

## ОСОБЕННОСТИ ГОРОДСКОЙ РЕФОРМЫ 1870 ГОДА В БЕЛОРУССКИХ ГУБЕРНИЯХ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

**В. В. Сажина**

*доцент кафедры конституционного и административного права,  
кандидат юридических наук, доцент  
Академия управления при Президенте Республики Беларусь, г. Минск,  
Беларусь*

С городской реформы 1870 г. начался новый этап муниципального развития в рамках белорусской государственности, способствовавший развитию гражданского самосознания населения, распространению просвещения, улучшению качества жизни. Городская реформа внесла в организацию органов самоуправления Беларуси существенные изменения: городские думы стали бессловными, произошел раздел распорядительной и исполнительной властей, были существенно расширены компетенция и самостоятельность органов самоуправления.

З гарадской рэформы 1870 года пачаўся новы этап муніцыпальнага развіцця ў рамках беларускай дзяржаўнасці, які спрыяў развіццю грамадзянскай самасвядомасці насельніцтва, распаўсюджванню асветы, паляпшэнню якасці жыцця. Гарадская рэформа ўнесла ў арганізацыю органаў самакіравання Беларусі істотныя змены: гарадскія думы сталі безсаслоўнымі, адбыўся падзел распарадчай і выканаўчай уладаў, былі істотна пашыраны кампетэнцыя і самастойнасць органаў самакіравання.

With the city reform of 1870, a new stage of municipal development began within the framework of Belarusian statehood, which contributed to the development of civic self-awareness of the population, the spread of education, and the improvement of the quality of life. Urban reform has made significant changes to the organization of self-government bodies in Belarus: city councils have become nonsense, the administrative and executive branches have been divided, the competence and independence of self-government bodies have been significantly expanded.

Вопросы, связанные с изучением городских реформ XIX в. в России, традиционно привлекают внимание исследователей. В то же время проблемы реформы городского самоуправления 1870 г. применительно к Беларуси не получили должного освещения в историко-правовой литературе, хотя большой вклад в изучение проблемы самоуправления в белорусских городах в составе Российской империи после буржуазных реформ 1860-1870-х гг. внесли Т. И. Довнар, М. М. Атрушкевич, Г. К. Аргучинцев, А. Ф. Вишнеvский, М. А. Юрочкин [4].

Исследователи отмечали, что именно с городской реформы 1870 г. начался новый этап муниципального развития в рамках белорусской государственности, поскольку новые органы самоуправления

способствовали развитию гражданского самосознания населения, распространению просвещения, улучшению качества жизни. Городовое положение 1870 г. было вполне адекватно историческим реалиям городской жизни: модель городского самоуправления не противоречила европейским тенденциям его развития, являясь залогом гражданского общества. Реформа оказала, несомненно, большое влияние на улучшение быта, зарождение основ гражданского общества, общественно-политической и правовой культуры, хотя и была проведена на территории Беларуси значительно позже России (примерно на 10-20 лет) и с такими особенностями, которые порой сводили на нет выборные начала и другие прогрессивные ее положения.

Специфика организации местного управления и самоуправления в Беларуси, оказавшейся в составе Российской империи в результате разделов Речи Посполитой по сравнению с другими территориями, входящими в империю, заключалась, прежде всего, в том, что во многих белорусских городах действовало магдебургское право. Иными словами, белорусские горожане давно знали, что такое независимое городское самоуправление, выборные органы городской власти и т.д. С присоединением Беларуси к Российской империи магдебургское право отменялось, а на те города и местечки, которые его прежде имели, распространялись принципы управления российскими городами в соответствии с «Жалованной грамотой городам» 1785 г. Так, в городах ликвидировались юридики феодалов, и все городское население передавалось под юрисдикцию городского самоуправления. Мещане лишались части своих прав и должны были нести подушную подать, исполнять рекрутские и иные повинности. Значительную часть городского населения составляли ремесленники-мастера, подмастерья и их ученики, которые объединялись в цеха. Привилегированными жителями городов считались купцы первой и второй гильдий, фабриканты.

Таким образом, после вхождения Беларуси в состав Российской империи в управлении городами и местечками изменилось многое. Имперское правительство сразу после присоединения новых земель начало проводить политику, направленную на устранение местных особенностей, имевшую конечной целью сближение и слияние с собственно русскими регионами. На территории Беларуси вводились общероссийские административное деление, органы и учреждения.

В губерниях Беларуси (так называемого Северо-Западного края) учреждалась система местных органов власти и управления, предусмотренная Законом «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» 1775 г. Правительство было вынуждено

пойти на некоторые определенные уступки местному дворянству-шляхте, восстановив некоторые прежние названия (поветы вместо уездов), должности (поветовый маршалок, подкоморий, поветовый хоружий и др.) и судебные органы, внося при этом в их систему незначительные изменения.

После включения ВКЛ в состав империи оно было разделено на три административные части с центрами в Вильно, Гродно и Ковно. В 1795 г. вместо трех частей образовались Виленская и Слонимская губернии. Руководить такими большими территориями было неудобно и проблематично, и вскоре была проведена еще одна оптимизирующая реформа, в результате которой создавались пять губерний (Виленская, Витебская, Гродненская, Минская и Могилевская).

Учитывая пограничное расположение Беларуси, а также и напряженное политическое и общественное положение в присоединенных землях, российское правительство создало здесь три генерал-губернаторства: Белорусское, Виленское, Минское. Высшую государственную власть на подведомственной территории стал представлять генерал-губернатор. Ему подчинялись все учреждения и должностные лица. Генерал-губернатор руководствовался в своей деятельности указами российского императора, Законом «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи», а также предписаниями Сената, которые предоставляли ему весьма широкие полномочия. В ведении генерал-губернатора была полиция, которой он давал конкретные, обязательные к исполнению указания по самым различным вопросам [6, с. 70]. Непосредственное же управление губернией находилось в руках губернатора. Он назначался самим императором, а с 1801 г. – Правительствующим Сенатом. В подчинении губернатора находились коллегиальные органы, а также все должностные лица данной губернии. Распорядительным и исполнительным органом в губернии было губернское правление [1, с. 135].

В Беларуси после присоединения к России был учрежден Приказ общественного призрения. Он ведал, как и в центральных губерниях империи, вопросами благотворительности, здравоохранения, образования и др. В конце XVIII в. в целом управление городами осуществлялось в соответствии с Законом «Управа благочиния» от 1782 г. Во главе городской администрации находилась Управа благочиния, в которую входили городничий, приставы по уголовным и гражданским делам, члены городского магистрата. Городничий, например, назначался Сенатом по представлению генерал-губернатора или губернатора из отставных военных чинов. Его главная обязанность

заклучалась в том, чтобы следить за соблюдением «тишины и порядка в городе».

В начале XIX в. в белорусских городах главными органами выступали городское правление. Городовой магистрат был выборным органом, состоявшим, как правило, из двух бургомистров и четырех ратманов, которые избирались на три года из наиболее зажиточных купцов и мещан города. Состав магистрата неоднократно изменялся. Магистраты в белорусских городах контролировали городские доходы, строительство и ремонт дорог, мостов и иных объектов, сдачу городской земли в аренду, проведение ярмарок, следили за исполнением и соблюдением мер и весов и т. д.

Таким образом, можно признать, что городской магистрат в белорусских городах в составе Российской империи в конце XVIII в. имел более широкие полномочия, нежели в русских городах, где он исполнял исключительно судебные функции. В белорусских городах магистрат занимался административной, финансовой, хозяйственной, судебно-полицейской деятельностью.

И все же, к сожалению, города Беларуси, войдя в состав России, утратили прежний достаточно высокий статус, которым они обладали в соответствии с магдебургским правом. Выборные магистраты находились под бдительным губернаторским контролем и надзором подчиненных губернатору должностных лиц. Тем не менее, управление в белорусских городах отличалось от управления городами России, что было связано с влиянием прежнего самоуправления и привычным образом жизни и ведения хозяйства горожанами, а также сложившейся практикой. Так, по указу Сената от 1798 г. в городах Минской губернии, имевших ранее магдебургское право, восстанавливалось прежнее число членов городского магистрата (в Минске городской магистрат состоял из 9 человек – двух бургомистров, четырех ратманов и трех лавников).

С 1801 г. на белорусских территориях были распространены Городовое положение и Грамота, данная городам в 1785 г. В 1832 г. для верхних слоев города было учреждено личное и потомственное почетное гражданство. В разряд потомственных почетных граждан входили крупные предприниматели (промышленники), ученые, художники и дети личных дворян. В разряд личных почетных граждан входили низшие чиновники и выпускники высших учебных заведений. Почетные граждане не платили подушного налога, не несли рекрутской повинности, освобождались от телесных наказаний. Таким образом, определенная часть городского населения по своему правовому положению приблизилась к дворянству.

Жители же ряда белорусских местечек не получили прав горожан, а были приравнены к крестьянам и часто раздавались помещикам. Это вызывало их упорную, но в большинстве случаев безрезультатную борьбу с владельцами за восстановление мещанских прав.

Таким образом, дореформенная система местного управления отражала интересы дворянско-помещичьего сословия. Преобладавшие в ее деятельности принципы бюрократизма и централизма не учитывали реальных нужд местного населения, промышленности и торгового оборота. Картина усугублялась нерасчлененностью административных, судебных и хозяйственных правомочий, возлагавшихся на местную администрацию [5, с. 427]. Все это тормозило развитие территорий, присоединенных к России в результате раздела Речи Посполитой.

Введение в действие Городовых положений 1870 и 1892 гг. привело к созданию бессловных органов городского самоуправления. Городским органам управления была передана часть дел по ведению городского хозяйства и управлению городским обществом, принадлежащих ранее государственным органам управления [7, с. 96].

Присоединение новых земель на западе поставило перед правительством Российской империи ряд проблем, в том числе и необходимость создания органов управления по российскому образцу, эффективной системы контроля, комплектования кадрами государственных учреждений. Заметим, что Городовое положение 1870 г. сначала было введено в 509 русских городах и лишь в 1875 г. – в Литве, Белоруссии и Правобережной Украине.

В Беларуси во второй половине XIX века количественно преобладали малые города: в 1858 г. – 90,6%; в 1897 г. – 79,5 %; 1904 г. – 77,7 %. В 1858 г. в Беларуси насчитывалось 37,2 % поселений с населением от 5 до 20 тысяч человек, а в 1897 г. этот показатель возрос до 50%. Что касается крупных и средних по размеру городов, то в 1858 г. их было 9,3 %, а в 1897 г. – 20,45 %. За 1858 – 1913 гг. количество горожан в Беларуси увеличилось с 310,37 тысяч до 933,02 тысяч человек, то есть примерно в три раза [2, с. 56].

В конце 50-х гг. XIX в. самым населенным городом Беларуси был Могилев (30,78 тысяч человек), а к концу века за сотысячный рубеж перешел Витебск. Все это время основная доля городского населения была сконцентрирована в достаточно крупных административно-промышленных центрах края. Сам по себе рост городского населения не свидетельствует о качественных изменениях в социальном и экономическом развитии города. Тем не менее, чем крупнее город, тем

более оснований для перехода социальных отношений от общинных к общественным. Параллельно углубляется разделение труда, расширяется специализация, а деятельность горожан становится более разносторонней и профессиональной, снижая роль традиций в общественной и личной жизни. Также устраняется плотный социальный контроль за поведением личности и формируется индивидуализация отношений.

Так, именно в тех городах, где количество населения к середине XIX в. достигло числа в 20–25 тысяч человек, а со второй половины XIX в. – более 100 тысяч человек, сложились условия для радикальных перемен в образе жизни общества в сравнении с деревней.

Губернские администрации высказались за обязательное введение Положения 1870 г. в подчиненных им губерниях с учетом того, что:

- 1) реформирование системы органов городского самоуправления должно идти постепенно;
- 2) представительство польского и еврейского населения в органах самоуправления необходимо ограничить;
- 3) исключить политически неблагонадежных граждан из числа избирателей;
- 4) назначать глав городов по решению Министерства внутренних дел.

Для подготовки компетентного проекта по реализации Городового положения 1870 г. на территории северо-западных губерний весной 1872 г. правительством империи была создана специальная комиссия, которую возглавил тогдашний министр внутренних дел России А. Тимошов, входивший в «консервативную партию» П. Шувалова. Это обстоятельство оказало существенное влияние на подготовку проекта, поскольку возобладало мнение о том, что реформирование системы органов городского самоуправления должно осуществляться в западном крае постепенно, осторожно.

В результате работы комиссии было принято решение о введении в городах западных губерний Положения 1870 г. Для частновладельческих городских поселений специальная комиссия предлагала создать упрощенные органы самоуправления, а для мещан – особые мещанские структуры самоуправления. Министру внутренних дел предлагалось предоставить право назначения городского головы.

Согласно закону Положение 1870 г. должно было «вводиться постепенно, по местным соображениям, с разрешения министра внутренних дел в отношении городов, не являющихся частновладельческими» с сохранением следующих особенностей:

1) городских голов в губернских городах должен был утверждать министр внутренних дел. В других городах – также, если губернатору по существенным причинам было сложно принять решение;

2) новые органы городского самоуправления лишались ведения дел приписанных к городам других городских поселений (частновладельческих городов и местечек). В их делопроизводстве оставались только свечной и коробочный сборы таких населенных пунктов;

3) в частновладельческих городах для ведения городских дел создавалось упрощенное общественное управление. Оно состояло из городского старосты (по выбору купеческих и мещанских городских товариществ) и его помощников (по одному от каждого сословия);

4) жители местечек, где насчитывалось менее 10 мещанских дворов, приписывались к мещанским товариществам городов или других местечек, либо к волостям на основании дополнения к ст. 141 Общего Положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости;

5) в местечках, где насчитывалось не менее 10 мещанских дворов или отдельных домовладельцев, создавалась самостоятельная мещанская община, и для ведения дел избирались мещанский староста с помощником;

6) в местечках, где насчитывалось около 50 мещанских дворов, местная община могла ходатайствовать о создании мещанской управы (согласно примечанию к ст. 14 дополнения к Городскому положению 1870 г.) [3].

Первыми право на создание новых органов городского самоуправления получили губернские и приравненные к ним города. В последующие годы по ходатайствам гражданских губернаторов Положение 1870 г. было введено во многих повтовых городах.

Следует отметить, что в первые годы осуществления реформы удовлетворение таких ходатайств в МВД встречало много преград. Чаще всего отрицательные ответы объяснялись недостаточно развитым экономическим положением городского населения. Но объективной причиной скорее всего являлось недоверие властей к местному населению, неуверенность в его политической лояльности.

Структурно городское самоуправление начало складываться с городских избирательных сходов (формировались для избрания гласных каждые четыре года), городских дум (распорядительных органов городского самоуправления). Возглавляли органы самоуправления городские головы. Для контроля за деятельностью городских дум и управ на уровне губерний создавались губернские по

городским делам учреждения под началом губернаторов. Они являлись промежуточными инстанциями между городскими органами самоуправления и Сенатом. Туда входили представители местной администрации (вице-губернатор, начальник казенной палаты), городской голова губернского города и должностные лица судебных ведомств. Поскольку в белорусских губерниях не были введены земства, то функции председателя земской управы выполнял член губернской по крестьянским делам управы.

Губернские учреждения рассматривали по представлению губернатора жалобы на неправомерность действий органов городского самоуправления. Средства на их содержание взыскивали с городов. Размер отчислений зависел от размера городских доходов и определялся губернской администрацией.

Высшей контролирующей инстанцией являлся Сенат. Согласно закону жалобы в Сенат подавались через тех должностных лиц или те учреждения, на действия которых приносилась жалоба. В течение месяца такие жалобы с необходимыми справками и комментариями отправлялись в Сенат. Там дело рассматривалось только с точки зрения законности принятых соответствующими учреждениями решений, без рассмотрения сущности проблемы. По жалобам частных лиц и органов самоуправления Сенатом давались конкретные пояснения. При фиксации одинаковых нарушений или недоразумений в административной и хозяйственной деятельности городских самоуправлений, Сенат издавал специальные указы. Для городских дум они были обязательными к исполнению, поэтому Сенат не только осуществлял надзор над правомерностью действий органов городского самоуправления, но и активно воздействовал на них.

Городская реформа 1870 г., таким образом, внесла в организацию органов самоуправления существенные изменения: городские думы стали бессловными, произошел раздел распорядительной и исполнительной властей, были существенно расширены компетенция и самостоятельность органов самоуправления в ведении дел хозяйственного характера.

Вследствие этого, несмотря на ограниченность реформы городского самоуправления, она явилась несомненным прогрессом, поскольку заменила прежние сословно-бюрократические органы управления городом новыми, основанными на буржуазном принципе имущественного ценза. Эти органы сыграли немалую роль в хозяйственно-культурном развитии пореформенного белорусского города и стали неплохой основой для последующего развития урбанистической структуры Беларуси.



## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Аргучинцев Г.К. История государства и права Беларуси : учебное пособие для студентов. Минск : Амалфея, 2015. 380 с.
2. Атрушкевич М.М. Городская реформа в Беларуси (вторая половина XVIII – первая половина XIX вв. Минск : БГУ, 1999. 67 с.
3. Городовое положение с объяснениями, высочайше утвержденное 16 июня 1870 года. СПб. : Хоз. департамент МВД, 1873. 240 с.
4. Довнар Т.И. Особенности исторической эволюции белорусской государственности // Теоретико-методологические и конституционные основы развития системы права Республики Беларусь : сборник статей / Белорусский государственный университет. Минск : Право и экономика, 2011. С. 14–37.
5. Исаев И.А. История государства и права России : учебник. М. : Юрист, 2004. – 797 с.
6. Кузнецов И.Н. История государства и права Беларуси : пособие для студентов / И.И. Кузнецов, В.А. Шелкопляс. Минск : Тесей, 2004. 320 с.
7. Юрочкин М.А. Городское самоуправление как субъект имущественных правоотношений и орган власти // Проблемы совершенствования правового регулирования имущественных отношений и защиты прав физических и юридических лиц : Материалы междунар. науч. конференц. : В 2 ч. Ч. 1 ; под ред. Н.Г. Станкевич. Гродно : ГрГУ, 2002. 287 с. С. 96–97.