учрежденій вообще и цеховаго строя въ частности; во вторыхъ, онъ не нашелъ возможнымъ остановиться и на устройствѣ городской полиціи. Обѣ эти стороны городского устройства и управленія, каждая въ отдѣльности, могутъ служить предметомъ спеціальнаго изслѣдованія. Предлагаемая книга, поэтому, содержитъ въ себѣ изслѣдованіе исключительно городского общественнаго строя, т. е., другими словами, обще-городскихъ выборныхъ учрежденій и органовъ, ихъ организаціи и функций.

Въ предисловіи къ первому тому авторомъ было замѣчено,

что во второмъ томѣ онъ думаетъ дать сравнительному методу гораздо болѣе мѣста, чѣмъ въ первомъ, и поэтому значительную долю этого тома посвятить западно-европейскому городскому устройству. Онъ не отказывается отъ этого и теперь: уже и въ настоящей книгѣ, въ качествѣ введенія, сдѣланъ очеркъ развитія муниципальнаго строя въ главнѣйшихъ изъ западно-европейскихъ государствъ въ настоящемъ столѣтїи; во второй части настоящаго тома указанія на нѣкоторыя черты или, лучше сказать, начала муниципальнаго строя того или иного государства будутъ имѣть мѣсто въ изслѣдованїи того или иного вопроса по городскому положенію 1870 года, а также и тѣхъ теоретическихъ началъ самоуправленія вообще, городского въ частности, которымъ авторъ имѣетъ въ виду дать мѣсто во второй части этого втораго тома.

Настоящее изслѣдованіе въ значительной степени основывается на фактическихъ данныхъ, добытыхъ авторомъ изъ дѣлъ министерства внутреннихъ дѣлъ и одного изъ мѣстныхъ (ярославскаго) архивовъ. Доступъ къ дѣламъ министерства внутреннихъ дѣлъ автору доставленъ былъ въ теченїи двухъ лѣтнихъ мѣсяцевъ 1876 года г. директоромъ хозяйственнаго департамента того же министерства, Александромъ Даниловичемъ Шумахеромъ, которому авторъ и приноситъ здѣсь искреннюю благодарность. Авторъ считаетъ своею обязанностью выразить глубокую признательность также и нѣкоторымъ изъ служащихъ по второму городскому отдѣленію хозяйственнаго департамента за ту готовность, съ которою они дѣлали нужныя ему указанія, помогая ориентироваться въ дѣлахъ этого отдѣленія; изъ нихъ онъ въ особенности много обязанъ любезному содѣйствію начальника этого отдѣленія Михаила Степановича Кострова, доставившаго ему, между прочимъ, возможность воспользоваться однимъ изданіемъ департамента, котораго авторъ нигдѣ не могъ достать.—Авторъ занимался и въ архивѣ министерства, но къ сожалѣнію не могъ извлечь оттуда всего того, чѣмъ, кажется, богатъ этотъ архивъ по данному предмету; онъ не могъ этого сдѣлать потому, что многое, даже значащееся въ каталогахъ архива, не могло быть отыскано.

Не лишнее воспользоваться случаемъ, чтобы сказать здѣсь

нѣсколько словъ по поводу мѣстнаго архива, который открытъ былъ автору бывшимъ начальникомъ ярославской губерніи, вице-адмираломъ И. С. Унковскимъ. Авторъ извлекъ изъ этого архива все, кажется, что въ немъ содержится по предмету настоящаго изслѣдованія. Но онъ не можетъ не замѣтить, что онъ могъ воспользоваться этимъ всѣмъ лишь благодаря случайности, именно тому, что дѣла, обреченныя спеціальной комиссіей на истребленіе, еще почему то не истреблены. Но эти, временно-спасшіяся дѣла не идутъ далѣе сороковыхъ годовъ настоящаго столѣтія; притомъ въ большинствѣ случаевъ они едва ли имѣютъ какое либо историческое значеніе: большею частію это все дѣла о возведеніи въ чины, о приобрѣтеніи собственности, о судимости и т. п.; все же, такъ или иначе касающееся административнаго строя, административной практики, вѣроятно, какъ ненужное ни для какихъ практическихъ справокъ, обречено на истребленіе и истреблено. Это положеніе вещей невольно вызываетъ вопросъ, чѣмъ руководятся при сортировкѣ архивныхъ дѣлъ, обрекая одни изъ нихъ на уничтоженіе, другія—на сохраненіе, тѣ спеціальныя комиссіи изъ мѣстныхъ чиновниковъ, на которыя возлагается эта задача? Вопросъ въ высокой степени важный: отъ того или иного разрѣшенія его зависятъ въ будущемъ возможность изученія многихъ сторонъ общественно-государственной жизни настоящаго. Понятно, какъ желательно, чтобы при очищеніи архивовъ руководились какими либо соображеніями по-мимо чисто канцелярскихъ.

Ярославль.

1 ноября 1877 года.



# ВВЕДЕНИЕ.

Очеркъ развитія муниципальнаго строя нѣкоторыхъ государствъ западной Европы въ настоящемъ столѣтїи.

## ГЛАВА I.

Муниципальный строй Франціи въ настоящемъ столѣтїи.

Во весь періодъ кануна великой революціи, т. е. въ теченїи всего XVIII столѣтїя, города Франціи не пользовались ни малѣйшей дозой муниципальной автономїи. Еще въ послѣдніе годы XVII столѣтїя города лишились права избранїя муниципальных должностныхъ лицъ, которыя обратились въ правительственныхъ агентовъ, притомъ, очень страннымъ путемъ: этотъ фактъ былъ вызванъ плачевнымъ состоянїемъ финансовъ королевства. Какъ извѣстно, Людовикъ XIV прибѣгалъ особенно усердно, какъ къ средству поправленїя разстроенныхъ финансовъ—къ созданїю различнаго рода должностей и продажѣ ихъ частнымъ лицамъ; но онъ не ограничивался этимъ; онъ принялся за продажу и тѣхъ должностей, которыя уже существовали, выработавшихся исторически; къ такимъ принадлежали муниципальныя должности французскихъ городовъ; не останавливаясь передъ правомъ городского населенїя, правомъ, добытымъ имъ путемъ долгой борьбы, помощью той же королевской власти въ ея борьбѣ съ феодалами, избирать изъ своей среды администраторовъ города, Людовикъ XIV, не задумываясь, приступаетъ къ финансовой операцин надъ этимъ правомъ: въ 1681 году онъ продаетъ частнымъ лицамъ нѣкоторыя муниципальныя должности города Парижа; за этимъ первымъ шагомъ слѣдуетъ цѣлый рядъ запродажъ муниципальных должностей въ

Лионъ, Тулонъ, Бордо и другихъ болѣе мелкихъ городахъ. Отъ этихъ отдѣльныхъ мѣръ король не замѣдлитъ перейти и къ общей. Въ 1692 году постановлено было, въ качествѣ общаго правила, что должности мэровъ и ихъ помощниковъ во всѣхъ городахъ королевства будутъ замѣщаться по назначенію короля <sup>1)</sup>, т. е. другими словами—они будутъ продаваться въ частную, такъ сказать, собственность королевскою властью. Хотя *de facto* эти должности и не всегда продавались правительствомъ непремѣнно въ пожизненное владѣніе частнымъ лицамъ: хотя ихъ часто, такъ сказать, выкупали сами городскія общины; но тѣмъ не менѣе нельзя не видѣть въ этомъ постановленіи факта, указывающаго на полное паденіе городской автономіи; выкупъ этихъ должностей у правительства не могъ быть общимъ явленіемъ: онъ обуславливался экономическимъ состояніемъ каждой данной общины.

На выкупъ требовались не малыя суммы, въ особенности съ тѣхъ поръ, какъ должность мера стала продаваться лишь на три, даже на одинъ годъ. Частота взноса и размѣръ самой суммы, вызываемый «потребностями государственныхъ финансовъ» могли истощить общественную кассу любого города. «Я пораженъ громадною суммою», пишетъ одинъ интендантъ къ генеральному контролеру въ 1764 г. въ письмѣ приведенномъ у Токвиля, «потраченныхъ для выкупа муниципальных должностей». Отсюда, ясно, что если-бъ даже у города и ставало средствъ на покупку своихъ должностей, то во всякомъ случаѣ она совершенно раззорила бы городъ въ экономическомъ отношеніи, въ силу чего онъ *ipso facto* терялъ всякое значеніе автономической муниципалитетъ. Онъ «только чувствовалъ бы тяжесть власти и привилегій этихъ должностей», какъ справедливо замѣчаетъ тотъ же интендантъ. Приэтомъ нужно имѣть въ виду, что правительство, какъ уже было замѣчено, не остановилось на продажѣ существующихъ только муниципальных должностей: и въ городской администраціи, какъ въ обще-государственной, оно создавало цѣлый рядъ новыхъ <sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Dareste de la Chavanne—Hist. de l'administr. en France, t. I p. 20. Исключеніе сдѣлано лишь относительно Парижа и Лиона, за которыми сохранена была должность *prévôts des marchands*. См. также Tocqueville—L'ancien régime, 5 ed., p. 63—65.

<sup>2)</sup> Въ одномъ городѣ Реннъ въ теченіи 14 лѣтъ были учрежде-

должностей съ цѣлью продажи ихъ: суммы, необходимы на ихъ покупку, становились все громаднѣе.

Все равно, былъ ли такой образъ дѣйствій королевскаго правительства результатомъ какихъ либо политическихъ соображеній съ его стороны, какъ можно подумать, или исключительно «финансовыхъ потребностей», какъ думаетъ Токвиль; послѣдствія въ концѣ концовъ однѣ и тѣже: муниципальной автономіи, какъ я уже—сказалъ, въ XVIII ст. не существовало <sup>1)</sup>; правительственная опека наложила руку на городскую администрацію сильнѣе даже, чѣмъ можно подумать съ перваго взгляда. Этому взгляду не противорѣчитъ то обстоятельство, что во второй половинѣ XVIII ст. за городами было признано право избранія на муниципальные должности и признавалось за ними въ теченіи семи лѣтъ <sup>2)</sup>. Намъ кажется, этотъ фактъ еще болѣе рельефно характеризуетъ полное паденіе городской автономіи: города сдѣлались объектомъ всевозможныхъ операций со стороны королевскаго правительства; когда-то гордое, кичливое городское населеніе стало послушнымъ, часто заискивающимъ исполнителемъ воли сильной центральной власти <sup>3)</sup>.

ны новыя должности: 19 офицерскихъ должностей городской милиціи и болѣе дюжины гражданскихъ должностей. *Dageste de la Chavanne Ib. 212—13.* По свидѣтельству Шеффнера въ теченіи времени отъ 1691 г. до 1709 г. во Франціи создано было болѣе 40000 должностей, такъ или иначе касающихся городского строя. См. его *Geschichte der Rechtsverfassung Frankreichs*, t. II, s. 611.

<sup>1)</sup> F. Béchard въ своемъ соч. de l'Administration intérieure de la France приводитъ мѣсто изъ жалобы прованскаго парламента; изъ него видно, какъ смотрѣли французы на возможность соединенія продажи муниципальных должностей съ автономіей: «невозможно», говорилъ парламентъ, «противно здравому смыслу, чтобы нація сохранила какое либо вліяніе на муниципальное управленіе, потерявъ право выбора администраторовъ». Т. I, p. 65

<sup>2)</sup> Эдиктъ, возстановившій это право городовъ, былъ изданъ въ августъ 1764 г., а въ ноябрѣ 1771 г. изданъ былъ другой эдиктъ, снова уничтожившій это право. Henrion Pansey—*Du pouvoir municipal et de la police intérieure des communes*, 4 ed., p. 28. Выборы были восстановлены и раньше—въ 1717 г., но были отменены еще скорѣе. *Shaeffner—Ib. s. 608.*

<sup>3)</sup> Не думаемъ, чтобы противорѣчило высказанному въ текстѣ

Мѣры правительства по отношенію къ городскимъ муниципіямъ не ограничились только продажей должностей; онѣ касались самаго управленія городскими дѣлами, его существа. Еще въ 1669 году всѣмъ городамъ предписано было отсылать свои годовыя смѣты на разсмотрѣніе интендантамъ, правительственнымъ чиновникамъ, завѣдывавшимъ провинціей. А при Людовикѣ XIV эти смѣты вслучаѣ превышенія ими опредѣленной суммы должны были регулироваться королевскимъ совѣтомъ. Подобнаго же рода мѣры приняты были правительствомъ и относительно займовъ городскихъ <sup>1)</sup>.

Такихъ постановленій, касающихся той или другой стороны администраціи, издается цѣлый рядъ въ теченіи конца XVII и первой половины XVIII стол. Уже и они охватывали собой всю суть городского управленія, но въ 1764 году королевское правительство рѣшилось приступить къ изданію общаго положенія о городскомъ управленіи. Въ видѣ подготовительной работы предписано было всѣмъ интендантамъ собрать свѣдѣнія о современномъ состояніи городского управленія Франціи <sup>2)</sup>; эти-то свѣдѣнія и живописуютъ передъ нами то плачевное состояніе, въ которомъ находился муниципальный строй этой страны за данное время. Оказалось что по формѣ, или лучше—по составу муниципальный строй представлялъ собою нѣчто очень пестрое, но по существу—замѣчательно однообразное: коллегіи, вѣдавшія городскія дѣла: *corps de ville*—коллегія исполнительная, и *assemblée générale*, избиравшее членовъ *corps de ville*—въ высшей степени разнообразны, по своему составу, въ различныхъ городахъ; притомъ самыя коллегіи эти имѣли мѣсто далеко не во всѣхъ городахъ <sup>3)</sup>. Тѣмъ не менѣе, однако, существо, такъ сказать, духъ

---

взгляду также и то обстоятельство, что и послѣ эдикта 1771 года существовали еще нѣсколько городовъ, въ которыхъ (*Dalloz-Répertoire*, t. IX p. 166, § 58) муниципальныя должности оставались выборными. Одна дѣтская, говорятъ, не дѣлаетъ весны.

<sup>1)</sup> *Daresté de la Chavanne*—Ib. p. 218.

<sup>2)</sup> *Tocqueville*—*L'anc. rég. et. la révol.*, p. 65.

<sup>3)</sup> Тюрго въ своемъ мемуарѣ о муниципалитетахъ такъ изображаетъ это разнообразіе: «въ нѣкоторыхъ городахъ должности покупаются, въ другихъ—по несамостоятельности—они замѣщаются королемъ; въ однихъ это замѣщеніе производится изъ нѣсколькихъ, выбранныхъ

организациі—одинъ и тотъ же: члены генеральнаго собранія вездѣ являются, или по праву рожденія, или по праву представительства извѣстными корпораціями, отжившими свой вѣкъ; благодаря этому муниципальное правленіе вездѣ представляло собою кучку людей, захватившихъ въ свои руки все; «мелкую олигархію» какъ выражается Токвиль; олигархію, которая вѣдала городскія дѣла какъ ей хотѣлось, не отдавая отчета горожанамъ, интересы которыхъ эти люди собственно говоря, должны были представлять; и въ тоже время заискивая и унижаясь передъ центральной властью или ея представителями въ провинціи. Тотъ же Токвиль въ томъ же, уже не разѣ цитированномъ нами, сочиненіи приводитъ обращеніе такого униженія. «Мы никогда не противились вашей волѣ, монсеньоръ», пишутъ одни представители городского самоуправленія интенданту своей провинціи; «всепокорнѣйше просимъ васъ, монсеньоръ», пишутъ другіе, «осчастливить насъ своею благосклонностью и покровительствомъ; мы постараемся выказать себя достойными изъявленіемъ нашей покорности всѣмъ приказаніямъ вашего величія» <sup>1)</sup>. Что же страннаго, послѣ этого, будетъ въ томъ фактѣ, что правительственные агенты проникали въ городское управленіе въ дѣйствительности несравненно глубже, чѣмъ имѣли на это право *de jure*; что страннаго, если эти агенты на самомъ дѣлѣ «одинаково вѣдали какъ, самыя ничтожныя, тамъ и самыя важныя дѣла города»; что они рѣшали всяческіе вопросы, касающіеся городской жизни, даже такіе, какъ вопросъ о праздникахъ: они «въ извѣстныхъ случаяхъ приказываютъ городскому населенію веселиться, заставляють его жечь потѣшные огни, устраивать иллюминацію <sup>2)</sup>.

Несмотря, однако, на такое отношеніе королевскаго правительства XVIII ст. къ городскому управленію; оно все таки не могло быть довольно послѣднимъ. Быть можетъ, именно въ силу такого отношенія это управленіе представляло собою нѣчто по истинѣ очень

---

городомъ кандидатомъ; въ другихъ—достаточно одного избранія. Въ однихъ городахъ муниципальныя должности срочны, въ другихъ онѣ—пожизненны; въ иныхъ даже наследственны». *Oeuvres I*, (ed. de Guilhaumin), p. 526—527.

<sup>1)</sup> *Ib.* p. 70

<sup>2)</sup> *Ib.*

плачевное особенно по отношенію къ финансовой сторонѣ его <sup>1)</sup>. Это плачевное состояніе муниципальнаго строя обратило на себя вниманіе знаменитаго министра Людовика XVI, Тюрго. Въ 1775 году этотъ министръ представилъ своему королю специальную «записку» о муниципальномъ строѣ и выгодахъ, которыя правительство можетъ извлечь изъ него <sup>2)</sup>. Въ этой запискѣ своей авторъ выѣсть съ общими соображеніями о причинахъ отсутствія въ современной ему Франціи сознанія общности интересовъ, о средствахъ создать это сознаніе, сдѣлать изъ французовъ въ теченіи десяти лѣтъ націю *qui ne serait pas reconnaissable et qui ..... serait infipiment audessus de tous les autres peuples*, предлагаетъ провѣсть муниципальную организацию своей страны (видимо въ качествѣ одного изъ этихъ средствъ).

Прежде всего Тюрго проектируетъ построить общинную автономію городовъ на тѣхъ же самыхъ началахъ, какъ и деревенскую, приходскую. Въ стремленіи города «изолироваться отъ всего остальнаго въ государствѣ» Тюрго видитъ «вѣчный источникъ вражды»; въ этомъ стремленіи онъ видитъ и достаточную причину, чтобы «преобразовать всѣ существующія городскія муниципіи» <sup>3)</sup>.

И дѣйствительно въ своей запискѣ онъ строитъ общинную организацию какъ сельскую, такъ и городскую на одномъ и томъ же началѣ какъ относительно состава общины и ея учреждений такъ и размѣра ея автономіи. И тамъ и здѣсь въ составъ общины, въ качествѣ ея полноправныхъ членовъ, входятъ только владѣльцы недвижимой собственности: тамъ—земли, здѣсь—дома съ находящейся подъ нимъ землей <sup>4)</sup>. Однако не всѣ владѣльцы этой собственности являются одинаково полноправными, такъ сказать

<sup>1)</sup> Этого взгляда на дѣло, видимо, держался Тюрго: въ запискѣ, представленной имъ въ 1775 году Людовику XVI, о муниципалитетахъ, одну изъ «причинъ зла» онъ видитъ, между прочимъ и въ томъ, что «его величество обязанъ все рѣшать или самъ непосредственно или черезъ своихъ агентовъ»; что отъ него ждуть приказаній «не только по всѣмъ предметамъ общественно жизни, но часто даже по предмету «пользованія своими, частными правами». *Oeuvres*, t. I, p. 504.

<sup>2)</sup> «*Mémoires sur les municipalités sur la hiérarchie qu'on pourrait établir entre elles et sur les services que le gouvernement en pourrait tirer.*

<sup>3)</sup> *Oeuvres* I, 527.

<sup>4)</sup> *Ibid.* 512 и 527—8.