

- ⁵ См.: Veerman P. The rights of the child and the changing image of childhood. London, 1992. P. 93–105.
- ⁶ См.: Holt J. Escape from Childhood. Harmondsworth, 1974; Farson R. Birthrights: A Bill of Rights for Children. London, 1974.
- ⁷ См.: Archard D. Children: rights and childhood. London, 1993. P. 45–51; Veerman P. Op. cit. P. 133–148; Freeman M. Op. cit. P. 3–4, 22–23.
- ⁸ См.: Freeman M. Op. cit.
- ⁹ См.: Eekelaar J. The emergence of children's rights // 6 Oxford Journal of Legal Studies 161, 1986. P. 161–163.
- ¹⁰ См.: Campbell T. Op. cit. P. 1–23.
- ¹¹ См.: Cretney S., Masson J. Op. cit. P. 583.
- ¹² См.: Adler R. Taking juvenile justice seriously. 1985. P. 73–141.
- ¹³ См.: O'Neill O. Children's rights and children's lives // Alston P., Parker S., Seymour J. Children, Rights and the Law. Oxford, 1992. P. 24–40.
- ¹⁴ См.: Freeman M. Taking children's rights more seriously. P. 56–59; Coady C. Theory, rights and children: a comment on O'Neill and Campbell. P. 43–49; Eekelaar J. The importance of thinking that children have rights. P. 234 // Alston P., Parker S., Seymour J. Children, Rights and the Law. Oxford, 1992.
- ¹⁵ См.: Goldstein J., Freud A., Solnit A. Before the best interests of the child. New York, 1979.
- ¹⁶ См.: Freeman M. Taking children's rights more seriously. Op. cit. P. 56.
- ¹⁷ См.: Ibid. P. 57.
- ¹⁸ См.: Veerman P. Op. cit.; Verhellen E. Changes in the Images of the Child // Freeman M., Veerman P. The ideologies of children's rights. Dordrecht, 1992. P. 79–94.

Старовойтов Олег Михайлович – преподаватель кафедры международного права.

М.А. ЮРОЧКИН

НОРМОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОРОДСКИХ ДУМ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX в.

Реформы 60-х гг. XIX в. затронули все стороны российской жизни и должны были повлечь за собой реорганизацию старой административной системы управления. Верховная власть убеждалась в необходимости передачи части государственных функций местным органам. В этот период в России постепенно закладываются правовые основы института местного самоуправления, введению которого предшествовали годы интенсивного изучения, анализа, обобщения собственного и зарубежного исторического опыта. В 60-х гг. XIX в. в российской юридической науке получила развитие «общественно-хозяйственная» концепция самоуправления, согласно которой местные сообщества должны были иметь право самостоятельно вести своими хозяйственными и общественными делами, обладая достаточно широкими полномочиями, в то время как за правительственными органами оставалось ведение государственных дел.

В то же время получила широкое распространение и государственная теория самоуправления, которая во многом послужила основой проведения изменений в городском и земском самоуправлении. Основные положения были сформулированы Л. Штейном, Р. Гнейстом и развиты в России А. Градовским, Н. Лазаревским, В. Безобразовым и другими учеными, рассматривающими местное самоуправление не самостоятельно, а как звенья единой государственной системы. Они утверждали, что признание органов самоуправления государственными учреждениями, а дела, которые они ведут, – государственными, еще не влечет за собой полного подчинения самоуправления воле государств.

По предложению Министерства внутренних дел в 1862 г. началась подготовка городской реформы; создаются 509 комиссий, по итогам работы которых в 1864 г. был составлен первый проект городского положения. В последующем многие положения проекта уточнялись и дополнялись, и лишь третий вариант, изданный 16 июня 1870 г., получил силу закона¹.

Проводимая на основе этого закона городская реформа 1870 г. имела прогрессивный характер. В положении впервые законодательно закреплялось право общественных городских органов управления самостоятельно вести городское хозяйство и решать местные дела. Городская дума являлась распорядительным органом городского общественного управления. Исполнительным органом стала городская управа, председатель которой был одновременно и городским головой.

Право голоса на выборах в органы городского самоуправления получили независимо от сословия горожане, состоявшие в российском подданстве, достигшие 25 лет, владевшие в пределах города недвижимой собственностью, облагаемой налогом, или содержащие торгово-промышленные заведения по купеческому свидетельству, а также лица, которые проживали в городе не менее двух лет и платили в его пользу установленные торгово-промышленные сборы и налоги. Существенным недостатком городского положения 1870 г. явилось заимствование прусской трехразрядной избирательной системы. Отметим, что закон в значительной степени ограничивал деятельность органов городского самоуправления в вопросах бюджетного права, выборности, распорядительных функций городских дум.

Городские думы не имели полной свободы в формировании бюджета, который складывался из налогов с недвижимости, доходов от эксплуатации городского имущества, клеймения весов и мер, проведения аукционов, а также отчислений из государственной казны. Расходная его часть была разделена на «обязательные» и «необязательные» затраты. К обязательным были отнесены: содержание городского управления, полиции, пожарных команд, улиц, площадей, мостов, общественных зданий и памятников, отопление и освещение тюрем, воинский постой и др. (ст. 39). Оставшаяся часть денежных средств использовалась на «необязательные» расходы.

Отметим, что городская реформа (так же как и другие российские буржуазные реформы) дошла до «окраин» России, каковой являлась и Беларусь, значительно позже. Ее введение в западных губерниях Российской империи было отодвинуто на пять лет по политическим соображениям, прежде всего в связи с «польским вопросом» и преобладанием еврейского населения в городах и местечках западных губерний².

Городовое положение 1870 г. предоставило органам городского общественного управления право издавать обязательные для жителей постановления³, однако этому предшествовала длительная предварительная дискуссия в российских государственных органах⁴. Составители проекта пришли к мнению, «что только на местах может быть определено согласно обстоятельствам места и времени, каким образом должны быть в каждом городе устроены и содержимы улицы и тротуары, какой должен быть порядок на рынках и ярмарках, какие должны приниматься меры для предупреждения пожаров, скотских падежей, охранения народного здоровья, безвредности съестных припасов и чистоты воздуха»⁵.

Городским думам предоставлялось право издавать обязательные постановления по следующим вопросам:

а) о порядке содержания в исправности и чистоте улиц, площадей, мостовых, тротуаров, мостов и гатей, а также сточных труб, каналов, прудов, колодцев, канав и естественных протоков, не исключая и тех, которые находятся на землях, принадлежащих частным лицам, учреждениям и ведомствам;

б) о мерах к охранению целости и чистоты и к ограждению от повреждений принадлежащих городу общественных сооружений и памятников, а равно садов, бульваров и других общественных мест;

в) об устройстве пристаней, переправ и перевозов, а также конно-железных и иных усовершенствованных путей, о порядке их содержания и поль-

зования ими, о производстве извозного промысла, о городских омнибусах и других общественных экипажах;

г) о чистоте дворов, об устройстве и чистоте помойных ям и отхожих мест;

д) об устройстве и порядке содержания боен и пользования ими;

е) о мерах к соблюдению чистоты в помещениях для продажи съестных припасов и напитков и к обеспечению безвредности оных;

ж) о мерах предосторожности против порчи воды;

з) о внутреннем распорядке на ярмарках, рынках и базарах;

и) об устройстве кровель и об устройстве, чистке и осмотре домовых труб и печей и вообще о мерах предосторожности против пожаров;

к) о местах, где не допускаются склады дров, сена, соломы, масла, спирта и других легковоспламеняющихся веществ, и о порядке хранения этих веществ;

л) о мерах предупреждения и прекращения заразных, повальных и местных болезней, а равно скотских падежей;

м) о принятии для хранения благочиния и порядка в публичных местах мер, сопряженных с расходами или ограничениями в производстве, торговле и промыслах⁶.

Данный законодательный акт, определив перечень вопросов, по которым издаются постановления, указал, что они ни в чем не должны противоречить существующим законам. Городская управа до утверждения обязательных постановлений думой передавала их на рассмотрение начальника местного полицейского управления, который давал свое заключение, одновременно он имел право самостоятельно предоставить городской думе свой проект постановлений. В том случае, если он не удовлетворял одну из сторон, то данный вопрос рассматривался в порядке, определенном законодательным актом (ст. 11). Полиции было поручено наблюдать за точным исполнением обязательных постановлений городской думы.

Постановления, утвержденные городской думой, передавались на рассмотрение губернатора, который в случае их соответствия законодательству давал распоряжение об опубликовании актов в губернских ведомостях. Если же губернатор находил, что по каким-либо вопросам постановление не может приниматься думой, то передавал его на рассмотрение губернского по городским делам присутствия. Городские думы белорусских губерний в своей деятельности руководствовались данным положением и, помимо опубликования отдельных актов, издавали сборники обязательных постановлений⁷.

Архивные материалы свидетельствуют о том, что инициаторами издания обязательных постановлений выступали городские думы, начальники местных полицейских управлений и представители других ведомств. Витебской городской думой в 1895 г. были приняты обязательные постановления «О порядке расклеивания в Витебске объявлений, афиш и тому подобного». Витебский полицмейстер в 1895 г. вошел с предложением в городскую думу об издании обязательных постановлений «О продаже и хранении осветительного минерального масла и керосина»⁸. При участии санитарного врача Витебска в 1898 г. был составлен и внесен в городскую думу проект «Обязательных правил для хлебопекарен»⁹. В 1900 г. городская дума издала постановления «О мерах против пожаров в театрах и цирках в г. Витебске», «О порядке езды в г. Витебске на велосипедах и автоматических экипажах»¹⁰. По согласованию с Министерством путей сообщения в 1901 г. были изданы обязательные правила «Об извозном промысле в г. Витебске»¹¹. По предложению распорядительного Совета первой льняной выставки в г. Пскове городскими думами были изданы обязательные постановления «Об упорядочении торговли льном» в 1911 г.¹² С целью предупреждения

распространения эпизоотических болезней рогатого скота Могилевской городской думой в 1878 г. были изданы обязательные постановления «О мерах к предупреждению распространения падежа скота». В 1899 г. этой же думой принимаются обязательные постановления «Об убое скота», в 1903 г. – «Обязательные постановления по санитарной части»¹³.

Минской городской думой в 1907 г. были изданы обязательные постановления, которые определяли: порядок содержания в исправности улиц, площадей, мостовых, тротуаров и общественных садов; порядок содержания и пользования конно-железной дорогой; санитарные меры в помещениях для продажи съестных припасов; устройство и порядок содержания в санитарном отношении фабричных и ремесленных заведений, бань и боен; меры против порчи воды; по безопасности домашних животных; порядок извозного промысла и тип извозчичьих экипажей; внутренний распорядок на ярмарках, рынках и базарах Минска; отдых служащих в торгово-промышленных заведениях, на складах и в конторах г. Минска¹⁴. Когда же губернатор или губернское по городским делам присутствие входили с предложением о внесении изменений и дополнений в обязательные постановления думы, она их рассматривала и передавала после этого на утверждение в соответствии с установленным в законодательстве порядком¹⁵. Городские думы при разработке проектов обязательных постановлений создавали специальные комиссии по их подготовке¹⁶.

Новое городское положение 1892 г. незначительно увеличило перечень вопросов, по которым издавались обязательные постановления городских дум, связанные с необходимостью более четкой регламентации городской жизни, с одной стороны, и активизацией экономического развития города – с другой. Порядок рассмотрения и издания постановлений оставался прежним, за исключением того, что в каждом из них должен был указываться срок, с которого они вступают в силу. При этом этот срок мог быть менее двух недель со времени объявления постановления¹⁷.

Правительствующий Сенат России рассматривал обязательные постановления лишь на предмет законности и давал разъяснения по различным вопросам, регламентирующим городскую жизнь. Так, 17 сентября 1891 г. правительствующий Сенат рассмотрел жалобу домовладельца Руфина Лихтермана на постановление Минского губернского по городским делам присутствия по изданным Минской городской думой обязательным постановлениям «Об ассенизации города Минска». Сенат разъяснил, что в соответствии со ст. 103 Городового положения постановления городского общественного управления не могут быть обжалованы отдельными жителями, поскольку дума представляет интересы всего городского общества (ст. 54). Было указано, что городские думы имеют право издавать обязательные постановления, но они не должны противоречить действующему законодательству, а данное постановление нарушает права граждан о свободе занятия промыслами. В соответствии с этим Сенат определил: жалобу Руфина Лихтермана не рассматривать¹⁸.

5 марта 1891 г. Сенат рассмотрел жалобу минского городского головы на постановление Минского губернского по городским делам присутствия, которое отменило п. 6 обязательных постановлений Минской городской думы «О торговле с возов на Троицкой площади», в соответствии с которыми был установлен сбор с возов в виде налога для содержания в чистоте Троицкой площади. Сенат на своем заседании подтвердил, что городским думами не предоставлено право при издании обязательных постановлений устанавливать какие-либо дополнительные сборы на покрытие расходов. Исходя из этого, Сенат оставил жалобу без рассмотрения¹⁹.

Таким образом, обязательные постановления городских дум были ограничены общественно-хозяйственными рамками. Думы не обладали реаль-

ной властью по контролю за их исполнением. В целом сама деятельность городских дум находилась под строгим надзором государственных органов. Городские думы не имели права самостоятельного издания обязательных постановлений. Они могли только обращаться в суды для принудительного исполнения постановлений в порядке, определенном законодательством.

¹ См.: Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ). Собр. II. Т. XLV. Отд. 1. 1870. № 48498.

² См.: Материалы, относящиеся до нового общественного устройства в городах империи. Городовое положение 16 июня 1870 г.: В 5 т. СПб., 1879. Т. 5. С. 1–10; ПСЗ. Собр. II. Т. XL. Отд. 1. 1875. № 54640.

³ См.: ПСЗ. Собр. II. Т. XLV. Отд. 1. 1870. № 48498.

⁴ См.: Коркунов Н.М. Указ и закон. СПб., 1894. С. 372–374; Материалы... Указ. пр. Т. 2. С. 432–436.

⁵ Материалы... Там же. С. 433.

⁶ См.: ПСЗ. Собр. II. Т. XLV. Отд. 1. 1870. № 48498.

⁷ См.: Сборник инструкций и обязательных постановлений Витебской городской думы. Витебск, 1911; Сборник действующих обязательных постановлений по санитарной и ветеринарной части Могилевской городской думы. Могилев, 1913; Обязательные постановления Минской городской думы. Мн., 1907.

⁸ См.: Национальный государственный исторический архив Белоруссии (НГИАБ). Ф. 2496. Оп. 1. Д. 553. Л. 1–2.

⁹ См.: Там же. Ф. 2496. Оп. 1. Д. 590. Л. 25–26.

¹⁰ См.: Сборник инструкций и обязательных постановлений Витебской городской думы. Витебск, 1911. С. 1, 9–14, 19–25.

¹¹ См.: НГИАБ. Ф. 2496. Оп. 1. Д. 450. Л. 1–4.

¹² См.: Там же. Ф. 2496. Оп. 1. Д. 776. Л. 1, 6.

¹³ См.: Сборник действующих обязательных постановлений по санитарной и ветеринарной части Могилевской городской думы. Могилев, 1913. С. 1–8, 27, 29.

¹⁴ См.: Обязательные постановления Минской городской думы. Мн., 1907. С. 1–67.

¹⁵ См.: НГИАБ. Ф. 24. Оп. 1. Д. 3598. Л. 4, 148; Ф. 24. Оп. 1. Д. 3600. Л. 374 об. – 375.

¹⁶ См.: Там же. Ф. 24. Оп. 1. Д. 3600. Л. 207–208; Ф. 2496. Оп. 1. Д. 140. Л. 84.

¹⁷ См.: ПСЗ. Собр. III. Т. XII. 1892. № 8708.

¹⁸ См.: Сборник определений первого департамента правительствующего сената по городским и земским делам за 10 лет (1891–1900). СПб., 1903. С. 98.

¹⁹ См.: Там же. С. 36.

Юрочкин Михаил Алексеевич – методист Республиканского института контроля знаний, аспирант-заочник БГУ. Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор Т.И. Довнар.