

Юрій Глизь\*

**«УРЯДОВА ЗАПИСКА ПРО ПОТРЕБИ КИЄВА»  
ЯК ДЖЕРЕЛО ДЛЯ ВИВЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ  
МІСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ**

*Подается «Записка о нуждах г. Киева» киевского городского головы Густава-Адольфа Ейсмана, дані якої лягли в основу висновків ревізії сенатора О.О. Половцева. У ній були зауважені апатичність гласних у роботі думи та управи, зловживання довіреностями на виборах та окремо виділена проблема проживання євреїв у Києві.*

**Ключові слова:** Київська міська дума, голова, вибори, гласні, євреї.

Yuriy Hlyz

**«THE GOVERNMENT NOTE ABOUT THE NEEDS OF KYIV»  
AS A SOURCE FOR STUDYING THE ACTIVITIES OF CITY  
GOVERNMENT**

*Submitted «The government note about the needs of Kyiv» writted by Kiev city mayor Gustav-Adolf Eysman. Senator thought highly of him because he served this post one cadence, was the active city leader, knew local conditions and practices of Western governments, which missing high-Petersburg official. There were comments the lethargy glasnyh in the City council and board, abuse of power of attorney in the elections separately and highlighted the problem of jews living in Kiev. Noted that the City Regulations 1892 assumed a number of restrictions on Jews: the number of glasnyh in their chosen decreased from 1/3 to 1/5, unlike City Regulations 1870. Most importantly, the City Regulation in 1892 it was banning Jews hold office glasnyh or control commission City council only in Kiev, while in other cities it is allowed. The government note prepared for Senator Alexander Polovtsev, contains a deep analysis of the situation in Kiev city government and major proposals to improve it. Most of them were taken into account and reflected in City regulations 1892. In particular, the initiative of the Kyiv City Council, which since 1880 has transferred the election of the third category of voters in the district principle fully justified itself, and therefore the City Regulation 1892 election categorical principle was replaced by the district, which accelerated the process of voting.*

**Key words:** Kiev city council, city mayor, election, glasny, jews.

---

\* **Юрій Глизь** — кандидат історичних наук, молодший науковий співробітник відділу історії України XIX — початку XX ст. Інституту історії України Національної академії наук України, johnnyyura89@gmail.com.

Аби переконатися у наслідках міської реформи 1870 р., зрозуміти що позитивного вона дала містам, верховна влада вирішила провести сенаторські ревізії, які практикувалися у державному управлінні ще з кінця XVIII століття. Цього разу уряд доручив сенаторам О.О. Половцову, М.Є. Ковалевському, С.О. Мордвинову, І.І. Шамшину проревізувати кілька губерній вибірково, зокрема Київську і Чернігівську, Казанську і Уфимську, Воронежську і Тамбовську, Саратовську і Самарську. Кожному з сенаторів була підготовлена програма, за якою вони мали здійснювати перевірку<sup>1</sup>. Зокрема, проаналізувати діяльність дум та управ, виявити активність гласних, а для українських губерній — ще й правове та економічне становище єврейського етносу. Цьому питанню увага приділялася ще з поділів Речі Посполитої, коли верховна влада Росії почала залучати євреїв до виконання державних повинностей. Сплачувати подушний податок ті почали 1794 р., а відбувати рекрутську повинність — 1827 р. До ліквідації кагалів, як усталеної форми їхнього самоврядування імперія приступила з 1844 р.<sup>2</sup>

Звіти сенаторів були проаналізовані в міністерстві внутрішніх справ і на основі їхньої інформації розпочалася робота над підготовкою реформи міського врядування 1892 р. До участі були запрошені губернатори, генерал-губернатори і міські голови, які висловлювали вносили свої пропозиції та зауваження. О.О. Половцев під час ревізування Київської міської думи спирався на записку тодішнього міського голови Густава-Адольфа Івановича Ейсмана. Сенатор високо її цінував, оскільки Ейсман обіймав посаду цілу каденцію, був активним міським діячем, знав місцеву специфіку та західні практики самоврядування, чого бракувало високому петербурзькому чиновнику. Густав Ейсман був місцевим уродженцем, хоча його батько й походив із саксонських німців, але довгий час працював аптекарем у Радомишлі і Києві. Потім відкрив цегельний завод, прибутки якого дозволили здобути синові професійну освіту правника. Більше того, набуті знання відкрили шлях для наукової кар'єри і дозволили стати ад'юнктом цивільного права в Університеті Св. Володимира у Києві. 1863 р. Ейсмана залучили до розробки проекту інструкції для оцінки міського нерухомого майна, збір з якого мав замінити міщанський подушний податок<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> А.Я. Сенаторские ревизии // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. — Т. 58. — СПб.: Типография акц. Общ. «Издательское дело», 1900. — С. 504–505.

<sup>2</sup> Тихонов А.К. Католики, мусульмане и иудеи Российской империи в последней четверти XVIII — начале XX в. — 2-е изд., испр. и доп. — СПб.: Изд. С.-Петерб. ун-та, 2008. — С. 121, 125–128, 140.

<sup>3</sup> Иконников В.С. Биографический словарь профессоров и преподавателей императорского Университета Св. Владимира, 1834–1884. — К., 1884. — С. 777–780.

Враження справляло і те, що Ейсман брав активну участь у діяльності міського товариства взаємного кредиту 1868–1879 рр. Зі створенням Київської міської думи він набув досвід роботи в комісіях управи. За свідченнями сучасників, його красномовні виступи на засіданнях думи вирізнялися багатством фактичних та історичних відомостей про Київ, що свідчило про його обізнаність та підтверджували його високий фаховий рівень<sup>4</sup>.

Каденція головування Г.-А.І. Ейсмана припала на 1879–1883 рр.<sup>5</sup>. Завдяки чималому досвіду в управлінні містом його 1884 р. знову обрали на посаду міського голови. Найбільшою його заслугою перед містом було заснування Товариства взаємного кредиту, яке сприяло розгортанню будівництва у Києві<sup>6</sup>. Його записка, підготовлена для сенатора О. Половцева містить глибокий аналіз становища міського самоврядування у Києві та суттєві пропозиції до його поліпшення. Більшість із них були враховані і найшли відображення у міському положенні 1892 р.

### **1881 р., кінець<sup>7</sup>. — «Записка о нуждах г. Киева»**

#### **С. 51–54. Взгляд Киевского городского общественного управления на право евреев проживать в г. Киеве:**

«Киевский городской голова в записке о нуждах г. Киева так характеризует положение вопроса о праве евреев проживать в г. Киеве во время производства ревизии Киевской губернии, то есть в 1880 г.

Причины и последствия громадного количества еврейского купечества заключаются в следующем: а) евреям купцам 1-й гильдии предоставляется право окончательно водворяться в г. Киеве с своими семьями, если они записаны в купечество этой гильдии по нашему городу в течении известного периода времени. Купцам 1-й гильдии дозволяется производить торговлю во всех местах империи. Следовательно, для них безразлично, в каком городе приписаться. При существующем же праве водворяться в Киеве по прошествии известного периода времени и при стремлении евреев к ожиждовлению г. Киева, как центра обширного края, различные бердичевские, одесские, варшавские и другие купцы-евреи стали брать купеческие свидетельства 1-й гильдии именно в нашем городе, и б) другая причина наплыва евреев в Киев заключается в

---

<sup>4</sup> *Ярон С.Г.* Киев в восьмидесятых годах. Воспоминания старожила. — К.: Тип. «Акционерного общества Пётр Барский в Киеве», 1910. — С. 70–72.

<sup>5</sup> Протокол № 5 Киевской городской думы. — 1879. — [Б/м, б/г]. — С. 76–77.

<sup>6</sup> *Иконников В.С.* Биографический словарь профессоров и преподавателей императорского Университета Св. Владимира, 1834–1884. — К., 1884. — С. 777–780.

<sup>7</sup> Дата встановлена на основі тексту «Записки».

непринятии правительством мер к прекращению подименной<sup>8</sup> торговли. Купцам 1-й гильдии предоставлено право не только жить и торговать в Киеве, но и иметь в этом городе приказчиков своей веры. Отсюда происходит то явление, что десятки или даже, сотни евреев-торгашей делают складчину, берут свидетельство 1-й гильдии найма одного из среды себя и затем все остальные действуют в качестве приказчиков одного, записанного ими в 1-й гильдии еврея. И вот мы видим, что в еврейской лавчонке находится товаров рублей на 10, много на 20, а между тем в ней производится торговля от имени купца 1-й гильдии, товары бесспорно принадлежат приказчику этого купца. Таким образом, взятие 1-гильдейснаго свидетельства в г. Киеве служит средством для предоставления прав жить здесь другим евреям под названием приказчиков. Мало того, 1-гильдейские купцы имеют власть дать такое право жительства в г. Киеве всякому еврею, назвав его своею прислугою; словом, всякий еврей, записанный в 1-ю гильдию, имеет власть в этом отношении выше власти генерал-губернатора: последний не может предоставить право жительства еврею, которому это право не разрешено законом, а первый пользуется этою возможностью слишком широко.

Пользуясь противоречием редакции 284 статьи т. XIV устава о паспортах по продолжению 1876 г., дозволявшей в г. Киеве постоянное жительство только евреям-купцам 1-й гильдии, и статьи 128 прим. 2 т. XI ч. II устава торговли, по продолжению 1876 г., дозволявшей в г. Киеве проживать евреям-купцам 1-й и 2-й гильдии, евреи постоянно обращались в городскую управу с просьбою о выдаче им, на основании 2 примеч. к 128 статьи устава торгового, свидетельств 2-й гильдии и о приписке их по г. Киеву в купечестве той же гильдии городская управа постоянно отказывала в ходатайствах на том основании, что правило 284 статьи устава в законодательном порядке не отменено, что посему постоянное жительство в г. Киеве евреям-купцам 2-й гильдии не может быть дозволено, а потому и те евреи, которым не предоставлено права жительства в г. Киеве, не могут ни приписываться к купечеству 2-й гильдии и получать свидетельство этой гильдии для торговли.

В настоящее время противоречие законному предмету устранено согласованием по представленной 1881 г. статьи 128 устава торговли с точным смыслом статьи 284 устава паспортного. Но содержание поданных некоторыми из евреев во время ревизии жалоб на стеснение их прав и объясняемые оным киевского городского головы показывают взгляд на этот предмет киевского городского общественного управления и то зна-

---

<sup>8</sup> Йдеться про торгівлю під чужим прізвищем, не сплачуючи торговельні збори.

чение, которое имеет для города Киева разрешение вопроса о праве евреев на жительство в г. Киеве.

Евреи: Привольский, Чижик и Островский и потомственный почетный гражданин Ашкенази жаловались на отказ киевской городской управы в выдаче им купеческих свидетельств 2-й гильдии, причем заявили, что (закон 109 статьи устава ремесленников и 2 примечание к 128 статьи т. ж ч. 11 по продолжении 1876 г.) предоставляет им право на получение в г. Киеве купеческого свидетельства 2-й гильдии. По этой жалобе киевский городской голова от лица городского управления объяснил, что статьи 109 устава ремесленников предоставляет цеховым вообще записываться в гильдии и пользоваться правом присвоенным этому состоянию, но в то же время в этой статье ничего не сказано, чтобы лица еврейского происхождения, записываясь из цеховых мастеров в гильдии, освобождались от ограничений, установленных для евреев-купцов по отношению к праву жительства и торговли в г. Киеве.

Что же касается статьи 128 т. XI ч. II примечания 2, то, хотя по смыслу этого примечания евреям-купцам 1-й и 2-й гильдии и разрешается жить в г. Киеве, но до настоящего времени казенная палата допускала перечисление евреев в купечество по г. Киеву только в 1-й гильдии, основываясь в этом на 284 статьи XIV т. по продолжению 1863 г. и на предписании министра финансов, от 4 ноября 1866 г., № 7378.

В виду чего городское управление впредь до окончательного разрешения означенного вопроса и не могло удовлетворить просьбы Привольского, Чижика, Островского и Ашкенази.

По поводу как этих, так и других подобных же жалоб евреев, киевским городским головою представлена была записка по вопросу о праве евреев проживать в г. Киеве. В этой записке городской голова объяснил:

Существующие в настоящее время законоположения о правах евреев на жительство в г. Киеве полны разноречия и представляют вопрос слишком темным и неопределенным. Такое положение означенного вопроса я могу объяснить только тем обстоятельством, что позднейшие дополнения законов о правах на жительство евреев в г. Киеве, при разъяснении смысла первоначального закона, отчасти извратили этот смысл, а отчасти — расширили права евреев в противоречие действительному смыслу коренного закона. Первоначальным законом по изданию 1857 г. относительно прав жительства и торговли евреев в г. Киеве постановило следующее:

1) Евреи-ремесленники могут заниматься в г. Киеве мещанскими промыслами и для места жительства их отводятся части города Лыбедская и Плоская.

2) Евреи-купцы 1-й гильдии, ведущие оптовую торговлю повсеместно в России, в виду необходимости, по роду их торговли, повсеместного пребывания, могут жить и торговать и в г. Киеве.

3) Остальные евреи, равно и евреи-купцы 2-й о 3-й гильдии, подчиняются общим правилам, указанным в положении о евреях, и могут в г. Киеве пребывать только временно, по разрешению местной администрации.

В позднейшее время, когда вторая гильдия присоединена была к первой<sup>9</sup> и с трех гильдий образовано только две, в дополнениях законов о праве жительства евреев в г. Киеве вкралась неточность, именно: соединенные две гильдии, при определении прав жительства евреев в г. Киеве, показаны отдельно.

На основании этой-то вкравшейся в редакцию законов неточности, евреи в настоящее время добиваются права жительства и торговли в г. Киеве не только как купцы 1-й гильдии, которым закон разрешает жить в г. Киеве в виду особого рода их оборотов, но и как незначительные торговцы, т. е. как купцы 2-й гильдии, ведущие обороты от 150 до 15 тис. руб.

Независимо от положений коренного закона, по коим в г. Киеве могут жить только евреи-купцы 1-й гильдии и евреи-ремесленники в особо отведенных им частях, я, как представитель города, считаю своим нравственным долгом представить вниманию вашего превосходительства всё то зло, которое воспоследует при разрешении евреям жить в г. Киеве без указанных выше коренных ограничений.

Известно, что еврейский элемент прививается медленно только там, где некого эксплуатировать, где нужно фактически работать; в городах же, где он находит множество косвенных путей жить на чужой счет, он развивается настолько быстро, что в самое короткое время делается преобладающим.

Это положение оправдывается также и опытом г. Киева, не смотря на существующие в нем для евреев ограничение; так в 1860 г. евреев в г. Киеве не было; по разрешении же в 1861 г. жить в нем евреям-ремесленникам, при составлении переписи жителей г. Киева в 1874 г., не смотря на то, что на время этой переписи в день 1 марта 1874 г., евреи выбирались из г. Киева массаами, все же оказалось их по переписи до 14 тис. Затем в настоящее время при населении г. Киева (не считая войск) в 115 тис. — евреев, можно с уверенностью полагать, более 40 тис. человек.

---

<sup>9</sup> За указом Олександра II 1863 р. набув чинності новий закон, змінений 1865 р., згідно з якими третя гільдія купців ліквідувалася, а на заняття промислом уведився спеціальний збір. Для заняття торгівлею достатньо було придбати промислове посвідчення. Водночас той, хто мав посвідчення купця, мусив купувати також посвідчення на заняття промислом. (*Лазанська Т.І. Купецькі гільдії / Енциклопедія історії України. — К.: Наукова думка, 2008. — Т. 5. — С. 502–503.*)

Таким образом, в настоящее время третья часть жителей г. Киева состоит из евреев.

Не трудно угадать к каким результатам придет г. Киев, если будут отменены указанные выше ограничения для жительства евреев, торговля г. Киева перейдет в их руки вся непосредственно: все выгодные отрасли торговли и теперь уже в руках евреев. В последнее время питейная и мелочная торговли стали также сосредотачиваться в их же руках: меняльные, коммисонерские конторы, банки — тоже. Далее: домовладельцы, даже самые крупные, под давлением евреев, вынуждены будут продать свои имущества тем же евреям и поехать в другие города, где можно жить среди русского населения; управление города перейдет также в их руки и, наконец, город Киев, как колыбель христианства для русской земли, как оплот русского элемента для Юго-Западного края — исчезнет.

Пройдет 10–15 лет: коренные обыватели города, под гнетом эксплуатации еврейского кагала, — уйдут; уже и теперь, в субботние дни, Подол представляется какою-то мертвою частью города, без торговли, а через десять лет, при разрешении евреям селиться, — историческая жизнь г. Киева должна окончиться, и, в уважении к славному прошлому его, останется только просить — имя Киева, как русскую святыню, сдать в государственный архив, а город наименовать «новым Бердичевом»<sup>10</sup>.

### **С. 108–109. Мнения киевского городского головы о недостатках избирательных собраний:**

Киевский городской голова, в представленной им записке о нуждах г. Киева, следующими словами характеризует избирателей различных разрядов в г. Киеве.

«Рассматривая состав избирателей по разрядам, мы видим, что первый разряд, избирающий 24 гласных, состоит частью из евреев, приобретших в г. Киеве дома значительной ценности, частью же из разбогатевших купцов. Лиц высших классов мало, а иностранцы, владеющие крупными недвижимыми имуществами, не имеют права участвовать в

---

<sup>10</sup> Така категорична позиція київського міського голови знайшла відображення у Положенні 1892 р., в якому передбачався ряд обмежень щодо євреїв. Зокрема, число їх обраних у гласні скоротилося з 1/3 до 1/5, на відміну від Положення 1870 р. Найголовніше, що у Положенні 1892 р. йшлося про заборону евреям обіймати посаду гласного чи керувати комісією управи лише у м. Києві, тоді як в інших містах це дозволялося. Призначення євреїв, які все ж були внесені у виборчі списки, могло відбутися лише за умови, якщо когось з них схвалить губернське у міських справах присутствіє (Высочайше утвержденные Городовое положение. 11 июня 1892 г. // ПСЗРИ. — Собрание 3-е. — Т. 12. — СПб., 1895. — Отд. первое. — № 8708. — С. 432, 439).

выборах. Вследствие этого выборы 1-го разряда находятся, главным образом, в руках купечества и евреев. Очевидно, что при количестве избирателей этих классов от 100 до 110 результаты выборов будут зависеть от влияния того элемента, который едва ли можно назвать интеллигентным. Гораздо в более значительной степени преобладает интеллигентный элемент Киева во 2-м разряде избирателей. Но здесь то громадное влияние и первенствующее значение обнаруживает элемент, совершенно чуждый городским интересам. В состав избирателей 2-го разряда входят все купцы 1-й гильдии. Между тем, в г. Киеве числится их только 173, из коих — 19 купцов этой гильдии христиан, 120 купцов евреев и 34 промышленных и торговых заведений, представители которых могут участвовать в выборах; но заведения эти большею частью находятся в руках евреев.

Обращаясь за сим к вопросу о составе избирателей 2-го разряда, мы усматриваем из вышеизложенного, что интеллигентный состав этого разряда с каждым годом все более и более подавляется элементом еврейским, несколько не заинтересованным благосостоянием города, проводящим и защищающим лишь свои чисто еврейские интересы, парализуя всякое значение остального состава, у которого никогда не может быть такого единства в действиях, как у евреев.

Наконец, переходя к составу избирателей 3-го разряда, мы видим, что он в высшей степени многочислен. До сих пор, подавляющее в этом разряде принадлежало, с одной стороны, разному мещанскому и ремесленному люду, запасающемуся при том доверенностями от мелких промышленников и владеющему хижинами, частью евреям, пользующимся избирательным правом по званию приказчиков и по свидетельствам на мелочный торг. Впрочем, в значительной степени влияние этих вредных элементов ослаблено, вследствие уваженного министром внутренних дел ходатайства думы о разделении избирателей на участки. (Мотивы и основы такого разделения изложены в заявлении городского головы, печатаном в № 4 «Известий думы» за 1880 г.).

Таким образом, из ближайшего рассмотрения состава избирательных собраний видно, что интеллигентному классу даже в таком городе, как Киев, не предоставлено подобающего влияния на ход деятельности городского самоуправления. Можно даже сказать, что в последнее время произошло ухудшение состава городских избирателей, против дореформенного состава общества, вследствие того, что городское положение приняло за основную мысль предоставление избирательного права всякому лицу, занимающемуся промыслом, независимо от принадлежности его тому или другому городу; следовательно, допустило к участию в выборах лиц, ничем не заинтересованных в судьбах города и даже способных действовать при выборах во вред города, так как весь интерес



их ограничивается лишь несколькими копейками, платимыми в городскую казну. Такие лица, без сомнения, более будут заинтересованы поденною платою и угощениями за пребывание в избирательных собраниях, нежели теми копейками, которые они уплачивают в пользу города. Не считаю нужным изображать все те безобразия, которые происходили в г. Киеве на выборах 3-го разряда в 1879 г.<sup>11</sup>

Выведенное из рассмотрения состава избирателей предположение, что большинство их на деле не сознает себя заинтересованным в делах города и относится к ним равнодушно, подтверждается изучением участия избирателей в городских выборах».

### **С. 138–139. Заявление киевского городского головы о неудобствах при выборах, вызываемых многочисленностью избирателей 3-го разряда:**

«При огромном числе избираемых и избирателей», заявлял киевский городской голова, выборы в третьем разряде продолжаются несколько дней и ночей к ряду. По невозможности баллотировать в один раз всех избираемых, этих последних разделяют на группы или серии и каждая группа или серия избираемых баллотируются особо наличными избирателями. Для избирателей, занятых службою и вообще другими делами, нет решительно никакой возможности присутствовать в избирательном собрании во все время продолжения его и участвовать в баллотировке каждой группы или серии избираемых. Отсюда неизбежна смена одних избирателей другими и весьма значительная разница в числе всех баллотировочных шаров при баллотировке лиц той или другой серии. В Киеве на выборы 3 разряда в 1879 г. из 3948 лиц записалось 585 с правом на 693 голоса. При баллотировке первых серий оказалось не более 506 шаров, затем число это при баллотировке следующих серий постепенно уменьшалось и при некоторых обходах состояло лишь из 254 шаров. Шары эти принадлежали большею частью массе самых мелких избирателей, которые ничем другим не были заняты и которые, по всей вероят-

---

<sup>11</sup> Примітка Г.-А.І. Ейсмана: В одном из поданных ревизовавших сенатору заявлений, один гласный так описывает эти выборы: Перед выборами 1879 года борьба двух лиц, желавших овладеть креслом городского головы, доходила до невероятных размеров. Образованы были в двух банках два угнетательных пункта. Здесь собирались на печатаных бланках подписи избирателей; безымянные доверенности свидетельствовали в полиции разом по несколько сот; рассылались на выборы особые билеты, имевших для темных избирателей то значение, что избиратель, не получивший такого билета, не имеет права участвовать в выборах. Избирательное собрание 3-го разряда представляло собой кабак, рынок, лавку для торговли голосами. Победа осталась за тем, кто располагал более влиятельным банком».

ности, были приглашены оставаться в избирательном собрании до конца, вознаграждая себя за утомление некоторыми, предоставленными им, удобствами».

В том же заявлении голова указывал еще на другие неудобности многочисленности избирателей 3 разряда: это — затруднения при определении большинства голосов, поданных за несколько лиц, баллотированных в течение дня при различном числе избирателей.

«По циркулярному предписанию господина министра внутренних дел», объяснял голова, «большинство голосов определяется, пропорционально числу избирателей, участвовавших в баллотировке (циркулярное предложение господина управляющего министерством внутренних дел 25 августа 1876 г.). Такое исчисление не легко при решении вопроса о том, кто из получивших абсолютное большинство должен быть зачислен в гласные. Но затруднения увеличиваются до невероятности, коль скоро оказывается, что при выборах не состоялось абсолютного большинства, как это и должно случаться при разнообразном и неравномерном составе избирателей. В 1879 г., в г. Киеве избраны были в 3 разряде абсолютным большинством только два гласных. Затем необходимо было определить, кто из 44 человек, получивших наибольшее число избирательных шаров, должен подлежать перебаллотировке. Определения этого рода требуют весьма много времени и сопряжены с такими значительными трудностями, что в Санкт-Петербурге приглашаются для этого дела лица, специально знакомые с математикою. Из материалов о производстве выборов в Санкт-Петербурге («Известия Санкт-Петербургской думы» 1878 г. стр. 125 и следующие) мы видим, с какими затруднениями сопряжено вычисление относительно большинства лишь четырех лиц, из которых одно получило 719 шаров при 1148 избирателях, другое — 436 шаров при 817 избирателях, третье — 171 шар при 312 избирателях, а четвертое — 83 шара при 163 избирателях. Но какую многосложную и громадную задачу будет вычислить относительное большинство нескольких сотен баллотированных лиц!

При последних выборах в г. Киеве не придерживались такого вычисления относительно большинства. Вследствие этого были нарушены права некоторых отдельных лиц и некоторые лица, имевшие право на перебаллотировку, не были допущены к оной, а другие, при относительном меньшинстве, воспользовались ею и были даже избраны в гласные.

Очевидно, что при порядке исчисления большинства без соображения с общим количеством шаров при баллотировке, получивший 200 избирательных шаров и 600 неизбирательных, вошел бы в дополнительный список, а получивший 199 избирательных шаров при 200 неизбирательных не воспользовался бы этим правом. Таким образом, баллотировующиеся при уменьшенном числе избирателей не имели бы никаких



Ясно, что число более крупных в городскую кассу плательщиком несравненно менее число плательщиков мелких, между тем и те, и другие имеют равное право участия в городских выборах. Таким образом, при существующем порядке избирательные собрания третьего разряда и весьма многолюдны, и далеки от того, чтобы соразмерить степень участия в городском представительстве каждого из отдельных лиц с количеством уплачиваемых ими в городскую кассу сборов и налогов. Уклонение от участия в выборах со стороны плательщиков больших окладов, следовательно, наиболее в интересах города желательных и относительно более образованных избирателей, составляет необходимое последствие того, что громадное большинство мелких плательщиков совершенно подавляет меньшинство плательщиков крупных. Сознывая свое бессилие эти последние не находят никакого интереса являться в избирательные собрания. Таким образом, решающее значение имеет в третьем разряде большинство, весьма мало заинтересованное и даже вовсе не заинтересованное в делах города. Возможны крайнее злоупотребления решающими голосами итого безразлично относящегося к выгодам города большинства. Так, в Киеве наибольшее число шаров при выборах третьего разряда в 1879 г. было 506. Очевидно, что лицо, которое пожелало бы уплатить в пользу своих сторонников деньги за 300 или 400 свидетельств на мелочной торг, израсходовав при этом несколько тысяч рублей и уплатив в пользу города лишь несколько сотен рублей, будет располагать в третьем разряде совершенно послушным ему большинством. Возможно расположение этого большинства в свою личную пользу и другими путями. Так, например, возможно устройство по соседству с помещением избирательного собрания бесплатных для избирателей угощений. Если же прибавить к этому возможные вознаграждения за труд избирать указанных лиц, то несомненно, что избиратель, уплативший городу хотя бы из своих средств 95 или 45 коп, сделавших его избирателем, и ничем другим незаинтересованный в делах города, не имеющий никакого постоянного, верного занятия, очень легко пожертвует городскими выгодами ради угощений и вознаграждений.

Особенно в Киеве это печальное явление может очень тяжело отзываться на интересах города. В Киеве масса пролетариата запасается промысловыми и приказчичьими свидетельствами не для права торговли, которою не занимаются, а для права жить в нашем городе. До какой степени безучастно относятся к выборам действительные мелкие торговцы и приказчики, это видно из следующих цифр. В избирательные списки 1879 г., на основании списков предшествовавших лет, вошло 1070 избирателей по свидетельствам приказчичьим и на мелочной торг и по билетам на промысловые заведения. Из них на долю киевских мещан и чиновников упало 863, а на долю иногородних мещан — 207. На

выборы же третьего разряда из киевских мещан и чиновников явилось 46 человек, а иногородних — 126, и притом 85 с правом на один голос, а 41 с правом на два голоса, т. е. на себя и по доверенностям от других иногородних же мещан; а всего последние имели 167 голосов. Таким образом, из коренных жителей Киева приняли участие в выборах 21,59%, а из пришлого населения — 78,40%. Очевидно, что такое участие вызвано не вниманием к городским интересам, а частными расчетами и влияниями руководящих толпою лиц. При проверке же списков лиц, взявших свидетельства, и билеты в 1879 г., оказывается, что число иногородних плательщиков по таким свидетельствам и билетам возросло до 987. В текущем году число это увеличилось еще более, так что в будущем избрании всех киевских гласных третьего разряда попадает в руки разных иногородних мещан, которые вносят в городскую кассу Киева весьма ничтожную часть налогов, уплачиваемых прочими избирателями третьего разряда, и которые, представляя собой случайное без всяких прочных определенных занятий, населения Киева, легко подчиняются постороннему влиянию какого бы свойства ни было».

#### **С. 146–147. О злоупотреблениях доверенностями на выборах в г. Киеве:**

«По городовому положению каждый избиратель может пользоваться двумя голосами, одним за себя, другим по доверенности. Таким образом, приверженцы коновода на выборах всегда снабжаются доверенностями, которые добываются или покупаются весьма легко. Такое неограниченное допущение подачи голосов по доверенностям избирателей, не желающих лично являться в собрание, составляет черту исключительно свойственную только русскому городовому положению. В иностранных законодательствах система доверенностей или вовсе не допускается, или же допускается в крайне ограниченном размере, например, для опекунов, вместо малолетних, для ближайших родственников лиц женского пола, для отсутствующих по важным государственным делам. Весьма желательно, чтобы в таком же смысле было бы сделано ограничение и в нашем городовом положении. Тогда выборы, хоть в некоторой степени, утратили бы характер акционерных собраний, с подставными, так сказать, акционерами»<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Аби запобігти цьому, у Положенні 1892 р. монастирі та церкви вже не мали права голосу, а жінки могли передати право голосу лише родичу (Высочайше утвержденные Городовое положение 11 июня 1892 г. // ПСЗРИ. — Собрание 3-е. — Т. 12. — СПб., 1895. — Отд. первое. — № 8708. — С. 436–437).

### **С. 195–196. О деятельности думы:**

«Приняв во внимания все изложенные выше причины несовершенства действующей ныне избирательной системы, едва ли можно ожидать, когда-либо разумных выборов гласных. Отличительная черта настоящих представителей города заключается в том, что они являются в заседания думы только в чрезвычайных случаях, когда речь идет о выборе головы или членов управы. Вообще же очень трудно бывает созвать гласных в таком числе, чтобы можно было составить думу для вопросов об отчуждения имуществ. Если и составляются собрания думы для решения текущих дел, то гласные остаются в заседании недолгое время и очень скоро число их уменьшается до того, что приходится закрывать заседания, не окончив занятий по программе назначенных к решению думой вопросов. Учащения заседаний нисколько не помогают делу, потому что чем чаще созывается дума, тем с меньшей вероятностью можно рассчитывать на собрания гласных в достаточном количестве».

### **С. 227. Мнение киевского городского головы об участии гласных в комиссиях:**

«Между гласными почти нет людей, которые занялись бы разработкой вопросов, подлежащих обсуждению думы. Поэтому и действия учреждаемых думою комиссий, если председательство в них не возложено на городского голову, или на особо выдающуюся личность между гласными, равнозначительные откладыванию дела на бесконечное время. Вследствие такого неаккуратного исполнения гласными своих обязанностей, решения дела затягивается, так как, помимо нерешенных дел, число их еще увеличивается вновь поступающими. А потому, сколь ни желательны решения дела в возможно полных собраниях думы, тем не менее, опыт приводит к тому убеждению, что для устранения медлительности действиях ее необходимо издать такое правило, на основании которого дела, раз назначенные по повестке к рассмотрению думы и ее не решения, могут быть разрешаемые в следующем заседании, не взирая на число присутствующих гласных».

### **С. 255–256. Мнение киевского городского головы о значении членов городской управы:**

«В члены управы избираются люди, совершенно неспособные и ничего не делающие в управе, или же совместители, не имеющие достаточно времени для занятий городскими делами, и при избрании этих лиц обращается внимание не на то, способные ли они и будут ли работать, а на то, знакомы ли они гласным и добрые ли они люди. Таким

образом на содержание членов управы тратятся значительные суммы совершенно не производительно, а вся работа по управлению лежит или на городском голове, или же на канцелярии.

Переходя за сим к организации исполнительной власти в городском управлении, именно — городской управы, мы видим, что этот орган устроен на началах коллегиальных, началах, едва ли применимых к такому установлению, в руках которого сосредоточивается власть распорядительная. Если коллегиальность полезна, то именно в таких установлениях, где нужно обсудить вопрос всесторонне. Исполнительное же городское управление должно отличаться своевременностью принятия мер и быстротой их движения, что немислимо при коллегиальном устройстве. Главная ответственность за все исполнительные меры лежит на городском голове. При энергическом голове коллегиальность обратится в чистую формальность. При голове же неблагонадежном и мало энергическом коллегиальность, при разномыслии головы с членами управы, будет только тормозить делопроизводство. В Западной Европе, например во Франции, не допускают возможности существования коллегиального распорядительного управления. Распорядительная власть сосредоточивается только в руках мера, который имеет помощников. Французская литература относится с насмешкою к итальянскому законодательству, которое ввело коллегиальные городские распорядительные учреждения (юнты).

Постановления нашего законодательства о способе избрания членов городской управы не ведут к благим результатам. В мотивах к городовому положению высказано то соображение, что городской голова всегда может иметь влияние на выбор членов управы, в качестве председателя думы. Но, к сожалению, голове предоставляется, таким образом, по городовому положению, влияние секретное, которым не всякий голова и пожелает воспользоваться. Затем, законодатель предоставляет членам управы совершенно независимое положение. Будучи избранными на 4 года, они могут быть удаляемы от должности не иначе, как с преданием суду и по относительному большинству голосов, при закрытой баллотировке. При таких обстоятельствах нельзя не согласиться с тем, что независимость положения по городской службе должна быть сохранена только в отношении к главному лицу — городскому голове. Места членов управы могли бы занимать помощники головы, избираемые думою из числа кандидатов, предложенных головою, но без права несменяемости».

### **С. 256–257. Об расширении круга избирателей, путем введения квартирного налога:**

«При преобразовании нового городского положения, прежде всего, необходимо было бы изменить самый состав избирательных собраний.

Литература, обыкновенно, относится с упреком к городскому управлению за то, что оно, находясь в руках купцов и промышленников, противодействует введению квартирного налога и допущению интеллигентного элемента к участию в городских делах. Такой упрек едва ли можно сделать Киеву. В нашей думе вопросы о введении квартирного налога и допущении, сообразно с тем, всего интеллигентного люда к участию в выборах, возбуждены были в первый же год существования нового управления. Дума неоднократно входила с ходатайством о введении квартирного налога. Такое ходатайство можно оправдать многими мотивами: квартирный налог может дать гораздо более средств городу, нежели налог оценочный. В Берлине он втрое превышает сумму оценочного сбора. Квартирный налог представляется значительно более усовершенствованным, нежели налог оценочный. Единственное достоинство этого последнего заключается в легкости его взимания. Но если вникнуть ближе в слабые его стороны, то окажется, что едва ли можно назвать его налогом совершенным. Этому налогу подлежат в одинаковой степени и имущества лиц состоятельных, и имущества бедняков. Заложен ли дом, обременен ли он долгами, или же совершенно свободен от всяких долгов, на это не обращается никакого внимания. Занят ли дом жильцами и приносит ли он доход, или же находится в простое, это также не принимается в соображение при взимании оценочного сбора; следовательно, своею не уравнительностью он, некоторым образом, приближается к подушной подати. Между тем, люди, не владеющие в городе домами, но принадлежащие, по занятиям или профессии, к числу постоянных городских жителей, пользующиеся всеми удобствами городской жизни и имеющие, быть может, гораздо более средств, нежели имеют домовладельцы, не несут никаких тягостей в пользу города и не принимают участия в городском управлении. По существу своему квартирный налог гораздо справедливее налога оценочного. Квартира, занятая жильцом, в известной мере выражает степень его состояния и таким образом налог с квартир приближается несколько к налогу подоходному. С введением же квартирного налога само собою могло бы быть устранено участие в избирательных собраниях разных лиц по платежу сбора с торговых и промысловых свидетельств.

В самом деле, те купцы и промышленники, которые имеют свои дома, участвовали бы в избирательных собраниях в качестве домовладельцев; другие же — на основании квартирного платежа в пользу города. Вместе с таким преобразованием состава избирателей, необходимо было бы предпринять некоторые другие меры, и прежде всего — установление какого-нибудь ценза для избирателей. В этом отношении Западная Европа представляет нам повсеместное явление, состоящее именно в определении известного ценза, видоизменяющегося по количеству наро-



донаселения в городах. Эта система в особенности развита в Италии и Бельгии. Исключение представляет единственно Франция, где допущен излюбленный французами Suffrage universel<sup>14</sup>. Этот Suffrage имеет своим последствием владычество коноводов, в руках которых подавляющая масса невежественной и ничем имущественно не заинтересованной толпы является послушным их орудием.

Система допущения на выборах копеечных плательщиков городских налогов, в особенности за мелкие промысловые свидетельства, создает и у нас такое же послушное орудие.

Установление известного ценза, дающего выборное право по образцу Италии или Бельгии лишь по цензу, без сомнения, приведет к убеждению в бессмысленности разделения избирателей на разряды. А с уничтожением разрядов уничтожилась бы и самая система бессмысленного шарокатанья жителями всего города, при выборах в гласные, разных лиц, большинству народонаселения даже неизвестных. С отменю разрядов, лучше всего было бы ввести выборы по участкам, на которые делился бы город»<sup>15</sup>.

**Опубл.:** Записка сенатора А. Половцова о состоянии общественного управления и хозяйства в городах Киевской губернии. — СПб., 1882. — Ч. 1. — С. 51–54, 108–109, 138–142, 146–147, 195–196, 227, 255–257.

## REFERENCES

1. А. Яа. (1900). Senatorskye revyzyy. *Entsyklopedycheskyi slovar Brokhauza y Efrona*. Т. 58. СПб.: Типографія актс. Обшч. «Yzdatelskoe delo», pp. 504–505 [in Russian].

2. Ykonnykov, V. S. (1884). *Byohrafycheskyi slovar professorov y prepodavatelei ymperatorskoho Unyversyteta Sv. Vladymyra, 1834–1884*. Kyev, pp. 777–780 [in Russian].

3. Yaron, S. H. (1910). *Kiev v vosmydesiatykh hodakh. Vospomynanyia starozhyla*. Kyev: Typ. «Aktsyonernoho obshchestva Pëtr Barskyi v Kieve» [in Russian].

4. Tykhonov, A. K. (2008). *Katolyky, musulmane y yudey Rosyiskoi ymperyy v poslednei chetverty XVIII — nachale XX v., 2-e yzd., yspr. y dop.* SPb.: Yzdatelstvo S.-Peterb un-ta [in Russian].

5. Lazanska, T. I. (2008). Kupetski hildii. *Entsyklopediia istorii Ukrainy*. Kyiv: Naukova dumka. Т. 5, pp. 502–503 [in Ukrainian].

Дата надходження до редакції: 04.12.2017.

---

<sup>14</sup> З франц.: загальне виборче право.

<sup>15</sup> Ця пропозиція була втілена у життя, але не на користь міста. 1894 р. верховна влада запровадила державний, а не міський квартирний податок.