

Вопросъ о городской реформѣ въ комисіи ст.-сек. Каханова.

В. М. Гессена.

Какъ извѣстно, Комиссія ст.-секр. Каханова сыграла въ высшей степени важную роль въ исторіи нашего законодательства двухъ послѣднихъ десятилѣтій. Задуманная еще въ царствованіе Императора Александра II, Комиссія учреждается только въ слѣдующемъ царствованіи Высочайшимъ Повеленіемъ 5 сентября 1881 г. Учрежденіе ея мотивируется „неотложно—необходимой потребностью“ преобразованія мѣстнаго строя,—особенно въ виду измѣнившихся, вслѣдствіе великихъ реформъ минувшаго царствованія, условій общественной жизни. На Комиссію возлагается очень сложная и трудная задача,—составленіе проекта кореннаго и систематическаго переустройства всего, вообще, административнаго и общественнаго управленія въ губерніяхъ и уѣздахъ.

Въ числѣ другихъ вопросовъ мѣстнаго управленія, Комиссія не могла, конечно, не остановить своего вниманія и на вопросѣ о городской реформѣ. Труды Комиссіи по этому вопросу весьма поучительны, въ особенности, потому, что они несомнѣнно и очень существеннымъ образомъ отразились не только на городской реформѣ 92 г., но даже и на новѣйшей реформѣ С.-Петербургскаго городского управленія. Ни одинъ изслѣдователь нашего городского строя не можетъ, конечно, обойтись безъ основательнаго и детальнаго знакомства съ предположеніями Кахановской Комиссіи, касающимися городской реформы. Между тѣмъ, до настоящаго времени предположенія эти не подверглись еще литератур-

ной обработкѣ; исполненіе этого пробѣла и является задачей настоящей статьи.

Нѣсколько словъ о планѣ дальнѣйшаго изложенія.

Какъ извѣстно, особое значеніе въ трудахъ Комиссіи приобрѣтаетъ выдѣленное изъ ея состава Совѣщаніе, образовавшееся въ 1882 г., подъ предѣдательствомъ ст.-сек. Каханова, изъ сенаторовъ, производившихъ въ 80-мъ году ревизію девяти губерній, нѣкоторыхъ членовъ Комиссіи и особо приглашавшихся лицъ, смотря по предмету, стоящему на очереди.

На Совѣщаніе возложена была предварительная разработка матеріаловъ, поступившихъ въ распоряженіе Комиссіи, а также установленіе „намѣтокъ“ предстоящей реформы. Свои занятія Совѣщаніе закончило къ февралю 1884 г.,—послѣ выработанныхъ ею „Положенія объ устройствѣ мѣстнаго управленія“, резюмирующія, въ формѣ отдѣльныхъ статей, выводы, къ которымъ она пришла, а также объяснительныя къ этимъ положеніямъ записки внесены были ею въ рѣшеніе Кахановской Комиссіи.

„Намѣтки“ Совѣщанія въ теченіе 1884 и 1885 г.г. подвергнуты были „предварительному обсужденію“ въ общемъ собраніи Комиссіи, при участіи приглашенныхъ въ ея составъ, такъ называемыхъ „мѣстныхъ дѣятелей“. Засимъ, согласно установленному самой Комиссіей общему плану ея занятій, ей предстояло раздѣлиться на подкомиссіи для выработки подробныхъ законопроектвъ по отдѣльнымъ вопросамъ реформы; изготовленные, такимъ образомъ, законопроекты должны были вновь поступить на окончательное обсужденіе Комиссіи *in pleno*; и наконецъ, рассмотрѣнные Комиссіей законопроекты, съ заключеніемъ соответственныхъ вѣдомствъ, подлежали внесенію чрезъ министра внутреннихъ дѣлъ въ Государственный Совѣтъ.

Всѣхъ этихъ стадій, однако, трудамъ Комиссіи не суждено было пройти. Уже 28 февраля 1885 г. состоялось Высочайшее Повелѣніе ограничившее задачу Комиссіи единственно рассмотрѣніемъ „основныхъ началъ“ предстоящей реформы; послѣднее засѣданіе Комиссіи состоялось 11 апрѣля 1885 г.

Сообразно съ ходомъ занятій Комиссіи, мы начинаемъ статью съ изложенія „предположеній“ Совѣщанія о городской реформѣ; далѣе, по объяснительной запискѣ къ проектамъ Совѣщанія, мы познакоимся съ мотивами преобразованій, бывшими въ виду Совѣщанія; и наконецъ, по журналамъ Комиссіи мы прослѣдимъ тѣ измѣненія, которыя подъ вліяніемъ „новыхъ вѣяній“, внесены были Комиссіей въ проектъ Совѣщанія. Въ заключеніе, мы попытаемся дать критическую оцѣнку предположеній Совѣщанія и Комиссіи, въ связи съ уясненіемъ того вліянія, которое трудами Комиссіи оказано на ходъ нашего законодательства по городской реформѣ.

I.

Проектъ городской реформы, выработанный Совѣщаніемъ ¹⁾, начинается съ „общихъ положеній“, указывающихъ тѣ признаки, коими должно опредѣляться самое понятіе городского поселенія.

Признаками, наличность коихъ требуется для признанія поселенія городскимъ, по мнѣнію Совѣщанія, могутъ служить: количество народонаселенія, характеръ его занятій, степень развитія торговли и промышленности, цѣнность недвижимыхъ имуществъ, смѣты доходовъ и расходовъ, мѣстоположеніе и распредѣленіе земельной собственности, (т. е. отношеніе усадебной земли къ полевымъ угодьямъ ²⁾). Городомъ должно быть признано поселеніе, соответствующее всѣмъ означеннымъ признакамъ, или, по крайней мѣрѣ, опредѣленному сочетанію нѣкоторыхъ изъ нихъ. Опредѣленіе нормъ указанныхъ признаковъ, а также взаимнаго ихъ отношенія должно быть установлено на основаніи статистическихъ и иныхъ данныхъ ³⁾.

¹⁾ Положенія объ устройствѣ мѣстнаго управленія, какъ выводъ изъ сужденій Совѣщанія, выдѣленнаго изъ состава Высочайше учрежденной Особой комиссіи. Отд. III Городское управленіе.

²⁾ Тамъ-же, пол. 1.

³⁾ Объяснительныя записки къ проекту положеній объ устр. мѣст. управ., составленному Совѣщаніемъ III Городское Управленіе, стр. 4.

Поселенія, отвѣчающія указаннымъ условіямъ, составляютъ отдѣльныя отъ волостей единицы управленія.

Всѣ остальные поселенія, хотя бы имъ и присвоено было названье города, посада или мѣстечка, входятъ въ составъ волостей ¹⁾,—за исключеніемъ, однако, тѣхъ изъ нихъ, управленіе которыхъ устроено по Городовому положенію 1870 г. Последнія, не смотря на несоотвѣтствіе указаннымъ въ законѣ признакамъ, признаются, во всякомъ случаѣ, отдѣльными отъ волостей единицами управленія, хотя, впрочемъ, имъ предоставляется право ходатайствовать о включеніи ихъ въ составъ волостей ²⁾.

Входящія въ составъ волостей городскія поселенія, сохраняя присвоенныя имъ названія (города, мѣстечка, посада) получаютъ общее сельское устройство съ соотвѣтственнымъ лишь переименованіемъ установленій и должностныхъ лицъ (городской, посадской или мѣстечковый сходъ, старосты и т. п. ³⁾. Къ волостному управленію и земству означенныя поселенія стоятъ совершенно въ такомъ же отношеніи, какъ и сельскія общества ⁴⁾.

Перечисленіе посадовъ, мѣстечекъ и селеній въ города совершается или по собственному ихъ ходатайству, или по требованію правительства и разрѣшается окончательно въ законодательномъ порядкѣ, по соображенію съ заключеніями всѣхъ инстанцій мѣстнаго управленія (волостнаго, уѣзднаго и губернскаго). Тотъ же порядокъ соблюдается при включеніи въ составъ города смежныхъ съ нимъ посадовъ, мѣстечекъ и селеній ⁵⁾. При перечисленіи поселенія въ городъ разверстанье общественныхъ имуществъ между городомъ и частными лицами, союзами и установленьями должно быть произведено по проихожденію имуществъ, а въ случаѣ не возможности его опредѣлить, по предметамъ ихъ назначенія. Въ законѣ должны быть указаны условія, при которыхъ об-

¹⁾ Положенія объ устройствѣ, отд. III пол. 2. Объясн. записки III стр. 4

²⁾ Пол. 3.

³⁾ Пол. 9.

⁴⁾ Пол. 10 и 11.

⁵⁾ Пол. 5.

щественные капиталы превращаются въ городскіе. Частное имущество можетъ отойти для нуждъ города или по соглашенію съ владѣльцами, или въ порядкѣ экспроприаціи ¹⁾ Допускаемое закономъ, при переходѣ селеній въ города, раздѣленіе управленія на городское и сельское подлежитъ отмѣнѣ ²⁾.

Переходя къ вопросу объ организаціи городского самоуправления, проектъ устанавливаетъ слѣдующее общее положеніе: устройство управленія городовъ—конечно, кромѣ входящихъ въ составъ волостей — сохраняется на существующихъ основаніяхъ, установленныхъ Городовымъ Положеніемъ 70 г.,—съ тѣми измѣненіями, которыя вносятся въ это Положеніе настоящимъ проектомъ ³⁾.

Означенныя измѣненія заключаются въ слѣдующемъ.

Кругъ избирателей. Податной цenzь, коимъ, по Положенію 1870 г., опредѣлялся кругъ избирателей, признается подлежащимъ отмѣнѣ. Къ участию въ городскомъ представительствѣ, при наличности русскаго подданства и требуемаго Положеніемъ возраста, допускаются:

а) владѣющіе на правѣ собственности въ чертѣ города недвижимымъ имуществомъ опредѣленной цѣнности; б) содержащіе въ чертѣ города торговое или промышленное заведеніе опредѣленнаго размѣра; в) выбирающіе въ городѣ купеческія свидѣтельства; г) лица, нанимающія въ немъ на свое имя квартиры, за годовую плату опредѣленнаго размѣра. Цѣнность недвижимаго имущества, а также размѣръ торговаго, или промышленнаго заведенія и годовой платы за квартиру, дающіе право голоса на выборахъ, опредѣляются городской думою, въ предѣлахъ, установленныхъ закономъ для различныхъ разрядовъ городовъ ⁴⁾.

Отъ всѣхъ избирателей, кромѣ владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ, требуется двухлѣтнее до производства выборовъ

¹⁾ Пол. 7.

²⁾ Пол. 8.

³⁾ Пол. 12.

⁴⁾ Пол. 20.

пребываніе въ городѣ, какъ въ мѣстѣ постоянного жительства ¹⁾).

Кругъ лицъ и установленій, участвующихъ въ выборахъ чрезъ представителей, измѣняется въ двухъ отношеніяхъ:

а) къ участию въ выборахъ не допускаются лица по довѣренности за отсутствующихъ, а равно и представители установленій, состоящихъ въ завѣдываніи городскихъ установлений; б) наоборотъ, допускаются къ выборамъ, независимо отъ условій вышеуказаннаго ценза, на особыхъ, опредѣленныхъ въ законѣ, основаніяхъ, установленія, имѣющія цѣлью попеченіе о бѣдныхъ (попечительства, приходы и др.) и не состоящая въ завѣдываніи городского управления ²⁾.

Группировка избирателей и производство выборовъ. Взамѣнъ трехклассной системы Положенія 1870 г., проектъ Совѣщанія вводитъ дѣленіе избирателей, по представляемымъ ими интересамъ, на слѣдующіе разряды: а) владѣльцы недвижимой собственности; б) купцы и держатели торговыхъ и промышленныхъ заведеній, и в) квартирантаниматели и представители установлений, имѣющихъ право участія въ городскихъ выборахъ. Избиратели, принадлежащіе ко двумъ или тремъ разрядамъ, участвуютъ въ выборахъ въ одномъ изъ нихъ по собственному усмотрѣнію ³⁾.

Каждый изъ разрядовъ избирателей выбираетъ равное число гласныхъ. Территорія города дѣлится на участки, причемъ общее количество гласныхъ, причитающееся на каждый разрядъ, распределяется по избирательнымъ участкамъ, соотвѣтственно количеству избирателей этого разряда въ участкѣ ⁴⁾. Каждое избирательное собраніе выбираетъ изъ своей среды предѣдателя и помощниковъ ему для руководства выборами ⁵⁾.

Органы Городскаго Управленія. И по проекту Совѣщанія, какъ по Положенію 1870 г., органами городского

¹⁾ Пол. 21.

²⁾ Пол. 22.

³⁾ Пол. ст. 24—25.

⁴⁾ *ib.*

⁵⁾ Пол. 28.

управленія остаются городская дума, городская управа и городской голова.

Городская дума состоитъ изъ гласныхъ, число которыхъ по городу опредѣляется въ пропорціональномъ отношеніи къ числу избирателей ¹⁾. Обладаніе пассивнымъ избирательнымъ цензомъ проектъ обусловливаетъ минимальнымъ образовательнымъ цензомъ: для избираемыхъ въ гласные требуется грамотность, при чемъ, однако, отъ этого требованія освобождаются лица, состоящіе гласными или занимающіе общественныя должности, ко времени введенія въ дѣйствіе вновь проектируемаго Положенія ²⁾. Не могутъ быть гласными лица, служащія по найму въ городскомъ управленіи ³⁾. Лица, утратившія избирательный цензъ, или допустившія накопленіе недоимокъ въ городскихъ сборахъ подлежатъ исключенію изъ числа гласныхъ ⁴⁾. Всякому избирателю предоставляется право отказаться отъ кандидатуры въ гласные, а избранному—отъ званія гласнаго ⁵⁾. Непосѣщеніе гласными засѣданій думы или оставленіе ихъ до закрытія, безъ уважительныхъ причинъ, облагается штрафомъ, въ размѣрѣ, установленномъ, въ предѣлахъ указанныхъ закономъ, городскою думой, въ пользу благотворительныхъ заведеній города. Штрафы взимаются въ двойномъ размѣрѣ въ тѣхъ случаяхъ, когда неприбытіе или выбытіе гласныхъ является причиной неоткрытія или прекращенія засѣданій думы ⁶⁾. Гласные, подвергшіеся штрафу, указанное въ законѣ число разъ, считаются сложившими съ себя свое званіе. По мнѣнію двухъ членовъ Совѣщанія, при слѣдующихъ выборахъ въ избирательномъ спискѣ должно быть указано, по какой причинѣ означенныя лица выбыли изъ состава думы ⁷⁾

¹⁾ Пол. 33.

²⁾ Пол. 29.

³⁾ Пол. 34.

⁴⁾ Пол. 22.

⁵⁾ Пол. 30.

⁶⁾ Пол. 36 и 37.

⁷⁾ Пол. 33.

По мнѣнію большинства Совѣщанія, (шести членовъ) предсѣдателемъ думы долженъ остаться городской голова. Въ законѣ должны быть указаны случаи, когда въ предсѣдательствѣ городской голова долженъ замѣняться другимъ лицомъ, особо избраннымъ думою. По мнѣнію меньшинства (трехъ членовъ) предсѣдательствовать въ думѣ должно особое лицо, избираемое ею изъ своей среды на одинъ годъ ¹⁾. На предсѣдателѣ думы лежитъ отвѣтственность за обсужденіе на засѣданіяхъ вопросовъ, выходящихъ изъ предѣловъ вѣдомства городского управленія, причемъ въ законѣ должны быть точнѣе опредѣлены тѣ формальныя условія, коими должно быть обставлено возбужденіе вопросовъ гласными въ думѣ ²⁾. Независимо отъ права жалобъ, въ законѣ должны быть указаны и другія мѣры, для огражденія думы отъ произвольныхъ дѣйствій предсѣдателя ³⁾.

Число дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію думы должно быть, по возможности, сокращено, съ предоставленіемъ права самостоятельнаго ихъ разрѣшенія городской управѣ ⁴⁾.

Исполнительными органами городского управленія является управа, въ составѣ городской головы и членовъ управы, исполнительныя комиссіи и особые исполнительные органы. Для занятія должности головы, членовъ управы, а равно иныхъ должностей по городскому управленію проектомъ устанавливается образовательный цензъ: не ниже средняго для городскихъ головъ и членовъ управы столицъ и городскихъ головъ губ. городовъ; окончаніе низшаго учебнаго заведенія для городскихъ головъ прочихъ городовъ и членовъ управы губернскихъ городовъ; грамотность для всѣхъ остальныхъ должностныхъ лицъ ⁵⁾.

Должностнымъ лицамъ городского управленія воспрещается не только входить въ подряды и поставки съ горо-

¹⁾ Пол. 41, 42.

²⁾ Пол. 44.

³⁾ Пол. 40.

⁴⁾ Пол. 58.

⁵⁾ Пол. 22.

домъ, но и арендовать город. имущества и вообще заключать какія либо имущественныя сдѣлки съ городомъ ¹⁾).

Существованіе управы, какъ коллегіальнаго учрежденія, по мнѣнію совѣщанія, не должно быть обязательнымъ для всѣхъ городовъ. По усмотрѣнію думы, во всѣхъ городахъ, кромѣ столичныхъ, губернскихъ и областныхъ, управа можетъ быть замѣняема единоличнымъ управленіемъ городского головы ²⁾).

Кругъ вѣдѣнія управъ долженъ быть расширенъ сообразно сокращенію дѣлъ, вѣдаемыхъ думой ³⁾. Дѣла, подлежащія вѣдѣнію управы; распредѣляются ею между своими членами; каждый изъ нихъ является преимущественно отвѣтственнымъ за исполненіе возложенныхъ на него дѣлъ, чѣмъ, однако, не снимается отвѣтственность со всей управы, какъ коллегіи ⁴⁾).

Исполнительныя комиссіи могутъ быть учреждаемы не только управой, но и думой, причемъ думѣ предоставляется опредѣлить порядокъ ихъ отвѣтственности, а также отношеніе ихъ къ управѣ; при отсутствіи такого опредѣленія, комиссіи подчиняются управѣ ⁵⁾. Въ составъ комиссій на правахъ членовъ могутъ быть приглашаемы и лица не принадлежащія къ числу гласныхъ. Предсѣдатели комиссій могутъ быть назначаемы не только управой, но и думой, и притомъ изъ числа гласныхъ, въ составъ управы не входящихъ. Въ послѣднемъ случаѣ предсѣдатель имѣетъ право голоса въ управѣ только по дѣламъ своей комиссіи ⁶⁾.

Кромѣ исполнительныхъ комиссій, городская дума, по мнѣнію совѣщанія, должна имѣть право на учрежденіе особыхъ исполнительныхъ органовъ по всѣмъ отраслямъ городского управленія, какъ для непосредственнаго исполненія городскихъ дѣлъ, такъ и для наблюденія за исполненіемъ

¹⁾ Пол. 59.

²⁾ Пол. 45.

³⁾ Пол. 46.

⁴⁾ Пол. 54 и 55.

⁵⁾ Пол. 47 и 48.

⁶⁾ Пол. 47. и 49.



городскими обывателями существующих по этимъ отраслямъ узаконеній и изданныхъ городомъ обязательныхъ постановленій. Къ этимъ органамъ муниципальной полиціи должны перейти всѣ понудительныя функціи по городскому управленію, лежація нынѣ на органахъ общей полиціи, какъ то: составленіе протоколовъ о замѣченныхъ нарушеніяхъ, привлеченіе къ отвѣтственности и обвиненіе на судѣ, производство дознаній, обысковъ, вымоковъ и ареста имущества. На этихъ же органахъ лежитъ обязанность принимать мѣры къ охраненію порядка, предупрежденію и пресѣченію преступленій до прибытія чиновъ полиціи и содѣйствіе этимъ чинамъ по ихъ требованію ¹⁾.

Съ другой стороны, за чинами наружной полиціи остается право общаго наблюденія по тѣмъ частямъ городского управленія, которыя находятся въ вѣдѣніи особыхъ городскихъ органовъ; требованія полиціи обращаются въ этомъ случаѣ непосредственно къ исполнительнымъ органамъ города ²⁾.

Функціи городского управленія. Въ составѣ компетенціи городского управленія проектъ совѣщанія различаетъ двоякаго рода функціи: во 1-хъ принятіе той или иной мѣры для каждаго случая отдѣльно, т. е. осуществленіе индивидуальныхъ мѣропріятій (т. н. *Verfügungsrecht*) и во 2-хъ, изданіе обязательныхъ постановленій, т. е. нормъ, имѣющихъ общій характеръ и регулирующихъ на будущее время тотъ или иной вопросъ городского управленія (т. наз. *Verordnungsrecht*).

Предметы вѣдомства городского управленія,—по проекту, тѣ-же, что и по Положенію 1870 г. ³⁾. Предѣлы власти, по отношенію къ каждой категоріи дѣлъ, вѣдаемымъ город-

¹⁾ Пол. 50.

²⁾ Пол. 53.

³⁾ Въ измѣненіи редакціи соотвѣтственной статьи Положенія, проектъ предлагаетъ слѣдующую ихъ группировку: 1) народное здравіе и ветеринарная часть; 2) народное продовольствіе; 3) общественное призрѣніе; 4) пожарная и строительная части; 5) средства сношеній и сообщеній; 6) народное образованіе; 7) попеченія о развитіи промышленности и торговли (Пол. 13).

скимъ управленіемъ должны опредѣляться, по мнѣнію Совѣщанія, слѣдующимъ началомъ: веѣ мѣры, не отнесенныя закономъ къ обязанностямъ непосредственно правительственныхъ органовъ, должны входить въ компетенцію городского управленія ¹⁾).

Особымъ образомъ регулируется проектомъ принадлежащее городскому управленію право ходатайствъ. Ходатайства вносятся управленіями уѣздныхъ и безуѣздныхъ городовъ въ присутствіе уѣзднаго, а губернскихъ—губернскаго управленія. Присутствія или разрѣщаютъ ходатайства своею властью, или передаютъ ихъ съ своимъ заключеніемъ: уѣздное въ губернское, а это послѣднее — въ надлежащее центральное управленіе. Ходатайства должны касаться исключительно предметовъ вѣдомства городского обществннаго управленія; выходящія же изъ круга мѣстныхъ дѣлъ остаются присутствіемъ губернскаго управленія безъ движенія. Веѣ ходатайства должны быть подкрѣпляемы соображеніями и объясненіями. Законъ долженъ опредѣлить порядокъ возбужденія ходатайствъ, а равно установить срокъ для ихъ разрѣшенія ²⁾).

Что касается обязательныхъ постановленій, то, по проекту Совѣщанія, почти ихъ изданія остается за городскою думой и мѣстною полиціей. Необходимо лишь точнѣе опредѣлить и дополнить установленный Положеніемъ 1870 г. перечень предметовъ, по которымъ могутъ быть издаваемы обязательныя постановленія. Послѣднія могутъ заключать въ себѣ только разъясненіе и развитіе—въ примѣненіи къ мѣстнымъ условіямъ—правиль, предусмотрѣнныхъ закономъ и не должны ни противорѣчить закону, ни выходить изъ его предѣловъ ³⁾).

Установленный думой проектъ постановленій разсматривается и утверждается губернскимъ присутствіемъ, причемъ присутствіе не имѣетъ право измѣнять въ чемъ-либо по существу проектируемаго постановленія. Признавая ихъ неправильными, или неудобными къ исполненію, присутствіе

¹⁾ Пол. 14.

²⁾ Пол. 19.

³⁾ Пол. 60.

отказываетъ въ своемъ утвержденіи, съ разъясненіемъ причинъ отказа и съ указаніемъ тѣхъ измѣненій, которыя должны быть сдѣланы для того, чтобы проектъ могъ получить утвержденіе ¹⁾; какъ проекты постановленій, вносимые на разсмотрѣніе присутствій, такъ равно утвержденныя присутствіемъ постановленія публикуются во всеобщее свѣдѣніе; каждому городскому обывателю предоставляется предъявлять свои возраженія противъ проекта ²⁾. Отмѣна постановленій производится въ томъ же порядкѣ, какъ и ихъ изданіе ³⁾. Лицамъ, наблюдающимъ за исполненіемъ постановленій, принадлежитъ право экзекуціи, т. е. исполненія ихъ за счетъ виновныхъ въ неисполненіи лицъ ⁴⁾.

Городской бюджетъ. Оцѣнка городскихъ имуществъ для обложенія городскими, земскими и казенными налогами должна быть производима по возможности на однихъ общихъ основаніяхъ. Въ составъ городскихъ оцѣночныхъ комиссій должны быть привлекаемы представители правъ казны и земскихъ установленій ⁵⁾. Изъ числа обязательныхъ расходовъ подлежатъ отнесенію лишь расходы, имѣющіе преимущественно государственное значеніе и возложенные на города силою закона, независимо отъ расходовъ на удовлетвореніе непосредственно городскихъ потребностей ⁶⁾. Изъ числа городскихъ расходовъ, имѣющихъ преимущественно государственное значеніе подлежатъ сложенію съ городовъ, сверхъ обязательно производимыхъ городами пособій разнымъ установленіямъ и вѣдомствамъ: а) расходы по отправленію воинскаго постоя и другихъ воинскихъ потребностей; б) расходы по отопленію и освѣщенію тюремъ; в) часть расходовъ на наружную полицію, опредѣляемая въ обратно-пропорціональ-

¹⁾ Пол. 61 и 62.

²⁾ Пол. 61 и 63.

³⁾ Пол. 64.

⁴⁾ Пол. 67.

⁵⁾ Пол. 68.

⁶⁾ Пол. 69.

номъ отношеніи къ общегосударственному значенію городовъ ¹⁾).

Надзоръ. Порядокъ надзора надъ городскимъ самоуправленіемъ находится въ тѣсной связи съ проектированной Совѣщаніемъ реорганизаціей мѣстнаго административнаго строя. Отчасти въ виду этого, а отчасти желая внести больше единства въ организацію всего, вообще, мѣстнаго надзора, Совѣщаніе разсматриваетъ вопросъ о надзорѣ надъ городскимъ управленіемъ, какъ частный случай общаго въ мѣстности надзора; постановленія, относящіяся къ разсматриваемому вопросу, находятся, поэтому, въ большей своей части, въ отд. VII проекта „о порядкѣ надзора и разсмотрѣннн пререканій“. Отдѣльныя постановленія встрѣчаются, однако, и въ отд. III (Городское управленіе) въ связи съ постановленіями, опредѣляющими организацію и-функціи городского самоуправления.

Сводя во-едино постановленія проекта, мы получимъ слѣдующую—довольно сложную—систему надзора надъ городскимъ управленіемъ.

Проектъ различаетъ общій надзоръ по всеѣмъ дѣламъ управленія и особый по отдѣльнымъ его отраслямъ. Особый надзоръ осуществляется въ іерархическомъ порядкѣ высшими органами надъ низшими одного и того же вѣдомства или установленія. Въ примѣненіи къ самоуправленію такой особый надзоръ могъ бы быть названъ „внутреннимъ надзоромъ“, ибо, въ отличіе отъ вышшняго, административнаго надзора, онъ остается въ предѣлахъ организаціи самоуправляющагося общества.

Внутренній надзоръ надъ городскимъ самоуправленіемъ принадлежитъ городскимъ думаамъ, управамъ, головѣ, спеціальнымъ городскимъ комиссіямъ, депутаціямъ и т. п. ²⁾

Этотъ надзоръ выражается, прежде всего, въ установленіи отчетности однихъ органовъ городского управленія

¹⁾ Пол. 70.

²⁾ Положенія, отд. VII Порядокъ надзора пол. 7.

предъ другими; порядокъ такой отчетности устанавливается городскою думою ¹⁾).

Слѣдующая функція внутренняго надзора—ревизія 'дѣлопроизводства' городскихъ установлений. Городскимъ думамъ предоставляется право ревизіи по отношенію къ управамъ и исполнительнымъ коммисіямъ. Производство такой ревизіи думы поручаютъ либо отдѣльнымъ лицамъ, либо особо избраннымъ ревизіоннымъ коммисіямъ; и тѣ, и другія о результатахъ ревизіи сообщаютъ думѣ ²⁾. Сверхъ того, для возможнаго обезпеченія правильности счетоводства и отчетности по городскому управленію, городскія думы должны учреждать постоянныя ревизіонныя коммисіи, повѣряющія не менѣе опредѣленнаго закономъ числа разъ въ теченіе года счетоводство и наличность суммъ ³⁾.

Далѣе, внутренній надзоръ можетъ выразиться въ разсмотрѣніи жалобъ на постановленія и распоряженія органовъ городского управленія. По проекту, жалобы на постановленія городскихъ управъ приносятся въ городскія думы ⁴⁾, а на распоряженія членовъ городскихъ управъ и прочихъ должностныхъ лицъ, кромѣ городскихъ головъ—въ городскія управы ⁵⁾. Органу, разсматривающему жалобу принадлежитъ, конечно, право на отмѣну обжалованнаго дѣйствія въ случаѣ признанія жалобы заслуживающей уложенія.

Въ тѣсной связи съ правомъ на разсмотрѣніе жалобъ, стоитъ право на возбужденіе вопроса объ отвѣтственности должностныхъ лицъ городского управленія. Право это принадлежитъ городскимъ думамъ относительно избираемыхъ ими на городскія должности лицъ и городскимъ управамъ относительно своихъ членовъ и лицъ служащихъ по опредѣленію управы ⁶⁾. Преданіе суду означенныхъ лицъ выхо-

¹⁾ Ib. пол. 19.

²⁾ Ib. пол. 29.

³⁾ Положенія, отд. III Город. упр.; пол. 32.

⁴⁾ Положенія отд., VII порядокъ надзора; пол. 32.

⁵⁾ Ib.; пол. 30 б.

⁶⁾ Ib. пол. 47; Положенія отд. III Город. упр.; пол. 56.

дигъ изъ рамокъ внутренняго надзора и предоставляется присутствіямъ уѣзднаго и губернскаго управленія и I Департаменту Правительствующаго Сената ¹⁾).

Кромѣ особаго надзора, названнаго нами внутреннимъ, проектъ упоминаетъ еще о другомъ видѣ особаго надзора, но спеціальнымъ отраслямъ управленія. Надзоръ этотъ ввѣряется должностнымъ лицамъ по спеціальному управленію уѣзднымъ врачамъ, инспекторамъ народныхъ училищъ и т. д.

Переходимъ къ общему надзору. Общій надзоръ надъ городскимъ управленіемъ вѣдается присутствіями уѣзднаго и губернскаго управленія и губернаторомъ ²⁾. Уѣздные и безуѣздные города стоятъ въ непосредственномъ отношеніи къ уѣздному и губернскому, губернскіе—только къ губернскому присутствію ³⁾. Уѣздное присутствіе осуществляетъ надзоръ за дѣятельностью городскихъ исполнительныхъ органовъ уѣздныхъ и безуѣздныхъ городовъ, кромѣ городскихъ головъ и членовъ управъ. Надзоръ за дѣятельностью послѣднихъ, а равно за дѣятельностью всѣхъ должностныхъ лицъ губернскихъ городовъ вѣдается губернскими присутствіями и губернаторомъ ⁴⁾

Высшій надзоръ надъ городскимъ управленіемъ остается въ вѣдѣніи Правительствующаго Сената (по I Департаменту).

Средствами надзора, по Проекту, служатъ: 1) просмотръ и утвержденіе постановленій городскихъ думъ; 2) отчетность; 3) ревизія; 4) разсмотрѣніе жалобъ и 5) привлеченіе къ отвѣтственности ⁵⁾.

Перечень неполный; въ немъ не упоминается: 6) отмѣна незаконныхъ и неправильныхъ постановленій городского управленія, и 7) право понужденія и экзекуціи.

¹⁾ См. ниже стр. 20.

²⁾ Надзоръ надъ городами, входящими въ составъ волостей, вѣдается волостями на томъ-же основаніи, какъ и надзоръ за сельскими обществами.

³⁾ Положенія, отд. III Городск. упр.; пол. 17.

⁴⁾ Положенія, отд. VII порядокъ надзора; пол. 4, 5, 6.

⁵⁾ Ib. пол. 9.

Право просмотра и утверждения не определяется точным образом Проектом. Точное определение способов осуществления и случаев применения этих мѣръ, по мнѣнію Собрания, можетъ быть сдѣлано только при окончательномъ установлении предѣловъ власти мѣстныхъ органовъ и должностныхъ лицъ ¹⁾. Въ мотивахъ къ проекту указано, что право просмотра сопряжено съ правомъ протеста и приостановки исполнения; право утверждения — съ правомъ отказа въ немъ ²⁾. По проекту городской реформы случаи, въ которыхъ дѣйствія и распоряженія городского управления подлежатъ утверждению правительственныхъ органовъ подлежатъ двоякому измѣненію: а) относительно утверждающей власти — въ смыслѣ возможной децентрализаціи, вообще и б) относительно предметовъ, подлежащихъ утверждению — въ смыслѣ возможно большаго огражденія постоянныхъ интересовъ города отъ случайныхъ увлеченій его представителей, какъ напр., по вопросамъ объ отчужденіи недвижимостей, принятіи гарантій по различнымъ предпріятіямъ и обязательствамъ, назначеніи специальныхъ капиталовъ и т. п. ³⁾.

Нѣкоторые случаи, когда требуется утвержденіе правительства, указаны въ самомъ Проектѣ. Сюда относятся: постановленія думы, опредѣляющія избирательный цензъ (цѣнность недвижимаго имущества, размѣръ торговаго и промышленнаго заведенія, годовую плату за квартиру) ⁴⁾; постановленія объ учрежденіи особыхъ исполнительныхъ по городскимъ дѣламъ органовъ ⁵⁾; всѣ, вообще, издаваемые думой обязательныя постановленія ⁶⁾. Постановленія управленія уѣздныхъ и безуѣздныхъ городовъ, нуждающіяся въ утверженіи, сообщаются уѣздному присутствію, а послѣднимъ, съ его заключеніемъ, представляются въ губернское

¹⁾ Гв. пол. 10.

²⁾ Объясн. Зап. VII пор. надз. стр. 7.

³⁾ Положенія отд., III Город. упр.; пол. 16.

⁴⁾ Гв., пол. 20; см. выше стр.

⁵⁾ Гв. пол. 52; см. выше стр. 9.

⁶⁾ Гв. пол. 61; см. выше стр. 11.

присутствіе; постановленія управления губернскихъ городовъ направляются непосредственно въ губернское присутствіе. И тѣ, и другія утверждаются или отклоняются губернскимъ присутствіемъ. Постановленія губернскаго присутствія по этому предмету подлежатъ обжалованію въ общемъ порядкѣ, т. е. въ Правительствующій Сенатъ по I департаменту ¹⁾.

Отчетность. Городскія управления уѣздныхъ и безуѣздныхъ городовъ доставляютъ ежегодно уѣзднымъ присутствіямъ копія съ своихъ отчетовъ, со включеніемъ въ нихъ всѣхъ свѣдѣній, не подлежащихъ особой тайнѣ ²⁾. Уѣздное присутствіе, разсмотрѣвъ и провѣривъ этотъ отчетъ включаетъ его въ общій по уѣздному управленію отчетъ и представляетъ таковой въ присутствіе губернскаго управления. Губернскіе города доставляютъ свои отчеты непосредственно въ губ. присутствія. Последнія составляютъ общій по губерніи отчетъ и представляютъ его, со своимъ заключеніемъ, въ комитетъ Министровъ, а также въ копіяхъ, Прав. Сенату, Министерствамъ и Главнымъ управленіямъ ³⁾.

Ревизія. Право ревизіи городского управления принадлежитъ уѣздному присутствію по отношенію ко всѣмъ городамъ уѣзда, губернскому присутствію и губернатору по отношенію ко всѣмъ, вообще, городамъ въ губерніи ⁴⁾. Уѣздное и губернское присутствія производятъ ревизію чрезъ одного изъ своихъ членовъ, или поручаютъ производство установленію или лицу, коимъ подвѣдомственно ревизуемое мѣсто; губернаторъ производитъ ревизію лично, или—внѣ губернскихъ городовъ, въ случаѣ необходимости, чрезъ вице-губернатора.

Результаты ревизіи поступаютъ, во всякомъ случаѣ, въ губернское присутствіе, которое и постановляетъ свое, смотря по обстоятельствамъ дѣла, рѣшеніе ⁵⁾. Въ законѣ должны быть

¹⁾ Вышеуказанныя пол. 20, 52, 61; пол. 35.

²⁾ Ib. пол. 11.

³⁾ Ib. пол. 12, 13, 14.

⁴⁾ Ib. пол. 22.

⁵⁾ Ib. пол. 24 и 25.

въ точности указаны предѣлы власти ревизующихъ по отноше-
нію къ ревизуемымъ ¹⁾. Проектъ городекой реформы упоми-
наетъ особо о правѣ администраціи, наблюдающей за город-
скимъ управленіемъ, на производство внезапныхъ ревизій
городскихъ дѣлъ и суммъ ²⁾.

Разсмотрѣніе жалобъ. Направление жалобы, а равно по-
рядокъ ея разрѣшенія опредѣляются ея содержаніемъ. Жа-
лобы и заявленія, заключающія въ себѣ указанія на пре-
ступленія службы, подлежащія уголовному преслѣдованію,
могутъ быть, въ общемъ порядкѣ, подаваемы подлежащимъ
чинамъ прокурорскаго надзора; просьбы о вознагражденіи
за вредъ и убытки, причиняемые преступленіями по должно-
сти, подаются въ соответственныя судебныя установленія ³⁾.

И въ томъ, и въ другомъ отношеніи проектъ никакихъ
измѣненій въ дѣйствующее право не вноситъ.

Наоборотъ, онъ останавливается подробно на вопросѣ о
жалобахъ, подаваемыхъ въ судебно-административномъ по-
рядкѣ—т. е., о жалобахъ, направленныхъ на отмѣну неза-
конныхъ и неправильныхъ постановленій, распоряженій и
дѣйствій органовъ городского управленія.

Прежде всего, проектъ существенно измѣняетъ порядокъ
направленія и разрѣшенія жалобъ на городскія избиратель-
ныя собранія. По Положенію 1870 г., жалобы на неправиль-
ное избраніе отдѣльныхъ лицъ разсматривались и оконча-
тельно разрѣшались вновь избранною думой, и только жа-
лобы на неправильное и незаконное производство выборовъ,
вообще, направлялись для разсмотрѣнія въ губ. по город-
скимъ дѣламъ присутствія. По проекту, все жалобы на дѣй-
ствія городскихъ избирательныхъ собраній подаются въ при-
сутствіе уѣзднаго, или губернскаго управленій, по принад-
лежности ⁴⁾.

¹⁾ П. пол. 28.

²⁾ Положенія, отд. III Гор. упр., пол. 72.

³⁾ Положенія, отд. VII пор. надз.; пол. 36.

⁴⁾ Т. е. жалобы на избирательныя собранія въ уѣздныхъ и безъуѣз-
дныхъ городахъ—въ уѣзднаго, въ губернскихъ—въ губ. присутствія. П. пол. 31.

Разсмотрѣніе жалобъ на постановленія городскихъ управъ, а равно на распоряженія членовъ городскихъ управъ и прочихъ должностныхъ лицъ городского управленія, кромѣ гор. головъ, какъ указано выше, относятся проектомъ къ области внутренняго надзора; поэтому означенныя жалобы подаются городскимъ управамъ или думами ¹⁾. Наоборотъ, жалобы на личныя дѣйствія всѣхъ, безъ исключенія, органовъ городского управленія, а равно, какъ на распоряженія, такъ и на личныя дѣйствія городскихъ головъ подаются присутствіямъ уѣзднаго и губернскаго управленій, по принадлежности ²⁾.

Что касается жалобъ на постановленія городскихъ думъ, то слѣдуетъ различать обязательныя постановленія отъ всѣхъ прочихъ. Жалобы на обязательныя постановленія думъ приносятся въ I Департаментъ Прав. Сената. Кромѣ того, частнымъ лицамъ предоставляется ходатайствовать предъ думой объ отмѣнѣ такихъ постановленій, которыя, будучи вполнѣ законными, неудобны для исполненія ³⁾. По остальнымъ дѣламъ на постановленія городскихъ думъ жалобы приносятся въ присутствія уѣзднаго и губ. управленія.

Отмѣна незаконныхъ или неправильныхъ постановленій, распоряженій и дѣйствій городского управленія производится тѣмъ установленіемъ, коему предоставлено разсмотрѣніе соотвѣтственныхъ жалобъ. Рѣшеніе такого установленія можетъ быть, конечно, обжаловано въ порядкѣ постепенности Прав. Сенату (по I-му Деп.).

Въ видахъ обезпеченія правильнаго направленія жалобъ, а равно скорого ихъ разрѣшенія проектъ устанавливаетъ рядъ мѣръ общаго характера, опредѣляющихъ порядокъ подачи и дальнѣйшаго направленія жалобъ ⁴⁾.

Возбужденіе вопроса объ отвѣтственности должностныхъ лицъ городского управленія является функціей какъ внутренняго, такъ и внѣшняго, или административнаго надзора. Въ первомъ своемъ значеніи, оно входитъ въ компе-

¹⁾ См. выше, стр. 14.

²⁾ П.; пол. 30.

³⁾ П.; пол. 33.

⁴⁾ П.; пол. 37—40.

тенцію городскихъ управъ и думъ ¹⁾; во второмъ — въ компетенцію уѣздныхъ и губернскихъ присутствій, по принадлежности, и губернатора. Поводами къ возбужденію вопросовъ о служебной отвѣтственности могутъ служить: 1) жалобы и объявленія частныхъ лицъ, 2) сообщенія и донесенія должностныхъ лицъ и установленій, и 3) личное усмотрѣніе начальства въ порядкѣ надзора ²⁾).

Необходимо различать возбужденіе вопросовъ о служебной отвѣтственности отъ разсмотрѣнія этихъ вопросовъ по существу. Такое разсмотрѣніе, по общему правилу, имѣетъ своимъ предметомъ либо наложеніе дисциплинарныхъ взысканій, либо преданіе суду. Наложеніе дисциплинарныхъ взысканій на должностныхъ лицъ городского управления Проектъ признаетъ безусловно недопустимымъ ³⁾; преданіе ихъ суду совершается, по Проекту, въ слѣдующемъ порядкѣ.

Сообщенія и донесенія должностныхъ лицъ и установленій, имѣющихъ право возбуждать вопросъ объ отвѣтственности должностныхъ лицъ городского управления (гор. думъ и управъ, губ. и уѣзд. присутствій, губернатора), поступаютъ на обсужденія присутствій уѣзднаго и губернскаго управленій по принадлежности, въ особыхъ составахъ этихъ присутствій ⁴⁾.

Уѣздное присутствіе своею властью передаетъ суду всѣхъ лицъ, служащихъ по опредѣленію городскихъ управъ. Всѣ остальные дѣла оно представляетъ на усмотрѣніе губернскаго присутствія.

Послѣднее передаетъ суду городскихъ головъ всѣхъ городовъ, кромѣ губернскихъ и членовъ городскихъ управъ всѣхъ безъ исключенія городовъ. Вопросы о служебной от-

¹⁾ См. выше стр. 14.

²⁾ Ib.; пол. 46.

³⁾ Объясн. зап. VII пор. надз. стр. 21 и 23.

⁴⁾ Въ составъ уѣзднаго входитъ предсѣдатель сѣзда мировыхъ судей, или одинъ изъ судей по назначенію сѣзда; въ составъ губернскаго — предсѣдатель окружного суда или его товарищъ; и въ томъ и въ другомъ участвуетъ лицо прокурорскаго надзора (Проектъ VII, пол. 49).

вѣтственности городскихъ головъ губ. городовъ представляются присутствіемъ Правительствующему Сенату ¹⁾).

Проектъ опредѣляетъ подробнымъ образомъ порядокъ производства въ присутствіяхъ дѣлъ о служебной отвѣтственности, въ видахъ большей обеспеченности интересовъ и правъ привлеченныхъ къ отвѣтственности должностныхъ лицъ ²⁾). Постановленія присутствія о преданіи суду должностныхъ лицъ городского управления могутъ быть опротестованы входящими въ составъ присутствія представителями этого управления. Въ случаѣ такого протеста дѣло переносится изъ уѣзднаго присутствія въ губернское, а изъ губернскаго въ Правительствующій Сенатъ (по I-му Департаменту).

Намъ остается указать еще на право „понуженія“, весьма неопредѣленно очерченное проектомъ, и право экзекуціи, принадлежащая администраціи по отношенію къ городскому управленію.

Наблюденіе за исполненіемъ городскими управленіями своихъ обязанностей, — не только имѣющихъ преимущественно государственное значеніе и возложенныхъ на города силою закона, но и относящихся къ удовлетворенію собственно городскихъ потребностей — возложено на административную власть, стоящую въ непосредственныхъ отношеніяхъ къ городскому управленію. Въ законѣ должны быть опредѣлены, какъ мѣры понужденія городовъ къ исполненію обязанностей, такъ и мѣры, ограждающія города отъ излишнихъ требованій администраціи ³⁾).

Что касается права экзекуціи, то, по проекту, въ случаѣ неисполненія городскимъ управленіемъ возложенныхъ на городъ обязанностей, подлежащей обще-административной власти принадлежитъ право исполнять таковыя за счетъ города. Въ законѣ должны быть опредѣлены порядокъ и спо-

¹⁾ Положенія, отд. VII нор. надз. пол. 51 и 52.

²⁾ Ib. пол. 55—61.

³⁾ Приложенія, отд. III гор. упр.; пол. 72.

собѣ такой экзекуціи какъ для обыкновенныхъ, такъ и для чрезвычайныхъ случаевъ ¹⁾).

Отношеніе городовъ къ участию въ земскомъ управленіи. Послѣднія двѣ статьи Проекта посвящены вопросу объ отношеніи городовъ къ участию въ земскомъ управленіи.

Проектомъ оставляется въ силѣ дѣйствующій порядокъ, согласно которому все города, по предметамъ управленія мѣстныхъ земскихъ установленій, остаются въ составѣ подвѣдомственной этимъ управленіямъ территоріи. Обѣ столицы и г. Одесса, а равно и другіе, по усмотрѣнію Правительства, значительные города, образуютъ особыя земскія единицы ²⁾). Существенное нововведеніе, проектированное Совѣщаніемъ, заключается въ томъ, что гласные отъ городовъ для участія въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ избираются не городскими избирательными собраніями, какъ требуетъ Положеніе 70 г., а непосредственно городскими думами ³⁾).

II.

Проектируя ограничиться, при пересмотрѣ городского управления, частичными поправками въ Положеніи 1870 г., Совѣщаніе исходило изъ того положенія, что, хотя „произведенное столь недавно преобразование не оправдало всѣхъ преувеличенно возлагавшихся на него надеждъ, тѣмъ не менѣе факты городской жизни въ болѣе значительныхъ центрахъ несомнѣнно доказываютъ въ нихъ видимые успѣхи благоустройства въ относительно короткій срокъ“ ⁴⁾).

Важнѣйшіе недостатки существующаго порядка, а равно мѣры къ ихъ устраненію, по мнѣнію Совѣщанія, заключаются въ слѣдующемъ.

1. Введя сложную и относительно дорогую организацію городского управления, составители Положенія 1870 г. имѣли въ виду существенное отличіе города, съ его значительнымъ

¹⁾ Ib. пол. 18.

²⁾ Ib. пол. 75.

³⁾ Ib. пол. 76.

⁴⁾ Объяснит. зап. III город. упр., стр. 9.

населеніемъ, множествомъ промысловъ, разнообразіемъ интесесовъ, отъ селенія, съ небольшимъ числомъ жителей, преимущественно занимающихся земледѣліемъ. Въ дѣйствительности, однако, русскіе города, въ силу историческихъ условій своего происхожденія, далеко не всегда отличаются въ указанномъ отношеніи отъ селеній: большинство даже уѣздныхъ городовъ представляютъ собою, въ сущности, тѣ же деревни земледѣльческаго типа, для которыхъ городское управленіе представляется слишкомъ громоздкимъ и дорогимъ.

Отсюда выводъ: только тѣ города должны пользоваться, по общему правилу, городскимъ самоуправленіемъ, которые отвѣчаютъ указаннымъ въ законѣ признакамъ, свидѣтельствующимъ о дѣйствительно-городскомъ ихъ характерѣ. Всѣ остальные городскія поселенія должны войти въ составъ волостныхъ единицъ, ничѣмъ не отличающіе, по своему управленію, отъ сельскихъ обществъ; исключеніе можетъ быть сдѣлано, по соображеніямъ цѣлесообразности, только для тѣхъ городовъ, которые, не обладая требуемыми свойствами, пользуются, однако, уже самоуправленіемъ по Положенію 1870 г.

Съ другой стороны, множество поселеній, имѣющихъ вполнѣ городской характеръ, въ настоящее время, только потому, что они не называются городскими поселеніями, не пользуются самоуправленіемъ городского типа. Въ виду сословно-крестьянскаго значенія сельскаго общества, въ составъ компетенціи котораго входятъ не только публично-правныя функціи управленія, но и частно-правныя землепользованія, законъ обусловливаетъ обращеніе сельской единицы въ городскую обязательнымъ согласіемъ сельскаго общества. Съ кореннымъ измѣненіемъ, характера сельскаго общества, проектированнымъ Совѣщаніемъ ¹⁾ необходимость такого согласія сама собою отпадаетъ: сельское общество, имѣющее городской характеръ, можетъ быть обращено въ городъ, — конечно, съ соблюденіемъ требуемыхъ условій, распоряженіемъ правительственной власти ²⁾.

¹⁾ В. М. Гессенъ. Вопросы мѣстнаго управленія, стр. 135 и сл.

²⁾ Объясн. зап. III город. упр., стр. 1—8.

2. Податной цензъ, положенный въ основу избирательнаго права Положеніемъ 1870 г., представляется неудовлетворительнымъ во многихъ отношеніяхъ.

Такъ, прежде всего, принявъ за основаніе представительства платежъ сборовъ въ пользу города, положеніе не проводить этого начала послѣдовательно и во всей строгости: только нѣкоторые, указанные въ ст. 1964 т. II ч. 1 св. зак. (изд. 1876 г.), сборы (съ торговыхъ и промысловыхъ свидѣтельствъ и билетовъ) даютъ право участія на выборахъ, а между тѣмъ то же Положеніе устанавливаетъ въ пользу городовъ другіе сборы, нерѣдко болѣе значительные, не предоставляющіе, однако, плательщикамъ избирательныхъ правъ.

Далѣе, при установленіи представительства на началахъ податнаго ценза, предоставленіе избирательныхъ правъ тому или иному разряду обывателей зависитъ—конечно, въ извѣстныхъ предѣлахъ—отъ усмотрѣнія наличнаго состава городского представительства: стоитъ думѣ установить или отмѣнить тотъ или иной сборъ, напр. съ приказчиныхъ свидѣтельствъ, и тѣмъ самымъ окажется соотвѣтственно суженнымъ или расширеннымъ кругъ избирателей.

По самому свойству облагаемыхъ сборами объектовъ, податной цензъ имѣетъ своимъ послѣдствіемъ однословный, купеческо-мѣщанскій характеръ городского представительства. Городское управленіе находится въ рукахъ торговаго класса, отчего страдаютъ остальные жители, интересы которыхъ нерѣдко противоположны интересамъ господствующаго въ городскомъ управленіи класса. Сравнительно низкій культурный уровень этого класса является причиной весьма несовершеннаго, во многихъ отношеніяхъ, веденія городскимъ представительствомъ ввѣренныхъ его попеченію дѣлъ.

Не устанавливая минимальнаго размѣра платежей, дающихъ право участія въ выборахъ, Положеніе 1870 г. вводитъ въ кругъ избирателей множество лицъ, платящихъ въ пользу города копейки, вслѣдствіе чего самые выборы становятся нерѣдко дѣломъ случая, или даже подкупа. Въ частности, попадающіе въ число избирателей приказчики являются по-

слушнымъ орудіемъ въ рукахъ своихъ хозяевъ и, вообще, купческаго сословія.

При той системѣ, которая установлена Положеніемъ, податной цензъ представляется явно несправедливымъ, такъ какъ избирателями являются, именно, тѣ лица, которыя не сами платятъ городскіе сборы, а перелагаютъ ихъ на другихъ, не пользующихся избирательнымъ правомъ лицъ,—домовладѣльцы на квартирантовъ, купцы на покупателей.

Наконецъ, установленіе податнаго ценза приводитъ, къ поразительному несоотвѣтствію числа избирателей общему числу городскихъ жителей: въ Петербургѣ, напримѣръ, избирательными правами пользуется менѣе $2\frac{1}{2}$ % городского населенія. Такое несоотвѣтствіе является одною изъ безспорныхъ причинъ неудачнаго веденія городскихъ дѣлъ,—тѣмъ болѣе, что въ число избирателей не входятъ многіе изъ самыхъ состоятельныхъ и очень мало изъ числа образованныхъ обывателей.

Въ виду указанныхъ недостатковъ установленнаго Положеніемъ 1870 г. ценза, Совѣщаніе пришло къ тому заключенію, что въ основу избирательнаго права должно быть положено не начало взноса въ городскую казну сборовъ, а другіе болѣе прочныя признаки вѣроятнаго соединенія дѣйствительной состоятельности съ извѣстной долей образованія. Такими признаками, по мнѣнію Совѣщанія, могутъ служить: владѣніе въ городѣ недвижимымъ имуществомъ не ниже опредѣленной цѣнности; содержаніе торговаго или промышленнаго заведенія не ниже опредѣленнаго размѣра; взятіе въ городѣ купческихъ свидѣтельствъ, и наемъ на свое имя квартиры за плату опредѣленнаго годоваго размѣра.

Отказываясь, вообще, отъ податнаго ценза, Совѣщаніе послѣдовательно не обуславляетъ предоставленія квартиранимателямъ избирательнаго права взиманіемъ съ нихъ установленнаго городомъ квартирнаго налога. Квартирониматели должны участвовать въ городскихъ выборахъ не потому, что они уплачиваютъ въ пользу города опредѣленные сборы, а потому, что самый фактъ занятія квартиры опредѣленнаго

размѣра свидѣтельствуесть о наличности квалификаціи, требуемыхъ отъ городского избирателя.

Изъ болѣе детальныхъ измѣненій, проектируемыхъ Совѣщаніемъ въ области разсматриваемаго вопроса, заслуживаютъ вниманія:

а) Въ то время какъ Положеніе 1870 г. требовало 2-хъ лѣтняго пребыванія въ городѣ только отъ избирателей по платежу сборовъ съ разнаго рода торговыхъ документовъ, проектъ Совѣщанія предъявляетъ такія требованія къ избирателямъ всѣхъ разрядовъ, кромѣ владѣльцевъ недвижимаго имущества, мотивируя это требованіе тѣмъ, что опредѣленнымъ срокомъ пребыванія въ городѣ доказывается общность интересовъ избирателя съ мѣстомъ его осѣдности. Исключеніе, допущенное для домовладѣльцевъ, оправдывается, по мнѣнію Совѣщанія, тѣмъ соображеніемъ, что самое приобрѣтеніе недвижимости является достаточнымъ ручательствомъ прочной осѣдности.

б) Воспрещается передача избирательнаго права, по довѣренности, другому лицу, такъ какъ такая передача въ большинствѣ случаевъ свидѣтельствуесть о равнодушіи избирателя къ городскимъ дѣламъ и ведетъ на практикѣ къ многимъ злоупотребленіямъ.

в) Допускаются къ участию въ выборахъ, на особыхъ, болѣе льготныхъ основаніяхъ, благотворительныя установленія, интересы коихъ, въ виду ихъ существеннаго значенія, должны быть ограждаемы въ городскомъ управленіи съ особой заботливостью ¹⁾.

3. Трехклассная система группировки избирателей, установленная Положеніемъ 1870 г. является, по мнѣнію Совѣщанія, совершенно несостоятельной потому, что „разнородные элементы избирателей, будучи слиты въ одно цѣлое и дѣлясь только арифметически, попадаютъ въ городскую думу въ самомъ неравномѣрномъ соотношеніи“. Совѣщаніе признаесть наиболѣе правильнымъ дѣленіе избирателей по представляемымъ ими интересамъ, допуская въ то же время,

¹⁾ Гв. стр. 16—24.

во избѣжаніе многочисленности собраній, дѣленіе города на територіальныя избирательныя участки. Въ видахъ одинаковаго обезпеченія всѣхъ интересовъ городской жизни въ городскомъ управленіи, число гласныхъ должно быть распредѣлено поровну между отдѣльными разрядами городскихъ избирателей.

Что касается самого порядка производства выборовъ, то допущенное Положеніемъ 70 г., возложеніе руководства ими на городского голову, признано Совѣщаніемъ нежелательнымъ, во 1-хъ, потому, что такой порядокъ даетъ головѣ возможность вліять на выборы въ личныхъ своихъ выгодахъ, и во 2-хъ, потому, что онъ влечетъ за собою чрезмѣрное продленіе избирательнаго періода, одинаково нежелательное и съ точки зрѣнія правильности выборовъ, и съ точки зрѣнія общественнаго порядка. Въ виду этихъ соображеній, Совѣщаніе признало необходимымъ предоставить выборъ председателя и его помощника самому избирательному собранію ¹⁾.

4. Въ организацію городского самоуправления Проектъ вноситъ сравнительно мало измѣненій. Цѣль этихъ измѣненій, въ большинствѣ случаевъ, настолько ясна, что останавливаться на мотивировкѣ ихъ Совѣщаніемъ не представляется необходимымъ. Таковы, на примѣръ, установленіе ценза грамотности для гласныхъ и должностныхъ лицъ городского управленія, установленіе штрафовъ за непосѣщеніе гласными засѣданій думы, замѣна въ небольшихъ городахъ коллегіальнаго управленія управы единоличною властью городского головы и т. п.

Обеуждая организацію будущей городской думы, Совѣщаніе съ особымъ вниманіемъ остановилось на двухъ вопросахъ,—во 1-хъ на возбужденномъ нѣкоторыми изъ городскихъ думъ вопросѣ объ обязательности городской службы и, во 2-хъ, на вопросѣ о председательствованіи городского головы въ засѣданіяхъ думы.

Что касается перваго вопроса, то, по справедливому замѣчанію Совѣщанія, начало обязательности городской служ-

¹⁾ Иб., стр. 24—26.

бы, существовавшее уже до введенія въ дѣйствіе Положенія 70 г., не дало удовлетворительныхъ результатовъ.

Фактически оно привело къ тому, что люди наиболѣе состоятельные откупались отъ городской службы путемъ занятія сопряженныхъ съ расходами и пожертвованіями почетныхъ должностей; составъ-же городского управленія набирался почти исключительно изъ людей не имѣвшихъ средствъ откупиться. Возвращеніе къ такому порядку, по мнѣнію Совѣщанія, едва-ли желательно.

По вопросу о предсѣдательствованіи въ городской думѣ въ составѣ Совѣщанія произошло разногласіе. По мнѣнію трехъ членовъ совмѣщеніе въ лицѣ городского головы должностей предсѣдателя городской думы и городской управы, ставить означенное лицо въ совершенно ложное положеніе и предъ той и предъ другой, — предъ думой, когда она отвергаетъ проекты управы, одобренные головой, и предъ управой, когда она признаетъ противозаконными постановленія думы, состоявшіяся подъ предсѣдательствомъ городского головы. Предсѣдательствуя въ думѣ, городской голова, какъ предсѣдатель управы, не можетъ относиться совершенно безпристрастно къ проектамъ послѣдней, влѣдствіе чего самый контроль думы надъ дѣятельностью управы лишается той самостоятельности, которая, въ интересахъ дѣла, представляется безусловно необходимой. Освобожденіе городского головы отъ предсѣдательства въ думѣ особенно желательно, какъ въ виду проектируемаго расширенія компетенціи управы на счетъ компетенціи думы, такъ и въ виду предполагаемой для небольшихъ городовъ замѣны коллегіальнаго исполнительнаго органа, управы, единоличною властью городского головы. Въ виду вышензложенныхъ соображеній представлялось бы исполнѣ соответственнымъ, по мнѣнію трехъ членовъ, оставивъ городского голову предсѣдателемъ управы, возложить предсѣдательствованіе въ думѣ на особое лицо, избираемое ею изъ своей среды на короткій срокъ, — примѣрно, на одинъ годъ. При такомъ порядкѣ городской голова остался бы отвѣтственнымъ предъ правительствомъ органомъ по дѣламъ городского управленія; предсѣдатель же думы,

не имѣя никакой распорядительной власти, руководилъ бы только преніями думы и отвѣтствовалъ за законный порядокъ ея засѣданій.

Съ мнѣніемъ трехъ членовъ не согласилось, однако, большинство Совѣщанія (шесть членовъ). По его мнѣнію, раздѣленіе предѣдательства въ управѣ и думѣ, повлекло-бы за собою еще большія неудобства, нежели соединеніе его въ одномъ лицѣ. Прежде всего, въ небольшихъ городахъ можетъ не оказаться двухъ лицъ для занятія столь отвѣтственныхъ должностей. Далѣе, „неодолимые затрудненія“ представляетъ опредѣленіе отношеній предѣдателя думы къ городскому головѣ и особенно къ правительству.

Будучи оплачиваемой, должность предѣдателя думы увеличить и безъ того очень значительные расходы по городскому управленію; какъ бесплатная, она слишкомъ обременительна въ виду частыхъ засѣданій думы. Раздѣленіе предѣдательства въ управѣ и думѣ можетъ легко вызвать двоевластіе, сопряженное съ пререканіями, основанными на личныхъ интересахъ; въ тоже время оно повлечетъ за собою раздвоеніе отвѣтственности вмѣсто необходимаго усиленія ея. Важнѣйшія неудобства существующаго порядка могутъ быть, по мнѣнію большинства комиссіи, устранены путемъ точнаго опредѣленія въ законѣ всѣхъ дѣлъ, при разрѣшеніи коихъ необходима замѣна городского головы, въ качествѣ предѣдателя думы, другимъ лицомъ, избираемымъ ею изъ своей среды.

Изъ другихъ вопросовъ организаціоннаго характера необходимо остановиться, прежде всего, на проектируемомъ Совѣщаніемъ распредѣленіи дѣлъ между думой и управой и затѣмъ на предположенномъ ею учрежденіи, такъ наз., муниципальной полиціи, т. е. должности низшихъ исполнительныхъ агентовъ по городскому управленію и на городской службѣ. Установленное Положеніемъ 70 г. распредѣленіе дѣлъ между думой и управой, по мнѣнію Совѣщанія, основанному на отзывахъ ревизовавшихъ Сенаторовъ, приводитъ къ излишнему обремененію думъ текущими дѣлами. По мысли закона, вести городское хозяйство должна управа; на обязан-

ности думы лежить, по преимуществу, контроль. Такой контроль невозможенъ, если каждое почти распоряженіе управы предварительно обсуждается и разрѣшается думой. Съ другой стороны, многочисленность засѣданій думы, обусловливаемая множествомъ подлежащихъ ей разрѣшенію дѣлъ, исключаетъ возможность аккуратнаго ихъ посѣщенія, слѣдствіемъ чего сплошь и рядомъ бываетъ случайность разрѣшенія дѣлъ въ зависимости отъ случайнаго состава думскихъ засѣданій. Въ виду вышензложенныхъ соображеній, вопросомъ, „первостепенной для городского управленія важности“, является, по мнѣнію Совѣщанія, перенесеніе центра тяжести городского хозяйства съ думы на управу.

Что касается мысли о созданіи особыхъ исполнительныхъ органовъ городского управленія, вооруженныхъ правами полицейскаго принужденія, то она подсказана была Совѣщанію констатированной ревизовавшими Сенаторами ненормальностью установившихся отношеній между городскимъ самоуправленіемъ и органами общей полиціи. Возложивъ на самоуправленіе распорядительныя функціи по дѣламъ городского благоустройства и благосостоянія, Положеніе 1870 г. не снабдило его понудительной властью, необходимой для дѣйствительнаго осуществленія его распоряженій. Понудительная власть, вообще,—и, въ частности, по взысканію устанавливаемыхъ городомъ сборовъ, оставлена была всецѣло и исключительно въ рукахъ полиціи, влѣдствіе чего городское управленіе — не только относительно успѣха своихъ распоряженій и постановленій, но и относительно своихъ денежныхъ средствъ—оказалось въ прямой зависимости отъ того или иного отношенія къ нему полиціи. Возникшія при такихъ условіяхъ „постоянныя пререканія, борьба и антагонизмъ“ между городскими и полицейскими установленіями не могутъ не отражаться крайне вредно на дѣятельности какъ тѣхъ, такъ и другихъ. Съ одной стороны, городское управленіе неуспѣхъ своихъ мѣропріятій объясняетъ нераспорядительностью и бездѣятельностью полиціи; съ другой, полиція свою нераспорядительность и бездѣятельность—чрезмѣрностью и неудобноисполнимостью порученій и требованій, предъявляе-

мыхъ къ ней городскимъ управленіемъ. Единственнымъ выходомъ изъ такого—вполнѣ ненормальнаго порядка вещей, по мнѣнію Совѣщанія, является учрежденіе особыхъ городскихъ исполнительныхъ органовъ, вооруженныхъ понудительной властью, по каждой отдѣльной отрасли городского дѣла, или по нѣсколькимъ отраслямъ вмѣстѣ. Принимая во вниманіе значительность расходовъ, сопряженныхъ съ учрежденіемъ такихъ органовъ, большинство коммисіи пришло, однако, къ заключенію, что такое учрежденіе—по крайней мѣрѣ, на первое время—не будучи обязательнымъ, должно быть предоставлено усмотрѣнію самихъ городовъ ¹⁾.

5. Существенныя измѣненія, проектированныя совѣщаніемъ по вопросу о предметахъ вѣдомства городского управления, касаются двухъ пунктовъ,—права ходатайства о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ и права изданія обязательныхъ постановленій.

Признавая крайне неопредѣленнымъ порядокъ направленія и разрѣшенія ходатайствъ, установленный Положеніемъ 70 г., проектъ Совѣщанія требуетъ инстанціоннаго движенія ходатайствъ,—сначала въ уѣздное присутствіе, затѣмъ въ губернское и, наконецъ, въ подлежащее центральное установленіе, т. е. въ подлежащее министерство. Каждая изъ этихъ инстанцій либо разрѣшаетъ ходатайство своею властью, либо,—если такое разрѣшеніе превышаетъ его компетенцію—передаетъ его для разрѣшенія въ высшую инстанцію. Ходатайство о предметахъ, выходящихъ изъ круга мѣстныхъ пользъ и нуждъ, оставляются подлежащимъ присутствіемъ безъ движенія, при чемъ, конечно, такое распоряженіе присутствія можетъ быть обжаловано городскимъ управленіемъ.

Существеннымъ недостаткомъ Положенія 70 г. Совѣщаніе признаетъ крайнюю неопредѣленность правъ, представленныхъ думѣ по изданію обязательныхъ постановленій. Въ устраненіе этого недостатка Совѣщаніе считаетъ необходимымъ:

во 1-хъ, болѣе точно опредѣлить и дополнить перечень

¹⁾ Ib., стр. 26—41.

предметовъ, по которымъ городскому управленію представлено издавать обязательныя постановленія;

во 2-хъ, разъяснить, что обязательныя постановленія не должны ни противорѣчить закону, ни выходить изъ его предѣловъ;

въ 3-хъ, усилить контролирующую власть администраціи; съ этою цѣлью обязать думы представлять проекты постановленій на утвержденіе губернскихъ присутствій; установить точный порядокъ объявленія постановленій; обусловить утвержденіемъ присутствія отгѣну обязательныхъ постановленій;

въ 4-хъ, установить широкое право жалобъ частныхъ лицъ на издаваемые городскимъ управленіемъ обязательныя постановленія ¹⁾;

6. Въ вопросѣ о городскомъ бюджетѣ существенно важное значеніе имѣеть проектированное Совѣщаніемъ сложеніе съ городовъ нѣкоторой части обязательныхъ расходовъ, возложенныхъ на города закономъ. Мотивируется эта мѣра, прежде всего, общегосударственнымъ значеніемъ такихъ расходовъ и, слѣдовательно, несправедливостью случайнаго возложенія ихъ на тѣ, или другія мѣстности; а затѣмъ, и крайней обременительностью ихъ для городского бюджета, прямое назначеніе котораго не можетъ не заключаться въ удовлетвореніи мѣстныхъ нуждъ городского населенія ²⁾;

7. Въ существенныхъ измѣненіяхъ, по мнѣнію Совѣщанія, нуждается установленный Положеніемъ 70 г., порядокъ надзора надъ городскимъ самоуправленіемъ. Цѣлью этихъ измѣненій должно служить объединеніе надзора, усиленіе отвѣтственности должностныхъ лицъ и облегченіе способовъ направленія къ ней. Вмѣстѣ съ тѣмъ, однако, Совѣщаніе признало необходимымъ, какъ уже указано выше, рассмотреть вопросъ о надзорѣ надъ городскимъ управленіемъ одновременно и въ связи съ вопросомъ объ организаци мѣстнаго надзора, вообще ³⁾;

¹⁾ Иб. стр. 9—14; 41—45.

²⁾ Иб., стр. 45—48.

³⁾ Иб., стр. 48—49.

8. Вопросъ объ отношеніи городовъ къ земствамъ обратиться на себя вниманіе Совѣщанія въ виду констатированныхъ сенаторскими ревизіями постоянныхъ пререканій городскихъ думъ съ земскими собраниями, а равно ходатайствъ нѣкоторыхъ городовъ о выдѣленіи ихъ изъ состава уѣздныхъ и даже губернекихъ земствъ, въ виду совершеннаго несоотвѣтствія между значительными затратами городовъ на земскія потребности и весьма скромными услугами, оказываемыми земствами городамъ.

По справедливому мнѣнію Совѣщанія, въ основѣ подобнаго рода ходатайствъ дежитъ совершенно несостоятельная мысль, будто не городъ входитъ въ составъ территоріи уѣзда или губерніи, а, наоборотъ, территорія эта составляетъ приписной къ городу округъ. Принимая во вниманіе, съ одной стороны, эксплуатацію городомъ окружающей мѣстности и тѣсную зависимость его отъ благосостоянія послѣдней, а съ другой, безвыходное матеріальное положеніе, въ которомъ оказалось-бы земство въ случаѣ отдѣленія его отъ городовъ, Совѣщаніе признало необходимымъ оставить все, вообще, городскія поселенія въ составѣ мѣстныхъ уѣздныхъ земствъ, допустивъ исключеніе для наиболѣе крупныхъ городовъ, образующихъ самостоятельныя земскія единицы въ составѣ губернскаго земства.

Выѣтъ съ тѣмъ, считая наиболѣе правильнымъ участіе въ земскомъ представительствѣ не отдѣльныхъ городскихъ жителей, а самаго города, какъ общины, Совѣщанію выказалось въ пользу избранія земскихъ гласныхъ отъ городовъ не городскими избирательными собраниями, а непосредственно городскими думами ¹⁾.

III.

Таковы, разумѣется, въ общихъ чертахъ, мотивы проектированныхъ Совѣщаніемъ поправокъ къ Городовому Положенію 1870 г. Устраненіе обнаружившихся на практикѣ частныхъ недостатковъ этого положенія—такова единственная

¹⁾ Ib., стр. 49—51.



цѣль всѣхъ этихъ поправокъ. Предлагая ихъ, Совѣщаніе, въ большинствѣ случаевъ, имѣло въ виду результаты сонаторскихъ ревизій, несомнѣнно обнаружившихъ необходимость частичной реформы нѣкоторыхъ сторонъ городского самоуправления. Не подлежитъ сомнѣнію, что осуществленіе предложенныхъ Совѣщаніемъ мѣръ имѣло бы своимъ послѣдствіемъ дѣйствительное улучшение муниципальнаго механизма.

По самому своему характеру, проектъ городского переустройства, выработанный Совѣщаніемъ, не могъ встрѣтить въ Комисіи столь же рѣшительной оппозиціи, какую встрѣтила другой, гораздо болѣе радикальный проектъ сельскаго и волостнаго переустройства ¹⁾.

Съ большинствомъ намѣченныхъ Совѣщаніемъ поправокъ, комиссія заявила себя вполне солидарной; нѣкоторыя она отвергла по соображеніямъ, имѣющимъ чисто-практическій, а не принципиальный характеръ.

Только одинъ вопросъ, вопросъ объ условіяхъ участія въ городскихъ выборахъ, остановилъ на себѣ особое вниманіе комисіи и подвергнуть былъ ею принципиальному обсужденію.

Такъ, прежде всего, однимъ изъ членовъ (А. Д. Пазухинъ) предложено было, для улучшенія выборной организаціи, установить для всѣхъ городовъ выборы по сословіямъ, примѣнительно къ порядку, дѣйствовавшему въ столицахъ до введенія Положенія 1870 г.

По мнѣнію А. Д. Пазухина, избирательная система, созданная Положеніемъ 1870 г., страдаетъ многими и весьма существенными недостатками: значительная часть населенія не имѣетъ вовсе въ думѣ своихъ представителей; городское управленіе находится въ рукахъ одной партіи, одной группы лицъ, преслѣдующихъ свои исключительные интересы и выгоды; господствующіе въ думѣ партійные раздоры, интриги и личные прожекты, отвращаютъ отъ участія въ выборахъ

¹⁾ Вопросъ о городской реформѣ обсуждался комиссіей въ засѣданіяхъ 26 января 1885 г. (Журналъ № 8) 4 и 11 апрѣля того же года (Журналъ № 18).

лучшихъ людей изъ городскихъ избирателей, и т. д. Для устранения этихъ недостатковъ, частныя поправки недостаточны; необходимо коренное измѣненіе самой организаціи дѣла городскихъ выборовъ. Проектированное Совѣщаніемъ увеличенія числа и улучшенія качества избирателей путемъ предоставленія избирательныхъ правъ квартирантамъ не можетъ привести ни къ какимъ практическимъ результатамъ. Единственное средство для созданія условій, устраняющихъ интриги и партійныя пристрастія и въ то же время обезпечивающихъ каждому классу населенія опредѣленное число представителей, заключается только въ организаціи городскихъ избирательныхъ собраній на сословномъ началѣ, т. е. въ возвращеніи къ порядку, дѣйствовавшему въ столицахъ до введенія Положенія 1870 года.

Мнѣніе А. Д. Пазухина поддержано было тремя членами комиссіи (А. Е. Заринымъ, С. С. Бехтѣевымъ и С.-Петербургскимъ городскимъ головою, И. И. Глазуновымъ). По мнѣнію С. С. Бехтѣева, избирателями должны быть только городскіе обыватели въ тѣсномъ смыслѣ слова, т. е. владѣльцы недвижимыхъ имуществъ и лица, занимающіяся постоянною торговлею въ данной мѣстности. Необходимо отбросить 3-й разрядъ избирателей, какъ ненужный балластъ, а первые два разряда просѣять, оставивъ управленіе городомъ въ рукахъ кореннаго населенія, внесеннаго въ городскую обывательскую книгу. По мнѣнію И. И. Глазунова, сословная организація выборовъ должна быть введена только въ столицахъ, во-1-хъ, потому, что опытъ такой организаціи, созданной для столицъ закономъ 1846 г., далъ блестящіе результаты, и, во-2-хъ, потому, что въ столицахъ, по самому характеру столичной жизни, знаютъ другъ друга и могутъ правильно другъ о другѣ судить только лица, принадлежащая къ одному и тому же сословію.

Мысль объ организаціи городскихъ выборовъ на сословномъ началѣ не встрѣтила, однако, сочувствія въ средѣ комиссіи. По мнѣнію большинства (Предѣдатель и 19 членовъ) такая организація безповоротно осуждена, какъ 30-лѣтнимъ опытомъ ея примѣненія въ столицахъ, такъ и во-

обще всеми данными, которые имѣлись въ виду законодательной власти при составленіи Положенія 1870 года. По учрежденію 1785 г., все города фактически находились въ рукахъ одного сословія, — сословія купцовъ. Вся реформа 1870 г. направлена была, по преимуществу, противъ тѣхъ недостатковъ городского самоуправления, единственнымъ неточникомъ которыхъ единогласно была признана сословность думъ. Для привлеченія достойныхъ и просвѣщенныхъ лицъ къ участию въ городскомъ управленіи достаточно отстранить отъ него мелкихъ промышленниковъ, торговцевъ и приказчиковъ, преобладающихъ въ средѣ городскихъ избирателей. Ссылка на столичное городское управленіе, дѣйствовавшее по Положенію 1846 г., несостоятельна уже потому, что предметы вѣдомства дореформенной думы были весьма и весьма малочисленны: она не знала, напримѣръ, ни дѣла народнаго образованія, ни больничнаго и санитарнаго дѣла. Независимо отъ этого вопросъ о преимуществахъ старыхъ столичныхъ думъ, вообще, представляется весьма спорнымъ. Въ Москвѣ, напримѣръ, старая дума оставила по себѣ мало практическихъ результатовъ, тогда какъ новая, при всехъ своихъ недостаткахъ, принесла не мало пользы по благоустройству города. Наконецъ, неправильной, по мнѣнію большинства комиссіи, является и та мысль, будто сословной организаціей выборовъ можетъ быть достигнуто установленіе большей связи между избирателями и избираемыми. Нѣтъ основанія утверждать, что при сословной группировкѣ лица, принадлежація къ разнымъ профессіямъ, чуждыя другъ другу по образу жизни и роду дѣятельности, будутъ необходимо другъ другу извѣстны. Сближеніе и взаимная извѣстность избирателей гораздо легче и дѣйствительнѣй могутъ быть достигнуты путемъ дѣленія избирателей на группы по представляемымъ ими интересамъ, въ связи съ территориальнымъ дѣленіемъ города на избирательные участки ¹⁾.

Отвергнувъ, такимъ образомъ, проектъ сословной орга-

¹⁾ Журналь № 18, стр. 7—13.

пизации городскихъ выборовъ, комиссія подробно остановилась на обсужденіи вопроса объ избирательномъ цензѣ.

Соглашаясь съ мыслью Совѣщанія о несостоятельности податного ценза, Комиссія вполне одобрила предположеніе его о предоставленіи избирательнаго права—на основаніи имущественнаго ценза—лицамъ, владѣющихъ недвижимостью опредѣленной цѣнности и сдерживающимъ торгово-промышленныя заведенія опредѣленнаго размѣра. Означенныя лица обладаютъ избирательнымъ правомъ не потому, что они уплачиваютъ въ пользу городской казны опредѣленные сборы, а потому, что они принадлежатъ къ числу состоятельныхъ жителей города. Кромѣ состоятельности, необходимымъ предположеніемъ избирательнаго права является, по мнѣнію Комиссіи, постоянное пребываніе въ городѣ, или принадлежность къ его коренному населенію. Поэтому, не ограничиваясь, подобно Совѣщанію, требованіемъ двухлѣтняго пребыванія въ городѣ отъ всѣхъ избирателей, кромѣ владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ, Комиссія требуетъ и отъ послѣднихъ владѣнія означеннымъ имуществомъ, если только оно не перешло къ нимъ по наследству, въ теченіе опредѣленнаго въ законѣ срока до выборовъ¹⁾.

Что касается предположенія Совѣщанія о предоставленіи избирательнаго права лицамъ, нанимающимъ на свое имя квартиру за годовую плату опредѣленнаго размѣра, то въ Комиссіи при обсужденіи этого вопроса произошло разногласіе.

По мнѣнію 11 членовъ²⁾, допущеніе квартиранимателей къ участию въ выборахъ нежелательно по слѣдующимъ соображеніямъ. Необходимымъ предположеніемъ избирательнаго права Городовымъ Положеніемъ признается „крѣпкая принадлежность лица къ коренному составу городского на-

¹⁾ Гь., стр. 19.

²⁾ Гр. К. И. Паленъ, П. В. Оржевскій, А. Н. Киселинскій, А. В. Богдановичъ, А. К. Анастасьевъ, Г. А. Кондоиди, А. Е. Заринъ, Д. А. Наумовъ, Кн. Л. Н. Гагаринъ, С. С. Бехтѣвъ и А. Д. Пазухинъ.

селенія“; допущеніе къ выборамъ квартиронанимателей, хотябы и улачивающихъ въ пользу города квартирный налогъ, явилось-бы отступленіемъ отъ этого весьма цѣлесообразнаго начала. Квартиронаниматели являются случайнымъ и переходнымъ элементомъ въ составъ городского населенія. И западно-европейскія законодательства не допускаютъ квартиронанимателей къ участию въ городскомъ представительствѣ. Предоставленіе квартиронанимателямъ выборнаго права не повлечетъ за собою какихъ-либо существенныхъ измѣненій въ составъ избирателей и гласныхъ; оно не подниметъ умственнаго и нравственнаго уровня избирательныхъ собраній и городскихъ думъ, ибо въ большихъ городахъ домовладѣльцы и квартиронаниматели принадлежатъ къ одному и тому же общественному классу, а въ меньшихъ всякій сколько-нибудь состоятельный человѣкъ обзаводится своимъ домомъ и квартиронаниматели — бѣдняки, отнюдь не составляющіе образованной части городского населенія. Наконецъ, отъ привлеченія къ выборамъ квартиронанимателей можно опасаться не только отсутствіе полезныхъ, но и наличности вредныхъ послѣдствій: худшая ихъ часть явится въ думѣ не добрыми общественаго блага, а станетъ проводить только личныя свои интересы.

Съ аргументами 11 членовъ, поражающими своей авторитетной голословностью, не согласилось большинство Комисіи.

По мнѣнію предсѣдателя и 12 членовъ, допущеніе къ выборамъ квартиронанимателей явилось бы „дѣйствительнымъ шагомъ къ желательному измѣненію состава городскихъ избирателей, какъ въ количественномъ, такъ и въ качественномъ отношеніи. Такъ, прежде всего, благодаря такой мѣрѣ увеличилось бы число избирателей, нынѣ совершенно несоотвѣтствующее числу городскихъ жителей. Лица, занимающія квартиры болѣе или менѣе значительнаго размѣра, принадлежатъ, по общему правилу, къ общественному слою, обладающему сравнительно высокимъ умственнымъ и нравственнымъ цензомъ. Совершенно несостоятельно мнѣніе, будто квартиронаниматели являются случайнымъ и переходнымъ элементомъ городского населенія. Если въ уѣздѣ призна-

комъ принадлежности къ коренному населенію, дѣйствительно, является владѣніе недвижимой собственностью, то въ городѣ—по самому характеру городской жизни—связь лица съ мѣстомъ отнюдь не возникаетъ необходимо изъ владѣнія какой либо недвижимостью, а вызывается постояннымъ жительствомъ лица въ данномъ центрѣ. Квартиронаниматель, прожившій определенное число лѣтъ въ городѣ, является въ такомъ же смыслѣ кореннымъ его жителемъ, какъ домовладѣлецъ, или содержатель торгово-промышленнаго заведенія. Наконецъ, ссылка на возможность преслѣдованія квартиронанимателями въ думахъ личныхъ своихъ интересовъ не имѣетъ серьезнаго значенія уже потому, что такого рода злоупотребленія далеко не являются исключеніями и при существующемъ составѣ городского представительства. Включеніе же въ думу интеллигентной части квартиронанимателей, повысивъ ея нравственный уровень, во всякомъ случаѣ, уменьшило бы, а не увеличило число возможныхъ злоупотребленій.

Высказавшись, такимъ образомъ, въ пользу предоставленія извѣстной категоріи квартиронанимателей избирательныхъ правъ, большинство Комиссіи не могло, однако, согласиться по вопросу о характерѣ ценза для квартиронанимателей. Отказавшись отъ податнаго ценза въ примѣненіи къ первымъ двумъ разрядамъ избирателей—домовладѣльцамъ и купцамъ, Предѣдатель и 8 членовъ признали, необходимымъ—ничѣмъ, впрочемъ, не мотивируя своего мнѣнія—удержать этотъ цензъ въ примѣненіи къ третьему разряду квартиронанимателей. Послѣдніе должны быть допущены къ выборамъ не иначе, какъ при условіи платежа въ пользу города въ опредѣленномъ размѣрѣ квартирнаго налога. Напротивъ 4 члена Комиссіи (П. П. Семеновъ, С. А. Мордвиновъ, Ѡ. Л. Барыковъ и Н. Е. Андреевскій), поддерживая мнѣніе Совѣщанія, считали болѣе соответственнымъ обусловить избирательное право квартиронанимателей не уплатой городского налога, а занятіемъ квартиры опредѣленнаго размѣра. Признавая установленіе, вообще, квартирнаго налога, правомъ, а не обязанностью городского упра-

вленія, означенные члены не считали возможнымъ ставить участіе въ выборахъ квартирнанимателей въ прямую зависимость отъ усмотрѣнія самой думы, которая, устанавливая или отменяя квартирный налогъ, имѣла бы возможность рѣшительнымъ образомъ вліять на составъ избирательныхъ собраній ¹⁾.

Необходимо, вообще, замѣтить, что, осудивъ въ принципѣ податной цензъ, Комиссія въ тѣхъ поправкахъ, которыя вносятся ею въ проектъ Совѣщанія, отводитъ ему весьма замѣтное мѣсто. Такъ, напримѣръ, весьма характерно для Комиссіи, что, обсуждая вопросъ о выборномъ правѣ учреждений, она высказалась рѣшительнымъ образомъ противъ проектированнаго Совѣщаніемъ предоставленія избирательныхъ правъ благотворительнымъ учрежденіямъ, хотя бы и не уплачивающимъ въ городскую казну никакихъ сборовъ ²⁾.

Къ тому же началу податного ценза возвращается Комиссія—и опять таки безъ всякой мотивировки—при разрѣшеніи вопроса о распредѣленіи общаго числа гласныхъ между отдѣльными разрядами городекихъ избирателей. Какъ извѣстно, по проекту Совѣщанія, общее число гласныхъ должно быть распредѣляемо между разрядами избирателей поровну. Взамѣнъ этого, Комиссія предложила, сохранивъ принципъ трехклассной системы, поставить количество избираемыхъ каждымъ разрядомъ гласныхъ въ прямую зависимость отъ уплачиваемыхъ ими въ пользу города сборовъ ³⁾.

Странность и неожиданность такого предложенія заключается въ томъ, что вслѣдъ за Совѣщаніемъ, Комиссія, обсуждая вопросъ объ избирательномъ правѣ, отказалась, въ принципѣ, отъ податнаго ценза, обусловливая участіе въ выборахъ домовладѣльцевъ и содержателей торгово-промышленныхъ заведеній не уплатою въ пользу города опредѣленныхъ сборовъ, а опредѣленною цѣнностью имуществъ и опредѣленнымъ размѣромъ заведеній ⁴⁾.

¹⁾ Тамъ же, стр. 13—14.

²⁾ Тамъ же, стр. 20.

³⁾ Тамъ же, стр. 21.

⁴⁾ Тамъ же, стр. 13—14.

Крайняя непослѣдовательность Комиссіи до наглядности очевидна. До тѣхъ поръ, пока самое участіе въ выборахъ обуславливается, податнымъ цензомъ распределение гласныхъ между разрядами избирателей по трехклассной системѣ представляетъ еще до нѣкоторой степени понятнымъ. Но какъ обосновать такое распределение при томъ условіи, что участіе каждаго, въ отдѣльности, избирателя совершенно не зависитъ отъ размѣра сборовъ, уплачиваемыхъ имъ въ городскую казну?

Не подлежитъ сомнѣнію, что цѣль проектированной Комиссіей поправки заключается въ томъ, чтобы усилить представительство въ думѣ домовладѣльческой и торговопромышленной группы на счетъ группы квартиронанимателей; ибо, само собою понятно, что количество сборовъ, уплачиваемыхъ первыми двумя группами, несравненно выше количества сборовъ, уплачиваемыхъ третьей. Допустивъ квартиронанимателей въ составъ городскихъ избирательныхъ собраній, Комиссія старается, по возможности, умалить значеніе ею же самой проектированной мѣры. Черта, весьма характерная, вообще, для прогрессивныхъ начинаній Комиссіи.

Какъ мы уже замѣтили выше, изъ всѣхъ вопросовъ городской реформы только вопросъ объ избирательномъ правѣ остановилъ на себѣ вниманіе Комиссіи; по всѣмъ остальнымъ вопросамъ Комиссія—въ большинствѣ случаевъ, даже безъ преній—согласилась съ намѣченными Совѣщаніемъ поправками къ Положенію 70 г.

Изъ внесенныхъ Комиссіей въ проектъ Совѣщанія измѣненій необходимо отмѣтить, прежде всего, отклоненіе проектировавшаго Совѣщаніемъ требованія отъ городскихъ гласныхъ и должностныхъ лицъ городского управленія минимальнаго образовательнаго ценза, — ценза грамотности. Отклоняя это требованіе, Комиссія имѣла въ виду, во 1-хъ, стѣснительность этой мѣры не только для маленькихъ городовъ, но даже для столицъ, и, во 2-хъ, самую незначительность ценза, отнюдь не обезпечивающаго дѣйствительно интеллигентнаго состава городскихъ установленій ¹⁾. Далѣе,

¹⁾ Гв., стр. 22 и 28.

допуская приглашеніе въ составъ городскихъ исполнительныхъ Комиссій, лицъ, не принадлежащихъ къ составу думы, Комиссія признала необходимымъ предоставить имъ право лишь совѣщательнаго голоса ¹⁾, и наконецъ, избраніе гласныхъ отъ городовъ въ уѣздныя земскія собранія, по мнѣнію Комиссій, должно производиться не городскими думами, какъ это предлагало Совѣщаніе, а, по прежнему, городскими избирательными съѣздами.

IV.

Таковы результаты трудовъ Кахановской комиссіи по вопросу о городской реформѣ. Труды эти, какъ извѣстно, ни къ какимъ непосредственнымъ результатамъ не привели; но вліяніе ихъ на дальнѣйшее движеніе нашего законодательства по городскому самоуправленію вѣдь всякаго спора. Въ частности, въ матеріалахъ по реформѣ Петербургскаго городского самоуправления на каждомъ шагѣ можно встрѣтить отголоски сужденій и мнѣній Кахановской комиссіи. Однако, основная мысль проекта, выработаннаго Совѣщаніемъ этой комиссіи, мысль о необходимости замѣны податнаго и имущественнаго ценза цензомъ „избирательной способности“ остается *riim desiderium* до настоящаго времени. Понятно, почему, до настоящаго времени, несмотря на многочисленные законодательные эксперименты, городское представительство имѣетъ рѣзко выраженный классовый характеръ; понятно, почему муниципальная политика такъ мало считается съ интересами наиболѣе многочисленнаго и наименѣе состоятельнаго класса городскихъ обывателей.

Городское представительство, построенное на началахъ классоваго ценза, неизбѣжно оказывается послушнымъ орудіемъ въ рукахъ экономически господствующаго класса. Крениннй вопросъ городской реформы заключается въ преобразованіи избирательнаго права. Все остальное имѣетъ второстепенное значеніе. Всякій обыватель, обладающій из-

¹⁾ Иб., стр. 24.

вѣстнымъ, сравнительно скромнымъ образовательнымъ цензомъ, проживающій болѣе или менѣе продолжительное время въ данномъ городѣ, достигшій опредѣленнаго возраста и нравственно неопороченный является естественнымъ избирателемъ, полноправнымъ членомъ городского общества. Единственно правильной избирательной системой является система всеобщаго голосованія, ограниченнаго лишь такимъ цензомъ избирательной способности который не имѣетъ классового характера.