

не толькі рэстаўрацыйныя работы, але і поўнае аднаўленне помнікаў архітэктуры. Так, да іх ліку адносяцца Васкрасенская царква, Духаўскі круглік і інш. Разам з тым аднаўленчыя работы над шэрагам аб'ектаў былі зацягнуты (рэканструкцыя Плошчы Перамогі) ці нават не распачаты. Найменаванне і перайменаванне вуліц і іншых геаграфічных аб'ектаў адбывалася ў Віцебску толькі пасля дасканалага вывучэння звестак аб заяўленых асобах, былых назвах і ў адпаведнасці з нарматыўна-прававымі актамі.

Спіс выкарыстаных крыніц

1. Государственный архив Витебской области (ГАВО). – Ф. 2222. – Оп. 5. – Д. 29.
2. ГАВО. – Ф. 2222. – Оп. 5. – Д. 33.
3. ГАВО. – Ф. 2222. – Оп. 5. – Д. 111.
4. ГАВО. – Ф. 2222. – Оп. 5. – Д. 15.
5. ГАВО. – Ф. 2222. – Оп. 5. – Д. 169.
6. ГАВО. – Ф. 2222. – Оп. 5. – Д. 170.
7. ГАВО. – Ф. 2852. – Оп. 5. – Д. 45.
8. ГАВО. – Ф. 2852. – Оп. 5. – Д. 86.
9. *Хмельницкая, Л.* Витебск за один день / Л. Хмельницкая. – Минск: Рифтур, 2016. – 84 с.
10. *Хмельницкая, Л.* Марк Шагал и Витебск / Л. Хмельницкая. – Минск: Рифтур, 2013. – 94 с.
11. *Шышанаў, Л. С.* Здраўнёва. Гістарычнае аблічча і музейфікацыя сядзібы. / Л. С. Шышанаў // Матэрыялы I Міжнароднай канферэнцыі па праблемах музейфікацыі ўнікальных гістарычных тэрыторый ды грамадскасці і кіраўніцтва Рэспублікі Беларусь. – Полацк, 1998. – С. 89–92.

(Дата падачы: 08.02.2018 г.)

М. М. Атрушкевич

Академия управления при Президенте Республики Беларусь, Минск

M. M. Atrushkevich

Academy of Public Administration under the aegis of the President
of the Republic of Belarus, Minsk

УДК 947.083(476)

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ГОРОДОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ 1892 Г. И ЕГО ПОСЛЕДСТВИЯ

GENERAL CHARACTERISTICS OF THE CITY STATE OF THE RUSSIAN EMPIRE 1892 AND ITS IMPLICATIONS

Статья посвящена изучению изменений в городском законодательстве Российской империи в 90-е гг. XIX в. В ней идет речь об особенностях реализации Городового положения 1892 г. на территории Беларуси в данный период. Автор статьи раскрывает основные положения данной городской реформы, действовавшей в белорусских городах в конце XIX в., а также делает сравнительный анализ городской реформы 1892 г. с городской реформой 1870 г.

Ключевые слова: белорусские земли; город; законодательство; право; городская дума; суд; городская управа; Российская империя.

The article is devoted to the study of changes in the city legislation of the Russian Empire in the 90s of the XIX century. The work deals with the peculiarities of the implementation of the City Regulations of 1892 on the territory of Belarus in this period. The author of the article reveals the main provisions of this urban reform, which operated in Belarusian cities at the end of the 19th century. It also does a comparative analysis of the urban reform of 1892 with the urban reform of 1870.

Key words: belarusian land; city; legislation; law; City Council; court; city government; Russian empire.

В 80-е гг. XIX в. в Российской империи после убийства «царя-освободителя», реформатора Александра II, его приемник, император Александр III, начал проводить крайне реакционный курс, который был направлен на существенное ограничение либеральных реформ, принятых в 60-е гг. XIX в. В Российской империи начался процесс усиления административного контроля за всеми сторонами общественной жизни, в том числе и городского управления. Как было отмечено в Высочайшем указе Александра III от 11 июня 1892 г., «городовое положение от 16 июня 1870 г. принесло большую пользу в период своего существования, но вместе с тем содержало и отрицательные черты, которые требовали исправления. Поэтому министру внутренних дел было поручено начать пересмотр Городового положения 1870 г.» [1, с. 430].

В середине 80-х гг. XIX в. еще сенаторские ревизии констатировали несовершенство избирательной системы по городской реформе 1870 г., главной проблемой которой было недостаточное количество выборщиков в отношении к общему числу всех жителей города. Затем были организованы губернские комитеты, которые должны были подготовить материалы для разработки нового Городового положения Российской империи. Все эти комитеты предлагали включить в число городских выборщиков нанимателей квартир. Однако Государственный совет Российской империи не поддержал данное предложение [2, с. 67–75].

Новое Городовое положение было принято 11 июня 1892 г. Оно еще больше уменьшило избирательные права, которые существовали по городской реформе 1870 г. Изменения, которые были внесены городской реформой 1892 г. в городское управление Российской империи, шли, в основном, в двух направлениях: 1) сокращение контингента выборщиков путем увеличения имущественного ценза; 2) усиление контроля за государственными органами и учреждениями, за городским общественным управлением. Затем из нового Городового положения 1892 г. было убрано понятие «городское общество» как субъект права и осталось лишь понятие «городское население» как объект управления. Таким образом, избирательные права в Российской империи были предоставлены только незначительному меньшинству населения: 1) тем, кто имел российское подданство, а также правительственным, учебным, научным и благочинным учреждениям, которые

владели недвижимым имуществом не менее одного года в границах города и были обложены оценочным сбором в губернских городах и столицах (Москва, Санкт-Петербург) – не менее чем на три тысячи рублей; 2) учреждениям, которые не менее чем один год имели в границах города торгово-промышленные предприятия: в столицах – первой гильдии, а в остальных городах – первой или второй гильдии [1, с. 437]. Особы, которые имели право голоса, но не достигли 25-летнего возраста, и женщины пользовались этим правом не лично, а через уполномоченных.

Новое Городовое положение 1892 г. исключало из числа выборщиков всех тех, кто имел недоимки по городским сборам более чем на половину от городского оклада, владельцев винных лавок и питейных домов. Священнослужители христианской веры не могли быть ни выборщиками, ни гласными. Их мог представлять в городской думе только депутат от духовного ведомства [3, с. 47]. Еще более сокращалось общее количество выборщиков в городах Российской империи, где был установлен более высокий избирательный ценз и оценка недвижимого имущества была менее высокой. Особенно это касалось белорусских губерний, где проходила черта еврейской оседлости и большинство городских жителей составляли евреи, которые по Городовому положению 1892 г. не допускались к участию в городских избирательных собраниях и к избранию на должности городского общественного управления. Только в городах губерний, где существовало постоянное место жительства евреев, им разрешалось выполнять обязанности городских гласных [1, с. 432]. Таким образом, от участия в городском управлении оказался «отодвинут» весь третий и значительная часть второго разряда, а вся основная масса городского населения и власть в городах Российской империи была передана в руки самой небольшой, но зажиточной части, от которой хотело защитить Городовое положение 1870 г.

Таким образом, лишенными права голоса по новому Городовому положению 1892 г. оказались не только малоимущие землевладельцы, но и большая часть промышленников «средней руки». В некоторых, в том числе и белорусских губерниях соотношение количества выборщиков от всего населения составило: в Белостоке – 0,2 %, Минске – 0,3 %, Витебске и Гродно – 0,4 % вместе взятых, в Одессе и Екатеринбурге – 0,5 % и др. [2, с. 438]. По этой причине отпала необходимость в городах Российской империи деления выборщиков на три разряда, которое существовало по Городовому положению 1870 г. Городовое положение 1892 г. полностью ликвидировало такое деление. Так, все выборщики в городах теперь составляли одно избирательное собрание, которое при большом количестве могло быть поделено на участки [1, с. 438]. При таком делении выборщики каждого участка могли выбирать в состав гласных только тех, кто именно на этом участке имел право голоса. В соответствии с Городовым положением Российской империи 1892 г. городские выборщики одного разряда могли выбирать в гласные особ другого разряда.

Городовым положением 1892 г. предусматривалось, что когда при двухразовом голосовании в избирательных собраниях будет избрано менее чем две трети от необходимого количества гласных, то существующее их количество пополнится согласно распоряжения министра внутренних дел из состава гласных предыдущего созыва [1, с. 440].

Городская дума, согласно городской реформе 1892 г., должна была собираться на собрания не менее чем 4 и не более чем 24 раза в год, причем раскладка их созывов составлялась на год вперед. Затем городская дума была лишена права устанавливать порядок своего выполнения дел и вся ее деятельность регламентировалась согласно специальным правилам. Так, в целом, состав городских дум в Российской империи был сокращен в 2–3 раза по сравнению с предыдущим (от 20 до 16 гласных в зависимости от количества населения и ранга городов) [1, с. 437], но при слабой активности выборщиков полный состав столичных дум почти никогда не собирался.

Так, Городовое положение 1870 г. наделяло органы городского управления правами попечительства и распоряжения городским хозяйством, а губернатора – правами контроля за законным ее использованием. В рамках своей же компетенции органы городского управления действовали самостоятельно. В Городовом положении 1892 г. не оговаривалось право самостоятельности городского управления, а было предоставлено полное право губернаторам осуществлять надзор и следить за правильностью и законностью действий городского общественного управления. Губернатор сам мог отменить выполнение распоряжений городской думы, когда считал, что они: 1) противоречат закону или принимаются с нарушением границ власти и порядка действия государственного управления; 2) не совпадают с общегосударственными или местными интересами [1, с. 445]. Городовым положением 1892 г. устанавливался широкий круг вопросов, по которым в постановлениях городской думы требовалось обязательное подтверждение их губернатором. Так, например, это все решения городской думы, которые подлежали обязательному выполнению населением. В сфере финансового хозяйства городская дума подчинялась не только губернатору, но и председателю казенной палаты. Здесь полным хозяином являлась правительственная администрация. По новой городской реформе 1892 г. городская дума только составляла проекты городских приходно-расходных росписей, а губернская администрация могла отказать ей в своих санкциях.

Согласно городской реформе 1892 г., произошли изменения внутри органов городского управления. Так, за городской управой по-прежнему оставались исполнительные функции, однако сейчас управа была поставлена в более зависимое от городской думы положение. Число членов городской управы (по-прежнему избираемых думой) определялось для губернских городов и составляло не более трёх человек [7], не считая городского головы.

Члены городской управы, даже не будучи избранными гласными, отныне не участвовали в собраниях думы, то есть автоматически причислялись к гласным. Так, права городского головы, как председателя городской думы и управы, были расширены. Он мог своей властью снимать вопросы, которые ставились на заседаниях думы на повестку дня (по городской реформе 1870 г. для этого требовалось согласие городской думы), приказывать гласным входить в думу с заявлениями только с согласия городского головы, лишить гласных права созыва чрезвычайного собрания. Таким образом, по новой городской реформе городская дума утратила право отдавать под суд членов управы, как это было предусмотрено городской реформой 1870 г. Теперь она могла сделать лишь представление, а отдача под суд зависела от губернской канцелярии по городским вопросам. Городской голова и заменяющее его лицо по-прежнему утверждались министром внутренних дел. Однако и они, и другие члены управы отныне приобретали статус государственных служащих. Члены городской управы подлежали утверждению в должности губернатором. С одной стороны, несомненно, вырос авторитет членов управы в глазах городского общества и повышалась их ответственность, а с другой – исключалась возможность появления на ключевых постах городского самоуправления «неблагонадежных» лиц.

Городская реформа 1892 г. уравнивала выборных лиц городского управления с правительственными чиновниками и поставила их в дисциплинарную ответственность от губернской администрации, чем нанесла еще один удар по независимости городского управления [4, с. 387]. Таким образом, городская «верхушка» и члены управы считались государственными служащими, а губернатор мог сделать им замечания и предписания.

В соответствии с городской реформой 1892 г. вводились следующие сборы в пользу городской казны: 1) оценочные с недвижимого имущества; 2) с промысловых свидетельств; 3) с карчмовых промыслов и пивных лавок. Городская дума могла также вводить сборы с лошадей и экипажей, с перевозных промыслов и др. В пользу города поступали и различные сборы промыслового характера: 1) от исполнения и предъявления до «отыскания» различных актов; 2) за клеймение системы мер и весов; 3) за использование мер и весов в торговых местах; 4) с аукционной продажи движимого имущества; 5) с привозных товаров; 6) за проход и проезд по городу [1, с. 453–454].

В некоторых городах собирались и иные сборы: больничные с тех, кто приезжал на лечение и отдых и др. Использование этих источников городских доходов значительно ограничивалось. С основного городского оценочного сбора исключалось наиболее ценное городское имущество: 1) императорские дворцы и их имущество; 2) недвижимое имущество кабинета министров; 3) здание главного управления уделов; 4) казённые строения; 5) военные здания; 6) здания благочинных и учебных учреждений; 7) имущество духовного ведомства; 8) земли, которые отданы под железные

дороги; 9) малоодоходное имущество и др. [1, с. 454]. Размер сбора с недвижимого имущества определялся городской думой в процентах с чистого дохода этого имущества, определённого городским управлением путем оценки, или согласно цене имущества. Этот размер не мог превышать 10 % чистого дохода с имущества, или 1 % от его стоимости. Сборы с промысловых свидетельств определялись городской думой в процентах со стоимости, которая выплачивалась за эти свидетельства в казну в следующих размерах: с цены промысловых свидетельств 1-го и 2-го разрядов, промысловых предприятий первых 5-ти разрядов, а также с цены промысловых свидетельств, выбираемых на пароходные и золотоплатиновые промысловые предприятия – не более 15 %, а с цены всех остальных свидетельств – не более 10 % и собирались вместе с казенной пошлиной [5].

Согласно городской реформе 1892 г., предусматривались следующие обязательные казенные расходы: 1) содержание городского управления; 2) общественных зданий и памятников; 3) улиц, площадей, дорог и др.; 4) воинского постоя, а также арестованных помещений; 5) пожарных команд; 6) ветеринарного надзора; 7) чинов полиции; 8) выплат сумм по займам; 9) помощи различным ведомствам на содержание учебных, благотворительных и иных учреждений; 10) за наем помещений для местного полицейского управления [1, с. 454].

Новая городская реформа 1892 г. ограничивала права городской думы по финансовым вопросам. В частности, в определении и планировании доходов и расходов. А городская реформа 1870 г. не разрешала вносить изменения в принятые городской думой решения, а тем более предусматривать превышение расходов. По новой городской реформе 1892 г. губернская канцелярия признавала необходимым изменить финансовые раскладки, которые предлагались думским губернаторам к выполнению, с указанием причин, которые вызвали их изменение. Городская дума могла не согласиться с требованиями губернского правления и имела право подать жалобу [3, с. 54]. Порядок рассмотрения этих жалоб, установленный в статьях 84–88 Городового положения 1892 г., продолжался около 4–6 месяцев и не гарантировал выполнения интересов органов городского самоуправления.

В соответствие с городской реформой 1892 г. все наиболее важные постановления городской думы подлежали утверждению министром внутренних дел: «I. Во всех городских поселениях: 1) о переводе натуральных земских повинностей в денежные; 2) о принятии на общие средства городского поселения: а) о содержании мостовых и тротуаров; б) очистки дымовых труб и др.; 3) об отходе принадлежащего городу недвижимого имущества; 4) о займах или гарантиях от имени городского поселения; 5) о размерах различных видов оплаты. II. В столицах и губернских городах, которые входили в состав градоначальства: б) о размерах оплаты за зимовку судов в затонах и гаванях; 7) о правилах управления комитетами и разным имуществом городского поселения; 8) о новых планах городского поселения.

III. В столицах: 9) о инструкциях и правилах для городской управы и иных исполнительных органов; 10) об инструкциях членам торговой палаты и органам городского управления» [1, с. 444].

В целом отметим, что инициатива городских дум часто сдерживалась бюрократизмом административных органов, которые утверждали их постановления. Сотни думских постановлений по самым неотложным вопросам годами ждали своего утверждения. Часто оно приходило тогда, когда само постановление теряло всякий смысл.

Таким образом, новое Городовое положение Российской империи 1892 г. было направлено на укрепление в городском управлении контроля со стороны царской администрации и резкое сокращение количества выборщиков путем повышения имущественного ценза [6].

На территории белорусских губерний произошло фактическое отстранение от участия в выборах в органы городского управления лиц еврейской национальности. Так, например, в Минске по этим причинам общее количество городских выборщиков в 1893 г. сократилось в 14 раз (с 3545 до 248) и составило менее 1 % горожан [7].

По городской реформе 1892 г. происходил процесс сужения власти городского управления, а городское самоуправление лишалось самостоятельности и после городского закона 1892 г. практически совсем перестало существовать. Не одна должность в органах городского управления не могла быть замещена без согласия центральной администрации. Такого подхода не было ни в одной стране Западной Европы. Так, например, в Германии бургомистры и члены магистрата утверждались администрацией, а лица, нанятые на службу магистратами, администрацией не утверждались [4, с. 42].

Новое Городовое положение, введенное в действие именованным «высочайшим» указом Александра III в 1892 г., сохранило весь комплекс вопросов, которыми городские думы занимались ранее. Почти нетронутой осталась и прежняя организация общественного управления. Однако в результате проведения городской реформы коренным образом менялся характер отношений между административной властью и городскими думами, усиливалась опека над ними, резко сокращались пределы их самостоятельных действий. Ни одна из статей нового Городового положения 1892 г. не содержала даже декларативного признания самостоятельности общественного управления.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что Городовое положение 1892 г. откинуло городское самоуправление в Российской империи назад. Так, если Городовое положение 1870 г. в целом соответствовало тому порядку, который существовал в городах Западной Европы, то Городовое положение 1892 г. внесло в избирательные право такие ограничения, которых не знала ни одна цивилизованная страна того времени. В этой связи Городовое положение 1892 г. скорее можно назвать не реформой, а контрреформой го-

родского управления Российской империи. Так, по Городовому положению 1892 г. в сопоставлении с Городовым положением 1870 г. существенно сокращался круг избирателей, число гласных в думе было также уменьшено, значительно сокращалось поле самостоятельных действий думы, заметно расширялись рамки контроля за деятельностью органов городского общественного управления со стороны губернской администрации. Все это свидетельствует о том, что учреждения городского самоуправления были поставлены в большую зависимость от коронной администрации, которая имела возможность по своему усмотрению оказывать влияние на муниципальную власть. Следовательно, в движении российского общества к созданию полноценных органов городского самоуправления в рамках реформ 90-х гг. XIX в. был сделан шаг назад.

Вопрос о степени влияния Городового положения 1892 г. на городское управление немаловажен, ведь по этому закону самоуправление в России функционировало на протяжении почти четверти века вплоть до революционных изменений в государстве в 1917 г. Как правило, в историографии встречаются две наиболее распространенные оценки Городового положения 1892 г.: 1) эта одна из реакционных «контрреформ», главной целью которой была максимальная подчиненность общественных учреждений бюрократическому аппарату; 2) эта реформа вызвала некоторое ограничение самостоятельности органов самоуправления, но одна из основных ее целей все же была иной – улучшить систему самоуправления, устранить несовершенство Городового положения 1870 г. путем его коррекции. Если до 1990-х гг. в советской историографии преобладала первая точка зрения, то в настоящее время все больше укореняется вторая.

Список использованных источников

1. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). – СПб., 1885. – Собр. 3. – Т. 12. – № 8708.
2. Семенов, Д. Д. Городское самоуправление. Очерки и опыты / Д. Д. Семенов. – СПб., 1901. – 257 с.
3. Калинин, В. Д. Из истории городского самоуправления в России (XVII – начало XX вв.) / В. Д. Калинин. – М.: Ин-т экономики РАН. Отд. статистики и эконом. анализа, 1994. – 92 с.
4. Пажитнов, К. А. Городское и земское самоуправление / К. А. Пажитнов. – СПб., 1913. – 115 с.
5. Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. / под общ. ред. О. И. Чистякова. – М., 1987. – Т. 8. – 324 с.
6. Нарысы гісторыі Беларусі: у 2 т. / М. П. Касцюк [і інш.]. – Мінск: Беларусь, 1994. – Т. 1. – 327 с.
7. Шибeko, З. В. Минск в конце XIX – начала XX в.: Очерк социально-экономического развития / З. В. Шибeko. – Минск, 1985. – 128 с.

(Дата подачи: 19.02.2018 г.)