

М.П. Щепкин

**Общественное
самоуправление в Москве**

Проект городского положения

**Москва
Книга по Требованию**

УДК 304
ББК 60.5

М.П. Щепкин

Общественное самоуправление в Москве: Проект городского положения / М.
П. Щепкин – М.: Книга по Требованию, 2011. – 271 с.

ISBN 978-5-458-03184-4

ISBN 978-5-458-03184-4

© Издание на русском языке, оформление, «
YOYO Media», 2011

© Издание на русском языке, оцифровка, «
Книга по Требованию», 2011

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.

Вступительныя объясненія.

I.

Представляемая здѣсь общественному вниманію работа была начата подъ внушеніемъ освободительнаго движенія, такъ быстро и сильно охватившаго всю Россію по всѣмъ ея самымъ укромнымъ угламъ народной жизни и увѣнчавшагося всенароднымъ избраніемъ депутатовъ перваго русскаго Парламента. Въ самомъ началѣ этого знаменательнаго движенія мнѣ представлялось, да и теперь представляется безусловно справедливою въ практическомъ отношеніи та общая мысль, что въ основѣ конституціоннаго устройства страны должно лежать широкое мѣстное „самоуправленіе“, служащее наилучшею подготовительною школою для трудной, сложной и отвѣтственной работы народныхъ представителей, призванныхъ управлять судьбами такой громадной и разнообразной по пространству своихъ областей и этнографическому составу ихъ разноплеменныхъ населеній страны, какъ наше отечество. По естественному ходу событій широкое мѣстное „самоуправленіе“ должно предшествовать конституціонному образу правленія страны, а не наоборотъ. Но гдѣ же, въ какой странѣ народная исторія совершается по однажды составленнымъ рецептамъ? Она двигается впередъ по своимъ произвольнымъ путямъ, не зримо для самыхъ внимательныхъ политиковъ, а потомъ вдругъ нежданно-негаданно вызываетъ къ новой, кипучей жизни цѣлый народъ, который вдругъ подымаетъ

долго склоненную долу главу свою и предъявляет громко, сильно и настоятельно свои права, свои потребности, требующія скорѣйшаго удовлетворенія. Такое именно явленіе обнаружилось теперь въ Россіи. Народная жизнь, безконечно долго тлѣвшая подъ спудомъ обманчиваго вышшняго порядка и спокойствія, вдругъ словно перескочила черезъ длинныя періоды историческаго процесса и во всеоружіи возстала со своими неотложными требованіями политической свободы.

Первая попытка открытаго общественнаго обсужденія вопросовъ о государственномъ преобразованіи была сдѣлана частнымъ совѣщаніемъ земскихъ дѣятелей въ Петербургѣ 6-го ноября 1904 г. Съ тѣхъ поръ общее преобразование на основѣ Народнаго Представительства или, говоря прямо, введеніе Конституціи стало желаннымъ лозунгомъ мыслящей части русскаго общества, хотя въ средѣ самаго совѣщанія тотчасъ же обнаружился несогласимый расколъ въ основныхъ политическихъ воззрѣніяхъ на предѣлы ограниченія самодержавной власти. Совѣщаніе раскололось на-двое: большинство и меньшинство пошли разными путями и въ концѣ концовъ оказались даже враждебными другъ другу.

Съ начала 1905 года общество, затронутое Высочайшимъ указомъ Сенату и рескриптомъ на имя гофмейстера Вулыгина 18-го февраля, было сильно захвачено заботами о выработкѣ общихъ основаній русской Конституціи и объ устройствѣ Парламента (Государственной Думы) посредствомъ всеобщей, равной, прямой и тайной подачи голосовъ. Программы, выработанныя земскими и горедскими конституціоналистами и первымъ учредительнымъ съѣздомъ конституціонно-демократической (Народной Свободы) партіи 12—18-го октября, были результатами этой напряженной работы. Она нашла себѣ оправданіе въ манифестѣ 17-го октября, въ которомъ „непреклонная воля“ Государя была выражена такъ: „Даровать населенію незаблемыя основы граждан-

стой свободы на началахъ дѣйствительной неприкосновенности личности, свободы совѣсти, слова, собраній и союзовъ“ и привлечь къ участию въ Государственной Думѣ, облеченной законодательной властью, всѣ классы русскаго населенія, „которые нынѣ совсѣмъ лишены избирательныхъ правъ“. Очень важно, что когда депутация „истинныхъ русскихъ людей“ (?) 1-го декабря, стоя на колѣняхъ, была челомъ въ Царскомъ Селѣ о сохраненіи на благо Россіи самодержавной власти, Государь въ своемъ отвѣтѣ настойчиво подтвердилъ имъ и подчеркнул, что манифестъ 17-го октября, возвѣстившій начала русской свободы, „есть полное и убѣжденное выраженіе его непреклонной воли и актъ, не подлежащій измѣненію“. Эти твердо сказанныя слова даютъ русской землѣ право надѣяться, что русская свобода, несмотря на проволочки, отсрочки и передѣлки, поставляемыя приказнымъ правительствомъ, все-таки восторжествуетъ, можетъ-быть, и не въ столь отдаленномъ будущемъ *).

Мы уже наканунѣ открытія русскаго Парламента.

Слова манифеста почти совпали съ тѣмъ, что было вписано въ программу партіи Народной Свободы. Надаромъ все, чего она желаетъ и требуетъ для блага народнаго, было утверждено ею въ тотъ самый день, какъ манифестъ былъ напечатанъ въ Москвѣ.

Сложный трудъ по разработкѣ основаній Конституціи отодвинулъ на задній планъ въ сущности неотложное дѣло о пересозданіи на широкихъ началахъ мѣстныхъ Общественныхъ Управленій, земскихъ и городскихъ. Существенное значеніе ихъ заключается не только въ томъ, что городскія и земскія Собранія, правильно и свободно организованныя, должны служить лучшими подготовительными школами для участія въ дѣлахъ государственныхъ на широкомъ пути дѣятельности Народныхъ Собраній, но и прочнымъ основаніемъ для консти-

*) Писано въ декабрѣ 1905 г.

туціоннаго устройства страны. Гдѣ же, какъ не на мѣстахъ, оно могло бы черпать лучшія, свѣжія силы для своего постояннаго обновленія и возрожденія? Вѣдь только на мѣстахъ обновляются и возрождаются эти народныя силы. Станутъ мельчать, изсыхать онѣ въ городахъ и деревняхъ или не будутъ онѣ, какъ соки въ здоровомъ народномъ организмѣ, правильно проложенными ходами, свободно распредѣляться по стволу и сучьямъ могучаго Народнаго Представительства, станутъ хирѣть и вянуть само Представительство, какъ бы разумно и предусмотрительно оно ни было задумано и устроено первоначально. Вѣдь сила его не въ вершинахъ, а въ низахъ мѣстной народной жизни...

Событія 1905 года неслись съ такою головокружительною быстотой, что не было возможности, при спѣшномъ составленіи плана общаго преобразованія, озаботиться вырисовкой на этомъ планѣ подходящаго фундамента, не было возможности начать созидательную работу съ начала, то-есть снизу, и постепенно вести ее кверху, къ высшимъ ярусамъ Народнаго Представительства. Пришлось, вопреки правиламъ строительнаго искусства, проектировать грандіозное сооруженіе сразу, въ его полномъ составѣ, не заложивъ и не укрѣпивъ для него прочнаго основанія. Въ результатъ такой работы и получился, скоро замѣченный самими строителями, коренной изъянъ. Вѣдь по проекту конституціонно-демократической партіи „вторая палата Государственной Думы должна состоять изъ представителей отъ органовъ мѣстнаго самоуправления, реорганизованныхъ на началахъ всеобщаго голосованія“. Но о такой „реорганизаци“ и подумать было некогда, а потому ни Земскія Собранія, ни Городскія Думы сами по своему устройству, основанному на классовомъ началѣ и имущественномъ цензѣ, не имѣютъ права считаться вполне представителями народа, а слѣдовательно не могутъ и выслать въ будущій Парламентъ полноправныхъ уполномоченныхъ отъ

мѣстныхъ обществъ. Впрочемъ, правительство, встревоженное и напуганное событіями революціоннаго движенія, постыѣшило по-своему передѣлать Государственный Совѣтъ и изъ учрежденія, долженствующаго стать второю палатою Парламента, образовало теперь надежный оплотъ для охраненія въ цѣлости главныхъ основаній приказнаго строя Россіи. И вотъ Государственной Думѣ придется на первыхъ же порахъ ея дѣятельности не только самой начать борьбу изъ-за этого преобразования, дабы устранить одну изъ сильныхъ баррикадъ, построенныхъ самодержавной бюрократіей противъ осуществленія Народнаго Представительства, или задуматься надъ тѣмъ, что подобало исполнить гораздо раньше Общественнымъ Управленіемъ. Къ сожалѣнію, Городскія Управленія, безропотно переносившія въ теченіе длиннаго ряда лѣтъ своеволие бюрократіи и привыкшія дѣйствовать лишь по указкѣ своихъ излюбленныхъ „начальниковъ“, словно разучились сознавать свой долгъ по осуществленію дѣйствительныхъ гарантій для своей самостоятельной дѣятельности. Но правительство, въ своей предусмотрительности, не оставило безъ вниманія и этой коренной нужды русской жизни — лучше, молъ, предварительно самому справиться съ ней въ своихъ видахъ, чѣмъ отдавать дѣло на искаженіе крамольникамъ. Въ самомъ началѣ нынѣшняго года газеты разнесли извѣстіе о томъ, что министерствомъ вн. дѣлъ *уже разсмотрѣнъ* проектъ новаго (?) „Положенія объ Общественномъ Управленіи городовъ Петербурга и Москвы“, при чемъ будто бы предположено предоставить больше (?) самостоятельности Думамъ. Такимъ образомъ, въ теченіе 40 съ небольшимъ лѣтъ Московское Городское Общество было награждено тремя специальными законоположеніями, изъ которыхъ каждое было составлено въ цѣляхъ „примѣненія его къ понятіямъ своего времени и къ потребностямъ городского общежитія“, въ результатѣ же этихъ преобразованій получилось полное под-

VIII

чиненіе общественныхъ учрежденій власти правительства и мѣстной администраціи. Изъ первыхъ трехъ законоположеній старѣйшее — 1862 г., изданное только для Москвы и введенное въ 1863 г., дѣйствовало 9 лѣтъ; второе— 1870 г., введенное въ 1872 г., просуществовало 20 лѣтъ, и третье, введенное въ 1893 г., дѣйствуетъ только 13 лѣтъ и, несмотря на это уже передѣлывается тѣмъ же министерствомъ и въ той же чиновничьей лабораторіи на новый ладъ. Не странная ли это игра въ народное благосостояніе? Слѣдующая краткая характеристика трехъ названныхъ сейчасъ городскихъ уставовъ покажетъ, насколько правительство при своихъ преобразованіяхъ руководствовалось дѣйствительными нуждами мѣстныхъ обществъ.

II.

Законоположеніе 1862 не имѣло общаго значенія для русскихъ городовъ и предназначалось только для Москвы. Оно не опредѣляло ни круга дѣйствій Общественнаго Управленія, ни предѣловъ его власти по завѣдыванію городскимъ хозяйствомъ, а въ немногихъ статьяхъ установило только основанія и порядки избранія гласныхъ Общей Думы, членовъ Распорядительной Думы (нынѣ Управы) и другихъ исполнительныхъ учреждений. Весь строй этого управленія основывался на сословныхъ началахъ, при чемъ каждое изъ пяти городскихъ сословій избирало по одинаковому числу (85) удовлетворявшихъ невысокому имущественному цензу представителей изъ своей среды, а городской голова избирался полнымъ 500-мъ составомъ всѣхъ сословныхъ выборныхъ (по 100 отъ cadaго сословія). Но въ высшей степени важное пововеденіе заключалось въ томъ, что въ то время въ первый разъ были привлечены къ общему городскому дѣлу представители всѣхъ сословій,

и оно было изъято изъ рукъ двухъ податныхъ обществъ — купеческаго и мѣщанскаго, до сихъ поръ считающихъ себя привилегированными представителями Городскаго Общества.

Ближайшимъ результатомъ такого порядна было избраніе въ городскіе головы не купца и не мѣщанина, а представителя знатнаго московскаго дворянства.

Ни о какомъ самоуправленіи въ то время не могло быть и рѣчи, потому что главнымъ начальникомъ и распорядителемъ былъ военный генералъ-губернаторъ; зависимость же Городскаго Управленія отъ мѣстной администраціи вполнѣ опредѣлялась тѣмъ, что журналы Распорядительной Думы утверждались подписью губернатора, который имѣлъ право предсѣдательствовать въ ней, когда находилъ это нужнымъ. Такимъ образомъ по существу это Положеніе не задавало ни опредѣленіемъ какихъ-бы то ни было предѣловъ Общественнаго Самоуправленія, ни установленіемъ правилъ по завѣдыванію общественными дѣлами—въ немъ не были поименованы даже предметы, вѣренныя завѣдыванію Городскаго Управленія, но, призвавъ всѣ сословія къ совмѣстной общественной работѣ, оно поставило ихъ представителей въ такое положеніе и соподчиненіе, что они мало-по-малу, незамѣтно для себя самихъ, теряли свойства сословной исключительности и оставляя за порогомъ всесословной Думы свои сословные счета, являлось наравнѣ съ уполномоченными отъ всѣхъ другихъ корпорацій, вѣрными служителями общаго городского дѣла на благо народное. И вотъ, въ теченіе немногихъ лѣтъ, пока просуществовало это убогое Положеніе, Городская Дума изъ учрежденія всесословнаго, по существу общественной работы, превратилась въ Думу безсословную. И надо прибавить, что если бы которое-нибудь изъ сословій вздумало тогда дать почувствовать свое первенство или свои преимущества передъ другими, то встрѣтило бы сильный отпоръ въ Городскомъ Со-

брани отъ представителей другихъ корпорацій. Въ фактическомъ сліяніи городскихъ сословій заключалось великое значеніе законоположенія 1862 г. Это сліяніе должно было лечь въ основу всѣхъ будущихъ реформъ, чего, однако, не вышло. Съ другой стороны, нельзя не отмѣтить и того исключительно важнаго обстоятельства, что представители тогдашнихъ сословій, въ особенности дворянскаго, какъ болѣе культурнаго, работали подъ внушеніемъ того сильнаго подъема общественнаго духа, который сказался въ 60-хъ годахъ послѣ освобожденія крестьянъ и послѣдовавшихъ за нимъ государственныхъ реформъ. Благодаря этимъ благоприятнымъ условіямъ, Общая Дума, не имѣя никакой самостоятельности и располагая лишь самымъ ничтожнымъ бюджетомъ, принятымъ отъ прежней Думы въ размѣрѣ, можетъ быть, не превышавшемъ 1.600.000 р., успѣла все-таки начать такія предпріятія, которыя достигли теперь очень крупныхъ размѣровъ и выдающагося общественнаго значенія, какъ, напримѣръ, учрежденіе городскихъ училищъ, на что, между прочимъ, Положеніемъ 1862 г. никакихъ правъ Думѣ предоставлено не было, устройство конно-желѣзныхъ дорогъ, введеніе газового освѣщенія, принятіе въ вѣдѣніе города устройства мостовыхъ, лежавшихъ дотолѣ, въ видѣ натуральной повинности, на домовладѣльцахъ. Вспоминая здѣсь тогдашнее безправное положеніе Общественнаго Управленія и напряженную работу его представителей, нельзя умолчать, что болѣею частью своихъ относительныхъ успѣховъ оно было обязано добрымъ отношеніямъ къ общественному дѣлу высшихъ представителей правительственной власти въ Москвѣ, поддерживавшихъ его своимъ авторитетомъ и личнымъ участіемъ, въ особенности въ тѣхъ случаяхъ, когда приходилось становиться на защиту Думы, дѣйствовать часто не въ ладъ съ приказными стремленіями и приѣмами правительства.

Городовое Положеніе 1870 г. было первымъ въ исторіи городскихъ учрежденій уставомъ, въ которомъ отчетливо названа „самостоятельность“ дѣйствій общественныхъ Управленій, какъ основа городской реформы (ст. 5).

Понятіе о самоуправленіи было чуждо тогдашнимъ преобразователямъ, самое это слово представлялось настолько опаснымъ и соблазнительнымъ, что оно не было включено въ новый законъ. Ни о какихъ общихъ началахъ предпринятаго тогда преобразованія не было упомянуто и въ именномъ указѣ Сенату о введеніи Городового Положенія въ дѣйствіе—все дѣло, какъ разъяснено въ этомъ указѣ, заключалось въ томъ, что дѣйствовавшія послѣ совершенныхъ въ 60-хъ годахъ преобразованій узаконенія о городскомъ общественномъ устройствѣ, „утративъ свою современность, потребовали коренного обновленія“, которое и возложено было на обязанность минист. вн. д. Насколько оно вообще и въ частностяхъ исполнило свою задачу, видно изъ объясненій, данныхъ въ предлагаемомъ „Проектѣ“ по каждому отдѣлу городского хозяйства и управленія особо. Въ виду разныхъ преобразованій, предпринятыхъ въ то время, въ министерствахъ вн. д. и финансовъ былъ накопленъ громадный матеріалъ о состояніи городскихъ поселеній, какъ въ отношеніи ихъ устройства, такъ и хозяйственного положенія. Послѣднія изъ этихъ официальныхъ изданій были особенно драгоцѣнны для разрѣшенія предстоявшей правительству задачи; правительственная комиссія, принявшая на себя эту работу—она была издана потомъ въ видѣ особаго сборника „Матеріаловъ по составленію Городового Положенія“—не могла пожаловаться на недостатокъ фактическихъ данныхъ для проектированія новаго закона въ томъ широкомъ „либеральномъ“ направленіи, которое, повидимому, она сама придавала своему труду. Но она не сочла важнымъ использовать весь матеріалъ полностью и не затрогивала тѣхъ данныхъ, которыя касались экономического и общественнаго со-

стоянія городовъ; оставивъ безъ вниманія эту существенную основу преобразования, она составила свой проектъ новаго закона, не руководствуясь никакими мѣстными особенностями городовъ, для которыхъ онъ назначался, и не задумалась по-канцелярски подвести ихъ подъ одинъ общій казенный аршинъ. Поучительны въ этомъ отношеніи слѣдующіе факты.

Городовое Положеніе 1870 г. заключало въ себѣ 161 статью. Но едва только оно было составлено, какъ уже явилась надобность въ дополнительныхъ „Правилахъ“ ради примѣненія новаго закона къ обѣимъ столицамъ и Одессѣ. Такихъ дополненій и исправленій набралось тогда же 31, а это значитъ, что въ 31-мъ случаѣ изъ 161-го, т.-е. почти въ одной пятой части общаго закона, пришлось отступить отъ его требованій. Но независимо отъ этого и въ самомъ текстѣ закона, въ примѣчаніяхъ нашли себѣ мѣсто и другія исключенія и оговорки, касавшіяся примѣненія новаго закона, почему-то только къ четыремъ городамъ — Кронштадту, Николаеву, Таганрогу и Керчи, а также къ городамъ съ преобладавшимъ еврейскимъ населеніемъ, въ видахъ ограниченія его права на представительство. Но этого мало. Вслѣдъ за введеніемъ Городоваго Положенія потянулся длинный рядъ руководящихъ предписаній и разрѣшеній министерства, рѣшеній Сенага и пр., вразумлявшихъ Городскія Общества по частнымъ случаямъ, доходившимъ до министерства, какъ слѣдовало имъ пользоваться новымъ закономъ, въ примѣненіи его къ ихъ разнообразнымъ мѣстнымъ особенностямъ, при чемъ нѣкоторыя изъ этихъ руководящихъ правилъ не согласовались съ требованіями комментируемаго закона.

На какое число городовъ (вмѣстѣ съ посадами) было распространено Городовое Положеніе 1870 г.?

Изъ приложеннаго къ нему списка городовъ видно, что оно было „окончательно введено“ въ 38-ми губерніяхъ Европейской Россіи, въ нѣкоторыхъ администра-