

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА БЕЛОРУССКОГО ОБЩЕСТВА В ИСТОРИЧЕСКОЙ АСПЕКТЕ

УДК 94(476)(091)

ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЕ ЧЕРТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОРОДСКОЙ РЕФОРМЫ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ 1870 г. НА ТЕРРИТОРИИ БЕЛАРУСИ И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА ПРАВОВУЮ КУЛЬТУРУ МЕЩАН

М. М. Атрушкевич

доцент кафедры социально-гуманитарных дисциплин,
кандидат исторических наук, доцент,
Академия управления при Президенте Республики Беларусь
e-mail: maratmih@mail.ru

***Аннотация.** Статья посвящена изучению изменений в городском законодательстве на территории белорусских земель в составе Российской империи в 70-е гг. XIX в. и их влияния на правовую культуру мещан. В ней идет речь об особенностях реализации Городового положения 1870 г. на территории Беларуси в данный период. Автор статьи раскрывает основные положения данной городской реформы, действовавшей в белорусских городах во второй половине XIX в.*

***Ключевые слова:** белорусские земли, город, правовая культура, законодательство, право, городская дума, суд, управа благочиния, Российская империя.*

***Annotation.** The article is devoted to the study of changes in the city's legislation on the territory of Belarus in the Russian Empire in the 70 of the XIX century. The work deals about the specific city regulations in 1870 on the territory of Belarus in this period. The author reveals the basic provisions of the urban reform, which operated in the Belarusian cities in the second half of the XIX century.*

***Keywords:** Belarusian land, city, legislation, law, City Council, court, city government, Russian empire.*

В 60–70-е гг. XIX в. в Российской империи императором Александром II были осуществлены реформы различных сфер общественной жизни. Произошла отмена крепостной зависимости крестьян. Были осуществлены судебная, земская и военная реформы. Все это подготовило почву для преобразований в сфере городского управления и самоуправления. В марте 1862 г. было принято «Высочайшее повеление о безотлагательном принятии мер по улучшению городского общественного управления» [1, с. 24]. Были созданы специальные ко-

миссии. Они приняли решение отказаться от сословного принципа в формировании органов городского управления и самоуправления в Российской империи. Далее комиссии договорились положить в основу принадлежности к городскому обществу только имущественный ценз и несение городских повинностей [2, с. 163, 167, 183].

В 1864 г. закончилось составление проекта новой городской реформы. Он прошел обсуждение в Государственном совете Российской империи. 16 июня 1870 г. Городовое положение было подписано царем Александром II [3, с. 821–839]. Однако далеко не на всей территории Российской империи данная городская реформа была введена сразу. Так, например, на территории белорусских губерний Городовое положение 1870 г. начало действовать только с 20 апреля 1875 г., то есть спустя пять лет [4, с. 481]. Это связано в первую очередь с событиями 1863–1864 гг. на территории Беларуси и Польши и свидетельствует о том, что царские власти опасались повторения волнений. В этой связи городская реформа 1870 г. была осуществлена в белорусских губерниях несколько позже, чем в губерниях центральной России. Таким образом, принятые нормативные правовые акты обязывали жителей белорусских городов во второй половине XIX в. жить на основе нового российского городского законодательства, что оказывало влияние в целом на формирование их правовой культуры.

Городовое положение 1870 г. внесло большие изменения в организацию органов городского самоуправления на территории Беларуси по сравнению с Жалованной грамотой городам Екатерины II 1785 г. Основные изменения заключались в том, что городская дума в целом стала бессословной, а компетенция ее была значительно расширена. В значительной мере увеличился контингент городских избирателей (мещан).

Право участия в городских выборах на территории Беларуси, помимо горожан (мещан), предоставлялось разным ведомствам, учреждениям, обществам, компаниям, товариществам, а также монастырям и церквям при условии, что они владели в городах недвижимым имуществом, с которого взимался в пользу города сбор, или уплачивались в пользу города установочные платежи с документов за право торговли и промыслов. Городовое положение 1870 г. также исключало в белорусских городах из числа избирателей (кроме лиц вообще неполноправных или устранимых от общественной деятельности в силу своего служебного положения) всех тех горожан, на которых числилась недоимка городских сборов и подвергшихся суду мещан или находящихся под следствием, а также лишенных государственной должности или церковного духовного сана [3, с. 825].

На территории Беларуси городским законом 1870 г. вводился новый для западных губерний бессословный орган городского самоуправления — город-

ская дума, которая, как и городская реформа в целом, начала действовать только в 1875 г. В Российской империи городские думы возникли сразу же с момента принятия Екатериной II Жалованной грамоты городам 1785 г., то есть в конце XVIII в. [5, с. 86]. Таким образом, как уже отмечалось ранее, при организации органов городского управления и самоуправления на территории белорусских губерний со стороны царского правительства действовала политика двойных стандартов. Некоторые органы, как например городские думы, не были сразу введены. Затем «подлило масла в огонь» польское восстание 1830–1831 гг., проходившее и на территории Беларуси. В период восстания декабристов и особенно после восстания 1830–1831 гг. политическая обстановка в Беларуси стала еще более напряженной. Основной задачей царизма было укрепление здесь своих политических позиций, окончательное искоренение национально-освободительного движения. Проводилась политика, направленная на разжигание национальных противоречий между поляками и белорусами. В сфере политической жизни был проведен целый ряд мер, направленных на замену польского влияния русским, а также в целом на русификацию Беларуси, особенно после восстания 1830–1831 гг. Белорусский язык был запрещен. Все делопроизводство в государственных органах, органах власти и управления, а также преподавание в учебных заведениях переводилось на русский язык. На протяжении всего XIX в. не существовало условий для успешного развития белорусской национальной культуры. В связи с введением в белорусских губерниях черты еврейской оседлости, а также насильственным переселением евреев из сельской местности в городах Беларуси большую половину населения составляли евреи, что не способствовало формированию белорусской нации.

Российский царизм опасался отсутствия лояльности среди представителей городских сословий (мещан) западных губерний к своему режиму, а также к мероприятиям, проводимым на территории Беларуси. Усугублял состояние и тот факт, что значительная доля жителей городов (мещан), а также представителей дворянства были католиками и смотрели больше в сторону Польши, а не России. Хотя, как известно, территория Речи Посполитой была разделена в 1772, 1793 и 1795 гг. между Россией, Австрией и Пруссией. Но в целом польское дворянство не оставляло идей возрождения польской национальной государственности на протяжении всего XIX в.

Таким образом, жителям городов на территории Беларуси необходимо было действовать на основе норм нового российского городского законодательства, что в свою очередь оказывало значительное влияние на формирование их правовой культуры в целом.

Крупным недостатком городской реформы 1870 г. было введение трехразрядной избирательной системы, заимствованной из опыта Прусской монар-

хии. Так, в соответствии с новым городским законом все лица, проживающие в городах и имеющие право на участие в выборах, вносились в списки в том порядке, в котором они следовали по сумме причитающихся с каждого сословия сборов в доход города. Далее они были разделены на три основных избирательных разряда: к первому причислялись крупнейшие владельцы имущества, которые выплачивали одну треть общей суммы налогов; ко второму разряду относились владельцы средних капиталов и имущества, которые также вносили одну треть общей суммы налогов; третий разряд составляли мелкие владельцы капитала. Каждый разряд составлял особое городское избирательное собрание под руководством городского головы и выбирал одну треть гласных в городскую думу [3, с. 826]. Так, например, в Петербурге по первому разряду насчитывалось 275 избирателей, по второму — 849, по третьему — 16 355. Каждый разряд избирал по 64 гласных и, таким образом, в первом разряде на одного гласного приходилось всего три избирателя, во втором — 10, а в третьем — 195, то есть, другими словами, голос избирателя первого разряда имел в 65 раз больше веса, чем голос избирателя третьего разряда [6, с. 53].

Отсутствие наличных денежных средств являлось наиболее слабым звеном в деятельности органов городского управления и самоуправления на территории Беларуси. В связи с этим они вынуждены были занимать деньги у других органов местного управления. Во многих городах Беларуси из-за нехватки денег на городские расходы существовали только ратуши с ограниченным числом чиновников, заменяя тем самым городские думы и магистраты и выполняя их функции. Собирая налоги, органы городского самоуправления на территории Беларуси не имели права распоряжаться ими и должны были все сдавать в казну.

Хозяйственная жизнь городов на территории Беларуси во второй половине XIX в. находилась в тяжелом состоянии. Доходы городов не покрывали всех лежащих на них расходов, и ежегодный дефицит денежных средств постоянно возрастал. Несмотря на то, что Городовое положение 1870 г. устанавливало определенный городской бюджет, состоящий из строгой регламентации доходов и расходов, за соблюдением которых постоянно следили вышестоящие органы (казенные палаты, губернаторы), расходы все равно преобладали и денег не хватало. В исследуемый период царскому правительству так и не удалось решить эту проблему.

Таким образом, мещанам белорусских городов необходимо было действовать на основе нового российского законодательства, что в свою очередь оказывало значительное влияние на формирование их правовой культуры в целом.

На территории Беларуси городская дума действовала в Вилейской, Витебской, Минской и Могилевской губерниях, но только с 1875 г. городская дума как выборный распорядительный орган городского самоуправления избирала из своего состава подотчетный ей исполнительный орган — городскую управу. На территории Беларуси городские управы избирались, в основном, только в губернских городах (Минске, Вильно, Гродно и др.). Председателем городской думы и управы был городской голова, избирающийся на думских собраниях (ранее на выборных сословных собраниях) и утверждавшийся министром внутренних дел в губернских городах, а во всех остальных — губернатором [7, с. 157].

На территории Беларуси городской закон 1870 г. Российской империи провозглашал самостоятельность в делах общественного управления [3, с. 825]. Правительственные установления, сословные учреждения на территории Беларуси были обязаны оказывать содействие в исполнении законных требований городского общественного управления, на котором лежала обязанность контроля в отношении вышеназванных установлений и учреждений.

Городская дума имела право рассматривать городские сметы и отчеты о расходовании города, рассматривать предложения о займах и иных обязательствах от имени города, принимать в пользу города пожертвования, ходатайствовать о нуждах города перед правительством. В ведении городской думы на территории Беларуси находились все основные отрасли городского хозяйства и благоустройства: мосты, переправы, каналы, мостовые, тротуары, водопровод, сточные трубы, уличное освежение, общественные сады и бульвары [8, с. 41].

В целом правовая культура — показатель уровня и особенностей правового развития общества и государства, зеркало его правосознания [9]. Правосознание представляет собой область сознания, отражающую правовую действительность в форме юридических знаний и оценочных отношений к праву и практике его реализации, социально-правовых установок и ценностных ориентаций, регулирующих поведение (деятельность) людей в юридически значимых ситуациях. В том числе и в сфере городского законодательства.

В целом, по городской реформе 1870 г., в обязанности городской думы на территории Беларуси входили: «попечение об ограждении и развитии местной торговли и промышленности, об устройстве пристаней, бирж и кредитных учреждений (дела, касающиеся благосостояния городского населения; меры по обеспечению продовольствием, устройство рынков и базаров и др...)» [3, с. 832].

Таким образом, еще с 30-х гг. XIX в. особенно после восстания 1830–1831 гг., царизм стал осуществлять унификацию городской жизни на территории Беларуси согласно законодательству Российской империи, однако этот

процесс затянулся вплоть до середины XIX в., обусловив тем самым частичное сохранение местных норм и особенностей. Так, в 1831 г. в Витебской и Могилевской, а в 1840 г. в Виленской, Гродненской и Минской губерниях было отменено действие Статута Великого княжества Литовского 1588 г. На территории Беларуси вводилось общероссийское законодательство. Все делопроизводство в органах городского самоуправления должно было вестись только на русском языке. На должности городских голов в белорусские города назначались только отставные русские офицеры. В 30-е гг. XIX в. в белорусских городах активно формировались городские думы, которых до этого времени было очень мало. Все эти мероприятия проходили в рамках расширения влияния российского законодательства на западные губернии.

Органы самоуправления, введенные Городовым положением 1870 г. в белорусских городах, практически с самого начала были подчинены жесткому контролю и административной опеке губернского правления, губернаторов и казенных палат. По мере усиления власти Российской империи на территории Беларуси этот контроль возрастал. Это происходило несмотря на то, что в Городовом положении 1870 г. в законодательном порядке были закреплены принципы всеобщности и самоуправления городской жизни. Органы самоуправления белорусских городов непосредственно подчинялись губернским магистратам и выполняли указы губернских правлений, казенных палат, генерал-губернаторов и губернаторов. Магистраты выполняли все требования городских голов, городских правлений, а также городских дум.

Таким образом, городские законодательные акты, действовавшие в Беларуси во второй половине XIX в., были далеко не однозначными и по своей сути. Так, в первые десятилетия XIX в. царизм организовал городское самоуправление в белорусских городах на их основе с учетом местного законодательства и норм обычного права. Однако в 30–60-е гг., особенно после восстаний 1830–1831 гг., 1863–1864 гг., началось введение общероссийских принципов городской жизни на территории Беларуси. Сначала, особенно в первой половине XIX в., законодательные акты в белорусских городах носили ярко выраженный запретительный и реакционный характер и были направлены на усиление налогового гнета на все слои городского населения (гильдейская реформа Е. Ф. Канкрин). Затем, в 50–60 гг. XIX в., произошел обратный процесс, связанный с некоторым улучшением имущественного положения горожан, выразившимся в отмене наиболее реакционных статей Гильдейского положения 1824 г.

Однако, несмотря на большую законодательную базу, регулировавшую жизнь белорусских городов во второй половине XIX в., городское хозяйство в них находилось в целом на низком уровне. Из этого можно сделать вывод о

том, что реально действующее Городовое положение 1870 г. не могло существенно исправить положение вещей. Все это происходило потому, что многие законодательные акты, благотворно влиявшие на городскую жизнь, так и остались «на бумаге». Выборные всесословные органы городского самоуправления, учрежденные на основе Городового положения 1870 г., так и не стали самоуправляемыми в полном смысле этого слова, так как были полностью подчинены казенным палатам, губернскому правлению и губернаторам.

По своей сути органы городского самоуправления в Беларуси во второй половине XIX в. были далеко не свободными в своей деятельности и на самом деле не могли самостоятельно решать многих вопросов. Окончательное решение по делам, рассматриваемым органами городского самоуправления на территории Беларуси, полностью находилось в руках высших органов государственной власти Российской империи. В итоге, вся целенаправленная система сдерживающих и ограничительных мер царского правительства в сфере городского самоуправления принесла свои горькие плоды. Органы городского самоуправления являлись лишь дополнительным придатком царской администрации и не могли серьезно влиять на городскую жизнь на территории Беларуси во второй половине XIX в. В 1892 г. императором Александром III была проведена городская реформа (контрреформа) 1892 г., которая практически полностью отменила все прогрессивные преобразования, введенные Городовым положением 1870 г.

В целом городская реформа 1870 г., действовавшая на территории Беларуси, оказала существенное влияние на формирование правовой культуры мещан белорусских городов во второй половине XIX в.

1. Пажитнов К. А. Городское и земское самоуправление. СПб., 1913. 115 с. [Вернуться к статье](#)
2. Дитятин И. И. Столетие Санкт-Петербургского городского общества. СПб. : Типография Шредера. 1885. 403 с. [Вернуться к статье](#)
3. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). Собр. 2: Т. 45. Отд. первое. 1870. № 48498. [Вернуться к статье](#)
4. Люты А. М. Гарадская рэформа 1870-х гадоў // Энцыклапедыя гісторыі Беларусі : у 6 т. Т. 2. Беліцк — Гімн / рэдкал.: Б. І. Сачанка [і інш.]. Мінск : БелЭн, 1994. 537 с. [Вернуться к статье](#)
5. Пичета В. И. Городская реформа 1870 г. // Три века. Т. 6. М., 1913. С. 68–74. [Вернуться к статье](#)
6. Семенов Д. Д. Городское самоуправление. Очерки и опыты. СПб., 1901. 257 с. [Вернуться к статье](#)
7. Материалы, относящиеся до нового общественного устройства в городах империи (Городовое Положение 16 июня 1870 г.). Т. 1. СПб., 1877. С. 483–484. [Вернуться к статье](#)
8. Калинин В. Д. Из истории городского самоуправления в России (XVII — начале XX вв). М. : РАН, 1994. 92 с. [Вернуться к статье](#)
9. Большой юридический словарь / В. Н. Додонов [и др.]. М. : Инфра-М, 2001. 790 с. [Вернуться к статье](#)