

3.3. Увядзенне гарадскога самакіравання

У 60-я гг. XIX ст. на тэрыторыі Расійскай імперыі налічвалася звыш за 600 афіцыйных гарадоў, з якіх 44 знаходзіліся ў беларускіх губернях. Наменклатура гарадоў была пабудавана па фармальна-юрыдычнаму прынцыпу. Статус горада надаваўся пасяленню не аўтаматычна пры дасягненні ім пэўнай колькасці пражываючага насельніцтва альбо пэўнага ўзроўня прамысловага і гандлёвага развіцця, а ўказам урада. Афіцыйна прызнанымі гарадамі з'яўляліся губернскія і павятовыя адміністрацыйныя цэнтры, а таксама беспавятовыя ці пазаштатныя гарады. Пасля 1860-х гг. адміністрацыйна-тэрытарыяльны падзел на беларускіх землях не насіў радыкальнага характару, межы губерняў і паведаў стабілізаваліся. Таму змены ў сетцы гарадоў былі досыць нязначнымі.

Пасля адмены прыгону ў Расіі склаліся ўмовы для інтэнсіўнага пераходу краіны ад традыцыйнага (аграрнага) грамадства да індустрыяльнага, капіталістычнага. Трансфармацыі падлягалі эканамічныя і сацыяльна-палітычныя асновы існавання дзяржавы. Аналагічныя працэсы адбываліся і ў Беларусі.

Адным з паказчыкаў узроўня эканамічнага развіцця краіны з'яўляецца колькасць буйных гарадоў. У Беларусі колькасца пераважалі малыя гарады: 1858 г. – 90,6 %; 1897 г. – 79,5 %; 1904 г. – 77,7 %; 1910 г. – 77,7 %; 1913 г. – 71,1 %. Але тая акалічнасць, што з гадамі сярод іх памяншалася колькасць населеных пунктаў з насельніцтвам да 5 тыс. чал., гаворыць аб працэсе ўзбуйнення гарадскіх пасяленняў: 1858 г. – 23 гарады, ці 53,5 %; 1897 г. – 13 гарадоў, ці 29,5 %; 1904 г. – 8 гарадоў (17,7 %); 1910 г. – 6 гарадоў (13,3 %); 1913 г. – 8 гарадоў (17,7 %). Дынаміка росту іншых гарадоў пацвярджае гэты працэс. Так, у 1858 г. у Беларусі налічвалася 37,2 % пасяленняў з насельніцтвам ад 5 да 20 тыс. чал., у 1897 г. гэты паказальнік узрос да 50 %, у 1904 г. – да 60 %, у 1910 г. – да 64,4 % і ў 1913 г. быў роўны 53,3 %. Што тычыцца буйных і сярэдніх па памеру гарадоў, то ў 1858 г. іх было 9,3 %, у 1897 г. – 20,45 %, у 1904 і 1910 гг. – 22,2 %, а перад Першай сусветнай вайной амаль трэць гарадоў (28,8 %) падпадалі пад гэту катэгорыю. Паскарэнне працэсу ўрбанізацыі беларускіх губерняў пацвярджаецца не толькі ўзбуйненнем гарадоў, але і колькасным прыростам гарадскога насельніцтва. За 1858–1913 гг. колькасць гараджан павялічылася з 310,37 тыс. да 933,02 тыс. чалавек, альбо прыкладна ў тры разы. Калі ў канцы 50-х гадоў самым шматнаселеным горадам быў Магілёў (30,78 тыс. чал.), то ў пачатку XX ст. за 100-тысячны рубеж перайшоў Віцебск, а перад Першай сусветнай вайной колькасць насельніцтва ўжо трох беларускіх гарадоў (Мінска, Віцебска і Гомеля) перасягнула гэтую лічбу. Увесь час асноўная доля гарадскога насельніцтва была сканцэнтравана ў дастаткова значных адміністрацыйна-прамысловых цэнтрах края. Так, у 1858 г. у сярэдніх па велічыні гарадах пражывала 34,6 % гараджан, у 1897 г. гэты працэнт узрос амаль удвая – 63,1 %, у 1904 г. у сярэдніх і вялікіх гарадах налічвалася 63 % ад усяго гарадскога насельніцтва, у 1910 г. – 64,88 %, а ў 1913 г. – 72,2 %. Насельніцтва сярэдніх і вялікіх гарадоў за акрэслены перыяд узрасло амаль у

6,3 разы. Тады як у малых гарадах яно павялічылася з 202,97 тыс. чал. (1858 г.) да 259,45 тыс. чал. (1913 г.) – прыкладна толькі ў 1,3 разы.

Сам па сабе рост гарадскога насельніцтва не распавядае аб якасных зменах у сацыяльным і эканамічным развіцці гарадскіх пасяленняў. Тым не менш, сучасная сацыялогія сцвярджае, што чым буйнейшы горад, тым больш падстаў для трансфармацыі сацыяльных адносін ад абшчынных да грамадскіх. Пры гэтым, паглыбляецца падзел працы, пашыраецца спецыялізацыя і дзейнасць людзей становіцца больш разнастайна прафесійнай, зніжаецца роля традыцый у грамадскім і асабістым жыцці, зніжаецца сацыяльны кантроль адносна паводзін асобы, назіраецца яе індывідуалізацыя, міжасабовыя адносіны, з аднаго боку, ускладняюцца, а з другога, – набываюць павярхоўны, стандартызаваны характар. Так, менавіта ў тых гарадах, дзе колькасць насельніцтва да сярэдзіны XIX ст. дасягнула лічбы ў 20–25 тыс. чал., а з другой паловы XIX – пачатку XX ст. – больш 100 тыс. чал., складаліся магчымасці для радыкальных змен у вобразе жыцця грамадства ў параўнанні з вёскай. Калі вылічыць колькасць гараджан абстрактнага сярэдне-статыстычнага беларускага горада, то атрымаецца, што дынаміка росту яго насельніцтва выглядае ў 2-ой палове XIX – пачатку XX ст. так: 1858 г. – 7,22 тыс. чал., 1897 г. – 14,89 тыс. чал., 1904 г. – 16,41 тыс. чал., 1910 г. – 19,59 тыс. чал., 1913 г. – 20,97 тыс. чал. Такім чынам, перад Першай сусветнай вайной сярэднестатыстычны горад з'яўляўся сярэднім па прынятай намі класіфікацыі. Гэта сведчыць аб значнай глыбіні і інтэнсіўнасці адбываўшыхся ў грамадстве перамен: паглыбляўся падзел працы, сярод насельніцтва ўзрастала роля неземляробчых заняткаў, умацнялася сацыяльная дыферэнцыяцыя.

Урбанізацыйнаму працэсу ў Беларусі ў канцы XIX – пачатку XX ст. былі уласцівыя як агульнарасійскія, так і рэгіянальныя асаблівасці. Галоўнай крыніцай папаўнення агульнай колькасці гарадскіх жыхароў у разглядаемы час стаў механічны прырост насельніцтва. Але з-за недастаткова развітой гарадской эканомікі міграцыйныя працэсы ў паўночна-заходніх губернях былі менш інтэнсіўнымі ў параўнанні з цэнтральнымі губернямі Расіі. Асаблівасцю было тое, што большасць перасяленцаў накіроўвалася ў буйныя гарады Беларусі, асабліва з насельніцтвам звыш 40 тыс. чал. Што ж да дробных гарадоў, то ім быў характэрны натуральны прырост насельніцтва, які складаў амаль 88 %.

Як паказваюць даныя перапісу 1897 г., найбольшая колькасць перасяленцаў складалася з сялян і яўрэяў. Пасля адмены прыгону назіраўся значны прыток у гарады жыхароў вёсак: абезземленага сялянства і беларускай шляхты, якая не пацвердзіла свайго дваранскага паходжання. Да ўвядзення Гарадавога палажэння 1870 г. іх прыпісвалі да гарадскога саслоўя, а пасля 1875 г., нягледзячы на гарадскія заняткі перасяленцаў, іх уключалі ў склад сялянскага саслоўя. Гэта акалічнасць у сукупнасці з іншымі наклала адбітак на даныя афіцыйнай статыстыкі, якія не адлюстроўваюць рэальнай колькасці сялян-перасяленцаў. Тым не менш, на падставе выкарыстання ўскосных доказаў даследчыкі прыйшлі да высновы, што асноўным рэсурсам

папаўнення гарадскога насельніцтва былі менавіта сяляне, а не яўрэі, якімі гарады Беларусі запоўніліся яшчэ да адмены прыгону. Урадавая палітыка ў дачыненні да апошніх прывяла да таго, што іх удзельная вага сярод гараджан у канцы XIX – пачатку XX ст. была вельмі высокай. Нягледзячы на тое, што ў 60-я гг. XIX ст. адзначалася цяжкасць у вызначэнні “сапраўднай колькасці мяшчан-яўрэяў” у беларускіх губернях, “бо большасць з іх настолькі збяднелыя людзі, што ім даводзіцца вандраваць і ўтойвацца ад улады”. Гэта пацвердзілі даныя перапісу яўрэйскага насельніцтва, які адбыўся ў 1874 г. Ён паказаў, што ў беларускіх губернях 28,3 % яўрэяў пражывала без прапіскі. Але ўжо пасля перапісу 1897 г. было дакладна ўстаноўлена, што ў сярэднім яны складалі 53,5 % насельнікаў гарадоў Беларусі. Пасля апублікавання закону ад 3 мая 1882 г., які забараніў яўрэям пражываць па-за межамі гарадскіх пасяленняў, большасць яўрэяў-перасяленцаў была скіравана не ў гарады, а мястэчкі. Тлумачыцца гэта недасканалым развіццём гарадской прамысловасці, якая не магла задаволіць патрэбы перасяленцаў у працы. У некаторых з мястэчкаў колькасць яўрэйскага насельніцтва за гэты час значна перавысіла ўзгаданую сярэднюю лічбу і склала дзесьці 80–90 %. Самы значны прырост (на 92,7 %) гарадскога насельніцтва за кошт яўрэяў адзначаецца з 1896 па 1902 г.. У 1902–1913 гг. доля яўрэяў і сярод гараджан, і ў прыросце гарадскога насельніцтва (да 40 %) значна знізілася. Гэта можна растлумачыць як эміграцыйнымі, асабліва пасля рэвалюцыі 1905–1907 гг., так і міграцыйнымі працэсамі. Адпаведна ўказам ад 10 мая і 9 снежня 1903 г., яўрэям дазвалялася пражываць у асобна вызначаных сельскіх пасяленнях. Так, у Вілейскім павеце Віленскай губ. да такіх пасяленняў адносіліся Маладзечна, Будслаў, Крывічы, Ст.Мядзел і інш. – усяго 21 пасяленне, у Лідскім павеце - 18, Ашмянскім – 22 і г.д.

Акрамя яўрэяў, самымі шматлікімі нацыянальнымі групамі сярод гараджан афіцыйная статыстыка называла рускіх і палякаў. Неабходна засяродзіць увагу на тым, што адпаведна нацыянальнай палітыцы царскага ўрада ў паўночна-заходніх губернях, падчас збору такіх даных афіцыйна патрабавалася: “Пры вызначэнні асоб рускага паходжання неабходна кіравацца бытавымі прыкметамі – мовай, і дапаможнымі прыкметамі – веравызнаннем.”. Па гэтай прычыне ў гарадах афіцыйныя асобы адносілі польскамоўных беларусаў альбо каталіцкага веравызнання да палякаў, а да рускіх – рускамоўных ці праваслаўных. Такім чынам, афіцыйная статыстыка таго часу не можа лічыцца дакладнай адносна вызначэння колькасці беларускага, рускага і польскага насельніцтва гарадоў. Вядома, што абсалютная большасць беларусаў (94 %) была занята ў сельскай гаспадарцы. Сярод гарадскога насельніцтва, згодна першаму перапісу 1897 г. (калі статыстыка больш дакладна ўлічыла звесткі аб роднай мове гараджан) па гарадах у сярэднім было налічана прыкладна 16,6 % беларусаў. Калі дакладней, то ў Мінску – 9 %, Віцебску – 12%, Магілёве – 29 %, Гомелі – 17 %, Полацку – 15 % і г.д. На пачатак XX ст. у гарадах даследчыкі вызначаюць у сярэднім 53,2 % яўрэяў, 17,8 % – рускіх, 13,2 % беларусаў, 12 % палякаў і астатніх – 2,8 %. Польскія даследчыкі лічаць, што ў разглядаемы час больш

за 35 % беларусаў пражывала толькі ў невялікіх гарадскіх пасяленнях з колькасцю жыхароў да 2 тыс. чал. Аб'ектыўнымі прычынамі прысутнасці значнага працэнта рускага насельніцтва ў гарадах Беларусі з'яўляліся рост адміністрацыйнага апарату, павелічэнне колькасці чыноўнікаў, работнікаў устаноў адукацыі, медыцыны і культуры асабліва пасля паўстання 1863–1864 гг. Таксама вялікі ўплыў на павелічэнне колькасці рускага насельніцтва аказала размяшчэнне ў гарадах шматтысячных вайсковых гарнізонаў. Такім чынам, спецыфікай нацыянальнага складу гарадоў Беларусі ў канцы XIX – пачатку XX ст. з'яўлялася іх шматнацыянальнасць пры невялікай колькасці беларускага і значнай долі яўрэйскага насельніцтва.

У другой палове XIX ст. насельніцтва гарадоў Беларусі складалася з розных сацыяльных груп, характэрных для дакапіталістычнага горада. У гарадах пражывалі дваране, духавенства, гарадскія і сельскія абывацелі – прадстаўнікі ўсіх саслоўяў, якія былі юрыдычна замацаваны ў IX томе “Законаў аб станах” Збору законаў Расійскай імперыі яшчэ ад 1832 г. Збор кардынальна не перапрацоўваўся да 1917 г., толькі пашыраўся новымі законамі.

Па Законах аб станах, выдання 1876 г., гарадскімі абывацелямі лічыліся ўсе, якія нарадзіліся і пражывалі ў гарадах; мелі дамы альбо зямлю; значыліся ў гільдыі ці цэху; выконвалі гарадскія павіннасці. Стратыфікацыя гарадскіх абывацелей была прадстаўлена наступнымі разрадамі: 1) ганаровыя грамадзяне; 2) гільдзейскае купецтва; 3) мяшчане або пасадскія; 4) рамеснікі ці цэхавыя; 5) рабочыя. Ганаровыя грамадзяне падзяляліся на патомных і асабовых, купцы – на дзве гільдыі, мяшчане знаходзіліся ў адным стане, незалежна ад таго, займаліся яны гандлем ці іншымі промысламі. Да цэхавых адносіліся майстры, чаляднікі і вучні запісаныя ў цэх для заняткаў рамяством. У сваю чаргу яны падраздзяляліся на вечных і часовых. Да першых адносіліся мяшчане, што ўступілі ў цэх. Часовымі лічыліся іншаземцы і сельскія абывацелі, якія запісваліся ў цэх часова для занятку рамяством без набыцця правоў мяшчанскага стану. Такім чынам, “часовыя” да гарадскіх абывацелей па дадзенаму закону не належалі. Згодна “Законаў аб станах”, прыналежнасць да гарадскога стану прызнавалася пры наяўнасці наступных дакументаў: 1) запіс імя і стану ў прыходскай кнізе той царквы, дзе быў хрышчаны; 2) сведчанні прыходскага святара таго прыходу, дзе пражывае і двух сведак – гарадскіх абывацелей таго ж прыходу; 3) перапісы апошніх гадоў; 4) апошняя рэвізія; 5) гільдзейскі ліст за подпісамі старшыні і 2-х членаў гільдыі; 6) указы ці граматы, дадзеныя з указаннем стану ці промыслу; 7) азначэнне па справе, якое даказвала стан; 8) усякія іншыя даставерныя доказы, пацвярджаючыя стан і абнадзейваючыя капітал. У склад гарадскіх жыхароў меў права запісацца кожны, хто мог выбіраць род заняткаў, законнанароджаныя дзеці, усе асобы, якія карысталіся правам патомнага і асабовага ганаровага грамадзянства, усе сельскія абывацелі. Запіс у склад гарадскіх абывацелей рабіўся Казённай палатай. У выпадку ўзнікнення пэўных цяжкасцей пры запісу ў гарадскі стан пытанне вырашалася губернатарам, а канчатковымі інстанцыямі былі МУС і

Міністэрства фінансаў.

Па архіўных звестках на тэрыторыі Гродзенскай губ. пражывала нязначная колькасць насельніцтва, саслоўныя правы якога МУС доўгі час не магло ўдакладніць. Па дакументах яно праходзіла пад назвай “прэдняшчане”. Прэдняшчане пражывалі ў 47 вёсках губерні і былі прыпісаны да гарадскога насельніцтва 9 гарадоў Гродзенскай губ. У 1875 г. з агульнай колькасці прэдняшчан губерні мужчын налічвалася 2516 чал. З’яўленне гэтай групы насельніцтва адносіцца да часоў Рэчы Паспалітай. Так, дакументальнае пацвярджэнне іх існавання зафіксавана ў рашэнні Асэсарскага кароннага суда ад 29 красавіка 1786 г. Згодна яму жыхары прадмесцяў г. Бельска былі прызнаны за “прэдняшчан” і надзяляліся правам удзелу ў гарадскім кіраванні. У сход гмінных, ці гарадскіх дэпутатаў, выбіралі 6 чалавек, па аднаму ад кожнай вёскі. Указам Сената ад 1845 г. за прэдняшчанамі былі прызнаны правы мяшанскага стану. Але праблема вызначэння саслоўных правоў прэдняшчан зноў абвастрылася ў 60-я гг. XIX ст., калі мясцовай адміністрацыі неабходна было вырашыць пытанне, якім чынам гэта частка насельніцтва павінна выплочваць падаткі. У выніку шматгадовай перапіскі 5 сакавіка 1875 г. з’явілася распараджэнне міністра ўнутраных спраў, дзе сцвярджалася, што для надання прэдняшчанам правоў мяшчанскага стану падстаў не знойдзена. Справа была перададзена ў Земскі аддзел для ўдакладнення пазямельных правоў прэдняшчан згодна сялянскаму стану. У чэрвені 1875 г. з МУС было даслана распараджэнне аб тым, што “былыя прэдняшчане” утвараюць асобныя сялянскія грамады і воласці, а пазямельнае іх уладкаванне арганізуецца на падставе Правіл ад 28 ліпеня 1861 г. для памесцяў, якія належаць розным установам. Падчас увядзення Гарадавога палажэння 1870 г. справы прыпісаных да афіцыйных гарадоў і іншых гарадскіх пасяленняў (мястэчак і прыватнаўласніцкіх гарадоў) былі выключаны з-пад ведама новых органаў гарадскога самакіравання. У гэтых пасяленнях утвараліся саслоўныя органы мяшчанскага самакіравання. Менавіта тады зноў адзначалася (дакументы датуюцца 1878 і 1884 гг.), што прэдняшчане дзевяці вёсак г. Гродна карысталіся правамі мяшчанскага стану, утваралі асобную мяшчанскую грамаду і выбіралі свае органы мяшчанскага самакіравання. У выніку пасля працяглых дыскусій паміж зацікаўленымі бакамі ў кастрычніку 1891 г. за прэдняшчанамі гарадоў і мястэчак былі захаваны правы мяшчан і дазволена ўтвараць мяшчанскія органы самакіравання згодна п. 4 Палажэння аб прымяненні Гарадавога палажэння 16 чэрвеня 1870 г. да гарадоў Заходніх губерняў ад 29 красавіка 1875 г.

На працягу разглядаемага перыяду самай шматлікай саслоўнай групай насельніцтва ў гарадах былі мяшчане. Увесь час іх колькасць расла. Не толькі за кошт натуральнага прыросту, але і за кошт прадстаўнікоў іншых саслоўяў: купцоў, якія абанкруціліся ці не мелі грошаў для аднаўлення сваіх правоў, цэхахавых, што разараліся ці змянялі прафесійную арыентацыю, а таксама сялян, якія пасля рэформы 1861 г. ў значнай колькасці мігрыравалі ў гарады. Нягледзячы на тое, што ў апошнім выданні IX тома ў 1899 г.

афіцыйна была выкарыстана тая ж саслоўная дыферэнцыяцыя грамадства, але буржуазныя пераўтварэнні, якія адбываліся ў жыцці насельніцтва Расійскай імперыі ў другой палове XIX – пачатку XX ст., абумовілі змены сацыяльнай структуры гарадскога насельніцтва. Гараджане сталі больш выяўна размяжоўвацца не столькі саслоўнай, колькі класавай розніцай. Прынцып саслоўнага падзелу страчваў сваё значэнне і ўзмацняўся буржуазны характар сацыяльнай стратыфікацыі – у асяроддзі гараджан, асабліва ў пачатку XX ст., пачалі дастаткова поўна акрэслівацца асноўныя класы і сацыяльныя групы капіталістычнага грамадства: пралетарыят, буржуазія і інтэлігенцыя. З 1897 г. Мінскі губернскі статыстычны камітэт зусім адмовіўся ад саслоўнага падзелу насельніцтва і структурыраваў яго ў адпаведнасці з рынкавымі адносінамі.

У парэформенны час умовы сацыяльна-эканамічнага развіцця беларускіх гарадоў радыкальна змяніла актыўнае будаўніцтва чыгунак. Гэта прываблівала да гарадскіх пасяленняў-станцый перасяленцаў, абумоўлівала з'яўленне ў іх шматлікіх фабрычна-заводскіх і гандлёвых прадпрыемстваў, банкаў і крэдытных устаноў. Асаблівасцю чыгуначнага будаўніцтва ў паўночна-заходніх губернях стала тое, што яно мэтанакіравана ажыццяўляўся ўрадам з улікам найперш палітычных і ваенна-стратэгічных агульнадзяржаўных інтарэсаў, а затым эканамічных. На практыцы чыгуначная сувязь паміж важнейшымі індустрыяльнымі і сельскагаспадарчымі рэгіёнамі імперыі забяспечвалася без арыентацыі на беларускі рынак – мясцоваму рынку неабходна было падладжвацца да новай транспартнай сістэмы. Адначасова становішча ўскладнялася адсутнасцю дастатковай колькасці перадачачных ветак, дадатковых чыгуначных станцый і прыпынкаў. Вынікам такой палітыкі стала стрымліванне ўтварэння новых гарадскіх цэнтраў і рэзкае размежаванне існаваўшых гарадскіх пасяленняў. Адны, якія апынуліся ўбакі ад чыгунак, адразу страцілі свой эканамічны статус і перспектывы для развіцця, іншыя, наадварот, атрымалі шэраг дадатковых стымулаў, сталі адыгрываць ролю гандлёва-эканамічных цэнтраў краю (Гомель, Мінск, Віцебск і г.д.). Такім чынам, у выніку ўключэння беларускіх губерняў у сістэму ўсерасійскіх рынкавых сувязей значна ўзрос эканамічны патэнцыял мясцовых гарадоў. Адначасова паўночна-заходнія губерні страчвалі сваю эканамічную і палітычную адасобленасць і канчаткова замацоўваліся ў складзе Расійскай імперыі.

Для больш поўнага ўяўлення аб развіцці гарадоў у Беларусі ў канцы XIX–пачатку XX ст. падаецца разгледзіць не толькі нацыянальны і саслоўны падзел, але і сацыяльна-нацыянальна-прафесійную прыналежнасць гарадскога насельніцтва. Што тычыцца мяшчанскага саслоўя, то штучная перанаселенасць беларускіх гарадоў і мястэчкаў павялічвала узровень беднасці сярод мяшчан, паскарала іх паўперызацыю. Ускладняла становішча недастатковае развіццё прамысловасці, адсутнасць значных капіталаўкладанняў, бо самае шматлікае ў гарадах і мястэчках яўрэйскае насельніцтва ў большасці сваёй не мела вялікіх грошаў для заснавання буйных прадпрыемстваў і займалася ў асноўным рамяством. Прымусявая

канцэнтрацыя яўрэяў у гарадах і шматлікія ў дачыненні да іх абмежаванні (напрыклад, іх не прымалі на працу ў гарадскія чыгуначныя майстэрні, казённые прадпрыемствы забаранялі набываць зямлю) садзейнічалі таму, што большасць з іх была занята менавіта гандлёва-рамеснай дзейнасцю. Па перапісу 1897 г. гэта прыкладна 67,62 %. Сярод купецтва яўрэі складалі абсалютную большасць – 84,5 %, сярод рабочых у прамысловасці, гандлі, сферы паслуг іх колькасць дасягала 60 %. Асноўнымі заняткамі гараджан-беларусаў былі сельская гаспадарка (25,33 %), падзённая праца (17,89 %), крыху менш было занята ў прамысловасці – 15,74 %. Рускае насельніцтва ў беларускіх губернях па даных розных даследчыкаў налічвала сярод духавенства 54,5–61,5 %, чыноўніцтва – 46-52 %, дваранства – амаль 19 %, купецтва – 10 %, рабочых на транспарце, сувязі, прамысловых прадпрыемствах і гандлю – 10 %. Фарміраванне гандлёва-прамысловай буржуазіі ў гарадах паўночна-заходніх губерняў ішло ў асноўным з ліку памешчыкаў, што ўкладвалі грошы ў прамысловасць, заможнай вярхушкі рамеснікаў-саматужнікаў, сялян і купецтва. Асноўнымі крыніцамі фарміравання рабочага класу ў Беларусі былі збяднелыя сяляне, мяшчане, рамеснікі-саматужнікі, дробныя гандляры, а таксама члены іх сямей – жанчыны і дзеці. Найбольш буйныя фабрыкі і заводы знаходзіліся ў гарадах. Але прамысловасць Беларусі ў гэты час была скіравана на апрацоўку мясцовай сельскагаспадарчай, лясной і мінеральнай сыравіны, таму прыкладна 2/3 фабрык і заводаў знаходзіліся па-за межамі гарадскіх пасяленняў. Нягледзячы на тое, што тэмпы росту аб'ёму вытворчасці і колькасці занятых наёмных рабочых у машынай і мануфактурнай прамысловасці ў 4–7 разоў перавышалі адпаведныя паказчыкі ў дробнай, тым не менш большасць рабочых была раскідана па апошніх, а не канцэнтравана на буйных прамысловых прадпрыемствах.

Пачатак працэсу распаду феадальных і з'яўленне капіталістычных адносін адзначаецца даследчыкамі ў гарадах беларускіх губерняў з канца XVIII – пачатку XIX ст. Аднак замацаванне капіталізму як эканамічнай і сацыяльнай сістэмы адбылося толькі пасля адмены прыгону. Менавіта рэформа 1861 г. з'явілася важнай умовай для інтэнсіфікацыі гэтага працэсу ў грамадстве. Назіраецца значнае ўзрастанне палітычнай, эканамічнай і культурнай ролі гарадскіх цэнтраў. У другой палове XIX – пачатку XX ст. значна паскорылася урбанізацыя беларускіх губерняў. Росту гарадоў, развіццю прамысловасці, пашырэнню гандлёвых сувязей спрыяла ўдасканаленне транспартнай сістэмы. Чыгуначнае будаўніцтва абумовіла далейшую інтэграцыю паўночна-заходніх губерняў у агульнарасійскую гаспадарчую сістэму. Гарады Беларусі сталі ператварацца ў значныя рэзервуары людскіх рэсурсаў (яўрэі, абеззямеленае сялянства і г.д.), якія не маглі быць поўнасьцю запатрабаваны недастаткова развітой гарадской прамысловасцю. Паколькі беларускія губерні былі ўключаны ў рысу аседласці, то асаблівае нацыянальнае складу гарадоў стала значная доля яўрэяў сярод гараджан. Абмежавальная ўрадавая палітыка ў дачыненні да іх абумовіла колькасны перавес яўрэяў у гандлі, прамысловасці, сферы паслуг.

Саслоўная стратыфікацыя грамадства, якая афіцыйна захавалася да 1917 г., уяўляла сабой складаную сістэму, характэрную для мінулай эпохі. У гарадах пражывалі прадстаўнікі кожнага саслоўя. Але рост насельніцтва і паступовае ўзбуйненне гарадоў Беларусі спрыялі мадэрнізацыі грамадства і замацаванню ў ім больш дыферэнцыраванай сацыяльнай структуры. Галоўным вынікам гэтага працэсу стала ўзнікненне класаў буржуазнага грамадства.

Да ўвядзення Гарадавога палажэння 1870 г. асноўным заканадаўчым актам, які рэгуляваў структурную пабудову і дзейнасць органаў гарадскога самакіравання з'яўлялася Даравальная грамата гарадам ад 21 красавіка 1785 г. З цягам часу шматлікія артыкулы дакумента набылі фармальны характар, трансфармаваліся альбо былі зусім адменены. Згодна грамаце структура гарадскога самакіравання складалася са сходу гарадскога грамадства (агульны сход цэнзавых грамадзян адзін раз у тры гады), агульнай гарадской і шасцігласнай дум. Першая дума з'яўлялася распараджальным органам гарадскога самакіравання, другая – выканаўчым, дзе павінны былі прысутнічаць прадстаўнікі шасці гарадскіх саслоўяў, акрамя сялян і ваенных. Але на практыцы прывілеяваныя саслоўі лічылі для сябе пагардным займаць пасады ў органах самакіравання. У большасці гарадоў па гэтай прычыне ў пачатку XIX ст. немагчыма было арганізаваць працу агульных дум. Як вынік, дзейнічалі толькі шасцігласныя думы, якія фактычна ператварыліся ў органы кіравання толькі гарадскога саслоўя. Разам з узгаданымі органамі самакіравання ў гарадах дзейнічалі гарадскія магістраты, якія засталіся з мінулых часоў. У іх функцыі ўваходзілі саслоўны суд для мяшчан, купцоў і рамеснікаў, збор з іх казённых падаткаў і збораў. Яны складаліся з дзвух калегій: рады (увасабляла ў сабе гарадскую ўладу і суд па маёмасных і грамадзянскіх справах) і лавы (судовы орган для разгляду крымінальных спраў). У склад рады ўваходзілі бургамістры і радцы, у склад лавы – лаўнікі. Першыя ўзначальваліся бургамістрамі, другія – войтамі ці ленд-войтамі. Даравальная грамата Кацярыны II упершыню ў рускім заканадаўстве прызнала горад суб'ектам права з незалежнай ад дзяржавы сферай дзейнасці. Рэформа 1785 г. надала гарадам права мець уласную нерухомую маёмасць і казну. Але пры гэтым пасяленні фактычна не мелі самастойных крыніц папаўнення гарадскіх бюджэтаў. Фінансавая аснова для гаспадарчай дзейнасці органаў самакіравання была нязначнай і поўнасцю залежала ад казённых паступленняў. Найбольшы прыбытак у гарадскую казну прыносіў даход з казёных піцейных продажаў у памеры 1 % ад агульнай сумы. На думку А.А. Кізеветэра, для дзейнасці органаў гарадскога самакіравання таго перыяду былі ўласцівы тры асаблівасці: дарагоўля грамадскіх устаноў, якія спажывалі 2/3 усіх сродкаў; нязначная выніковасць іх дзейнасці; поўная залежнасць ад губернскай адміністрацыі, якая выкарыстоўвала гарадскія сродкі па свайму меркаванню. Да сярэдзіны XIX ст. органы грамадскай гарадской улады былі ў значнай ступені падначалены мясцовай адміністрацыі. У сярэдзіне XIX ст. феадальна-саслоўныя прынцыпы, якія былі пакладзены ў аснову Даравальнай граматы, з падзелам гарадскіх жыхароў у залежнасці ад іх прафесійнай дзейнасці (мяшчане, цэхавыя і

купцы), перасталі адпавядаць запатрабаванням часу і тым сацыяльна-эканамічным працэсам, якія былі ўласцівы для гарадоў Беларусі.

Развіццё капіталістычных адносін, паскарэнне тэмпаў працэсу ўрбанізацыі еўрапейскай часткі Расійскай імперыі, у тым ліку і беларускіх губерняў, з'явілася адной з прычын рэфармавання сістэмы гарадскога самакіравання. Як ужо адзначалася, колькасць насельніцтва беларускіх гарадоў у XIX ст. расла дастаткова хутка. Узмацніўся працэс расслаення гараджан, яны больш выяўна сталі размяжоўвацца не толькі саслоўнай, але і класовай розніцай. Значна ўзрос уплыў гарадской буржуазіі на развіццё эканомікі краю. Адначасова расла і ўскладнялася гарадская гаспадарка, што ў сваю чаргу таксама патрабавала рэарганізацыі кіравання ёю. Урадавыя чыноўнікі ўсё больш упэўніваліся, што частку дзяржаўных функцый неабходна перадаць мясцовым грамадскім органам кіравання. Гэтыя прычыны абумовілі пачатак падрыхтоўкі і ўвядзення Гарадавога палажэння 1870 г. Асаблівасці працэсу ўрбанізацыі ў Беларусі, абмежавальная нацыянальная палітыка ўрада, якую ён праводзіў у дачыненні да мясцовага насельніцтва, вызначылі і мясцовыя асаблівасці працэсу рэфармавання сістэмы органаў гарадскога самакіравання.

Падрыхтоўка праекта новага закону пачалася з 1862 г. па царскаму павяленню аб безаткладным прыняцці мер па паляпшэнню гарадскога грамадскага кіравання. З гэтага часу для распрацоўкі законапраекта былі створаны 509 камісій. Першы праект быў прапанаваны ў 1864 г., праз два гады – другі. Толькі трэці варыянт Гарадавога палажэння набыў моц закону і быў зацверджаны Аляксандрам II 16 чэрвеня 1870 г. У аснову прынятага Палажэння былі пакладзены прынцыпы буржуазнага дэмакратычнага права: выбарнасць і бессаслоўнасць, заснаваныя на маёмасным цэнзе. Тут неабходна засяродзіць увагу на тым, што больш дакладна новыя органы самакіравання неабходна лічыць менавіта бессаслоўнымі, а не ўсесаслоўнымі. Гарадская рэформа насіла ярка акрэслены бессаслоўны характар уласцівы для буржуазнага грамадства. Нягледзячы на захаванне саслоўнай сацыяльнай стратыфікацыі, і заканадаўча, і на практыцы з 1870 г. прыналежнасць да пэўнага саслоўя перастала адыгрываць вызначальную ролю як пры фарміраванні выбарчых сходаў, так і падчас абрання гласных гарадскіх дум і членаў упраў. Так, пасля ўвядзення Палажэння 1870 г. сярод гласных гарадскіх дум з'явіліся нават сяляне. Да гэтага часу сяляне-гараджане не прымалі ўдзелу ў гарадскім самакіраванні.

Перыяд падрыхтоўкі праекта ў вышэйшых дзяржаўных установах супаў з паваротам ва ўнутранай палітыцы царскага ўрада і са зменай поглядаў самадзяржаўя на развіццё ў грамадстве інстытутаў самакіравання. Таму канчатковы варыянт Гарадавога палажэння значна саступаў падобнаму Палажэнню аб земскіх установах. Але ў той жа час гарадская рэформа стала прагрэсіўным крокам у развіцці муніцыпальнага заканадаўства Расійскай імперыі. Гарадавое палажэнне 1870 г. было заснавана на прынцыпах грамадскай канцэпцыі самакіравання. Згодна ёй мясцовае грамадства і дзяржава маюць розныя інтарэсы, мэты і сферы дзейнасці. Закон перадаў

падатковыя і паліцэйскія пытанні мясцовай адміністрацыі, судовую функцыю – усесаслоўным судовым органам, пытанні гарадской гаспадаркі, сацыяльныя праблемы гарадоў – гарадскім самакіраванням, тым самым дастаткова выразна размежаваўшы дзяржаўныя і грамадскія функцыі.

Гарадавое палажэнне 1870 г. уводзілася ў гарадах імперыі паэтапна. У першую чаргу рэформе падлягалі 45 буйных гарадскіх пасяленняў. Для астатніх было вырашана стварыць новыя органы самакіравання “у бліжэйшыя па магчымасці тэрмін, у адпаведнасці з мясцовымі абставінамі, па меркаванню міністра ўнутраных спраў”. Што да гарадоў Беларусі, то згодна з п. 3 Гарадавога палажэння 1870 г. МУС павінен быў абмеркаваць з генерал-губернатарамі і губернатарамі Паўночна-Заходняга краю магчымасці і спосабы правядзення гарадской рэформы з улікам мясцовых асаблівасцей. Губернскія адміністрацыі выказаліся за абавязковае ўвядзенне Палажэння 1870 г. у падначаленых ім губернях з улікам наступных акалічнасцей: а) рэфармаванне сістэмы органаў гарадскога самакіравання павінна ісці паступова; б) прадстаўніцтва польскага і яўрэйскага насельніцтва ў органах самакіравання неабходна абмежаваць; в) выключыць палітычна нядобранадзейных асоб з ліку выбаршчыкаў; г) прызначаць гарадскіх галоў па рашэнню МУС. Для падрыхтоўкі кампетэнтнага праекта па рэалізацыі Гарадавога палажэння 1870 г. на тэрыторыі паўночна-заходніх губерняў вясной 1872 г. урадам была створана спецыяльная камісія, якую ўзначаліў міністр унутраных спраў А. Цімашоў. У той час міністр уваходзіў у “кансерватыўную партыю” П. Шувалава, што склалася ва ўрадавых колах. Гэта акалічнасць аказала пэўны ўплыў на падрыхтоўку праекта. Палітычныя погляды П. Шувалава, А. Цімашова і інш. на далейшае рэфармаванне расійскага грамадства можна вызначыць як кансерватыўны варыянт буржуазных пераўтварэнняў. П. Шувалаў адзначаў: “усесаслоўнасць, а не бессаслоўнасць, – сяброўскае аб’яднанне саслоўяў для агульнадзяржаўнай карысці, а ніяк не паглынненне іх у адну безаблічную народную масу”. А. Цімашоў падчас працы ўзгаданай камісіі выказаў думку, што рэфармаванне сістэмы органаў гарадскога самакіравання павінна праходзіць паступова, асцярожна, так як “з аднаго боку, гістарычныя ўмовы наклалі свой адбітак на развіццё гэтых губерняў, што выявілася ў шматлікіх асаблівасцях ў жыцці гарадоў, а з другога, рознапляменнасць насельніцтва гэтых гарадоў выклікала некаторую разрозненасць ... сярод гэтага насельніцтва інтарэсаў – і гэта не можа не выклікаць асаблівай асцярожнасці падчас увядзення гарадавога палажэння ў заходніх губернях... Нельга пры гэтым не адзначыць, што своеасаблівыя ўмовы заходняга краю да той пары будуць заставацца своеасаблівымі..., пакуль мясцовыя ўстановы не атрымаюць агульнага з іншымі губернямі ўладкавання”. Гэтыя словы паказваюць, што ва ўрадавых колах прымалі як факт непазбежнасць капіталістычных пераўтварэнняў у грамадстве і, як следства, неабходнасць ажыццяўлення з мэтай далейшай мадэрнізацыі абавязковай адміністрацыйнай уніфікацыі ўсіх частак імперыі. У выніку працы камісіі было прынята рашэнне аб увядзенні ў гарадах заходніх губерняў Палажэння 1870 г. Для прыватнаўласніцкіх гарадскіх

пасяленняў камісія прапанавала стварыць спрошчаныя органы самакіравання, а для мяшчан - асобныя мяшчанскія самакіраванні. Міністру ўнутраных спраў прапаноўвалася надаць права прызначэння гарадскіх галоў.

На тэрыторыю заходніх губерняў Гарадавое палажэнне 1870 г. афіцыйна было распаўсюджана з 29 красавіка 1875 г. Згодна дадзенаму закону, Палажэнне 1870 г. павінна было “уводзіцца паступова, па мясцовых меркаваннях, з дазволу міністра ўнутраных спраў у дачыненні да гарадоў, якія не з’яўляюцца прыватнаўласніцкімі” з захаваннем наступных асаблівасцей: 1) Гарадскіх галоў па губернскіх гарадах павінен быў зацвярджаць міністр унутраных спраў. Па іншых гарадах таксама, калі губернатару па пэўных прычынах было складана самастойна прыняць рашэнне. 2) Новыя органы гарадскога самакіравання пазбаўляліся вядзення спраў прыпісаных да гарадоў іншых гарадскіх пасяленняў (прыватнаўласніцкіх гарадоў і мястэчак). У іх справаводстве пакідаліся толькі свячны і каробачны зборы такіх населеных пунктаў. 3) У прыватнаўласніцкіх гарадах для вядзення гарадскіх спраў утваралася спрошчанае грамадскае кіраванне. Яно складалася з гарадскога старасты (па выбару купецкіх і мяшчанскіх гарадскіх таварыстваў) і яго памочнікаў (па аднаму ад кожнага саслоўя). 4) Жыхары мястэчкаў, дзе налічвалася менш за 10 мяшчанскіх двароў, прыпісваліся да мяшчанскіх таварыстваў гарадоў ці іншых мястэчкаў, альбо да валасцей на падставе дадатку да арт. 141 Агульнага Палажэння аб сялянах, якія выйшлі з прыгоннай залежнасці (Асабовы дадатак да т. IX: Законы аб станах, па прац. 1863 г.). 5) У мястэчках, дзе налічвалася не менш за 10 мяшчанскіх двароў альбо асобных домаўладальнікаў, утваралася самастойная мяшчанская грамада і для вядзення спраў выбіраліся мяшчанскі стараста з памочнікам. 6) У мястэчках, дзе налічвалася каля 50 мяшчанскіх двароў, мясцовая грамада магла хадайнічаць аб утварэнні мяшчанскай управы (згодна заўвагі да арт. 14 дадатку да Гарадавога палажэння 1870 г.).

Першымі права на стварэнне новых органаў гарадскога самакіравання атрымалі губернскія і прыраўнаваныя да іх гарады. У наступныя гады па хадайніцтвах грамадзянскіх губернатараў Палажэнне 1870 г. было ўведзена ў значнай колькасці павятовых гарадоў. Неабходна адзначыць, што ў першыя 2–3 гады ажыццяўлення рэформы задавальненне такіх хадайніцтваў у МУС сустракала шмат перашкод. Найчасцей адмоўныя адказы тлумачыліся недастаткова развітым эканамічным становішчам гарадскога пасялення. Але аб’ектыўнай прычынай хутчэй з’яўляўся недавер урада да мясцовага насельніцтва, яго палітычнай лаяльнасці. Па словах А. Цімашова, “уряд да апошняга часу ўстрымліваўся тут ад усякіх рэформ, якія даюць нейкую прастору грамадскай дзейнасці...”.

Гарадская рэформа 1870 г. унесла ў арганізацыю органаў самакіравання сутнасныя змены. Гарадскія думы сталі бессаслоўнымі, адбыўся падзел распараджальнай і выканаўчай улад, былі значна пашыраны кампетэнцыя і самастойнасць органаў самакіравання ў вядзенні спраў гаспадарчага характару, павялічыўся кантынгент выбаршчыкаў. Структурна гарадское

самакіраванне пачало складацца з гарадскіх выбарчых сходаў (фарміраваліся для абрання гласных праз кожныя чатыры гады), гарадскіх дум (распараджальных органаў гарадскога самакіравання) і гарадскіх упраў (выканаўчых органаў гарадскога самакіравання). Узначальвалі органы самакіравання гарадскія галовы. Для кантролю за дзейнасцю гарадскіх дум і ўпраў на ўзроўні губерняў ствараліся губернскія па гарадскіх справах установы пад старшынствам губернатараў. Яны з'яўляліся прамежкавымі інстанцыямі паміж гарадскімі самакіраваннямі і Сенатам. Туды ўваходзілі прадстаўнікі мясцовай адміністрацыі (віцэ-губернатар, кіраўнік казённай палаты), гарадскі галава губернскага горада і чыны судовых ведамстваў. Паколькі ў беларускіх губернях не былі ўведзены земствы і новыя судовыя статуты, то замест пракурора акруговага суда прысутнічаў губернскі пракурор, а замест старшыні земскай управы – член губернскай па сялянскіх справах установы. Губернскія ўстановы разглядалі па прадстаўленню губернатара скаргі на неправамернасць дзеянняў органаў гарадскога самакіравання. Выдаткі на іх ўтрыманне спаганялі з гарадоў падначаленай губерні. Памер адлічэнняў залежаў ад велічыні гарадскіх даходаў і вызначаўся губернскай адміністрацыяй. Вышэйшай кантрольнай інстанцыяй у вырашэнні спрэчных пытанняў з'яўляўся Сенат. Згодна закону скаргі ў Сенат падаваліся праз тых службовых асоб ці тыя ўстановы, на дзеянні якіх прыносілася дадзенае скарга. На працягу месяца такія скаргі з неабходнымі даведкамі і каментарыямі дасылаліся ў Сенат. Там справа разглядалася толькі з пункту гледжання законнасці прынятых адпаведнымі ўстановамі рашэнняў, без разгляду сутнасці праблемы. Па скаргах прыватных асоб і органаў самакіравання Сенатам даваліся канкрэтныя тлумачэнні. Пры фіксаванні аднолькавых парушэнняў ці непаразуменняў у адміністрацыйнай і гаспадарчай дзейнасці гарадскіх самакіраванняў, Сенат выдаваў спецыяльныя азначэнні. Для гарадскіх дум яны былі абавязковымі для выканання. Такім чынам, Сенат не толькі здзяйсняў надзор над правмернасцю дзеянняў органаў самакіравання, але і актыўна ўплываў на яе.

У выбарчыя сходы ўключалі ўсякага гарадскога абывацеля незалежна ад стану, калі ён быў падданым Расійскай імперыі, адпавядаў узроставаму (не менш 25 гадоў), маёмаснаму ці гандлёва-прамысловаму цэнзам, не меў нядоімак перад гарадской казнай, не знаходзіўся пад судом і следствам, не быў адлучаны ад службы (на працягу трох гадоў з дня адлучэння) ці духоўнага сану, не быў пазбаўлены правоў стану за злачынствы, не з'яўляўся служачым губернскай адміністрацыі ці мясцовай паліцыі, быў псіхічна здаровым чалавекам. Гарадавое палажэнне 1870 г. (арт. 21) надзяліла выбарчым правам не толькі фізічных, але і юрыдычных асоб (розныя ўстановы, кампаніі, манастыры, цэрквы і г.д.), калі яны валодалі ў горадзе нерухомай маёмасцю і выплочвалі з яе ацэначны збор альбо выплочвалі на карысць горада падатак з дакументаў на права гандлю і промыслаў. Такім чынам, на змену феадальна-саслоўнаму спосабу фарміравання гарадскіх устаноў прыйшлі буржуазныя прынцыпы. З увядзеннем падатковага цэнзу сацыяльная база выбаршчыкаў была значна пашырана, але нягледзячы на

гэта, агульная колькасць выбаршчыкаў вагалася ад 4 да 6 % ад агульнай колькасці гараджан. Гэта лічба адпавядала агульнарасійскім паказчыкам, згодна якім выбарчае права набылі не больш чым 5–6 % гарадскога насельніцтва. Значная колькасць гараджан – рабочыя, дробныя служачыя, інтэлігенцыя і іншыя, якія не адпавядалі маёмаснаму цэнзу, наогул былі пазбаўлены выбарчага права. Неабходна адзначыць, што існавала прамая прапарцыянальная залежнасць паміж колькасцю гарадскога насельніцтва і колькасцю выбаршчыкаў: чым меншым было насельніцтва горада, тым большы працэнт гараджан удзельнічаў у выбарах.

Пасля ўвядзення Палажэння 1870 г. гарадскія думы фарміраваліся шляхам двухступенчатых выбараў. Спачатку з ліку гараджан складалі спісы цэнзавых грамадзян, якія ўтваралі выбарчыя сходы. Затым выбарчыя сходы выбіралі са свайго складу (толькі з асоб унесеныя у спісы выбаршчыкаў гласных гарадскіх дум. Адносна веравызнання і нацыянальнасці выбаршчыкаў Гарадавое палажэнне 1870 г. утрымлівала некалькі дыскрымінацыйных артыкулаў. Паводле закону актыўнае і пасіўнае выбарчае права вызначалася не толькі маёмасным цэнзам, але і нацыянальнасцю падаткаплацельшчыка і яго веравызнаннем. Так, колькасць гласных з нехрысціян не магла перавышаць 1/3 агульнай колькасці гласных думы, яўрэі не маглі быць абранымі гарадскімі галоўамі, не мелі права нават часова выконваць яго абавязкі. Адмоўна ставіліся і да вернікаў каталіцкага веравызнання. Па закону мужчыны-выбаршчыкі (нават меўшыя права голасу па даверанасці) валодалі як актыўным, так і пасіўным выбарчым правам. Адпавядаўшыя маёмаснаму цэнзу жанчыны-падаткаплацельшчыцы таксама надзяляліся правам голасу на гарадскіх выбарах. Але жанчыны, юрыдычна атрымаўшыя актыўнае выбарчае права, фактычна былі яго пазбаўлены, так як заканадаўча яно перадавалася мужу, сыну, бацьку, брату і г.д. Свой голас жанчыны абавязваліся перадаваць мужчынам па даверанасці, якая афармлялася на простае паперы, завяралася натарыусам і падлягала звычайнаму гербавому збору ў 40 капеек.

Пры правядзенні гарадской рэформы царскі ўрад імкнуўся замацаваць уладу ў органах самакіравання за прадстаўнікамі непдатных саслоўяў, якія былі больш адукаванымі і дзеяздольнымі. Рэалізаваць гэту задачу меркавалася праз новы выбарчы закон. Згодна Гарадавому палажэнню 1870 г. у аснову выбарчай сістэмы быў пакладзены прынцып унясення гарадскімі абывацелямі падаткаў у гарадскую казну. Усіх цэнзавых грамадзян горада разбівалі на тры разрады. Для гэтага агульную суму гарадскіх падаткаў дзялілі на тры часткі, кожны разрад уносіў сваю трэць. Такім чынам, да першага разраду адносілі нязначную частку буйных падаткаплацельшчыкаў, да другога – сярэдніх, да трэцяга – шматлікіх дробных падаткаплацельшчыкаў. Як пісаў Г. Шрэйдэр, “гэтым меркавалася не дапусціць перавагі большасці над меншасцю, непазбежнага пры сукупнай падачы галасоў”. Неабходна адзначыць, што мяжа пры падзелу выбаршчыкаў на разрады была даволі адноснай. Так, у 1878 г. у Полацку 1/3 усіх гарадскіх збораў была роўна 2248 р. 17 к. Пры падзелу выбаршчыкаў на разрады

фактычна атрымалася, што 1-ы разрад уносіў у гарадскую казну 2437 р. 77 к., 2-гі – 2367 р. 59 к., 3-ці – 1952 р. 16 к. Кожны разрад утвараў асобны выбарчы сход, які выбіраў аднолькавую колькасць гласных у думу. На практыцы гэта азначала, што меншая частка выбаршчыкаў выбіралі большасць гласных гарадскіх дум. Гэта забяспечвала прадстаўніцтва ў органах самакіравання больш заможнай часткі гарадскога насельніцтва. Так, па Віцебску на першых выбарах першую трэць гласных выбіралі 2,5 % выбаршчыкаў, другую – 10,1 %, трэцюю – 87,4 %; у Полацку адпаведна – 2,03 %, 10,54 % і 87,43 %. Для аналізу і кантролю за тым, наколькі трохразрадная сістэма забяспечыла ў гарадскіх думах большасць за непататнымі саслоўямі, пасля першых выбараў у Гаспадарчым дэпартаменце МУС былі распрацаваны дзве формы збору даных. У адной было 45 граф, у другой – 51. Звесткі распавядалі аб колькасці гараджан, якія атрымалі выбарчае права з падраздзяленнем іх на 3-ы разрады і катэгорыі згодна таму, выплочвалі яны ацэначны ці гандлёва-прамысловы збор. Таксама ўносіліся звесткі аб колькасці выбаршчыкаў, якія сапраўды прынялі ўдзел у выбарах з падраздзяленнем на тых, хто меў асабісты голас і тых, хто ўдзельнічаў па даверанасці. Аналіз такіх дакументаў па Віцебскай губ. дазваляе прывесці наступныя лічбы. У склад гарадской думы ў Віцебску абралі ад: 1) мяшчан, рамеснікаў, сялян і ніжніх чыноў 20 чал., 2) купцоў, ганаровых грамадзян – 27 чал., 3) дваран, духавенства і інш., што не ўвайшлі ў пазначаныя катэгорыі – 25 чал. У Полацку адпаведна: 1) 31 чал., 2) 17 чал., 3) 12 чал. Зыходзячы з таго, што выбаршчыкі 1-га і 2-га разрадаў адносіліся да больш заможнай часткі гарадскога насельніцтва, можна сцвярджаць – у Віцебскай гарадской думе іх прадстаўніцтва складала 72,2 %, а ў Полацкай – 48,3 %. Акрамя гэтага бачна, што ў буйных гарадах, дзе пражывала большая колькасць прадстаўнікоў прывіліяваных саслоўяў, іх прадстаўніцтва было больш значным. У гарадскіх управах у большасці выпадкаў працавалі прадстаўнікі гарадской гандлёва-прамысловай буржуазіі. Так, у Віцебску ў управу былі абраны ад: 1) мяшчан, рамеснікаў, сялян і ніжніх чыноў 1 чал., 2) купцоў, ганаровых грамадзян купецкага саслоўя – 4 чал., 3) дваран, духавенства і інш., што не ўвайшлі ў пазначаныя катэгорыі – 1 чал.

Старшынствууючым у выбарчых сходах быў гарадскі галава. Выбарчы сход лічыўся правадзейным, калі колькасць прысутнічаючых выбаршчыкаў была большай за колькасць гласных, якіх трэба было абраць. Калі гэта ўмова не выконвалася, то новы сход прызначаўся не раней чым праз 7 дзён. Новы сход лічыўся правадзейным у любым выпадку. Каб стаць гласным думы, кандыдату неабходна было набраць не толькі найбольшую колькасць галасоў, але і не менш паловы галасоў усіх наяўных выбаршчыкаў. Калі пры гэтых умовах не набіралася патрэбная колькасць гласных, то іх дабаўлялі з асоб, якія атрымалі найбольш галасоў пасля абраных. З гэтай мэтай праводзілі паўторную балаціроўку толькі азначаных асоб, прычым у двойной колькасці адносна вакантных пасад. Абранымі лічыліся тыя, хто набраў найбольш галасоў. У некаторых гарадах ля балаціровачных скрынь знаходзіліся добраахвотнікі з ліку выбаршчыкаў, якія сачылі за правільнасцю

правядзення галасавання. Для падліку галасоў у дапамогу гарадскому галаве выбіралі ад 2 да 6 чал.

Выбары гласных дум, членаў гарадскіх упраў і гарадскіх галоў праводзіліся шляхам закрытай падачы галасоў з выкарыстаннем выбарчых скрынь і балаціровачных шароў. “Дапушчэнне на выбарах падачы галасоў запіскамі пры непісьменнасці большасці выбаршчыкаў выклікала б на практыцы ўсеагульныя злоўжыванні...”. Выбарчыя скрыні мелі адтуліну для рукі і складаліся з двух унутраных асобных скрынь-аддзяленняў: “белай” – выбіральнай і “чорнай” – невыбіральнай. Тэхнічна найбольш складанай працэдурай з’яўлялася абранне гласных гарадскіх дум. Адсутнасць перадвыбарнай агітацыі (персанальнае абмеркаванне прапанаваных кандыдатаў было забаронена ў любым выглядзе), неабмежаваная колькасць кандыдатаў, якія вылучаліся непасрэдна ў дзень выбараў выбарчымі сходамі, кожны мог прапанаваць любога, у тым ліку і сябе самаго, не забаранялася па арт. 36 галасаваць і за кандыдатаў іншых разрадаў) вялі да таго, што пры недастатковасці выбарчых скрынь і балаціровачных шароў выбары праводзіліся цэлы дзень, зацягваліся да поўначы і амаль заўсёды пераносіліся на іншае чысло. Напрыклад, па Полацку на першых выбарах налічвалася толькі 5 балаціровачных скрынь; а ў 1876 г. Магілёўская губернская па гарадскіх справах установа разглядала скаргу выбаршчыкаў на тое, што падчас выбараў замест балаціровачных шароў большасць выкарыстаўвала арэхі, якія з-за малых размераў траплялі ў шчыліны паміж унутранымі скрынямі, і немагчыма было дакладна падлічыць галасы. Балаціроўка шарамі не толькі расцягвала працэс галасавання на некалькі дзён, але і стварала магчымасці для рознага роду злоўжыванняў. Так, самым распаўсюджаным парушэннем пры правядзенні галасаванняў было ўтойванне балаціровачных шароў і дабаўленне іх потым да “белых” шароў патрэбнага кандыдата. Вяўлялася гэта пры падліку, калі галасоў “за” было больш, чым прысутнічаючых выбаршчыкаў. У такіх выпадках падліковыя камісіі давалі распараджэнне аб перабалаціроўцы кандыдата ці проста аднімалі па некалькі шароў з кожнай балаціровачнай скрыні, а затым зацвярджалі атрыманыя вынікі. Губернскія ўстановы не заўсёды лічылі такія рашэнні правамернымі, таму адмянялі вынікі выбараў у поўным памеры.

Губернскія па гарадскіх справах установы атрымоўвалі вялікую колькасць скарг на правядзення выбары, што адзначалася як пры правядзенні першых выбараў, так і ў наступныя гады. Тлумачыцца гэта не толькі злоўжываннямі выбаршчыкаў і адказных асоб, але і недастатковым веданнем гарадавых палажэнняў як першымі, так і другімі. Парушэнні адзначаліся розныя. Скаргі на правядзення выбары можна было падаваць у ўправы на працягу сямі дзён пасля іх заканчэння. Іх разглядалі гарадскі галава і гарадская дума новага складу, затым перадавалі на разгляд у губернскія па гарадскіх справах установы. Калі скаргі прыносіліся беспадстаўна або з парушэннем зацверджанай заканадаўча працэдуры, то губернскія па гарадскіх справах установы пакідалі іх без наступстваў. Звычайна шмат нараканняў вызывалі спісы выбаршчыкаў. У іх часта ўключалі асоб, якія мелі

за сабой нядоімкі ў гарадскую казну, што супярэчыла закону, альбо па гэтай жа прычыне гараджан памылкова адхілялі ад выбараў. Губернскія адміністрацыі пры разглядзе скарг, звязаных з удзелам у выбарах асоб не меўшых на тое законных праў, звычайна адмянялі атрыманыя вынікі і прызначалі новыя. Такая практыка вяла да таго, што ў многіх гарадах не маглі своечасова сфарміраваць думы з новым складам гласных. Напрыклад, па Брэсту новы склад гарадской думы ў 1880 г. змог прыступіць да сваіх абавязкаў толькі праз 1,5 гады пасля заканчэння паўнамоцтваў мінулай думы. Складанасць працэдуры выбараў, з аднаго боку, і адсутнасць у гараджан якога-небудзь вопыту і традыцый у іх правядзенні, з другога, прывялі да таго, што ўведзенае Гарадавое палажэнне – дазволенае са спазненнем на 5 гадоў – рэальна пачало дзейнічаць толькі праз 1–1,5 гады (напрыклад, у Магілёве – з 15 красавіка 1876 г, Віцебску – з 10 жніўня 1876 г.

Трэба адзначыць, што адметнага ўзрушэння гарадскога жыцця з увядзеннем новых органаў самакіравання, заснаваных на бессаслоўным прынцыпе, не адбылося. Нават тыя нямногія, што атрымалі выбарчае права, праяўлялі абсентэізм. Так, у Полацку муніцыпальныя справы цікавілі толькі 2,25 % палачан. Сучаснік гарадской рэформы Г. Шрэйдэр адзначаў, што “трэці разрад выбаршчыкаў уяўляў сабой асноўную масу гарадскога насельніцтва, якая найбольш зацікаўлена ў... правільным вядзенні спраў”. Але менавіта трэці разрад, што ўтрымліваў у сваім складзе самую маламаёмасную частку гарадскога насельніцтва, якую і імкнуліся адхіліць ад удзелу ў грамадска-палітычным жыцці, характарызуецца найбольшым працэнтам не з’явіўшыхся на выбары. Прычыны гэтай з’явы крыюцца ў якасцях асобы выбаршчыка трэцяга разраду. Звычайна туды ўваходзілі мяшчане, рамеснікі, дробныя гандляры, гараджане-сяляне, інакш кажучы, уладальнікі дробных капіталаў, гарадскія нізы. Яны ўтваралі асобы псіхаклас, які адрозніваўся ад больш заможнай і адукаванай часткі гарадскога грамадства (дварантства, інтэлігенцыі, часткова купцоў, якія паступова ператвараліся ў капіталістаў). Менавіта своеасаблівая палітычная культура як прадукт асобага менталітэту сацыяльных нізоў горада праявілася ў індывідуальнасці выбаршчыкаў 3 разраду. Тут нельга пагадзіцца з марксісцкімі гісторыкамі, калі яны сцвярджаюць, што абсентэізм выбаршчыкаў трэцяга разраду быў праяўленнем апазіцыйных настрояў простага народу. Неабходна разумець, што такога падзелу ў поглядах, як сярод адукаванай часткі насельніцтва, сярод непрывліяваных саслоўяў не існавала. І калі пытанні выходзілі за межы іх практычных інтарэсаў, напрыклад, тычыліся агульнагарадскіх праблем, то праяўлялі індывідуальнасць. Што і пацвярджаецца абсентэізмам выбаршчыкаў 3-га разраду.

У структуры органаў гарадскога самакіравання асноўная роля адводзілася гарадскім думам. Колькасць іх пасяджэнняў заканадаўча не абмяжоўвалася. Яны мелі права збірацца па меры скаплення спраў. Згодна закону, гарадскім думам надаваліся распараджальныя функцыі, а гарадскім управам – выканаўчыя. Гарадскія галовы адначасова ўзначальвалі як думы,

так і ўправы, непасрэдна праз іх ажыццяўляліся зносіны з органамі дзяржаўнай улады. За злоўжыванні гарадскія галовы падлягалі адказнасці. Аднак пад суд гарадскога галаву маглі толькі па рашэнню I дэпартаменту Сената, якое засноўвалася на падставе азначэння думы альбо губернскай па гарадскіх справах установы. Колькасць гласных гарадскіх дум звычайна вагалася ад 30 да 72 чалавек: калі цэнзавых грамадзян налічвалася да 300 чал., то павінны былі абраць 30 членаў дум, пры большай іх колькасці на кожныя 150 чал. дабаўлялі па 6 гласных. Гарадавым палажэннем 1870 г. гарадскім думам надавалася права дзейнічаць ад імя ўсяго гарадскога грамадства.

Рэформай 1870 г. кампетэнцыя гарадскіх дум у параўнанні з дарэформеннымі часамі была звужана да вырашэння толькі гаспадарчых праблем, але ўпершыню ў гэтай сферы ім было дазволена дзейнічаць аўтаномна ад цэнтральнай улады. Пасяджэнні гарадскіх дум прызначаліся па рашэнню гарадскога галавы, па патрабаванню губернатара ці па жаданню не менш 1/5 часткі гласных думы. Пастанаўленні гарадскіх дум лічыліся правамочнымі, калі на пасяджэнні прысутнічала не менш 1/3 ад агульнай колькасці гласных. Для рэгістрацыі сходаў гарадскіх дум існавалі дзве формы запісу: журналы і пратаколы пасяджэнняў. Кожны з гэтых дакументаў утрымліваў у сабе такую інфармацыю, як дата пасяджэння, колькасць прысутнічаючых гласных, пералік разглядаемых пытанняў з неабходнай спраўкай, абмеркаванне праблемы і канчаткова прынятыя думай азначэнні. У адрозненне ад журналаў, якія былі больш лаканічнымі, пратаколы пасяджэнняў змяшчалі па кожнаму з разглядаемых пытанняў больш поўную інфармацыю, вёўся падрабязны запіс іх абмеркавання, прыводзіліся тэксты патрэбных дакументаў, запісак, прапаноў. У тых выпадках, калі гласны быў не згодзен з прынятым рашэннем, законам дазвалялася запісаць асобую думку, аб чым таксама дакладалася губернатарам. Справачную інфармацыю па разглядаемых праблемах рыхтавалі гарадскія ўправы і спецыяльныя камісіі, створаныя думай. Пры неабходнасці прыняцця кампетэнтнага рашэння на пасяджэнні запрашаліся без права голасу пабочныя асобы. Гласныя гарадской думы аб намечаным пасяджэнні інфармаваліся праз павесткі, дзе ўказваўся час яго пачатку і парадак дня. Звычайна парадак дня ўтрымліваў вялікую колькасць пытанняў.

Члены гарадскіх упраў выбіраліся шляхам тайнага галасавання на першым пасяджэнні абранай у новым складзе думы. Колькасць членаў упраў вызначалася і змянялася гарадскімі думамі і павінна была быць не меншай за 2 чал., акрамя гарадскога галавы. Такім чынам, па выбару ў управах працавалі гарадскія галовы, якія іх узначальвалі, і члены ўпраў з ліку гласных гарадскіх дум. За сваю працу яны атрымлівалі штотысячнае жалаванне. У выпадку хваробы служачыя ўправы па выбарах на пэўны тэрмін, які вызначалі інструкцыі, мелі права на захаванне заробку, прадугледжваўся для іх і працоўны адпачынак з аплатай. Так, у Полацку было пастаноўлена, што пад час хваробы члены ўправы захоўвалі сваю заробковую плату на працягу 4 месяцаў, а аплачваемы адпачынак доўжыўся не больш 28 дзён (1 раз за 2

гады адпачынак можна было павялічыць да 2 месяцаў). Прыём у ўправах вёўся кожны працоўны дзень з вызначэннем часу адкрыцця і закрыцця. Так, у Полацку гарадская ўправа павінна была працаваць кожны будні дзень з 10.00 да 14.00, у экстраных выпадках члены ўправы маглі збірацца ў выхадныя і святочныя дні.

Канцылярыі ўпраў звычайна вялі спецыяльныя кнігі для рэгістрацыі атрыманых папер, кнігі-вопісы нерухомай маёмасці і зямельных участкаў, кнігі са спісамі гарадскіх выбаршчыкаў і інш. Справы ў управах падзяляліся паміж сталамі. Як правіла гэта былі: гаспадарча-распараджальны стол, будаўнічы і бухгалтарскі. У буйных гарадах з вялікай колькасцю спраў маглі ўтвараць і іншыя. Напрыклад, у Віцебскай гарадской управе працавалі яшчэ рамесны і воінскі сталы. Для выканання абавязкаў, якія патрабавалі спецыяльных ведаў і падрыхтоўкі, управамі запрашаліся вольнанаёмныя асобы, якім выплочвалася жалаванне. У гарадскіх управах абавязкова працавалі па найму архітэктары, урачы, землемеры, архіварыусы, рэгістратары, бухгалтары, наймалі патрэбную колькасць пісцоў і вартаўнікоў. Колькасць наймаемых асоб вызначалі зыходзячы з выдаткаванай у гарадскім бюджэце сумы на ўтрыманне органаў гарадскога грамадскага кіравання. Такія сумы не заўсёды былі дастатковымі. Напрыклад, бухгалтар Аршанскай управы дакладаў гарадскому галаве: “З-за немагчымасці без нанясення страты здароўю пражыць з сям’ёй на атрымоўваемае жалаванне, прашу павялічыць маё ўтрыманне...”. Неабходна адзначыць, што думы не маглі займацца наймам людзей на працу ў управы. Так, Гродзенская губернская па гарадскіх справах установа адмяніла па гэтай прычыне рашэнне Брэсцкай гарадской думы аб прыёме на працу гарадскога ўрача, як не адпавядаўшае закону. Усе члены ўправы і служачыя па найму за нядбайныя адносіны да справы і злоўжыванні неслі адказнасць перад судом.

Па прадстаўленню гарадскіх упраў для кіраўніцтва асобнымі галінамі гарадской гаспадаркі думы зацвярджалі асобныя выканаўчыя камісіі, якія маглі быць пастаяннымі і часовымі. Колькасць камісій залежала ад велічыні горада, стану развіцця гарадской гаспадаркі і маштабнасці вырашаемых праблем. Так, па Віцебску ў розныя часы былі створаны і дзейнічалі вучылішчная, тэатральная, санітарная, санітарна-ветэрынарная, тэлефонная, пажарная, юрыдычная і гарадская ацэначная камісіі (пастаянныя). Па Мінску, акрамя вышэйназваных, былі створаны і працавалі рэвізійная, водаправодна-электрычная, па народнай адукацыі, па рэгуляванню цэн на хлеб і мяса, кватэрная камісіі (пастаянныя). Для лепшага вядзення спраў камісіі маглі быць падзелены ўнутры на падкамісіі.

З мэтай арганізацыі і кіраўніцтва дзейнасцю гарадскіх упраў і выканаўчых камісій гарадскія думы зацвярджалі абавязковыя інструкцыі. Інструкцыі акрэслівалі правы і парадак вядзення спраў выканаўчых органаў гарадскога самакіравання. У розных гарадах яны мелі свае адрозненні і асаблівасці як па форме, так і па зместу. Звычайна ў канцы каляндарнага года ўправы і камісіі рабілі справаздачы на пасяджэннях гарадскіх дум.

Такім чынам, сацыяльна-эканамічныя змены ў грамадстве, характэрныя

для капіталізму, рост гарадскога насельніцтва і адпаведнае з гэтым павелічэнне маштабаў гарадскіх праблем (добраўпарадкаванне, жыллёвая, санітарна-медыцынскія і г.д.), асабліва ў значных адміністрацыйна-прамысловых цэнтрах, прымусілі царскі ўрад стварыць дзеяздольныя органы мясцовага самакіравання. У 1875 г. на тэрыторыі Беларусі былі ўведзены прынцыпова новыя грамадскія арганізацыі. Бессаслоўны прынцып арганізацыі органаў самакіравання стаў прыступкай для неабходнага пераходу ад жорстка рэгламентаванага саслоўнага да бессаслоўнага самакіравання, уласцівага буржуазнаму грамадству. Па новаму выбарчаму закону дастаткова было валодаць любой нерухомай маёмасцю ў межах горада, утрымліваць гандлёвыя ці прамысловыя ўстановы, альбо мець прамысловае пасведчанне на права займацца гандлем, промыслам ці рамяством, каб атрымаць выбарчае права. Уведзеныя маёмасны і гандлёва-прамысловыя цэнзы садзейнічалі таму, што ў гарадах выбаршчыкі амаль на 70 % складаліся з прадстаўнікоў гандлёва-прамысловай праслойкі гарадскога насельніцтва. Пасіўнае выбарчае права атрымалі нават жанчыны, якія прымалі ўдзел у выбарах праз давераных асоб з адпаведным натарыяльна аформленым дакументам. Важнай абставінай з'яўляецца прызнанне незалежнасці органаў гарадскога самакіравання ад дзяржаўных уладных структур. Гэта падмацоўвалася існаваннем рэальных даходных крыніц у гарадскіх бюджэтах і правам распараджацца атрыманымі сродкамі. Важнейшым крокам у рэалізацыі гарадской рэформы сталі выбары ў органы гарадскога самакіравання. Неабходна адзначыць, што для гарадскога самакіравання 1875–1892 гг. быў характэрным абсентэзізм гласных, звычайна трэцяга разраду. Сацыяльная база гарадскога самакіравання была вельмі вузкай, але стабільнай. Выяўлены чатыры катэгорыі гараджан, якія удзельнічалі ў дзейнасці органаў самакіравання: купецтва, мяшчане, духавенства і дваране. У асобных гарадах сустракаліся і сяляне-гласныя, але нельга казаць, што гэта было пашыранай з'явай. Самым шматлікім у разглядаемы час было прадстаўніцтва купецкага і мяшчанскага саслоўяў.

Нягледзячы на прагрэсіўнасць праведзеных у 60–70-я гг. XIX ст. буржуазна-дэмакратычных пераўтварэнняў, мадэрнізацыя Расія была далёкай да завяршэння. 90-я гг. XIX ст. прайшлі ў Расіі пад знакам імклівага росту капіталізму ў прамысловай вытворчасці. Як адзначаюць даследчыкі, эканамічная палітыка ў Расіі ў канцы XIX ст. у сваёй аснове садзейнічала далейшаму развіццю капіталізму. Але ва ўнутранай палітыцы замест дэмакратызацыі грамадскага жыцця ўрад імкнуўся ўмацаваць пазіцыі самадзяржаўя. Увесь перыяд праўлення Аляксандра III атрымаў у гісторыі назву перыяду «контррэформ». У перыядычным друку і публіцыстычных працах Гарадавое палажэнне 1892 г. сталі называць «контррэформай» амаль са дня апублікавання дакумента. Пазней гэта назва ўкаранілася і ў працах гісторыкаў. Падставу для такой ацэнкі даў параўнальны аналіз Гарадавых палажэнняў 1870 г. і 1892 г., з якога выцякалі асноўныя недахопы апошняга закону: значнае абмежаванне самастойнасці гарадскіх дум і рэзкае скарачэнне колькасці гарадскіх выбаршчыкаў. Але многія змены мелі рацыю

і рэальна былі неабходнымі. Так:

1) колькасць выбаршчыкаў значна скарацілася, але пры параўнанні лічбаў можна зрабіць вывад аб тым, што ў гарадах статус выбаршчыка страцілі асобы (большасцю 3 разрад), якія не прымалі актыўнага ўдзелу ў працы гарадскіх самакіраванняў;

2) узмацніўся кантроль над дзейнасцю органаў самакіравання з боку губернскай адміністрацыі, але гэта прынесла і станоўчыя вынікі: у значнай ступені была ўпарадкавана дзейнасць гарадскіх упраў і дум, зменшана магчымасць для злоўжыванняў з боку служачых гарадскіх самакіраванняў. (Службовым асобам гарадскіх самакіраванняў было забаронена не толькі заключаць падряды і пастаўкі па прадметах гарадской гаспадаркі, але і прымаць удзел у набыцці маёмасці, продаж якой на іх ускладзена па службе;

3) Гарадавое палажэнне не закранала базавых асноў мясцовага самакіравання: выбарнасці, дэцэнтралізацыі ўлады і існавання аўтаномных крыніц даходаў. Па-сутнасці, Гарадавое палажэнне 1892 г. – гэта хутчэй новая рэдакцыя старога.

Незадаволенасць дзейнасцю органаў гарадскога самакіравання, створаных у імперыі рэформай 1870 г., адзначалася ва ўрадавых колах ужо ў 80-я гг. XIX ст. Шматлікія скаргі міністру унутраных спраў з боку мясцовай адміністрацыі і сенатарскія праверкі сведчылі аб недасканаласці дзеючага Гарадавога палажэння. Па губернях Паўночна-Заходняга краю асноўнымі недахопамі называліся: значная колькасць яўрэйскага і польскага насельніцтва ў органах самакіравання і немагчымасць умяшання мясцовай адміністрацыі ў гарадскія справы. Так, Віцебскі губернатар Далгарукаў пісаў, што найменшую карысць са ўсіх існуючых устаноў прыносіць гарадское самакіраванне. Асноўнымі прычынамі гэтай з'явы ён назваў адсутнасць пільнага кантролю з боку адміністрацыі за дзейнасцю органаў самакіравання і значную колькасць яўрэйў у складзе гарадскіх дум і ўпраў. Для паляпшэння становішча ім былі прапанаваны наступныя меры: абавязковае ўзмацненне кантролю губернскай адміністрацыі над дзейнасцю органаў самакіравання, а таксама над гарадскімі выбарамі (прапанаваў надаць губернскім па гарадскіх справах установам права канчатковага зацвярджэння спісу абраных гласных); лічыў неабходным забяспечыць на гарадскіх выбарах прадстаўніцтва ўрадавых чыноўнікаў шляхам надзялення правам голасу на выбарах дзяржаўных устаноў, якія не валодалі нерухомай маёмасцю і не выплочвалі з яе гарадскія падаткі. Гродзенскі губернатар у пераспіцы з генерал-губернатарам краю ўказваў, што “на працягу 5 гадоў майго праўлення дзейнасць гэтых устаноў (гарадскога самакіравання - Г.Т.) вельмі незадавальняючая, гарадская гаспадарка ў заняпадзе... Такое незадавальняючае фінансавае становішча гарадоў можа быць следствам толькі няўмелага вядзення гаспадаркі...”. Асабліва непакоіла губернатара становішча з выбарамі Брэсцкага гарадскога галавы. Усе асобы, якія займалі гэту пасаду па выбару не адпавядалі патрабаванням губернскай адміністрацыі. Таму на працягу 2-ой паловы 80-х гг. XIX ст. губернатар рэгулярна звяртаўся ў МУС з хадайніцтвам аб наданні яму права прызначэння гарадскога галавы г.

Брэста. Вясной 1890 г. такі дазвол быў атрыманы. Першым гарадскім галавой быў прызначаны Піменаў, якія займаў на той час пасаду Брэсцкага павятовага спраўніка.

Адзначаючы рэальныя поспехі органаў самакіравання, якія даказвалі іх жыццядзейнасць, неабходна прызнаць, што створаная згодна Гарадавому палажэнню 1870 г. сістэма гарадскога самакіравання ўтрымлівала ў сабе пэўныя недахопы (недасканаласць выбарчага права, недастатковае размежаванне кампетэнцыі самакіраванняў і губернскай адміністрацыі і г.д.). Адмоўную ролю адыграў і, так званы, чалавечы фактар. Гэта выявіліся ў пасіўнасці членаў гарадскіх дум і ўпраў, іх нядбайных адносінах да сваіх абавязкаў. Многае з названага было следствам тых кансерватыўных змен, што былі ўнесены ў канчатковы варыянт Гарадавога палажэння ў 1870 г.

У канцы 80-х гг. у грамадскай думцы склалася дастаткова негатыўнае стаўленне да органаў гарадскога самакіравання. Прычым часам гучаў заклік да вяртання мінулай арганізацыі самакіраванняў. Так, у адной з публікацый таго часу галоўным недахопам Гарадавога палажэння 1870 г. прызнавалася адхіленне ад кіравання гарадской гаспадаркай саслоўяў купцоў і мяшчан і ўтварэнне бессаслоўных гарадскіх дум. Першыя прапановы рэарганізацыі гарадскога самакіравання былі падрыхтаваны яшчэ Каханаўскай камісіяй. Адзін з сямі раздзелаў сярод праектаў рэформ мясцовых устаноў, якія падрыхтавала камісія, быў прысвечаны гарадскому кіраванню. У ім прапаноўвалася ўключыць у склад выбаршчыкаў кватэранаймальнікаў з умовай унясення імі ў гарадскую казну пэўнага падатку. Хаця вынікі працы Каханаўскай камісіі не былі рэалізаваны, але менавіта яе прапановы былі пакладзены ў першыя праекты “контррэформ” канца 80-х – пачатку 90-х гг. XIX ст. Падрыхтоўка новага Гарадавога палажэння пачалася з лета 1890 г. Міністрам унутраных спраў І.М. Дурнава былі накіраваны цыркуляры губернатарам з прапановай падрыхтаваць свае заўвагі па рэфармаванню органаў гарадскога самакіравання. Галоўнымі недахопамі ў гэтай сферы міністр адзначыў такія, як значная колькасць у выбарчых сходах прадстаўнікоў гандлёва-прамысловага класа і яўрэяў (у гарадах рысы аседласці), шматлікасць дум і недастатковасць паўнамоцтваў урадавых структур для прызначэння гарадскіх галоў і іх памочнікаў. У дасланых губернскімі адміністрацыямі адказах істотныя змены тычыліся складу гарадскіх выбаршчыкаў. Так, было прапанавана выключыць з іх ліку прыказчыкаў, дробных гандляроў, карчмароў, купцоў 2-ой гільдыі і ўладальнікаў дробнай нерухомай маёмасці, а дадаць кватэранаймальнікаў. Важнай прапановай з’яўлялася зніжэнне на палову маёмаснага цэнзу для асоб з вышэйшай адукацыяй і на палову альбо трэць – з сярэдняй. Аднак у МУС палічылі, што склад кватэранаймальнікаў складаецца з “разнародных элементаў, якія не паддаюцца ніякай агульнай характарыстыцы” і калі іх увесці ў гарадскія думы, то “дзейнасць гэтых устаноў будзе накіравана на шлях захапленняў як гаспадарчага, так і палітычнага характару”. Пазней міністр унутраных спраў аргументаваў адхіленне кватэранаймальнікаў ад гарадскіх выбараў наогул толькі тым, што “20 гадоў назад..., калі панавала

імкненне пашыраць выбарчае права і будаваць грамадскія ўстановы на прадстаўнічых пачатках..., гэта не было прызнана..., а зараз па сваіх наступствах немэтазгодна”.

1 сакавіка 1890 г. І.М. Дурнаво прапанаваў Дзяржаўнаму савету праект новага Гарадавога палажэння. З унесенымі папраўкамі яно набыло сілу закону 11 чэрвеня 1892 г. Як адзначалася ў дакуменце, к гэтаму (таму) часу “выяўна палепшылася добраўпарадкаванне гарадоў і ўмовы гарадскога жыцця. Але адначасова з гэтым... у дзейнасці гарадскіх устаноў выявіліся недахопы, якія патрабавалі выпраўлення”.

Знешне гарадское самакіраванне амаль не змянілася. Палажэнне 1892 г. захавала папярэднюю структуру органаў самакіравання і іх функцыі, якія ахоплівалі праблемы гарадской гаспадаркі. Аднак новае Палажэнне сутнасна змяніла месца органаў самакіравання ў сістэме дзяржаўнага кіравання адпаведна праводзімаму працэсу цэнтралізацыі дзяржаўнай улады. Для падпарадкавання іх у большай ступені ўраду, была праведзена бюракратызацыя органаў самакіравання. У адрозненне ад Палажэння 1870 г., згодна якому толькі гарадскі сакратар губернскага горада з’яўляўся дзяржаўным служачым і, нягледзячы на выбарнасць членаў гарадскіх самакіраванняў, з 1892 г. дзяржаўнымі служачымі, акрамя гарадскога сакратара, становіліся гарадскі галава, яго памочнікі і члены ўправы. Яны зацвярджаліся, прызначаліся і звальняліся з займаемых пасадаў адміністрацыяй. На іх маглі ўскласці спагнанне не толькі па суду, але і адміністрацыйна. Служачым па выбарах у органах самакіравання надаваліся класы дзяржаўнай службы. Так, для гарадскіх галоў губернскіх гарадоў прысвойвалі VI клас, у іншых гарадах – XIII клас, для членаў управы адпаведна VIII і IX класы. Калі раней органы самакіравання выступалі ад імя ўсяго гарадскога грамадства, якое з’яўлялася суб’ектам права, то новае Палажэнне 1892 г. увяло тэрмін “гарадское насельніцтва”, ператварыўшы яго ў аб’ект права. Што тычыцца самастойнасці гарадскіх дум, якая дэкларавалася арт. 5 Палажэння 1870 г., то пасля 1892 г. характар узаемаадносін паміж губернскай адміністрацыяй і думамі набыў падначаленасць і залежнасць апошніх у вырашэнні нават дробных праблем. Як заўважыў сучаснік разглядаемых падзей, даследчык гарадскога самакіравання Г. Шрэйдэр, мэтай Гарадавога палажэння 1892 г. было не паляпшэнне спраў гарадской гаспадаркі, а забеспячэнне непарушнасці самадзяржаўя.

Увядзенне Гарадавога палажэння ад 11 чэрвеня 1892 г. спачатку адбывалася ў губернскіх гарадах. К пачатку 1893 г. гарадскімі ўправамі гэтых гарадоў былі сфарміраваны новыя спісы выбаршчыкаў. Астатнія гарады, у дачыненні да якіх было прыменена Гарадавое палажэнне 1870 г., павінны былі атрымаць дазвол асобна. Пры рэалізацыі гарадской рэформы 1892 г. гарады былі падзелены на дзве катэгорыі. У найбольш буйных і эканамічна развітых Гарадавое палажэнне 1892 г. дзейнічала ў поўным аб’ёме, а дробныя атрымалі права на стварэнне органаў гарадскога самакіравання па спрошчанай форме. Так, 19 жніўня 1892 г. Віленскі губернатар дакладаў

міністру ўнутраных спраў: “Што тычыцца павятовых гарадоў, то па ступені развіцця гандлю і промыслаў, заняткаў насельніцтва, ніякі не можа быць прыраўnavаны да гарадоў губернскіх. Наадварот, у некаторых з павятовых гарадоў з-за недахопу сродкаў патрэбна ўвесці спрошчанае гарадское грамадскае кіраванне”. Такім чынам, у Віленскай губ. ні ў адным з беларускіх гарадоў Палажэнне 1892 г. не было ўведзена ў поўным аб’ёме. Згодна зацверджанаму 26 лістапада 1893 г. спісу гарадскіх пасяленняў, спрошчанае гарадское грамадскае кіраванне ўводзілася ў Ашмянах, Вілейцы, Радашковічах, Лідзе, Дзісне, Друі. У беларускіх губернях да гарадоў, дзе ўтвараліся органы самакіравання згодна Гарадавому палажэнню 1892 г. у поўным памеры, былі аднесены толькі 15 пасяленняў.

Адразу з прыняццем Гарадавога палажэння 1892 г., у адпаведнасці з арт. 14, пачалі стварацца і дзейнічаць (кантарляваць фарміраванне новых гарадскіх дум і ўпраў) губернскія па гарадскіх справах установы. Так, Віленскі, Ковенскі і Гродзенскі генерал-губернатар даклаў у МУС, што ў Гродна 30 лістапада 1892 г. была створана губернская па гарадскіх справах установа, якая дала ўправе загад скласці спісы гарадскіх выбаршчыкаў адпаведна новым правілам, а таксама спісы яўрэяў, з якіх можна было выбраць гласных і г.д. Склад губернскіх па гарадскіх справах устаноў заставаўся тым жа. Палажэннем 1892 г. было значна пашырана права кантролю губернскіх устаноў над дзейнасцю органаў самакіравання.

Значным зменам у Гарадавым палажэнні 1892 г. былі падвергнуты асновы выбарчага права. Новае палажэнне істотна зменшыла кола выбаршчыкаў. Для насельнікаў беларускіх гарадоў гэты працэс быў ажыццёўлены двума шляхамі: 1) за кошт павышэння маёмаснага цэнзу; і 2) за кошт адхілення ад выбараў яўрэйскага насельніцтва. Апошняя стала магчымым з-за яўнага непрыяцця яўрэяў Аляксандрам III і прыбліжанымі да яго асобамі. У прыватнасці, міністр ўнутраных спраў І.М. Дурнаво характарызаваўся як актыўны антысеміт. Такім чынам, урад імкнуўся забяспечыць сярод гарадскіх выбаршчыкаў прадстаўніцтва пэўных сацыяльных слаёў, якія не выклікалі сумненняў у сваёй лаяльнасці самадзяржаўю і маглі вылучыць са свайго асяроддзя адукаваных і энергічных грамадскіх дзеячаў.

Новая гарадская рэформа захавала чатырохгадовы тэрмін дзеяння гарадскіх дум і правядзенне выбараў праз выбарчыя сходы цэнзавых грамадзян. Актыўным выбарчым правам надзяляліся як фізічныя, так і юрыдычныя (навучальныя, навуковыя, дабрачынныя і ўрадавыя ўстановы) асобы. Да першых адносілі найбольш маёмасную частку гараджан, калі яны задавальнялі наступным патрабаванням: пражывалі ў горадзе не менш года; валодалі нерухомай маёмасцю, якая ацэньвалася ў пасяленнях з колькасцю жыхароў больш за 100 тыс. чал. не менш як 3 тыс. руб., у губернскіх гарадах – 1–1,5 тыс. руб., у павятовых – 300 руб.; утрымлівалі гандлёвыя і прамысловыя прадпрыемствы і выкуплялі адпаведна гэтаму пасведчанні 1-й і 2-й гільдый. Што да культавых устаноў, то яны пазбаўляліся права ўдзелу ў гарадскіх выбарах. Па рашэнню епархіяльнага начальства на пасяджэнні

гарадскіх дум маглі дапускацца толькі прадстаўнікі праваслаўнай канфесіі. Вернікі неправаслаўных хрысціянскіх канфесій і іншых рэлігій былі пазбаўлены і гэтага права. Гарадавым палажэннем 1892 г. была пашырана колькасць тых, каго пазбавілі выбарчага права. Так, да выбараў не дапускаліся асобы, якія мелі нядоімку перад гарадской казной больш за палову гадавога акладу, знаходзіліся пад гласным наглядом паліцыі, “содержатели и сидельцы винных и ведерных лавок и питейных домов”, асобы па даверанасці “за адсутнічаючага” і якія займалі пасады ў мясцовых установах пракурорскага нагляду. Па палажэнню 1892 г. у гарадах са спрошчанай формай арганізацыі самакіравання жанчын у выбарчыя спісы не ўносілі. Губернатар і члены губернскага праўлення пасля рэформы 1892 г., наадварот, набылі выбарчыя правы. Члены губернскай па гарадскіх справах установы таксама маглі ўдзельнічаць у выбарах, калі адначасова з’яўляліся губернскімі прадвадзіцелямі дваранства, гарадскімі галовамі, альбо з’яўляліся членамі ўстановы ад гарадской думы. Пасіўнае выбарчае права меў кожны, хто валодаў актыўным. Увесь працэс падрыхтоўкі гарадскіх выбараў праходзіў пад поўным кантролем губернскай адміністрацыі. Губернатар зацвярджаў дату выбараў і парадак азнаямлення гараджан з выбарчымі спісамі, даваў дазвол на падзел выбарчага сходу на ўчасткі і для кожнага прызначаў старшынь. У цэлым, колькасць выбаршчыкаў значна скарацілася. Выбарчых правоў былі пазбаўлены не толькі дробныя домаўладальнікі, але і прадстаўнікі гандлёва-прамысловай буржуазіі сярэдняга класа.

Гарадавое палажэнне 1892 г. адмяніла падзел выбаршчыкаў на разрады і аб’яднала ўсіх у адным выбарчым сходзе. Пры значнай колькасці цэнзавых грамадзян па палажэнню дазвалялася фарміраваць некалькі выбарчых участкаў, падзяляючы пры гэтым выбаршчыкаў па тэрытарыяльнай прыкмеце. Сход лічыўся правамочным, калі колькасць прыйшоўшых перавышала колькасць гласных і кандыдатаў да іх, што неабходна было абраць. Балаціраваць маглі любога, хто пажадае, альбо каго прапануюць не менш як пяць выбаршчыкаў. Кандыдаты вылучаліся ў выбарчым сходзе пасля выдачы ўваходных білетаў. Агітацыя новым законам таксама была забаронена. Працэдура выбараў практычна паўтарала адпаведныя артыкулы мінулага палажэння. Выбары гласных гарадскіх дум, як і раней, ажыццяўляліся шляхам тайнага галасавання з дапамогай балаціровачных шароў. Але з канца 90-х гг. XIX ст. звычайныя балаціровачныя скрыні былі заменены аўтаматычнымі. З цыркуляра МУС ад 23 мая 1897 г. за № 4419/5088: “...балаціроўка з яго дапамогай праводзіцца толькі 1-м шаром, а ня многімі... У ім ёсць асобы механізм – лічыльнік, які аўтаматычна адзначае кожнае апусканне шара ў скрыню”. Пры выкарыстанні аўтаматычных выбарчых скрынь не толькі не трэба было падлічваць шары ў канцы балаціроўкі, але пры гэтым значна зніжалася магчымасць злоўжыванняў. У той жа час аўтаматычныя скрыні таксама мелі свае недахопы. Так, у 1903 г. пасля выбараў гласных Брэсцкай гарадской думы ў Гродзенскую губернскую па гарадскіх справах установу была пададзена скарга: “...Лічыльнік паказваў

памылковую колькасць прайшоўшых шароў. Гэта стала вынікам таго, што скрыню некалькі разоў моцна трэслі, калі ўкінуты шар не выходзіў з адтуліны... Назіралася порча толькі правага, “белага”, боку”.

Гарадавое палажэнне 1892 г. значна пашырыла магчымасці губернскіх адміністрацый у кантролі над фарміраваннем гарадскіх дум і ўпраў. Губернатар меў права прызначаць гарадскіх гласных у выпадках, калі ў выніку правядзення паўторных выбараў з-за неяўкі патрэбнай колькасці выбаршчыкаў альбо абрання гласных меней 2/3 устаноўленага законам. У выпадках, калі губернатар ці міністр унутраных спраў не зацвярджалі абраныя кандыдатуры гарадскіх галоў і членаў гарадскіх упраў, іх таксама прызначала адміністрацыя.

Скаргі на правядзенне выбарчых кампаній гарадскімі самакіраваннямі падаваліся ў кантралюючыя ўстановы ў кожным горадзе. Як і раней шмат нараканняў вызывалі спісы выбаршчыкаў. У іх часта ўключалі асоб, якія мелі за сабой нядоімкі ў гарадскую казну, што супярэчыла закону, альбо па гэтай жа прычыне некаторых памылкова адхілялі ад выбараў. З мэтай выправіць узнікаўшыя непаразуменні, Сенатам рэгулярна прымаліся шматлікія пастанаўленні. Так, некалькі з іх было прынята толькі па пытанню фарміравання спісаў выбаршчыкаў: ад 27 верасня 1889 г., 13 студзеня 1909 г., 7 кастрычніка 1909 г. і інш. Губернскія адміністрацыі пры разглядзе скарг, звязаных з удзелам у выбарах асоб не меўшых на тое законных праў, звычайна адмянялі атрыманыя вынікі і прызначалі новыя выбары. Гэта значна зацягвала выбарчую кампанію. Як вынік, у кожным горадзе з цягам часу межы чатырохгоддзяў не супадалі, сталі размытымі, пачыналіся і заканчваліся ў розныя гады, нават калі рэфармаванне пачыналася адначасова. Як і раней, з-за зафіксаваных парушэнняў выбары часта адмяняліся. Так, у Гродна выбары на 4-годдзе 1906–1909 гг. былі праведзены толькі ў пачатку 1907 г., але і яны былі адменены і прызначаны новыя. Нават не дапамагала прынятае ў сакавіку 1897 г. пастанаўленне Сената № 2347 да арт. 51, 52 Палажэння 1892 г. Згодна яму, калі гласныя і кандыдаты да іх былі абраны такой большасцю галасоў, што удзел у выбарах асоб не меўшых на тое законнага права не мог паўплываць на вынікі выбараў, то выбары павінны былі лічыцца адбыўшыміся. Здараліся на выбарах і неардынарныя парушэнні, якія таксама вялі да іх адмены. Так, у студзені 1907 г. Гродзенская губернская па гарадскіх справах установа разглядала скаргу на выбары гласных Слонімскай гарадской думы ад 30 мая і дадатковыя да іх ад 28 кастрычніка 1906 г.: “Выбары мелі жартоўны характар, так як некаторыя кідалі разам з балаціровачнымі шарамі і драўляныя яйкі, ...а некалькі выбаршчыкаў у суседнім пакоі ўжывалі спіртныя напоі, потым не змаглі да канца ўдзельнічаць у выбарах, ...з 51 чалавека засталася толькі 43–45... На дадатковых выбарах прынялі ўдзел 14 чалавек, не меўшых на тое права...”.

Пасля 1892 г. значна змяніліся прапорцыі гласных у думах. Склад гарадскіх дум быў зменшаны ў 2–3 разы. Для дробных гарадоў, дзе колькасць выбаршчыкаў была не больш за 100 чалавек, думы маглі складацца толькі з 20 гласных. Згодна Палажэнню 1892 г. яўрэйскае насельніцтва не мела права

ўдзельнічаць у выбарах. У гарадах рысы яўрэйскай аседласці іх толькі дапускалі да выканання абавязкаў гарадскіх гласных. Гласных-яўрэяў прызначалі губернскія ўстановы з ліку асоб, якія адпавядалі існаваўшаму маёмаснаму цэнзу. Іх колькасць не павінна была перавышаць 1/10 ад агульнай колькасці гарадскіх гласных. Пры гэтым колькасць яўрэяў, якія адпавядалі маёмаснаму цэнзу, часта значна перавышала колькасць цэнзавых грамадзян хрысціянскага веравызнання. Колькасны склад думы вызначаўся толькі ў адпаведнасці з колькасцю гласных-хрысціян згодна Палажэнню 1892 г. Пасля прызначэння ў думу прадстаўнікоў яўрэйскага насельніцтва, колькасць гласных-хрысціян памяншалася на колькасць дапушчаных у склад думы яўрэяў. Але нават пры такіх абмежаваннях канчаткова колькасць яўрэяў-гласных па арт. 24, прым. 3 павінна была зацвярджацца ў МУС. Такое дыскрымінацыйнае становішча выклікала з боку яўрэйскага насельніцтва правамернае незадавальненне. Праяўлялася гэта ў падачы рознага роду прашэнняў і адмаўленні ад абавязкаў гласных гарадскіх дум (Бабруйск - 1905 г., Гомель - 1906 г., Віцебск і г.д.). З копіі пратакола сходу членаў духоўных кіраўніцтваў і прадстаўнікоў сінагог г. Віцебска ад 13 мая 1907 г.: «... 1) абмежаванне праў яўрэяў па гарадскому самакіраванню супярэчыць элементарным правілам справядлівасці і зневажае іх нацыянальны гонар; 2) яўрэі складаюць большасць насельніцтва г. Віцебска і валодаюць боьшасцю нерухомай маёмасці,... таму несправядліва, калі меншасць упраўляе большасцю; 3) быць гласным думы па прызначэнню адміністрацыі, а не па выбару, супярэчыць усякім паняццям аб выкананні грамадзянскіх абавязкаў. Пастанова: прасіць прызначаных у гласныя яўрэяў на наступнае 4-годдзе адмовіцца ад гэтага звання... да поўнага знішчэння ўсякіх зневажальных для яўрэйскай нацыі абмежаванняў правоў на ўдзел у гарадскім самакіраванні». Як правіла, замест яўрэяў, якія адмаўляліся ад звання гласнага гарадской думы, прызначалі кандыдатаў з ліку хрысціян.

Пастанаўленні гарадскіх дум лічыліся правамочнымі, калі на пасяджэнні прысутнічала не менш 2/3 гласных. Архіўныя дакументы паказваюць, што праяўленні абсентэзму да 1892 г. назіраліся не толькі сярод выбаршчыкаў, але і сярод гласных гарадскіх дум. Сустрэкаліся выпадкі, калі пасяджэнні не маглі адбыцца з-за недастатковай колькасці гласных. Гэта стала адной з праблем, якую спрабавалі вырашыць у Гарадавым палажэнні 1892 г. Для забеспячэння паўнацэннай работы органаў гарадскога самакіравання ў дакуменце прадугледжвалася адказнасць гарадскіх гласных за пропускі думскіх пасяджэнняў без важкіх прычын. Калі гласны не з'яўляўся і не дасылаў тлумачальнай запіскі, альбо дума лічыла прычыны не заслогоўваючымі ўвагі, то гласнаму на першы раз рабілася заўвага ад гарадскога галавы, на другі – накладвалася грашовае спагнанне не больш за 75 р., на трэці – акрамя штрафу, гласнага на пэўны час выключалі са складу гарадской думы. Аб даце і парадку дня намечанага пасяджэння абавязкова дакладалася губернскай адміністрацыі, таксама губернатару прадстаўляліся копіі ўсіх пастаноў гарадскіх дум для кантролю за іх законнасцю. Пасля ўвядзення Гарадавога палажэння 1892 г. колькасць пасяджэнняў на працягу

однаго года была строга рэгламентавана: не менш 4 і не больш 24. Расклад пасяджэнняў павінен быў складацца на кожны год наперад. Надзвычайны сход гласных думы мог адбыцца толькі з дазволу губернскай адміністрацыі. Парадак дня таксама павінен быў перадавацца на разгляд і зацвярджэнне адміністрацыі. Былі прыняты адпаведныя меры, якія абаранялі думскія пасяджэнні ад непрадугледжаных пытанняў. Згодна арт. 67 гласны, які жадаў выступіць з асабістым пытаннем, павінен быў падаць пісьмовую заяву гарадскому галаве. Апошні, разам з неабходнымі спраўкамі, перадаваў яе на разгляд бліжэйшага пасяджэння думы, калі не ўзнікала ніякіх перашкод. Любое рашэнне прынятае думай пачынала дзейнічаць толькі праз два тыдні, калі не было за гэты час прыпынена губернатарам. На практыцы, як паказваюць архіўныя матэрыялы, мясцовая адміністрацыя часта карысталася гэтым артыкулам. Любая пастанова думы магла быць адменена, калі яна выходзіла за межы закону, ці не адпавядала дзяржаўным інтарэсам, альбо парушала правы (не было накіравана на карысць) усяго гарадскога насельніцтва. Трактоўка апошняй часткі азначанага артыкула насіла дастаткова суб'ектыўны характар. Таму ўжо 3 снежня 1892 г. пад № 12787 з'явілася тлумачэнне Сената, з якога выцякала, што пад выразам “карысць усяго насельніцтва” трэба разумець агульную карысць жыхароў горада ў сукупнасці. З гэтай прычыны многія станоўчыя рашэнні органаў гарадскога самакіравання былі адменены губернскімі па гарадскіх справах установамі. Так, было адменена рашэнне Слонімскай гарадской думы аб выдаткаванні пяці пагарэльцам горада дапамогі ў 600 р., так як яно парушала правы астатніх гараджан.

Абмежаванне паўнамоцтваў гарадскіх дум адбылося не толькі шляхам змяншэння іх аўтаномнасці і значнай падпарадкаванасці губернскай адміністрацыі, але і праз пашырэнне паўнамоцтваў выканаўчага органа самакіравання – управы. Члены ўправы атрымалі права дзейнічаць з дазволу губернскай адміністрацыі, толькі інфармуючы аб гэтым гласных думы. Губернскія адміністрацыі захоўвалі ўстаноўленую законам мяжу паміж правамі і абавязкамі дум і ўпраў. Так, у Слоніме гарадская дума сваёй пастановай даручыла заключыць управе кантракт на 1 год на вядзенне судовых спраў з канкрэтным чалавекам, што таксама было адменена, бо “дума выканала функцыі ўправы і абмежавала яе законнае права свабоднага выбару”. Арганізацыя справаводства ў органах гарадскога самакіравання была захавана. Справы падзяляліся паміж сталамі, ствараліся неабходныя камісіі. Згодна Гарадавому палажэнню 1892 г. гарадскія думы абавязваліся зацвярджаць інструкцыі для гарадскіх упраў і іншых выканаўчых органаў гарадскога самакіравання на працягу 1 года: для гарадскіх упраў – са дня ўвядзення новага палажэння, а для іншых выканаўчых органаў – са дня іх заснавання.

Неабходна адзначыць, што ў пачатку XX ст. дзейнасць органаў гарадскога самакіравання вызывала з боку мясцовай адміністрацыі таксама шмат нараканняў як у адносінах да стану гарадской гаспадаркі, так і ў адносінах да добраўпарадкавання гарадоў. Прычыны такога становішча яны

знаходзілі ў тым, што большая колькасць гарадскіх выбаршчыкаў належала да мяшчан, з'яўлялася дробнымі гандлярамі і прамыслоўцамі, якія характарызаваліся вельмі нізкім узроўнем культурнага развіцця і незацікаўленасцю ў развіцці гарадской гаспадаркі. Асабліва яскрава, на думку адміністрацыі, гэта ўсё праяўлялася ў павятовых гарадах, дзе амаль усё гарадское кіраванне знаходзіцца ў руках паўпісьменных мяшчан. Выхад з такога становішча бачыўся ў значным пашырэнні кола выбаршчыкаў з ліку гарадской інтэлігенцыі. Што да палітычнай лаяльнасці гласных гарадскіх дум у гарадах паўночна-заходніх губерняў, то як адзначаў у 1901 г. Дз.С. Сіпягін “выбарнае гарадское кіраванне ў гарадах гэтага краю да сіх пор не выказала супрацьуродавага накірунку. Большасць гласных гарадскіх дум належыць да мяшчанскага саслоўя, якое ў значнай ступені ...зусім індывідуальна ў палітычных адносінах... Пры такім складзе гарадскіх выбаршчыкаў, пры больш шчыльным коле іх спраў, якія не тычацца агульнадзяржаўных задач, пры наяўнасці ў буйных гарадскіх цэнтрах моцнай урадавай улады, гарадское грамадскае кіраванне не можа ўяўляць у палітычных адносінах настолькі сур'ёзнай небяспекі, як земскае кіраванне”.

Такім чынам, Гарадавое палажэнне 1892 г., якое дзейнічала на тэрыторыі Расійскай імперыі да 1917 г., значна звужала самастойнасць органаў самакіравання, яшчэ больш падначаліла яго мясцовай адміністрацыі. Рашэнні гарадскіх дум абавязкова павінны былі разглядацца губернатарамі і губернскімі па гарадскіх справах установамі не толькі на прадмет іх законнасці, але і мэтазгоднасці з пункту гледжання агульнадзяржаўных інтарэсаў, абароны правоў гарадскога насельніцтва ўвогуле. Прымаемыя ў такіх выпадках губернскай адміністрацыяй рашэнні часта мелі суб'ектыўны характар і не адпавядалі інтарэсам гарадскога грамадства. Па новаму Палажэнню гарадскіх галоў і іншых выбарных службовых асоб органаў самакіравання пачалі адносіць да дзяржаўных служачых. Акрамя гэтага, з-за высокага маёмаснага цензу значна скарацілася кола выбаршчыкаў. Яўрэйскае насельніцтва наогул было пазбаўлена права ўдзельнічаць у выбарах і займаць пасады ў органах самакіравання. Апошняе ў значнай ступені адносілася і да вернікаў неправаслаўных канфесій. Але трэба канстатаваць, што сістэма органаў гарадскога самакіравання ў гэты час набыла характар агульнадзяржаўнай сістэмы. Гарадскія думы папоўніліся больш адукаванымі, адказнымі і працаздольнымі людзьмі, што ў далейшым станоўча адлюстравалася на эфектыўнасці фінансава-гаспадарчай дзейнасці гарадскіх самакіраванняў.

Эвалюцыю гарадскога самакіравання абумовіў комплекс асноўных фактараў: сацыяльна-эканамічнае развіццё гарадоў, ўрадавая палітыка і адносіны да яго грамадства. Сацыяльна-эканамічнае развіццё гарадоў стварыла перадумовы і выявіла ступень канчатковай рэалізацыі гарадскіх законаў у XIX ст. Менавіта гэты фактар уносіў свае папраўкі ў заканадаўчыя ініцыятывы ўрада – артыкулы, якія не адпавядалі рэчаіснасці, ім нейтралізаваліся. У эвалюцыі складу гарадскіх гласных можна разгледзець адлюстраванне агульных працэсаў, якія былі характэрнымі для расійскай

грамадскасці ў цэлым. У пачатку ХХ ст. галоўная роля ў дзейнасці гарадскіх дум належала людзям адказным, маючым звычайна вышэйшую адукацыю, што ў некаторых выпадках давала магчымасць прафесійна падыходзіць да вырашэння шматлікіх гарадскіх праблем. Калі да ўвядзення Гарадавога палажэння 1870 г. служба ў гарадскіх самакіраваннях лічылася для прадстаўнікоў прывіліяваных саслоўяў пагарднай, то пасля гарадской рэформы, асабліва ў пачатку ХХ ст., непрыманне выбарнай службы вышэйшай часткай грамадства змянілася актыўным удзелам. Пасля ўвядзення Гарадавога палажэння 1870 г. гарадское саслоўнае самакіраванне было ператворана ў бессаслоўнае, дзе важную ролю пачалі адыгрываць дваранства і прафесійная інтэлігенцыя. У сукупнасці з іншымі рэформамі, якія замянілі саслоўны суд усесаслоўным, увялі ўсеагульную воінскую павіннасць і г.д., гэта спрыяла таму, што гарадское саслоўе называлася так толькі фармальна. Паступова пачалі фарміравацца класы буржуазнага грамадства, адбывалася інтэграцыя грамадства Расійскай імперыі. Такім чынам, у выніку гарадскіх рэформ у канцы ХІХ ст. была створана рацыянальная і працаздольная сістэма органаў гарадскога самакіравання, якая адпавядала запатрабаванням капіталістычнага развіцця грамадства.

Згодна прынятаму ў 1870 г. Палажэнню, гарадскім грамадскім установам была нададзена самастойнасць вырашэння гаспадарчых пытанняў у межах закону. У сферу дзейнасці органаў гарадскога самакіравання былі ўключаны справы па знешняму добраўпарадкаванню горада (утрыманне вуліц, плошчаў, маставых, тратуараў, гарадскіх грамадскіх садоў, бульвараў, вадаправодаў, сцёкавых труб, каналаў, мастоў, асвятленне горада і г.д.), справы па паляпшэнню дабрабыту мясцовага насельніцтва (ахова народнага здароўя, удзел у папярэжэнні аб народнай адукацыі, прыняцце мер па супрацьпажарнай бяспецы, стварэнне за асабісты кошт бібліятэк, музеяў, тэатраў і г.д.), папярэжэнне аб развіцці мясцовага гандлю і прамысловасці, утварэнне прыстаней, бірж, крэдытных устаноў. Акрамя гэтага, закон прадугледжваў і выдаткаванне ў абавязковым парадку грошай на ўтрыманне гарадскога грамадскага кіравання, мясцовай паліцыі, уключаных у яе склад пажарных каманд, войск, якія знаходзіліся ў горадзе, а таксама на ацяпленне і асвятленне турмаў. Прынятае ў 1892 г. Гарадавое палажэнне пакінула без змен практычна ўвесь комплекс акрэсленых задач.

Вырашэнне такой колькасці праблем напрамую залежала ад фінансавых магчымасцей гарадской казны. Згодна закону, яна складалася са звычайнага і надзвычайнага бюджэтаў. Кожны з іх, у сваю чаргу, утрымліваў у сабе даходную і расходную часткі. Асноўнымі крыніцамі паступлення звычайных прыбыткаў у гарадскую казну з'яўляліся розныя падаткі і зборы (ацэначны з нерухомай маёмасці гараджан, з дакументаў на права гандлю і промыслаў, з корчмаў, пастаяльных двароў, рамізнікаў і г.д), грашовыя паступленні ад казны у зварот расходаў, а таксама даходы ад гарадской маёмасці (зямель, прадпрыемстваў і г.д.). Менавіта грошы са звычайнага бюджэтаў ішлі на абавязковыя расходы горада па ўтрыманню органаў дзяржаўнага і мясцовага кіравання, паліцыі, турмаў, пажарных і воінскіх частак, добраўпарадкаванне

горада, утрыманне адукацыйных і медыцынскіх устаноў і г.д. Надзвычайны бюджэт складаўся з дабрачынных ахвяраванняў, займаў, сродкаў ад продажу гарадской маёмасці. Расходы гэтай часткі бюджэту ішлі на выплату гарадскіх пазык, набыццё маёмасці. Пры неабходнасці органы гарадскога самакіравання рабілі з іх заём пад працэнты на патрэбы горада. Найчасцей, як паказваюць архіўныя і статыстычныя даныя, органы гарадскога грамадскага кіравання валодалі вельмі сціплымі сродкамі, асабліва ў першыя гады сваёй дзейнасці.

Згодна Гарадавому палажэнню 1870 г. зямля ў адміністрацыйных межах горада (гэта зямля ўнутры горада і, так званыя, выгонныя пляцы) належала не «гарадскому грамадству», а гораду як адміністрацыйнай адзінке. Гараджане мелі патрэбу ў зямлі, таму што земляробства, агародніцтва і саадаводства былі для многіх звыклай справай.

Найбольш важныя пастановы дум, якія тычыліся гарадской гаспадаркі (адчужэння гарадскіх земляў, унясенне змен у план забудовы горада, усталяванне новых збораў, здзяйсненне буйных пазык), патрабавалі зацвярджэння адпаведнымі міністэрствамі.

Паступова гарадскія прыбыткі павялічваліся, але трэба канстатаваць, што патрэбнасці гарадоў заўсёды перавышалі фінансавыя магчымасці бюджэтаў. Паколькі такая тэндэнцыя захоўвалася на працягу ўсяго разглядаемага перыяду, то ў органаў гарадскога самакіравання назіраўся хранічны недахоп сродкаў. Практычна заўсёды год завяршаўся з перавышэннем расходнай часткі над даходнай. Многія гарадскія думы закладвалі ў бюджэт дэфіцыт яшчэ падчас зацвярджэння роспісаў даходаў і расходаў на наступны год. Пасля 1892 г. органам гарадскога самакіравання было дакладна ўказана на тое, што сукупнасць усіх каштарысных назначэнняў па расходах павінна адпавядаць наяўным па даходнаму каштарысу сродкам. Таму гарадскія ўправы вымушаны былі штучна падганяць і выраўноўваць у роспісах даходы з расходамі. Напрыклад, каштарыс 1901 г. г. Оршы першапачаткова быў разлічаны са значным перавышэннем расходаў: даходы – 16960 р. 72 к., расходы – 21026 р. 73 к. Каб пакрыць дэфіцыт, управа прапанавала, як і ў мінулыя гады, «павялічыць на неабходную суму плату ацэначнага збору з кошту нерухомасці абывацеляў г. Оршы у тым працэнце, які спатрэбіцца». Такім чынам, у канчаткова зацверджаным каштарысе даходы былі роўныя расходам – 21710 р. 23 к. На пасяджэнні Гомельскай гарадской думы ў 1906 г. адзначалася, што «у каштарыс унесена сумніўных даходаў да 47984 р. толькі для таго, каб збалансаваць яго без дэфіцыту».

З 1892 г. губернская адміністрацыя атрымала права не толькі правяраць, але і выпраўляць каштарысы гарадскіх самакіраванняў. Гэта пазбавіла думы і ўправы самастоўнасці ў выкананні сваіх рашэнняў, але ў той жа час забяспечыла больш дакладнае вядзенне бухгалтэрыі, у значнай ступені пазбавіла службовых асоб магчымасцей для злоўжыванняў.

У пачатку XX ст., адзначаючы хранічны дэфіцыт гарадскіх бюджэтаў, гарадскія дзеячы тлумачылі такое становішча прычынамі

агульнадзяржаўнага характару: нерацыянальная арганізацыя крэдыту, фінансавая цэнтралізацыя, слабае развіццё вытворчых сіл краіны, агульны палітыка-эканамічны крызіс.

Пакрыць дэфіцыт органы гарадскога самакіравання маглі рознымі шляхамі, у прыватнасці, грашыма са спецыяльных сродкаў, за кошт запаснога капіталу і г.д. Але архіўныя даныя паказваюць, што многія гарады апошняга проста не мелі. Пасля ўвядзення Палажэння 1892 г. рэгулярныя адлічэнні на ўтварэнне і павелічэнне памераў гарадскіх запасных капіталаў сталі абавязковымі. Гарадскія запасныя капіталы былі прызначаны не для пакрыцця наяўных пры складанні гадавых каштарысаў дэфіцытаў, а для задавальнення неадкладных і надзвычайных выдаткаў. У такіх выпадках гарадскія ўправы перадавалі на зацвярджэнне гарадскіх дум, а потым губернскай адміністрацыі дадатковыя каштарысы. Акрамя гэтага, запасныя капіталы пры недаборы зацверджаных у роспісах даходаў ішлі на задавальненне запланаваных ў роспісу расходаў абавязковых трат.

Большасць гарадскіх запасных капіталаў захоўвалася гарадамі ў дзяржаўных працэнтных паперах.

Увесь прыбытак, што атрымоўвалі гарадскія самакіраванні ў звычайны бюджэт, не мог забяспечыць фінансавай асновы для рэарганізацыі гарадской гаспадаркі згодна патрабаванняў часу. Асабліва вострай гэта праблема была для дробных гарадоў. Нават пры ўмовах жорсткай эканоміі памеры гадавых бюджетаў выключалі любыя магчымасці для развіцця гарадской гаспадаркі. Таму для рэалізацыі праектаў, якія патрабавалі значных капіталаўкладанняў, па рашэнню гарадскіх дум рабіліся заёмы ў банках. У банкаўскай сістэме Расійскай імперыі не існавала спецыяльнага камунальнага крэдыту. Так, па статуту Дзяржаўны банк не меў права аказваць гарадам крэдытныя паслугі, а толькі забяспечваць іх зваротнымі сумами ў межах тых сродкаў, якія пакрывалі іх гандлёва-прамысловыя патрабаванні. Таму гарадскія самакіраванні крэдытаваліся ў прыватных асоб пад 10–12 % гадавых, замест звычайных 6 %.

Другім спосабам здабывання сродкаў сталі аблігацыйныя займы пад пэўны праект. Так, па пастанавленню Гомельскай думы ад 1 лістапада 1909 г. у зварот былі выпушчаны аблігацыі на суму 180 тыс. руб. для атрымання сродкаў на пабудову памяшкання мужчынскай гімназіі.

Асабліва сцю аблігацыйных пазык было тое, што іх маглі скарыстаць толькі буйныя гарады. Паколькі эмісійныя выдаткаванні былі настолькі значнымі, што такі шлях набываў сэнс толькі пры займах на значную суму. З другога боку, аблігацыйная пазыка мела поспех толькі тады, калі на рынку з'яўлялася дастаковая колькасць аблігацый і жадаючых іх набыць. Важным у такой сітуацыі было і агульнае фінансавое становішча горада-дэбітора.

Доўгатэрміновыя аблігацыйныя пазыкі паглыналі значныя сродкі пры выплочванні працэнтаў. Бывала, што гарады заключалі пазыку, калі ў іх не існавала ні дакладна разлічанага праектна-каштарыснага прызначэння. Такая дакументацыя магла з'явіцца толькі праз некалькі гадоў, а ўвесь гэты час гарадскія самакіраванні выплочвалі працэнты, якія не пакрываліся даходамі з

наяўных сум пазыкі. Многія гарады рабілі істотную памылку пры заключэнні пазыкі, калі не разлічвалі будучыя расходы падчас яе рэалізацыі.

Неабходна адзначыць, што аблігацыйныя займы мелі свае недахопы. Паколькі горад дзейнічаў самастойна і сума пазыкі была нязначнай, то змясціць яе па высокаму курсу было складана. Такім чынам, пры рэалізацыі аблігацый страчвалася частка грошай на выплаце камісійных збораў пасрэднікам альбо банкам.

Як вынік, у рэшце рэшт гарады вырашалі свае праблемы, гарадская гаспадарка развівалася, але на гарадской казне павісалі велізарныя даўгі. Напрыклад, пазыка Гомельскага гарадскога самакіравання з 1882 да 1889 г. склала ў пачатку 90-х гг. XIX ст. агульную суму, прыкладна роўную гадавому бюджэту горада. Праверка рэвізійнай камісіяй гарадской думы фінансавага становішча Гомеля ў 1906 г. паказала, што «вядзенне гарадской гаспадаркі на працягу многіх апошніх гадоў насіла рызыкаўны і неабдуманых характар». На 1 студзеня 1907 г. агульная сума доўгу па пазыках была роўна 592 615 р., па невыкананых расходах – 136 440 р. і, такім чынам, складала 729 055 р. Трэба ўдакладніць, што траты пазыковых сродкаў выкарыстоўваліся ў асноўным на пабудову гарадскіх прадпрыемстваў, што ў далейшым прыносіла значны прыбытак.

Павелічэнне гарадскіх сродкаў вызначалася становішчам даходнай часткі бюджэтаў. На працягу вывучаемага перыяду адной з галоўных крыніц паступлення прыбыткаў у бюджэты былі гарадскія падаткі. Гэта ацэнаны збор з нерухомай маёмасці жыхароў, гандлёва-прамысловы збор, а таксама шэраг больш дробных збораў (з рамізінік, з экіпажаў, пры кляйменні мер і вагаў, пры засведчанні дакументаў у натарыуса і г.д.).

Падушны падатак з мяшчан быў адменены ў 1863 г. і заменены ацэнаным зборам з нерухомай маёмасці. Менавіта ён прыносіў найбольшы прыбытак у гарадскую казну. Ацэнаны збор збіраўся па рашэнню гарадскіх дум з нерухомай маёмасці фізічных і юрыдычных асоб, калі яна прыносіла прыбытак. Гарадскія самакіраванні мелі права спаганяць ацэнаны збор з маёмасці, калі яна знаходзілася не толькі ў межах і за адміністрацыйнымі межамі пасялення, але і з зямель адведзеных гораду генеральным межаваннем. Не падлягалі ацэнанаму збору толькі адведзеныя сялянам участкі гарадской зямлі, з якіх яны выплочвалі аброк. Нават калі гэта зямля заставалася гарадской маёмасцю. Але забудовы на такіх участках ацэнаным зборам абкладаліся.

Па Палажэнню 1870 г. органы самакіравання былі пазбаўлены магчымасці абкладаць падаткамі самую каштоўную гарадскую нерухомасць. Гэта – імператарскія палацы, занятыя ўрадавымі ўстановамі казённых будынкаў, памяшканні, што займалі дабрачынныя, вучэбныя, альбо навуковыя ўстановы і аб'яднанні, нерухомасць, якая належала духоўным ведамствам і не прыносіла прыбытку, зямлі, якія адышлі да чыгунак і пабудаваныя на іх будынкаў. Акрамя пералічанага, гарадскія самакіраванні не абкладалі ацэнаным зборам малапрыбытковую нерухомую маёмасць абывацеляў, што зацвярджалася думай па дазволу губернатара.

З цягам часу гарады пашыраліся, расла колькасць пабудоў, змяняўся іх рыначны кошт. Таму гарадскія самакіраванні перыядычна праводзілі пеарацэнку нерухомаści. Ацэнкай нерухомай маёмасці ў гарадах займаліся створаныя гарадскімі думамі пры ўправах ацэначныя камісіі. Так, уся нерухома маёмасць Магілёва ў 1890 г. была ацэнена камісіяй у досыць значную суму – 3409 тыс. руб., Гомель з прадмесцямі ў 1891 г. быў ацэнены ў 1690 тыс. руб., у Гродна ў 1889 г нерухомаści была ацэнена ў 1366,4 тыс. руб., па Оршы ў 1890 г. ацэнка склала 630 тыс. руб., а ў 1908 г. – 805,4 тыс. руб. Аналіз архіўных матэрыялаў паказвае, што нерухома маёмасць незаўсёды ацэньвалася згодна яе рэальнаму рыначнаму кошту. Так, Гродзенскі губернатар адзначаў, што «невялікі ацэначны збор у Гродна з’яўляецца следствам наўмысна заменшанай ацэнкі маёмасці...». Брэсцкі паліцмайстар таксама дакладаў губернатару аб неправільнай, заменшанай ацэнцы гарадской нерухомаści органамі самакіравання. Цікавым падаецца апісанне спосабу ацэнкі нерухомаści, якім карысталася ацэначная камісія ў Гродна. Яна ацэньвала прыбытковасць будынкаў, затым атрыманую суму памнажала для драўляных дамоў на 6, а для каменных на 8. Пасля гэтага для драўляных дамоў адкідвалі 50 %, а для каменных – 40 %. Затым складалі атрыманае і ад агульнай сумы аднімалі яшчэ па 50 % (каб выраўняць ацэнку дамоў у Гродна з ацэнкай у іншых гарадах губерні). Пасля ўсіх гэтых аперацый канчатковая сума раскідалася прапарцыянальна атрыманым першапачаткова лічбам. Факты заніжанай ацэнкі нерухомаści можна пацвердзіць і ўскоснымі доказамі. Напрыклад, у Гродна пасля пажару ў 1885 г. жыхары 500 пацярпелых дамоў звярнуліся за дапамогай у губернскую адміністрацыю і ацанілі свае страты ў 1771 тыс. руб., што пасля праверкі аказалася адпавядаючым рэальнасці. Але ў 1884 г. гэтыя ж дамы былі ацэнены гарадской камісіяй у 372,6 тыс. руб. Такім жа яскравым прыкладам з’яўляюцца справы распараджальнага камітэта Гродзенскай губерні. Так, у 1881 г. пры афармленні залогавых пасведчанняў жыхарамі Гродна за дом, які быў ацэнены камісіяй у 4 тыс. руб. была выдадзена сума ў 11496 руб., за другі дом (па гарадской ацэнцы – 3,6 тыс. руб.) было атрымана 12 тыс. руб. і г.д. На падставе архіўных даных неабходна адзначыць тое, што ў многіх гарадскіх управах назіраліся значныя парушэнні пры вядзенні спецыяльных кніг уліку гарадской нерухомаści. Найчасцей адказнымі асобамі своечасова не рабіліся запісы аб зробленых перабудовах, якія несумненна павялічвалі кошт нерухомаści, некатарыя дамы маглі быць не ўнесены ў спіс, не сачылі за зменамі колькасці домаўладальнікаў, маглі доўгі час налічваць пеню на нядоімку памершага чалавека, і нават на ўліку маглі быць дамы наогул ніколі не існаваўшыя. Так, паліцэйскае ўпраўленне даносіла ў Аршанскую гарадскую ўправу, што «ні спадара Р., ні яго маёмасці ў Оршы няма».

Згодна закону, ацэначны збор збіраўся па рашэнню гарадскіх дум з чыстага прыбытку ад нерухомай маёмасці жыхароў у памеры не больш як 10 % альбо, калі немагчыма было высветліць даход, то не больш 1 % ад яе вартасці. Гарадавое палажэнне 1892 г. пакінула без змен такі парадак узымання падатку. Пазней, па ўказу Сената ад 21 красавіка 1900 г.,

вызначэнне вартасці нерухомай маёмасці ажыццяўлялася праз капіталізацыю ў 10 %. Пасля таго, як 6 чэрвеня 1910 г. быў прыняты закон аб збіранні дзяржаўнага падатку з нерухомасці, у губернях сталі ўтвараць губернскія па падатку з нерухомай маёмасці ўстановы. У іх склад уваходзілі: старшыня – падатковы інспектар, 2 прадстаўнікі органаў гарадскога самакіравання, дэпутаты ведамстваў і ад 2 да 6 чалавек з ліку домаўладальнікаў-падаткаплацельшчыкаў па выбару гарадскіх дум. Тэрмін дзеяння дадзенай установы аднаго складу доўжыўся 5 гадоў. Пачынаючы з 1910 г. ацэначны збор налічваўся і збіраўся органамі гарадскога самакіравання ў адпаведнасці з ацэнкай нерухомай маёмасці ўзгаданымі ўстановамі. Ацэначны збор, як і дзяржпадатак, домаўладальнікі павінны былі выплочваць з “чыстай” даходнасці. На практыцы яна вызначалася наступным чынам: ад валавога даходу аднімаліся 37 % на ўтрыманне самой нерухомасці і 63 %, такім чынам, лічыліся “чыстым” прыбыткам (напрыклад, валавы даход – 760 р., значыць ацэначны збор вызначаўся з сумы ў 478 р. 80 к.).

Збор з гандлю і промыслаў прыносіў значна меншы даход і не перавышаў у бюджэтах малых гарадоў спачатку 10–11 % (акрамя Оршы). Так, з 1880 па 1884 г. па Мсціслаўлю ён склаў 9,96 %, Оршы – 19,86 %, Рагачову – 8,73 %, Чэрыкаву – 11,28 %, Чавусам – 7,37 %. Губернскі горад Магілёў атрымаў у той час 51518 р., што склала 10,75 % ад усіх паступленняў, а Гомель – 21477 р., альбо 8,31 %. У 1902 г. разглядаемы збор узрос, і па малых гарадах даходзіў да 15 % (Мсціслаўль – 10,66 %, Орша – 12,56 %, Рагачоў – 4,09 %, Чэрыкаў – 13,31 %, Чавусы – 6,09 %). Па Магілёву і Гомелю да 10 % (7,69 % і 6,04 % адпаведна).

Іншыя падаткі таксама адыгрывалі значную ролю ў павелічэнні прыбыткаў гарадской казны. У даход ад гарадской маёмасці (маюцца на ўвазе гарадскія землі, гарадскія лаўкі, даходныя дамы і г.д.) па Магілёву ў 1892 г. планавалася атрымаць – 12389 р., што складала 11,7 % усіх даходаў, а ў 1902 г. – 27529 р., ці 17,66 %. У Гомелі ў 1892 г. гэты даход займаў асноўнае месца ў бюджэце – 45,16 %, але ў 1902 г. знізіўся да 44624 р., ці 22 %. Для дробных павятовых цэнтраў з недасканалай гарадской гаспадаркай гэты шлях папаўнення фінансаў увесь час займаў вядучае становішча. Так за пяць гадоў, з 1880 да 1884 г., даходы па гэтаму збору склалі па Мсціслаўлю – 55,14 %, Оршы – 31,16 %, Рагачову – 38,03 %, Чэрыкаве – 22,65 %, Чавусам – 30,62 %. Па даных за 1902 г. прыбытак з гарадской маёмасці таксама быў значным: Мсціслаўль – 37,94 %, Орша – 32,29 %, Рагачоў – 70,71 %, Чэрыкаў – 15,33 %, Чавусы – 37,79 %.

Такім чынам, у канцы XIX – пачатку XX ст. ацэначны збор быў значнай крыніцай для папаўнення бюджэтаў беларускіх гарадоў. Для павелічэння гарадскіх прыбыткаў органы самакіравання перыядычна праводзілі пераацэнку нерухомасці, але праца ацэначных камісій характарызавалася шэрагам адмоўных фактараў і злоўжыванняў. Тым не менш, менавіта гэты збор на працягу многіх гадоў быў асновай для выканання гарадскімі думамі сваіх фінансавых абавязкаў.

Праведзеная ў 1870 г. рэформа гарадскога самакіравання ў асноўным

адпавядала патрабаванням капіталістычнага развіцця краіны. Гарадавым палажэннем 1870 г. на тэрыторыі Расійскай імперыі былі створаны прынцыпова новыя па свайму характару гарадскія ўстановы, якія самастойна вырашалі мясцовыя праблемы. За гэты час назіраўся ўстойлівы рост гарадскіх бюджэтаў і, нягледзячы на тое, што існаваў пастаянны дэфіцыт сродкаў, гарадскімі самакіраваннямі рэалізоўваліся шматлікія праекты, патрабаваўшыя значных капіталаўкладанняў.

Літаратура і крыніцы

1. Безобразов, В.П. Земские учреждения и самоуправление / В.П. Безобразов. – М., 1874.
2. Васильчиков, А.И. О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений: в 3 т. / А.И. Васильчиков. – СПб., 1869–1871. – Т.3.
3. Гессен, В.М. Вопросы местного управления / В.М. Гессен. – СПб., 1904.
4. Городское самоуправление России после реформы 1870 г. // Великие реформы в России 1856–1874 гг. / Под ред. Л.Г. Захаровой, Б. Энклофа и др. – М.: Издательство Московского университета, 1992. – С. 221–238.
5. Городское самоуправление: Русское государственное право. – СПб., 1912.
6. Градовский, А.Д. Начала русского государственного права: в 9 т. / А.Д. Градовский. – СПб. – 1904. – Т. 9.
7. Грацианов, П.А. Санитарная организация в городах / П.А. Грацианов. – СПб., 1904.
8. Грибко, И.Л. Из истории городского общественного управления на территории Беларуси (конец XIX – начало XX в.) // Веснік БДУ. Сер. 3. – 1996. – № 1. – С. 17–21.
9. Джаншиев, Г. Эпоха великих реформ. Исторические справки / Г. Джаншиев. – СПб., 1907.
10. Зайончковский, П.А. Российское самодержавие в конце XIX столетия / Политическая реакция 80-х – начала 90-х годов / П.А. Зайончковский. – М., 1970.
11. Коркунов, Н.М. Русское государственное право: в 2 т. / Н.М. Коркунов. – СПб., 1909. – Т. 2.
12. Лютый, А.М. Гарадская рэформа 1870 г. // Энцыклапедыя гісторыі Беларусі: у 6 т. / А.М. Лютый. – Мінск, 1994. Т. 2. – С. 480–481.
13. Лютый, А.М. Гарадскі галава // Энцыклапедыя гісторыі Беларусі: у 6 т. / А.М. Лютый. – Мінск, 1994. Т. 2. – С. 480–481.
14. Михайловский, А.Г. Наше городское общественное управление / А.Г. Михайловский. – М., 1908.
15. Нардова, В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX в. / В.А. Нардова. – Л., 1984.
16. Нацыянальны гістарычны архіў Беларусі (НГАБ). Ф. 1430.
17. Нацыянальны гістарычны архіў Беларусі (НГАБ). Ф. 2001.
18. Нацыянальны гістарычны архіў Беларусі (НГАБ). Ф. 21.
19. Нацыянальны гістарычны архіў Беларусі (НГАБ). Ф. 295.

20. Обзоры губерний ... 1883–1914 гг.
21. Пажитнов, К.А. Городское и земское самоуправление: в 2 т. / К.А. Пажитнов. – СПб., 1913. – Т.1.
22. Памятные книжки губерний... 1875–1914 гг.
23. Полное собрание законов Российской империи. 3-е собр. – СПб., 1897–1909. –Т. 3–28.
24. Российский государственный архив в Санкт-Петербурге. Ф. 1282.
25. Российский государственный архив в Санкт-Петербурге. Ф. 1283.
26. Российский государственный архив в Санкт-Петербурге. Ф. 1287.
27. Российский государственный архив в Санкт-Петербурге. Ф. 1288.
28. Рубинштейн, С.Ф. Хронологический указатель указов и правительственных распоряжений по губерниям Западной России, Белоруссии и Малой России за 240 лет с 1652 по 1892 г. / С.Ф. Рубинштейн. – Вильно, 1894.
29. Самбук, С.М. Буржуазные реформы 60–70 годов / С.М. Самбук // Гісторыя Беларускай ССР: у 5 т. – Мінск, 1972. – Т.2. – С. 41–46.
30. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX вв. – СПб., 1994.
31. Сборник сведений по России за 1884–885 годы. СПб., 1887.
32. Свод законов Российской империи. – СПб., 1876. Т. IX.
33. Семенов, Д.Д. Городское самоуправление. Очерки и опыты / Д.Д. Семенов. – СПб., 1906.
34. Слобожанин, В.П. Земское самоуправление в Беларуси (1905–1917) / В.П. Слобожанин. – Минск, 1994.
35. Статистический Временник Российской империи. – Сер. III. – Вып. 22. – СПб., 1887.
36. Статистический временник Российской империи. Вып. I. Отдел. I. СПб., 1866.
37. Чичерин, Б. Н. О народном представительстве / Б.Н. Чичерин. – М., 1866.
38. Шибeko, З.В. Минск в конце XIX – начале XX вв. Очерк социально-экономического развития / З.В. Шибeko. – Минск, 1985.
39. Шрейдер, Г.И. Город и Городовое положение 1870 г. / Г.И. Шрейдер // История России в XIX в. – СПб., Б.г. – Т. 4.
40. Шыбека, З.В. Гарады Беларусі (60-я гады XIX – пачатак XX стагоддзяў) / З.В. Шыбека. – Мінск, 1997.
41. Юрочкин, М.А. Реформа городского самоуправления в Беларуси во второй половине XIX – начале XX вв. / М.А. Юрочкин. – Минск: БГУ, 2002.
42. Юхо, І.А. Кароткі нарыс гісторыі дзяржавы і права Беларусі / І.А. Юхо. – Мінск, 1992.