

ОПЫТЫ ИЗУЧЕНІЯ
ОБЩЕСТВЕННОГО ХОЗЯЙСТВА

и

УПРАВЛЕНІЯ ГОРОДОВЪ.

М. Л. Щепкина.

Часть I.

МОСКВА.

Типографія М. П. Щепкина, Средних Кисловыхъ, д. Волковыхъ.

1882.

RU

1935

MAY 6 1935

Ч А С Т Ь I.

- 1. Наканунѣ преобразованія 1870 г.**
 - 2. Городское хозяйство Москвы въ 1863—1868, 1872—1882 гг.**
 - 3. Финансы Вѣны, Берлина и Буды-Пешта.**
 - 4. Финансы Москвы и 14 городовъ Европы.**
 - 5. Общественное хозяйство уѣздныхъ городовъ и посадовъ Московской губерніи.**
- 

ОГЛАВЛЕНИЕ.

ПРЕДИСЛОВІЕ.	Стр.
I. Наманутъ преобразованія 1870 года.	1—53
1 Что такое городъ?—Ко всѣмъ ли городамъ примѣнимо «Городовое Положеніе»?	1
2. Что такое городской обыватель?—Понятіе о промыслѣ въ Екатерининской Грамотѣ и въ «Городовомъ Положеніи».	11
3. Учрежденіе Губернскаго по городскимъ дѣламъ Присутствія.—Новое право городскихъ управленій издавать обязательныя для городскихъ жителей постановленія	19
4. «Городовое Положеніе» и г. Москва.—Преимущества его предъ законоположеніемъ 1862 г.—Предѣлы правъ и обязанностей городскихъ общественныхъ управленій.	24
II. Городскіе финансы	54-855
Вступленіе.	54
1. Финансы города Москвы въ 1863—1868 гг.	58
2. Городское хозяйство Москвы въ 1872—1876 гг.	96
3. Городское хозяйство Москвы по отчетамъ 1878—1879 годовъ	160
4. Городское хозяйство Москвы по смѣтѣ на 1882 годъ.	190
5. Финансы большихъ городовъ Западной Европы: Буда-Пешта, Вѣны и Берлина.	220
6. Финансы Москвы за 1877—1879 гг. и 14 большихъ городовъ Европы, по программѣ международной статистической комиссіи въ Пештѣ.	283
III. О составленіи и исполненіи городскихъ смѣтъ въ Москвѣ.	356
IV. Общественное хозяйство уѣздныхъ городовъ и посадовъ Московской губерніи по бюджетамъ 1879 года.	



ПРЕДИСЛОВІЕ.

„Опыты изученія общественнаго хозяйства и управленія городов“ составляютъ сборникъ статей, напечатанныхъ въ разныхъ изданіяхъ въ 1870—1882 годахъ. Чрезвычайный недостатокъ серьезной разработки такого обширнаго и сложнаго предмета, какъ городское хозяйство вообще и Москвы въ особенности, да послужить оправданіемъ появленія въ свѣтъ нашего изданія.

Первоначально, при составленіи этого сборника, предполагалось издать его въ одной книгѣ, почему во многихъ мѣстахъ, въ подстрочныхъ примѣчаніяхъ, сдѣланы ссылки на статьи, которыя должны служить объясненіями нѣкоторыхъ высказанныхъ въ текстѣ общихъ мнѣній и положеній. Но по мѣрѣ печатанія книга выходила такъ объемиста и неудобна для чтенія, что пришлось по необходимости раздѣлить ее на двѣ части. и во второй части помѣстить всѣ эти дополненія. Въ I эту часть вошли: 1. Статьи, писанныя передъ самымъ введеніемъ въ Москвѣ „Городоваго Положенія“ 16 іюня 1870 годъ и требующія въ настоящее время необходимыхъ дополненій и разъяс-

неній на основаніи фактовъ, уже совершившихся послѣ преобразованія и могущихъ подтвердить вѣрность первоначальныхъ заключеній по болѣе существеннымъ предметамъ преобразованія. (Изъ газеты „Русская Лѣтопись“ 1870—1871 гг.) Эти дополненія найдутъ мѣсто во II части „Опытовъ.“ 2. Обзоры финансовъ города Москвы за 1863—1868 гг., передъ преобразованіемъ 1870 г., и за 1872—1876, 1878 и 1879 и 1882 гг.—послѣ преобразованія. 3. Обзоръ финансовъ гор. Вѣны, Берлина и Буды-Пешта. 4. Сравнительный обзоръ финансовъ гор. Москвы за 1877—1879 гг. и 14 большихъ городовъ Европы, составленный по программѣ постоянной международной коммисіи въ Пештѣ. 5. Обзоръ общественнаго хозяйства уѣздныхъ городовъ Московской губ. за 1879 годъ. Всѣ эти очерки были напечатаны въ „Извѣстіяхъ Московской Городской Думы“ (1877—1882), редакція которыхъ въ теченіе послѣднихъ трехъ лѣтъ находилась въ завѣдываніи составителя сборника.

Во вторую часть „Опытовъ“ войдутъ: 1. Статьи, касающіяся важнѣйшаго выдвинутого самимъ временемъ вопроса—о преобразованіи городскихъ налоговъ. 2. Очерки по статистикѣ Москвы. 3. Обзоры общественныхъ хозяйствъ нѣкоторыхъ губернскихъ городовъ по сравненію съ Москвою. 4. Отрывокъ изъ исторіи городскихъ учрежденій Москвы: „Что такое Домъ Градскаго Общества въ Москвѣ“. (Изъ газеты „Русь“ 1881 г.) 5. Открытое письмо г. Московскому городскому головѣ Б. Н. Чичерину, въ отвѣтъ на произнесенную имъ вступительную рѣчь въ Думѣ 26 января 1882 г. (Изъ газеты „Земство“ 1882 г.) 6. Разныя замѣтки, служащія дополненіемъ и разъясненіемъ статей, помѣщен-

ныхъ въ I части „Опытовъ“. Вторая часть уже печатается.

Такъ какъ статьи, вошедшія въ сборникъ, писаны въ разное время и нѣкоторыя до преобразованія 1870 г., то при заглавіи каждой статьи означенъ годъ, къ которому она относится.

Необходимо оговориться еще, что при разсмотрѣніи за разные годы однихъ и тѣхъ же предметовъ городского хозяйства оказались неизбѣжны повторенія нѣкоторыхъ данныхъ и сужденій по нимъ.

Во всякомъ случаѣ помѣщенные въ настоящемъ сборникѣ обзоры, очерки и пр. составляютъ отдѣльные отрывки, которые должны служить подготовительною работою для дальнѣйшей разборки громаднаго, накопившагося въ теченіе 20 лѣтъ (1863—1882) матеріала. Подробное систематическое изложеніе этого матеріала составитъ содержаніе особаго обширнаго труда, уже начатаго составителемъ настоящаго сборника.

М. Щ.

Москва.

15 Сентября 1882 г.



1. 1990年12月15日，在北京市召开的“中国环境与发展”高层论坛上，江泽民总书记发表了重要讲话，指出：“中国的环境问题，已经到了非解决不可的时候了。”

2. 1992年6月，在巴西里约热内卢召开的“联合国环境与发展大会”上，中国代表团的团长、副总理朱镕基发表了题为《中国环境与发展》的讲话，指出：“中国的环境问题，已经到了非解决不可的时候了。”

3. 1995年9月，在联合国开发计划署（UNDP）和世界银行联合举办的“中国环境与发展”高层论坛上，江泽民总书记发表了重要讲话，指出：“中国的环境问题，已经到了非解决不可的时候了。”

4. 1997年12月，在北京市召开的“中国环境与发展”高层论坛上，江泽民总书记发表了重要讲话，指出：“中国的环境问题，已经到了非解决不可的时候了。”

5. 1998年6月，在北京市召开的“中国环境与发展”高层论坛上，江泽民总书记发表了重要讲话，指出：“中国的环境问题，已经到了非解决不可的时候了。”

6. 1999年12月，在北京市召开的“中国环境与发展”高层论坛上，江泽民总书记发表了重要讲话，指出：“中国的环境问题，已经到了非解决不可的时候了。”

7. 2000年6月，在北京市召开的“中国环境与发展”高层论坛上，江泽民总书记发表了重要讲话，指出：“中国的环境问题，已经到了非解决不可的时候了。”

8. 2001年12月，在北京市召开的“中国环境与发展”高层论坛上，江泽民总书记发表了重要讲话，指出：“中国的环境问题，已经到了非解决不可的时候了。”

9. 2002年6月，在北京市召开的“中国环境与发展”高层论坛上，江泽民总书记发表了重要讲话，指出：“中国的环境问题，已经到了非解决不可的时候了。”

10. 2003年12月，在北京市召开的“中国环境与发展”高层论坛上，江泽民总书记发表了重要讲话，指出：“中国的环境问题，已经到了非解决不可的时候了。”

11. 2004年6月，在北京市召开的“中国环境与发展”高层论坛上，江泽民总书记发表了重要讲话，指出：“中国的环境问题，已经到了非解决不可的时候了。”

12. 2005年12月，在北京市召开的“中国环境与发展”高层论坛上，江泽民总书记发表了重要讲话，指出：“中国的环境问题，已经到了非解决不可的时候了。”

13. 2006年6月，在北京市召开的“中国环境与发展”高层论坛上，江泽民总书记发表了重要讲话，指出：“中国的环境问题，已经到了非解决不可的时候了。”

14. 2007年12月，在北京市召开的“中国环境与发展”高层论坛上，江泽民总书记发表了重要讲话，指出：“中国的环境问题，已经到了非解决不可的时候了。”

15. 2008年6月，在北京市召开的“中国环境与发展”高层论坛上，江泽民总书记发表了重要讲话，指出：“中国的环境问题，已经到了非解决不可的时候了。”

16. 2009年12月，在北京市召开的“中国环境与发展”高层论坛上，江泽民总书记发表了重要讲话，指出：“中国的环境问题，已经到了非解决不可的时候了。”

17. 2010年6月，在北京市召开的“中国环境与发展”高层论坛上，江泽民总书记发表了重要讲话，指出：“中国的环境问题，已经到了非解决不可的时候了。”



Вѣканунъ преобразованія 1870 года.

(1870 — 1871).

I.

Что такое городъ?— Ко всѣмъ ли городамъ примѣнимо „Городовое Положеніе“?

Ни одно изъ государственныхъ преобразованій послѣдняго времени не подвергалось такимъ превратностямъ, какъ давно ожидаемое всѣми преобразование нашихъ городовъ. Въ первый разъ вопросъ о преобразованіи городскихъ управленій былъ возбужденъ еще въ 1821 году, а первоначальныя предположенія по этому предмету были переданы въ министерство внутреннихъ дѣлъ въ 1827 году. Послѣ того, по прошествіи 19 лѣтъ, было издано „Положеніе объ общественномъ управленіи С.-Петербурга“, задачею котораго было возстановленіе и развитіе основныхъ началъ „Городовой Грамоты“ Екатерины II, положившей первое основаніе городскому самоуправленію въ Россіи. Вскорѣ нѣкоторыя существенныя части новаго устройства потребовали коренныхъ измѣненій, преимущественно въ видахъ отдѣленія отъ Общей Думы особыхъ совѣщательныхъ органовъ по сословіямъ. Эти измѣненія были введены въ дѣйствіе въ 1862 году, и въ то же время по этому петербургскому образцу, получили новое общественное устройство Москва и Одесса.

Съ 1859 года начался рядъ ходатайствъ мѣстныхъ обществъ о преобразованіи городскихъ управленій и о допущеніи домовладѣльцевъ изъ дворянъ къ участию въ городскихъ собраніяхъ и выборахъ. А правительство, съ своей стороны, уже оканчивало сложныя предварительныя работы по приведенію въ ясность числа русскихъ городовъ, ихъ мѣстныхъ нуждъ и потребностей,

а также и недостатковъ городского управленія и хозяйства. Многіе объемистые томы министерскихъ изданій по статистикѣ городовъ *) были результатомъ этихъ работъ: съ 40-хъ годовъ собирались эти данныя и въ Россіи и за границей для того, чтобы послужить основой для дальнѣйшихъ предположеній, и лишь въ 1864 году онѣ были приведены въ общую систему. Но съ этого времени начинается новый рядъ переходовъ вопроса о городскомъ самоуправленіи, которое должно было обнять уже всѣ русскіе города. Такъ, изготовленные матеріалы были подвергнуты тщательному обсужденію сперва въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, а потомъ во II отдѣленіи собственной Е. И. В. канцеляріи. Затѣмъ въ 1866 году они были внесены въ государственный совѣтъ, изъ котораго опять возвращены въ министерство. Здѣсь они были вновь рассмотрѣны въ особой комиссіи, изъ высшихъ чиновъ вѣдомства, потомъ въ совѣтѣ министра внутреннихъ дѣлъ, который съ своими замѣчаніями опять внесъ проекты, весною 1869 г., въ государственный совѣтъ. „Городской вопросъ“, казалось, близился къ своему рѣшенію уже въ послѣдней инстанціи государственныхъ учреждений. Но тутъ опять явилась надобность передать его на предварительное рассмотрѣніе новой комиссіи. Вотъ сколько трудовъ и тщательнаго обсужденія потребовало для себя это первой важности дѣло! Въ результатъ всѣхъ этихъ работъ получились слѣдующіе два документа: 1. „Положеніе о городскомъ общественномъ управленіи“, состоящее изъ 95 статей, и 2. „Уставъ о городскомъ хозяйствѣ“ — 47 статей. Но по словамъ правительственнаго органа и эти уставы, не смотря на ихъ 20-лѣтнюю подготовку, предполагается все-таки ввести лишь временно на 4 года, по истеченіи которыхъ министру предоставляется — представить о тѣхъ измѣненіяхъ, какія по указаніямъ опыта найдены будутъ полезными. Въ настоящее же время и „Положеніе“, и „Уставъ“ предполагается пока ввести только въ обѣихъ столицахъ и въ Одессѣ, пользующихся и теперь нѣкоторымъ благомъ самоуправления. Не вдаваясь ни въ какія подробности, частности новаго устройства, постараемся уяснить себѣ лишь главную задачу городского преобразованія, какъ она понимается въ этихъ актахъ.

Задача новаго преобразованія состоитъ между прочимъ въ томъ, чтобы съ теченіемъ времени распространить его на всѣ

*) См. «Городскія Поселенія», «Экономическое Состояніе Городовъ» и пр.

города Россіи. Каждое городское поселеніе, получивъ новое устройство, будетъ дѣйствовать какъ самостоятельная единица, какъ самостоятельный органъ городского самоуправления съ своими особыми правами и обязанностями. Каждое такое поселеніе будетъ имѣть свое городское общественное собраніе, свою Городскую Думу, и, наконецъ свое отдѣльное городское хозяйство, такъ что каждый городъ будетъ вполнѣ обособленъ какъ отъ другихъ органовъ городского управленія, такъ и отъ губернскаго или уѣзднаго земства, котораго онъ будетъ касаться лишь въ особыхъ случаяхъ. Въ такомъ обособленіи, въ дарованіи всѣмъ нашимъ городамъ такой самостоятельности во внутреннемъ устройствѣ и управленіи и полагаются задатки ихъ будущихъ успѣховъ въ общественности. Но справедливо ли это? Мы полагаемъ, что такое обособленіе, такая хозяйственная самостоятельность могутъ быть дѣйствительно желательны и плодотворны для мѣстныхъ обществъ, лишь въ томъ случаѣ, если онѣ найдутъ себѣ въ нихъ крѣпкіе и живительные корни, если поселеніе по праву носить названіе „города“, то есть дѣйствительно обладаетъ существенными условіями городской жизни, и наконецъ, если оно имѣетъ достаточныя матеріальныя средства для того, чтобы принять на себя, въ качествѣ „самоуправляющейся“ единицы, завѣдываніе городскимъ хозяйствомъ, съ возлагаемыми на него новыми не легкими „обязательными“ расходами. Такъ смотрѣло прежде на свою задачу и министерство внутреннихъ дѣлъ, которое въ 1862 году „при составленіи соображеній о примѣненіи новыхъ началъ общественнаго управленія“, признавало рѣшительно необходимымъ „прежде всего опредѣлить характеръ той мѣстности, къ которой предполагается примѣнить означенныя начала, т. е. обладаетъ ли эта мѣстность, и въ какой степени, существенными условіями городского поселенія, независимо отъ названія города, присвоеннаго ей, какъ средоточію правительственной администраціи.... Въ противномъ случаѣ, говорило министерство, преобразование общественнаго управленія, очевидно, не могло бы сопровождаться благопріятными послѣдствіями“. Но эта единственно вѣрная точка зрѣнія нынѣ, какъ видно, оставлена министерствомъ, и выработанные имъ проекты „Положенія“ и „Устава“ должны распространиться уже на всѣ города Россіи безразлично, хотя, по словамъ министерскихъ изданій, „многія поселенія, обращенныя въ города съ административною цѣлью, не смотря на введенное въ нихъ городское устройство, сохраняютъ прежній

1*

сельскій характеръ, а обыватели ихъ, переименованные изъ крестьянъ въ мѣщане, не оставляютъ земледѣлія, которымъ занимались до обращенія селенія въ городъ*. Очевидно, тутъ есть прямое противорѣчіе и составленный нынѣ министерствомъ проектъ однообразнаго для всѣхъ городовъ преобразованія не оправдывается историческими и статистическими данными, заботливо собранными прежде самимъ же министерствомъ для опредѣленія дѣйствительныхъ потребностей нашихъ городовъ.

„Городская реформа“ не есть дѣло новое: она тянется уже болѣе 150 лѣтъ, если началомъ ея считать преобразованія Петра Великаго, относящіяся до общаго благоустройства городовъ. Хотя съ тѣхъ поръ вопросъ о городскомъ строеніи періодически возникалъ въ нашей новой исторіи, однако всѣ исполненныя преобразованія чрезвычайно мало содѣйствовали развитію у насъ городовъ и городской жизни. Главную причину этой неудачи надо искать въ томъ, что со времени Великаго Преобразователя въ основу реформъ полагались тѣ заимствованныя съ западно-европейскихъ образцовъ начала, которыя были совершенно чужды русскимъ городамъ, возникшимъ при условіяхъ совершенно другихъ, чѣмъ въ западной Европѣ. Прежде образцами для городского строенія въ Россіи послужили тѣ нѣмецкія и голландскія городскія поселенія, которыя были вызваны къ жизни противодѣйствіемъ феодальному гнету и которыя, окрѣпнувъ въ борьбѣ съ этою темною силою противобщественности, сложились тамъ въ плотныя общины, рѣзко отдѣлившіяся отъ массы сельскаго населенія и утвердившія свою силу и самостоятельность на городской промышленности. Тамъ, на Западѣ, незамѣтно совершился коренной переворотъ въ самыхъ занятіяхъ народа: ремесленность и торговля сдѣлались преимущественнымъ занятіемъ городовъ, земледѣліе же—занятіемъ поселянъ, и съ этихъ поръ эти два занятія стали явственными признаками различія между деревней и городомъ. Самая судьба ихъ была различна. Могущественные средневѣковые цехи, вызванные къ жизни естественною потребностью въ огражденіи народнаго труда отъ насилій и произвола господской власти, въ свое время еще болѣе содѣйствовали успѣхамъ городской промышленности и утвержденію могущества городовъ. Тамъ, во многихъ мѣстахъ, городская жизнь достигла нынѣ крайнихъ предѣловъ своего развитія и представляетъ уже не мало мрачныхъ сторонъ и народныхъ недуговъ, а городскія поселенія чрезмерно размножились въ сравненіи съ деревнями.

Ничего подобного не знаетъ русская исторія. У насъ до времени Петра Великаго единственною господствующею формою промышленности было такъ-называемое домашнее производство, которое до сихъ поръ явственно выступаетъ впередъ во многихъ мѣстахъ нашего отечества. И тутъ все различіе между отдѣльными классами и сословіями ограничивалось лишь тѣмъ, что высшія сословія обходились дома, посредствомъ домашнихъ работниковъ, холопей, крестьянъ и т. д., крестьяне же, какъ и теперь по большей части, работали на себя сами. При такой патріархальности, поддерживавшейся однообразіемъ русской равнины и разбросанностью по ней полубродячаго населенія, естественно не могло быть никакого явственнаго экономическаго различія между городскою и деревенскою промышленностью; не могло быть и рѣзкаго различія между городскимъ и деревенскимъ населеніемъ. Одинаковый образъ жизни, одинаковыя неаппѣтливныя потребности и занятія, совершенно сглаживали между ними всякое различіе, и горожане, съ своими обширными дворами, многочисленною дворнею, рядомъ житницъ, амбаровъ и вѣтлей, съ огородами и даже сѣнокосами, жили также привольно и широко, какъ и деревенскіе люди *).

Это безразличіе еще болѣе поддерживалось характеромъ нашихъ древнихъ городовъ, имѣвшихъ мало притягательной силы для народной промышленности. Происхожденіе и дальнѣйшее развитіе ихъ у насъ было совсѣмъ другое, чѣмъ на Западѣ Европы. Самое названіе: городъ указываетъ на его происхожденіе. Городъ — градъ, то же что ограда, огорожа. То были ни больше, ни меньше какъ укрѣпленныя, огороженныя мѣста, въ которыхъ окрестное населеніе находило убѣжище отъ внѣшнихъ и домашнихъ враговъ. Значеніе нашихъ городовъ было чисто военное, стратегическое, какъ первоначально и западно-европейскихъ „бурговъ“; экономическаго различія ихъ отъ деревень не могло и быть въ то время; промышленность и торговля не были господствующими занятіемъ горожанъ, точно также, какъ земледѣліе не было спеціальностью поселянъ; любое занятіе было доступно всѣмъ и каждому, безъ различія общественныхъ классовъ всѣмъ занимался и кормился тѣмъ, чѣмъ ему было сподручнѣе, а свобода промышленности доставляла въ тому полную возможность. Очевидно, что при такихъ условіяхъ и ремесло не могло

*) См. «О формахъ промышленности и пр.» превосходное сочиненіе А. К о р с а к а.