
Т. В. ВОРОНИЧ

**ГОРОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ 1870 г. КАК ИСТОЧНИК
ПО ИСТОРИИ БЛАГОУСТРОЙСТВА ГОРОДОВ
РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ***

Во второй половине XIX – начале XX в. происходят качественные изменения городской среды Российской империи. С одной стороны, формируются новые экологические проблемы, связанные с развитием и концентрацией промышленности в городах, ростом численности городского населения, уплотнением городской застройки и т. д. С другой стороны, жизнь в городах становится более комфортной, города начинают активно решать вопросы своего благоустройства¹.

Тема городского благоустройства второй половины XIX – начала XX в. не является новой для историографии и очень активно разрабатывается в последнее время (на примере истории отдельных городов Российской империи). Особое внимание в исследованиях уделяется

* Текст подготовлен в рамках исследовательского проекта «Экология и санитарно-гигиеническая система Вильно, Ковно и Гродно в контекстах модернизации европейских городов в 1870–1914 годах», выполняемого при поддержке Научного совета Литвы по программе «Модерновость в Литве» (Modernybė Lietuvoje). Проект № S-MOD-17-9 (Вильнюсский университет, Факультет истории).

¹ За основу в этом исследовании предлагается взять следующее определение: благоустройство города — это совокупность работ (по инженерной подготовке территории, устройству дорог, развитию городского транспорта и коммуникационных сетей, строительству и прокладке сооружений водоснабжения, канализации, энергоснабжения и др.) и мероприятий (по расчистке, осушению и озеленению территории, улучшению микроклимата, оздоровлению и охране от загрязнения воздушного бассейна, открытых водоемов и почвы, санитарной очистке, снижению уровня городского шума, уменьшению уличного травматизма и др.), осуществляемых в целях создания максимально безопасных, здоровых, удобных и культурных условий жизни горожан. (Благоустройство населенных мест // Политехнический словарь / гл. ред. И. И. Артоболевский. М. : Совет. Энциклопедия, 1976. С. 56 ; Благоустройство населенных мест // Большая энциклопедия : в 62 т. / гл. ред. С. А. Кондрагов. М. :Терра, 2006. Т. 6. С. 295).

изучению правового регулирования вопросов, связанных с решением проблем благоустройства, в том числе санитарного и экологического состояния городов (Э. Г. Истомина, А. Б. Агафонова, Г. Ю. Афанасьев, А. Мазаник и др.²).

Несмотря на определенный интерес современных историков к данной проблематике, тема городского благоустройства сохраняет свою актуальность для дальнейшего анализа, особенно в современных условиях меняющейся роли городов, пристального внимания к проектам и строительству новых типов экогородов, максимально

² Истомина Э. Г. Природоохранное законодательство в сфере благоустройства городов России в VIII – начале XX вв. // Историческая экология и историческая демография : сб. науч. статей / под ред. Ю. А. Полякова. М., 2003. С. 256–266 ; Агафонова А. Б.: 1) Правовое регулирование и проблемы обеспечения санитарно-гигиенических условий в городах Вологодской и Новгородской губерний в 1870–1880-х годах // Вестник Череповецкого гос. ун-та. 2014. № 4. С. 31–35 ; 2) Город XIX – начала XX веков в исследовательском поле экологической истории // Вестник Череповецкого гос. ун-та. 2014. № 8. С. 23–27 ; 3) Экологические проблемы городской среды в XIX – начале XX веков // Вестник Череповецкого гос. ун-та. 2014. № 7. С. 28–32 ; Афанасьев Г. Ю.: 1) «Подбрюшье северной столицы»: к вопросу об экологическом состоянии пригородов Санкт-Петербурга конца XIX – начала XX в. // Столица и провинция: взаимоотношения центра и регионов в истории России : материалы Всерос. науч. конф. с междунар. участием / отв. ред. В. В. Карпова. СПб. : ЛГУ им. А. С. Пушкина, 2017. Вып. 8. С. 34–38 ; 2) Невская вода и загрязнения большого города : к вопросу об экологических аспектах истории Санкт-Петербурга конца XIX – начала XX века // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Гуманит. и обществ. науки. 2015. № 4 (232). С. 40–47 ; 3) Экологическая проблема загрязнения больших городов в истории повседневности Российской империи второй половины XIX – начала XX в. // История повседневности. 2016. № 1. С. 116–126 ; 4) Экология больших городов Российской империи второй половины XIX – начала XX веков // Научный диалог. 2017. № 6. С. 184–192 ; 5) Экоциальная проблематика в деятельности Государственной думы Российской империи (1906–1917 гг.) // Таврические чтения 2015 : Актуальные проблемы парламентаризма: история и современность : Междунар. науч. конф. : сб. науч. статей / под ред. А. Б. Николаева. СПб., 2016. С. 117–127 ; Позняк Т. З. Формирование застройки и благоустройство городов юга Дальнего Востока России во второй половине XIX – начале XX в. // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2008. № 2. С. 26–39 ; Шерстнева Е. В. Благоустройство городов и санитарный надзор в России в конце XIX – начале XX века // Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины. 2015. № 23 (2). С. 52–56 ; Mazanik A. Sanitation, Urban Environment and the Politics of Public Health in Late Imperial Moscow [Электронный ресурс] : A Dissertation in History: Presented to the Faculties of the Central European University in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy / A. Mazanik. Budapest, 2015. URL: https://www.academia.edu/17103009/Sanitation_Urban_Environment_and_the_Politics_of_Public_Health_in_Late_Imperial_Moscow (дата обращения: 25.06.2018).

благоприятных для человека. Особое внимание уделяется развитию различных форм и систем современного городского самоуправления. Поэтому крайне важным является изучение исторического опыта в деятельности городского самоуправления в сфере благоустройства городов выбранного периода. Кроме того, остается множество вопросов либо неисследованных, либо требующих дальнейшего изучения. В том числе нужен дополнительный анализ нормативно-правовых документов, регулировавших деятельность городских самоуправлений. Этот вид документов является очень важным и информативным источником по вопросам социально-экономических отношений, позволяет выявить основные проблемы общества, изучить становление и развитие социальных институтов и т. д.

Городская реформа 1870 г. ознаменовала новый прогрессивный этап в муниципальном развитии России XIX в. Общественные управления городов содействовали социально-экономическому и культурному росту городов, стали основой формирования основных элементов городской жизни³. Городовое положение 1870 г. является важным источником по истории формирования и развития коммунального хозяйства, в том числе городского благоустройства, Российской империи XIX в. С этой точки зрения Городовое положение не было объектом самостоятельного исследования.

В данной статье ставятся задачи на примере анализа Городового положения 1870 г. и разъяснений к нему определить, что подразумевалось в российском законодательстве под понятием благоустройства, выяснить, какие были возможности у города для решения своих проблем благоустройства, каковы были механизмы реализации правовых норм в данной сфере.

Для изучения были взяты два издания Городового положения 1870 г. Одно из них — это непосредственно сам текст изучаемого документа, опубликованный в Полном собрании законов Российской империи в 1874 г.⁴ Но, помимо этого, крайне важны и нормативно-правовые акты, принятые для разъяснения и дополнения целого ряда пунктов Городового положения. Поэтому для исследования было взято издание Городового положения вместе со всеми относящимися к нему дополнениями и разъяснениями, составленное

³ Лен К. В. «Городовое положение» 1870 г. сквозь призму истории российской провинции // Научный диалог. 2014. № 5 (29) : История. Социология. С. 7.

⁴ Высочайше утвержденное Городовое положение 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. 45. Отд-ние 1 : 1870 : От № 47862–48529. СПб., 1874. С. 821–839.

в 1885 г. известным российским юристом, присяжным поверенным М. И. Мышем⁵.

Городовое положение 1870 г. состояло из семи глав. В них были определены статус городского общественного управления, его права и обязанности, а также меры ответственности; рассматривались процедура избрания и деятельность городских органов самоуправления, имущественные и финансовые дела города. Вопросам благоустройства города была посвящена полностью вся третья глава Положения.

В статье первой Городового положения 1870 г. было указано, что «попечение и распоряжения по городскому хозяйству и благоустройству предоставляются городскому общественному управлению». Сюда входили:

— «дела по устройству сего управления и по городскому хозяйству»;

— «дела по внешнему благоустройству города, а именно: попечение об устройении города, согласно утвержденному плану; заведывание <...> устройством и содержанием улиц, площадей, мостовых, тротуаров, городских общественных садов, бульваров, водопроводов, сточных труб, каналов, прудов, канав и протоков, мостов, гатей и переправ, а равно и освещением города»;

— «дела, касающиеся благосостояния городского населения: меры к обеспечению народного продовольствия, устройство рынков и базаров, попечение в пределах законом указанных <...> об охране народного здоровья, о принятии мер предосторожности против пожаров и других бедствий и об обеспечении причиняемых ими убытков, попечение об ограждении и развитии местной торговли и промышленности, об устройстве пристаней <...>, бирж и кредитных учреждений на основании правил положения о городских общественных банках»;

— «устройство на счет города благотворительных учреждений и больниц и заведывание ими <...>, участие <...> в попечении о народном образовании, а также устройство театров, библиотек, музеев и других подобного рода учреждений»;

— «предоставление правительству сведений и заключений по предметам, касающимся местных нужд и польз города, и ходатайство по сим предметам», и «другие обязанности, возлагаемые законом на общественное управление»⁶.

⁵ Городовое положение со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями / сост. М. И. Мыш. СПб. : тип. Н. А. Лебедева, 1885.

⁶ Высочайше утвержденное Городовое положение ... С. 823.

Таким образом, документ демонстрирует, что благоустройство было одной из самых главных и прямых задач городского самоуправления. Для ее решения в Городовом положении было прописано несколько механизмов.

Прежде всего, для удовлетворения своих потребностей города обладали бюджетом. Однако финансовые возможности городских самоуправлений были ограничены. В росписи бюджетных средств вопросы «внешнего благоустройства», а также один из самых ключевых вопросов городского хозяйства — устройство свалок бытовых отходов — оказались на последних позициях по списку расходов⁷. Важное место принадлежало выплатам на содержание правительственных войск и полиции. В итоге значительная часть городского бюджета шла на выполнение казенных повинностей. Финансирование сферы коммунального хозяйства, решение вопросов санитарно-гигиенического состояния городов происходило по остаточному принципу. И это было традицией городского хозяйства. В Городовом положении 1892 г. приоритет тоже отдавался выполнению городами казенных повинностей. Выплаты на благоустройство и в конце XIX в. составляли только 6,7 % всех расходов⁸. Тем не менее введение Городового положения 1870 г. все же имело свои положительные результаты. Уже спустя первое десятилетие, в 1880 г., как отмечал российский экономист Г. И. Шрейдер, был констатирован «значительный прогресс в различных отраслях городского хозяйства»⁹.

Помимо этого, в соответствии со статьями 73–74 Городового положения для непосредственного ведения дел городского хозяйства, в том числе и по вопросам благоустройства, думы имели право учреждать временные либо постоянные специальные исполнительные комиссии. Действовали они на основании особо разработанных думами инструкций¹⁰. Важную роль играли санитарные комиссии. Оценить их деятельность однозначно сложно. С одной стороны, у комиссий не было ни прямых методов воздействия на нарушителей правил, ни финансовой самостоятельности. Кроме того, деятельность комиссий чаще всего не встречала поддержки среди самих горожан. С другой стороны, члены санитарных комиссий сами не всегда добросовестно выполняли свои обязанности. Эффективность работы

⁷ Там же. С. 837–838.

⁸ *Нардова В. А.* Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX в. СПб. : Наука, С.-Петербург, изд. фирма, 1994. С. 58.

⁹ *Шрейдер Г. И.* Город и Городовое положение 1870 г. // История России в XIX в. СПб., 1908. Ч. 2 : Эпоха реформ (1840–1866). Т. 13. С. 27.

¹⁰ Высочайше утвержденное Городовое положение ... С. 830.

комиссий порой зависела от личной инициативы нескольких человек, которые, будучи лишены поддержки со стороны города, не могли, естественно, кардинальным образом изменить медико-санитарную и экологическую ситуацию в городе.

Городовое положение предусматривало еще один механизм решения проблем городского благоустройства. Думам было предоставлено право издавать обязательные постановления по ряду вопросов, перечень которых содержался в статье 103 Главы III «Об участии городского общественного управления в делах по благоустройству города»¹¹. В их круг входили¹²:

— содержание улиц и площадей города (в том числе мостовых и тротуаров), мостов и гатей: содержание «в исправности и чистоте улиц, площадей, мостовых, тротуаров, мостов и гатей...»;

— устройство городских транспортных магистралей и организация движения общественного транспорта: устройство «пристаней, переправ и перевозов, а также и железнодорожных и иных усовершенствованных путей, о порядке их содержания и пользования ими, о производстве извозного промысла, о городских омнибусах и других общественных экипажах»;

— содержание и охрана общественных сооружений и памятников, садов, бульваров «и других общественных мест»;

— охрана водных ресурсов: содержание «в исправности и чистоте <...> каналов, прудов, колодцев, канав и естественных протоков...», меры «предосторожности против порчи воды»;

— содержание водоотводных сооружений: содержание «в исправности и чистоте <...> сточных труб»;

— удаление бытовых отходов: «чистка» дворов, устройство и «чистка» «помойных ям и отхожих мест»;

— правила торговли продуктами питания: меры «к соблюдению чистоты в помещениях для продажи съестных припасов и напитков и к обеспечению безвредности оных»;

— внутренний распорядок торговых и промышленных предприятий: внутренний распорядок на ярмарках, рынках и базарах;

— противопожарные мероприятия: меры «об устройстве кровель и об устройстве, чистке и осмотре дымовых труб и печей, и вообще о мерах предосторожности против пожаров»;

¹¹ Там же. С. 832–833.

¹² Для того чтобы при обобщении пунктов Городового положения 1870 г., сохраняя общую идею документа, не потерять и детали содержания, при необходимости приводятся цитаты.

— санитарные противоэпидемические и противоэпизоотические мероприятия: устройство и порядок содержания боен и пользование ими, меры «предупреждения и прекращения заразительных, повальных и местных болезней, а равно скотских падежей»;

— охрана общественного порядка: принятие «для охранения благочиния и порядка в публичных местах мер, сопряженных с расходами или ограничениями в производстве торговли и промыслов».

Таким образом, понятие благоустройства в Положении охватывает широкий спектр разных сторон городской жизни и тем самым ярко характеризует самые насущные проблемы города. Обязательные постановления фактически устанавливали требуемые городскими властями нормы поведения для жителей города. Постановления приравнивались к распоряжениям правительственной власти¹³ и были обязательными для исполнения не только для самих горожан, но и для городских правительственных, административных и судебных, учреждений¹⁴.

Обязательные постановления стали своего рода законотворческой деятельностью дум в пределах своего города. При этом, как было подчеркнуто в указаниях к статье 108 Городового положения 1892 г., издание постановлений было правом, а не обязанностью городского самоуправления¹⁵.

Проект обязательных постановлений до его утверждения городской думой передавался на рассмотрение начальнику местного полицейского управления. Если со стороны полиции встречались какие-либо возражения, с которыми дума была не согласна, документ передавался для дальнейшего рассмотрения в губернское по городским делам присутствие. Кроме того, сама полиция могла инициировать издание постановлений, но при условии согласования и утверждения их думой. Для окончательного утверждения постановления передавались на рассмотрение губернатору (статьи 104–105)¹⁶.

Ряд ученых, в том числе известный советский историк В. И. Пичета, при анализе Городового положения подчеркивают ограничительный и контролирующий, сдерживающий характер власти губернской администрации по отношению к городскому самоуправ-

¹³ Городовое положение со всеми относящимися к нему узаконениями ... С. 138, 139.

¹⁴ Там же. С. 139.

¹⁵ Городовое положение 11 июня 1892 года с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями / сост. М. И. Мыш. Пг., 1915. С. 341.

¹⁶ Высочайше утвержденное Городовое положение ... С. 833.

лению¹⁷. Особо исследователи делают акцент на том, что губернаторы сдерживали, если не вообще уничтожали, городскую инициативу. А городские органы самоуправления выступали абсолютно беззащитными перед лицом губернской власти. В некоторых случаях ситуация была именно таковой. Но детальный анализ Городового положения показывает несколько иную ситуацию. В статье 8 было четко указано, что «в случае неправильных действий со стороны губернатора или высших административных властей, ему (городскому общественному управлению. — *Т. В.*) предоставляется приносить жалобы непосредственно в Правительствующий Сенат»¹⁸. Так же крайне важны для понимания взаимоотношений городских и губернских органов власти различного рода нормативно-правовые документы, принимаемые правительством для разъяснения спорных ситуаций. Так, в циркуляром предложении Министерства внутренних дел от 28 сентября 1872 г., на которое ссылается М. И. Мыш, подчеркивалось, что «со стороны губернского начальства должно быть оказываемо все содействие в деле издания городскими общественными управлениями обязательных для местных жителей постановлений в указанном для того порядке»¹⁹. Документы свидетельствуют, что с позиции права губернская администрация не была окончательной инстанцией в решении какого-либо вопроса.

В комментариях к статье 103 М. И. Мыш, опираясь на мнение Министерства внутренних дел, отмечал, что характер деятельности губернского присутствия не должен рассматриваться «исключительно с точки зрения кассационной инстанции, а тем менее в качестве учреждения парализующего, с формальной стороны, местный почин в этом деле»²⁰. Анализ документов показывает, что права городов были достаточно хорошо защищены законом. Но, нужно отметить, реализация этих прав зависела во многом от личной инициативы и желания самих городских властей.

Практическая необходимость в обязательных постановлениях была крайне велика и продиктована самой жизнью. Эти документы должны были заменять собою действующие нормы права в соответствии с современными требованиями к городскому благоустройству. Но городские гласные, особенно в провинциальных городах, не обладали необходимыми знаниями, образованием и опытом

¹⁷ Пичета В. И. Городская реформа 1870 г. // Три века. Россия от смуты до нашего времени : в 2 т. М., 2010. Т. 2. С. 809–810.

¹⁸ Высочайше утвержденное Городовое положение ... С. 824.

¹⁹ Городовое положение ... С. 139.

²⁰ Там же. С. 154.

законодательной деятельности²¹. «Невежество муниципалов» было столь распространенным явлением в городском самоуправлении, что в 1881 г., когда разрабатывался проект городской реформы, предлагалось ввести образовательный ценз «для пассивного избирательного права, т. е. для права быть избираемыми в гласные думы и на городские должности»²².

В комментариях к статье 103 М. И. Мыш, опираясь на разъяснения МВД, указывал, что представляемые думами проекты свидетельствовали о незнании городскими гласными норм действующего законодательства Российской империи, а потому составлялся новый документ «без всякого соображения с теми постановлениями, взамен коих» проектировался²³. Нередко на утверждение поступали проекты с нечеткими формулировками, неструктурированные, в тексте порой излагались причины, которыми была вызвана необходимость принятия документа, содержались даже «не имеющие места рассуждения, предположения, вопросы и проч.»²⁴. Иногда обязательные постановления приходили на утверждение в форме «последовательной передачи всей происходившей переписки по изданию оных»²⁵. Проекты постановлений составлялись небрежно и бездумно. Например, в обязательных постановлениях одной из городских дум правила о порядке застройки дворов и об устройстве бань были помещены под одной рубрикой «об очистке труб»²⁶. Нередко составленные постановления не соответствовали ни одному из пунктов статьи 103 Городового положения, в пределах которых они должны были составляться. Так, были проекты постановлений о паспортах, о личной безопасности, об обязанностях родителей в отношении своих детей, об обязательном со стороны содержателей съестных лавочек и пекарен приготовлении вкусной пищи²⁷. Порой городские деятели не выдерживали требования даже к названию данного вида документов, называя их «правилами», «проектами»²⁸.

Комментарии М. И. Мыша, составленные на основе нормативно-правовых актов Российской империи, являются одним из важных

²¹ Лен К. В. «Городовое положение» 1870 г. сквозь призму ... С. 14.

²² Шрейдер Г. И. Городская контр-реформа 11 июня 1892 г. // История России в XIX веке. СПб., 1907. Ч. 3 : Эпоха реакции (1886–1892). Т. 19. Гл. V. С. 187.

²³ Городовое положение ... С. 138.

²⁴ Там же. С. 138, 140.

²⁵ Там же. С. 139.

²⁶ Там же. С. 140.

²⁷ Там же. С. 142.

²⁸ Там же. С. 139.

источников для понимания возникшей проблемы того, насколько реально города, особенно провинциальные, могли и стремились реализовать свои права, данные им Городовым положением 1870 г. Документы демонстрируют, что и российское правительство, и городские самоуправления столкнулись с очень серьезной проблемой воплощения содержания Городового положения на практике.

Публиковаться обязательные постановления должны были в официальном отделе «Губернских ведомостей». Помимо этого, они печатались отдельными экземплярами и расклеивались на самых видных местах города, выставлялись в окнах общественных зданий и т. д. Вступали они в силу не ранее, чем через две недели после их опубликования.

Публикация в главной губернской газете указывала на статус постановлений в качестве городского закона, обязательного к исполнению не только для горожан, но и для местных правительственных учреждений. Однако нередко, как указывал М. И. Мыш в комментариях со ссылкой на циркуляр МВД, городские власти не придавали этому требованию значения и публиковали их в неофициальном отделе «Ведомостей»²⁹. Тем самым снижались в восприятии горожан значимость и важность этого документа, как местного закона. Вероятно, городские деятели порой сами не понимали всей серьезности и значимости работы по созданию обязательных постановлений.

Но чаще не было адекватного восприятия обязательных постановлений со стороны населения. И на уровне правительства существовало четкое понимание того, с какими проблемами со стороны самих горожан столкнется городское самоуправление при их реализации на практике. В комментарии М. И. Мыша к статье 103 было отмечено: что «меры эти», т. е. обязательные постановления, требуют «от обывателей временного или постоянного пожертвования или стеснения, имеют поэтому, в отношении к городскому обществу, характер самостеснения и самопожертвования, вызываемого потребностью в интересах общей пользы»³⁰. Как показала практика, жители городов оказались не готовы «ни к самостеснению, ни к самопожертвованию» даже в тех случаях, когда речь шла о безопасности их собственного здоровья и жизни, в большинстве своем из-за непонимания негативных последствий загрязнения окружающей среды...³¹

²⁹ Городовое положение ... С. 139.

³⁰ Там же. С. 153–154.

³¹ Агафонова А. Б.: 1) Правовое регулирование ... С. 32–33 ; 2) Экологические проблемы городской среды ... С. 31 ; 3) Город XIX – начала XX веков ... С. 26.

Наблюдение за выполнением обязательных постановлений было возложено на органы полиции (статья 107)³². При выявлении «неисправностей по какой-либо отрасли городского благоустройства» полиция должна была сообщать об этом в органы городского самоуправления (статья 108). Управа либо сама полиция³³ имели право обращаться с исковым заявлением в суд. При этом с инициативой возбуждения судебного преследования могли выступать не только городские, но и «административные власти» (статья 110)³⁴. За нарушение обязательных постановлений (статья 109)³⁵ в соответствии со статьей 29 Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями³⁶, было предусмотрено денежное взыскание в размере не свыше 50 руб., если иное не было оговорено в законе. Парадокс заключался в том, как отмечал Г. И. Шрейдер, что само городское управление, издавая обязательные постановления, «в то же время не располагало ни юридической, ни фактической возможностью настоять на их исполнении. В его распоряжении не было никакой принудительной власти»³⁷. Практически, как отмечает современная российская исследовательница А. Б. Агафонова, надлежащий контроль за исполнением постановлений отсутствовал³⁸. В данный период «не были сформированы необходимые предпосылки для безусловной реализации действовавших правовых норм в сфере городского благоустройства»³⁹.

Помимо вышеперечисленных вопросов, по которым городские думы имели право издавать обязательные постановления, Глава III содержала еще ряд вопросов, включенных в сферу деятельности городского самоуправления по благоустройству. Так, в сферу компетенций городской думы входил надзор за торговлей (на основании действующего законодательства — Устава о пошлинах), организация и деятельность торговой полиции в городах (статьи 111–112)⁴⁰. Непосредственно в введении городского самоуправления находились планировка и застройка города (статьи 113–114). Составлялись планы городов и вносились изменения в них городскими думами, а затем

³² Высочайше утвержденное Городовое положение ... С. 833.

³³ Городовое положение ... С. 156.

³⁴ Высочайше утвержденное Городовое положение ... С. 833.

³⁵ Там же. С. 833.

³⁶ Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. Изд. 1885 г. СПб. : Гос. тип., 1885. С. 5.

³⁷ Шрейдер Г. И. Город и Городовое положение 1870 г. ... С. 21.

³⁸ Агафонова А. Б. Экологические проблемы городской среды ... С. 31.

³⁹ Агафонова А. Б. Правовое регулирование ... С. 34.

⁴⁰ Высочайше утвержденное Городовое положение ... С. 833.

утверждались для губернских городов — министром внутренних дел, а для остальных — губернатором. Утверждением планов и фасадов частных зданий в городах, выдачей разрешений на перестройку и наблюдение за точным выполнением проектной документации занимались городские управы. В своей деятельности управы должны были руководствоваться нормами законодательства, Уставом строительным и изданными обязательными постановлениями на основании статьи 103. Кроме того, думы имели право вводить в состав органов общественного управления должности городских архитекторов с присвоением им всех существующих прав по службе⁴¹. Помимо этого, в компетенцию городских управ входила выдача разрешений на строительство пристаней для причала судов и выгрузки товара, общественных купален и бань и общественных зданий для проведения массовых мероприятий (в том числе и театров)⁴².

Таким же образом городские управы имели право выдавать разрешения на строительство промышленных предприятий, технологический процесс которых признавался безвредным для горожан и окружающей среды. Ежегодно Министерство внутренних дел составляло списки промышленных предприятий, отнесенных «к разряду вредных в гигиеническом отношении» и строительство которых поэтому требовало разрешения губернских учреждений⁴³. В составленный в 1883 г. список предприятий с вредным производством были включены в числе остальных: кожевенные предприятия, химические, металлообрабатывающие, а также представляющие опасность в пожарном отношении, в том числе все предприятия с паровыми двигателями⁴⁴ и т. д. Что очень важно, в этом списке оказались мукомольные и круподерные мельницы. Как указывал М. И. Мыш, в циркулярном предложении МВД от 30 июля 1872 г. было разъяснено, что «крупчатки и вообще мукомольные мельницы» не представляют опасности в пожарном отношении и не причиняют вреда чистоте ни воздуха, ни воды. Но строительство данных предприятий может причинять «беспокойство местным жителям» «по производимому ими шуму»⁴⁵. Данный документ ярко свидетельствует, что шумовое загрязнение уже было институционализировано в законодательстве Российской империи и шумовой фактор учитывался, как оказываю-

⁴¹ Высочайше утвержденное Городовое положение ... С. 834.

⁴² Там же. С. 834.

⁴³ Там же. С. 834 ; Городовое положение ... С. 189.

⁴⁴ Там же. С. 188.

⁴⁵ Там же. С. 185.

щий серьезное неблагоприятное воздействие на окружающую среду, на комфортность проживания вблизи подобного предприятия.

М. И. Мыш отмечал, что, хотя для строительства предприятий с вредным производством требовалось разрешение губернской администрации, важным считалось непосредственное участие самих городских властей при рассмотрении данных вопросов. Было абсолютно верно признано, что именно городские власти владеют точной информацией о том районе города, в котором предполагается строительство. В то время как губернаторы берут информацию «лишь из планов местности, не всегда верных». Поэтому в 1872 г. циркулярным предложением МВД, как отмечал М. И. Мыш, до сведения губернаторов было доведено, что разрешение на строительство подобных предприятий может выдаваться только лишь на основании предварительного заключения в каждом данном случае со стороны городского управления⁴⁶.

Таким образом, регулирование многих вопросов благоустройства, в том числе природоохранных, санитарно-гигиенических мероприятий, в Городовом положении 1870 г. вменялось в обязанность городским властям. И хотя, как отметил Г. И. Шрейдер, не все сферы городского благоустройства были переданы в ведение городских властей⁴⁷, многие из этих вопросов до проведения реформы 1870 г. вообще находились в ведении полиции.

Но нередко городские власти довольно равнодушно относились к вопросам благоустройства. Кроме того, для плодотворной законодательной деятельности у городских гласных не было достаточного образования, не хватало профессиональных знаний в сфере принимаемых решений и российского законодательства в целом. Учитывая необязательный характер издания постановлений, городские власти могли вообще ничего не предпринимать для решения вопросов благоустройства даже в законотворческой деятельности, ограничивая свою деятельность лишь выделением незначительных средств из скудных городских бюджетов, что на практике и происходило⁴⁸. А в процессе реализации обязательные постановления сталкивались с неприятием и непониманием со стороны городских жителей.

Таким образом, такой вид источников, как Городовое положение 1870 г. и разъяснения к нему, позволяет сделать вывод, что в изучае-

⁴⁶ Там же. С. 186.

⁴⁷ Шрейдер Г. И. Город и Городовое положение 1870 г. ... С. 21.

⁴⁸ Шерстнева Е. В. Благоустройство городов и санитарный надзор в России ... С. 53.

мый период определение понятия благоустройства не было четко проработано и под ним понимался очень широкий круг вопросов, включавший в себя самые разные аспекты, связанные с жизнью города. В Городовом положении 1870 г. понимание благоустройства было гораздо шире его нынешней интерпретации. Тем не менее уже тогда в него были включены основные составляющие современного толкования этого термина: вопросы охраны чистоты воздуха, воды, почвы, создание городских транспортных магистралей, устройство освещения, проведение систем водоснабжения и водоотведения (сточных труб), обеспечение санитарной безопасности. Данная трактовка соответствовала состоянию и развитию городской инфраструктуры, а также предъявляемым к ней требованиям.

Анализ Городового положения показывает, что важное место в благоустройстве города занимали вопросы экологии и санитарного состояния. К середине XIX в. в Российской империи уже существовал целый ряд нормативно-правовых документов, в которых поднимались проблемы охраны окружающей среды, нацеленных прежде всего на борьбу с загрязнением промышленными предприятиями⁴⁹. Несмотря на то что многие из них носили декларативный характер, по мнению Э. Г. Истоминой, российская общественность уже была готова к обсуждению экологических проблем⁵⁰, в том числе и в контексте города.

Городовое положение 1870 г. стало важным этапом в актуализации вопросов прежде всего санитарного благоустройства и экологических проблем городской среды. Источником загрязнения выступали не только промышленные предприятия, но сам город как результат жизнедеятельности его жителей. Был поставлен вопрос о необходимости предотвращения загрязнения в городском пространстве водных ресурсов, почвы, воздуха. Причем в последнем случае речь шла не только о химическом и физическом, но и о шумовом загрязнении атмосферы.

Именно во второй половине XIX – начале XX в. формируются такие понятия, как гигиена города, гигиена предприятий, в том числе занимающихся производством и торговлей продуктами питания; идет активный процесс формирования санитарно-гигиенической системы городов, становление современной городской инфраструктуры. В Городовом положении 1870 г. акцентируется вопрос устройства и эксплуатации водопроводных и водоотводных (сточных труб) сооружений, актуализируется проблема утилизации городских отходов. Одними из важных моментов санитарно-гигиенической системы

⁴⁹ Истомина Э. Г. Природоохранное законодательство ... С. 259, 260.

⁵⁰ Там же. С. 261.

городов становятся создание и деятельность специальных комиссий по различным вопросам городского хозяйства, а также формирование санитарного законодательства, в качестве которого выступали обязательные постановления, имевшие силу местного закона на территории определенного города.

Вместе с тем в Городовом положении 1870 г. решение вопросов городского благоустройства оставалось незавершенным. Ставя перед городскими управлениями именно эти вопросы в качестве главных задач, Городовое положение лишало эффективных средств их решения. Для реализации одной из самых главных своих функций — вопросов благоустройства городское самоуправление имело три механизма: издание обязательных постановлений, создание специальных комиссий, финансовые средства. Однако первые два не являлись обязательными для городских дум. Это было их правом, а не обязанностью. Городские власти могли и не издавать постановления. К тому же городские самоуправления не всегда обладали необходимым потенциалом для реализации этого права. В случае же издания постановлений городские власти были лишены возможности проконтролировать их выполнение.

Тем не менее обязательные постановления внесли очень важный вклад для формирования одного из серьезных компонентов санитарно-гигиенической системы городов — коммунального санитарного законодательства. А деятельность городских специальных комиссий стала началом институционализации коммунальных, в том числе и санитарных служб города.

Анализ нормативно-правовых актов показывает, что существовавшие в российском законодательстве противоречия тормозили развитие коммунального хозяйства. Вопросы благоустройства в Городовом положении были отнесены к прямым первоочередным обязанностям городского управления. Но на практике, и в частности при формировании бюджетов, главной задачей, которая ставилась перед городами тем же Городовым положением 1870 г., было выполнение казенных повинностей. Городовое положение, обозначив благоустройство как одну из самых важных обязанностей городского самоуправления, фактически лишило его действенных механизмов для полноценного выполнения этой задачи.

РЕЗЮМЕ

В статье на примере анализа Городового положения 1870 г. и разъяснений к нему рассматривается понятие городского благоустройства в российском

законодательстве, анализируется, каковы были механизмы реализации правовых норм о городском благоустройстве. Указывается, что одним из главных инструментов решения вопросов в данной сфере было принятие думами обязательных постановлений. Особое внимание уделяется рассмотрению статуса и роли, а также практике принятия этих постановлений. Подчеркивается, что существовавшие в российском законодательстве противоречия тормозили развитие коммунального хозяйства. Кроме того, городские общественные управления не всегда обладали необходимым потенциалом для реализации всех прав, предоставленных им новым законом. Делается вывод о том, что Городовое положение 1870 г. стало важным этапом в актуализации вопросов прежде всего санитарного благоустройства, а также экологических проблем городской среды.

SUMMARY

The article examines the notion of urban improvement in Russian legislation by analyzing The Municipal Statute of 1870 and its explanations, analyzing the mechanisms for implementing the legal norms on urban landscaping. It is pointed out that one of the main tools for resolving issues in this area was the acceptance by dumas of mandatory regulations. Particular attention is paid to the consideration of status and role, as well as the practice of acceptance these regulations. It is emphasized that the contradictions that existed in the Russian legislation hampered the development of the municipal economy. In addition, city public administrations did not always have the necessary potential to realize all the rights granted to them by the new law. In conclusion, The Municipal Statute of 1870 was an important stage in the actualization of issues, first of all of sanitary improvement, and also of environmental problems of the urban environment.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Городовое положение 1870 г., благоустройство, санитария, экология, города, обязательные постановления, городское самоуправление, городская дума.

KEYWORDS

The Municipal Statute of 1870, improvement, sanitation, ecology, cities, mandatory regulations, city government, city дума.

БИБЛИОГРАФИЯ

Агафонова А. Б. Город XIX – начала XX веков в исследовательском поле экологической истории // Вестник Череповецкого гос. ун-та. 2014. № 8. С. 23–27.

Агафонова А. Б. Правовое регулирование и проблемы обеспечения санитарно-гигиенических условий в городах Вологодской и Новгородской губерний в 1870–1880-х годах // Вестник Череповецкого гос. ун-та. 2014. № 4. С. 31–35.

Агафонова А. Б. Экологические проблемы городской среды в XIX – начале XX веков // Вестник Череповецкого гос. ун-та. 2014. № 7. С. 28–32.

Афанасьев Г. Ю. Невская вода и загрязнения большого города: к вопросу об экологических аспектах истории Санкт-Петербурга конца XIX – начала XX века // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Гуманит. и обществ. науки. 2015. № 4 (232). С. 40–47.

Афанасьев Г. Ю. «Подбрюшье северной столицы»: к вопросу об экологическом состоянии пригородов Санкт-Петербурга конца XIX – начала XX в. // Столица и провинции: взаимоотношения центра и регионов в истории России : материалы Всерос. науч. конф. с междунар. участием / отв. ред. В. В. Карпова. СПб. : ЛГУ им. А. С. Пушкина, 2017. Вып. 8. С. 34–38.

Афанасьев Г. Ю. Экологическая проблема загрязнения больших городов в истории повседневности Российской империи второй половины XIX – начала XX в. // История повседневности. 2016. № 1. С. 116–126.

Афанасьев Г. Ю. Экология больших городов Российской империи второй половины XIX – начала XX веков // Научный диалог. 2017. № 6. С. 184–192.

Афанасьев Г. Ю. Экоциальная проблематика в деятельности Государственной думы Российской империи (1906–1917 гг.) // Таврические чтения 2015 : Актуальные проблемы парламентаризма: история и современность : Междунар. науч. конф. : сб. науч. статей / под ред. А. Б. Николаева. СПб., 2016. С. 117–127.

Высочайше утвержденное Городовое положение 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. 45. Отд-ние 1 : 1870 : От № 47862–48529. СПб., 1874. С. 821–839.

Городовое положение 11 июня 1892 года с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями / сост. М. И. Мыш. Пг., 1915.

Городовое положение со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями / сост. М. И. Мыш. СПб. : тип. Н. А. Лебедева, 1885.

Истомина Э. Г. Природоохранное законодательство в сфере благоустройства городов России в VIII – начале XX вв. // Историческая экология и историческая демография : сб. науч. статей / под ред. Ю. А. Полякова. М., 2003. С. 256–266.

Лен К. В. «Городовое положение» 1870 г. сквозь призму истории российской провинции // Научный диалог. 2014. № 5 (29) : История. Социология. С. 6–16.

Нардова В. А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX века. СПб. : Наука, С.-Петербург. изд. фирма, 1994. 159 с.

Пичета В. И. Городская реформа 1870 г. // Три века. Россия от смуты до нашего времени : в 2 т. М., 2010. Т. 2. С. 804–810.

Позняк Т. З. Формирование застройки и благоустройство городов юга Дальнего Востока России во второй половине XIX – начале XX в. // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2008. № 2. С. 26–39.

Шертнева Е. В. Благоустройство городов и санитарный надзор в России в конце XIX – начале XX века // Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины. 2015. № 23 (2). С. 52–56.

Шрейдер Г. И. Город и Городовое положение 1870 г. // История России в XIX веке. СПб., 1908. Ч. 2 : Эпоха реформ (1840–1866). Т. 13. С. 1–29.

Шрейдер Г. И. Городская контр-реформа 11 июня 1892 г. // История России в XIX веке. СПб., 1907. Ч. 3 : Эпоха реакции (1886–1892). Т. 19. Гл. V. С. 181–228.

Mazanik A. Sanitation, Urban Environment and the Politics of Public Health in Late Imperial Moscow [Электронный ресурс] : A Dissertation in History: Presented to the Faculties of the Central European University in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy / A. Mazanik. Budapest, 2015. URL: https://www.academia.edu/17103009/Sanitation_Urban_Environment_and_the_Politics_of_Public_Health_in_Late_Imperial_Moscow (дата обращения : 25.06.2018).

REFERENCES

Agafonova A. B. Ekologicheskie problemy gorodskoj sredy v XIX – nachale XX vekov // Vestnik Cherepoveczkogo gosudarstvennogo universiteta. 2014. N 7. S. 28–32.

Agafonova A. B. Gorod XIX – nachala XX vekov v issledovatel'skom pole ekologicheskoy istorii // Vestnik Cherepoveczkogo gosudarstvennogo universiteta. 2014. N 8. S. 23–27.

Agafonova A. B. Pravovoe regulirovanie i problemy obespecheniya sanitarno-gigienicheskikh uslovij v gorodakh Vologodskoj i Novgorodskoj gubernij v 1870–1880-kh godakh // Vestnik Cherepoveczkogo gosudarstvennogo universiteta. 2014. N 4. S. 31–35.

Afanas'ev G. Y. Ekologicheskaya problema zagryazneniya bol'shikh gorodov v istorii povsednevnosti Rossijskoj imperii vtoroj poloviny XIX – nachala XX v. // Istoriya povsednevnosti. 2016. N 1. S. 116–126.

Afanas'ev G. Y. Ekologiya bol'shikh gorodov Rossijskoj imperii vtoroj poloviny XIX – nachala XX vekov // Nauchnyj dialog. 2017. N 6. S. 184–192.

Afanas'ev G. Y. Ekosocial'naya problematika v deyatel'nosti Gosudarstvennoj dumy Rossijskoj imperii (1906–1917 gg.) // Tavricheskie chteniya 2015 : Aktual'nye problemy parlamentarizma: istoriya i sovremennost' : Mezhdunarodnaya nauchnaya konferenciya : sbornik nauchnykh statej / pod red. A. B. Nikolaeva. SPb., 2016. S. 117–127.

Afanas'ev G. Y. Nevskaya voda i zagryazneniya bol'shogo goroda: k voprosu ob ehkologicheskikh aspektakh istorii Sankt-Peterburga koncza XIX – nachala XX veka // Nauchno-tehnicheskie vedomosti SPbGPU. Gumanitarnye i obschestvennye nauki. 2015. N 4 (232). S. 40–47.

Afanas'ev G. Y. «Podbryush'e severnoj stolicy»: k voprosu ob ekologicheskom sostoyanii prigorodov Sankt-Peterburga koncza XIX – nachala XX v. // *Stolicza i provincii: vzaimootnosheniya centra i regionov v istorii Rossii: materialy Vserossijskoj nauchnoj konferencii s mezhdunarodnym uchastiem / otv. red. V. V. Karpova.* SPb.: LGU im. A. S. Pushkina, 2017. Vyp. 8. S. 34–38.

Gorodovoe polozhenie 11 iyunya 1892 goda s odnosyaschimysya k nemu uzakonenyami, sudebnymi i pravitel'stvennymi raz'yasneniyami / sost. M. I. Mysh. Pg., 1915.

Gorodovoe polozhenie so vsemi odnosyaschimysya k nemu uzakonenyami, sudebnymi i pravitel'stvennymi raz'yasneniyami / sost. M. I. Mysh. SPb.: tip. N. A. Lebedeva, 1885.

Istomina J. G. Prirodookhrannoe zakonodatel'stvo v sfere blagoustrojstva gorodov Rossii v VIII – nachale XX vv. // *Istoricheskaya ekologiya i istoricheskaya demografiya: sbornik nauchnykh statej / pod red. Yu. A. Polyakova.* Moskva, 2003. S. 256–266.

Len K. V. «Gorodovoe polozhenie» 1870 g. skvoz' prizmu istorii rossijskoj provincii // *Nauchnyj dialog.* 2014. N 5 (29): *Istoriya. Sociologiya.* S. 6–16.

Mazanik A. Sanitation, Urban Environment and the Politics of Public Health in Late Imperial Moscow [Electronic resource]: A Dissertation in History: Presented to the Faculties of the Central European University in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy / A. Mazanik. Budapest, 2015. URL: https://www.academia.edu/17103009/Sanitation_Urban_Environment_and_the_Politics_of_Public_Health_in_Late_Imperial_Moscow (data obrascheniya: 25.06.2018).

Nardova V. A. Samoderzhavie i gorodskie dumy v Rossii v konce XIX – nachale XX veka. SPb.: Nauka, S.-Peterb. izd. firma, 1994. 159 s.

Picheta V. I. Gorodskaya reforma 1870 g. // *Tri veka. Rossiya ot smuty do nashego vremeni: v 2 t.* Moskva, 2010. T. 2. S. 804–810.

Poznyak T. Z. Formirovanie zastrojki i blagoustrojstvo gorodov yuga Dal'nego Vostoka Rossii vo vtoroj polovine XIX – nachale XX v. // *Ojkumena. Regionovedcheskie issledovaniya.* 2008. N 2. S. 26–39.

Sherstneva E. V. Blagoustrojstvo gorodov i sanitarnyj nadzor v Rossii v konce XIX – nachale XX veka // *Problemy social'noj gigieny, zdravookhraneniya i istorii mediciny.* 2015. N 23 (2). S. 52–56.

Shrejder G. I. Gorod i Gorodovoe polozhenie 1870 g. // *Istoriya Rossii v XIX veke.* SPb., 1908. Ch. 2: Epokha reform (1840–1866). T. 13. S. 1–29.

Shrejder G. I. Gorodskaya kontr-reforma 11 iyunya 1892 g. // *Istoriya Rossii v XIX veke.* SPb., 1907. Ch. 3: Epoha reakcii (1886–1892). T. 19. Glava V. S. 181–228.

Vysochajshe utverzhdennoe Gorodovoe polozhenie 16 iyunya 1870 g. // *Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii: Sobranie 2. T. 45. Otdelenie 1: 1870: Ot N 47862–48529.* SPb.: 1874. S. 821–839.