

УДК 947.083

Т. В. Грышкевіч**ВЫБАРЫ Ў ОРГАНЫ ГАРАДСКОГА САМАКІРАВАННЯ НА ТЭРЫТОРЫІ
БЕЛАРУСКІХ ГУБЕРНЯЎ У 1875—1914 гг.**

Адной з буржуазна-дэмакратычных рэформ 60—70-х гг. XIX ст. была рэформа гарадскога самакіравання. Яе рэалізацыя на тэрыторыі паўночна-заходніх губерняў пачалася толькі з 29 красавіка 1875 г., калі Аляксандрам II быў падпісаны адпаведны ўказ. У ім адзначалася, што Гарадавое палажэнне 1870 г. «уводзіцца паступова з дазволу міністра ўнутраных спраў у тых гарадах, якія не знаходзяцца ў прыватнай уласнасці»¹ [10, с. 462]. У першыя гады станоўчае вырашэнне губернатарскіх хадайніцтваў на атрыманне таго кога дазволу выклікала з боку ўлад шмат перашкод [11, л. 5]. З 1875 г. права на ўтварэнне органаў гарадскога самакіравання атрымалі губернскія і прыраўнаваныя да іх гарады. Складанасць працэдур выбараў, з аднаго боку, адсутнасць у гараджан 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 года (напрыклад, у Магілёве — з 15 красавіка 1876 г. [11, л. 38], Віцебску — з 10 жніўня 1876 г. [7, л. 6]). Дакладней, з 1876 г. новыя органы гарадскога самакіравання пачалі працаваць у Гродне, Віцебску, Мінску, Пінску, Магілёве Гомелі; з 1877 г. — у Брэсце і Бабруйску, з 1878 г. — у Слуцку і Пружанах, з 1879 г. — у Слоніме, Полацку, Рагачове, Оршы, Барысаве, Мсціслаўлі, Кобрыне, Ваўкавыску, Навагрудку, Ашмянах, Радашковічах. За 1880—1884 гг. да іх далучыліся Ліда, Мазыр, Рэчыца, Дзісна, Ігумен, Клімавічы, Відзы, Копысь, Вілейка [16, с. XXIV—XLVII].

Структурна гарадское самакіраванне складалася з гарадскіх выбарчых сходаў, гарадскіх дум (распарадчых органаў гарадскога сама-

¹ Пераклад цытат з рускай мовы ажыццявіла аўтар. — Т. Г.

кіравання) і гарадскіх упраў (выканаўчых органаў гарадскога самакіравання) [9, арт. 15]. Узначальвалася гарадской галавой. У выбарчыя сходы ўключалі ўсякага гарадскога абывацеля, калі ён адпавядаў узроставаму, маёмаснаму ці гандлёва-прамысловаму цэнзу, не меў нядоімак перад гарадской казной, не знаходзіўся пад судом і следствам, не з'яўляўся служачым губернскай адміністрацыі, не служыў у мясцовай паліцыі і да т. п. [9, арт. 17—18]. Па законе 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, паколькі заканадаўча яно перадавалася мужу, сыну, бацьку, брату і г. д. [9, арт. 20]. Свой голас жанчыны абавязваліся перадаваць мужчынам па даверанасці, якая афармлялася на простае паперы, завяралася натарыусам і падлягала звычайнаму гербаваму збору ў 40 кап. [7, л. 220]. Па Палажэнні 1892 г. жанчын не ўносілі ў выбарчыя спісы [12, л. 24, 28—29].

Згодна з гарадавымі палажэннямі, выбары гласных гарадскіх дум, членаў гарадскіх упраў і гарадскіх галоў праводзіліся шляхам закрытай падачы галасоў з выкарыстаннем выбарчых скрынь і балаціровачных шароў. «Дапущэнне на выбарах падачы галасоў запіскамі пры бязграматнасці большасці выбаршчыкаў выклікала б на практыцы ўсеагульнае злоўжыванні...» [1, с. 229]. Выбарчыя скрыні мелі адтуліну для рукі і складаліся з дзвюх унутраных асобных скрынь-аддзяленняў: «белай» — выбіральной і «чорнай» — невыбіральной. 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 асаблівы механізм — лічыльнік, які аўтаматычна адзначае кожнае апусканне шара ў скрыню» [6, л. 108]. Пры выкарыстанні аўтаматычных выбарчых скрынь не толькі не трэба было падпічваць шары ў канцы балаціроўкі, але пры гэтым значна зніжалася магчымасць злоўжыванняў. У той жа час аўтаматычныя скрыні таксама мелі 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» [6, л. 90].

Тэхнічна найбольш складанай працэдурай з'яўлялася абранне гласных гарадскіх дум. Адсутнасць перадвыбарнай агітацыі неабмежаваная колькасць кандыдатаў, якія вылучаліся непасрэдна ў дзень выбараў выбарчымі сходамі (па арт. 37 Гарадавога палажэння 1870 г. кожны мог прапанаваць любога, у тым ліку сябе самога, не забаранялася па арт. 36 галасаваць і за кандыдатаў іншых разрадаў [9]), вялі да таго, што пры недастатковай колькасці выбарчых скрынь і балаціровачных шароў выбары праводзіліся цэлы дзень, зацягваліся да поўначы і амаль заўсёды пераносіліся на іншае число. Напрыклад, па Полацку на першых выбарах налічвалася толькі 5 балаціровачных скрынь [8, л. 66]; у 1876 г. Магілёўская губернская па гарадскіх справах установа разглядала скаргу выбаршчыкаў на тое, што падчас выбараў замест балаціровачных шароў большасць выкарыстоўвала арэхі, якія з-за малых размероў траплялі ў шчыліны паміж унутранымі скрынямі, і немагчыма было дакладна падлічыць галасы [11, л. 24].

Губернскія па гарадскіх справах установы атрымоўвалі вялікую колькасць скаргаў на праведзеныя выбары, што адзначалася як пры ўвядзенні Гарадавога палажэння 1870 г. [8, л. 59, 66], так і ў наступныя гады. Тлумачыцца гэта не толькі злоўжываннямі выбаршчыкаў і адказных асоб, але і недастатковым веданнем гарадавых палажэнняў як аднымі, так і другімі. Парушэнні адзначаліся розныя. Звычайна шмат нараканняў вызывалі спісы выбаршчыкаў. У іх часта ўключалі асоб, якія мелі за сабой нядоімкі ў гарадскую казну, што супярэчыла закону [9], альбо па гэтай жа прычыне гараджан памылкова адхілялі ад выбараў [8, л. 143—144]. Каб выправіць непаразуменні, Сенатам рэгулярна прымаліся розныя ўстанаўленні. Так, некалькі было прынята толькі па пытанні фарміравання спісаў выбаршчыкаў: ад 27 верасня 1889 г., 13 студзеня 1909 г. № 183, 7 кастрычніка 1909 г. №9306 і інш. Губернскія адміністрацыі пры разглядзе скаргаў, звязаных з удзелам у выбарах асоб, не меўшых на тое законных правоў, звычайна адмянялі атрыманыя вынікі і прызначалі новыя выбары. Такая практыка вяла да таго, што ў многіх гарадах не маглі своечасова сфарміраваць думы з новым складам гласных. Напрыклад, па Брэсце новы склад гарадской думы ў 1880 г. змог прыступіць да сваіх абавязкаў толькі праз 1,5 года пасля заканчэння паўнамоцтваў мінулай думы [3, л. 5]; у Гродне выбары на 4-годдзе 1906—1909 гг., праведзеныя толькі ў пачатку 1907 г., былі адменены і прызначаны новыя [4, л. 61] і да т. п. Нават не дапамагала прынятае ў сакавіку 1897 г. устанаўленне Сената №2347 да арт. 51—52 Палажэння 1892 г. Згодна з ім, капі гласныя і

кандыдаты да іх былі абраны такой большасцю галасоў, што ўдзел у выбарах асоб, не меўшых на тое законнага права, не мог паўплываць на вынікі выбараў, то выбары павінны былі лічыцца адбыўшыміся. Самым распаўсюджаным парушэннем пры правядзенні галасавання было ўтойванне балаціровачных шароў і дабаўленне іх потым да «белых» шароў патрэбнага кандыдата. Выяўлялася гэта пры падліку, капі галасоў «за» было больш, чым прысутных выбаршчыкаў. У такіх выпадках падліковыя камісіі давалі распараджэнне аб перабалаціроўцы кандыдата ці проста адні-малі па некалькі шароў з кожнай балаціровачнай скрыні [8, л. 66], а затым зацвярджалі атрыманая вынікі. Губернскія ўстановы не заўсёды лічылі такія рашэнні правамернымі, таму адмянялі вынікі выбараў у поўным памеры. 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 чапавека засталася толькі 43—45... На дадатковых выбарах прынялі ўдзел 14 чалавек, не меўшых на тое права...» [4, л. 21].

Калі скаргі прыносіліся беспадстаўна альбо з парушэннем зацверджанай заканадаўча працэдуры, то губернскія па гарадскіх справах установы пакідалі іх без разгляду.

Пры ўвядзенні Гарадавога палажэння 1892 г. найбольш радыкальным зменам было падвергнута выбарчае права. Шляхам павышэння маёмаснага цэнзу значна скарацілі кола выбаршчыкаў. Іх перасталі падзяляць на тры разрады і аб'ядналі ў адзін выбарчы сход. Яўрэйскае насельніцтва наогул было пазбаўлена магчымасці ўдзельнічаць у выбарах. З пражываўшых у гарадах яўрэйў гарадскія ўправы складалі асобныя спісы цэнзавых грамадзян, з якіх губернатары прызначалі гласных-яўрэйў. Іх колькасць у гарадскіх думах складала 1/10 частку ад агульнай колькасці гласных-хрысціян. Калі суаднесці спісы яўрэйў са спісамі выбаршчыкаў-хрысціян, то звычайна колькасць апошніх была значна меншай. Так, у Мінску ў 1892 г. значыліся 323 выбаршчыкі хрысціянскага веравызнання і 432 яўрэі, якія адпаздалі маёмаснаму цэнзу [12, л. 6], па Віцебску ў 1898 г. хрысціян — 195 чал., яўрэйў — 374 чал. [15, л. 2] і г. д. Такое становішча выклікала з боку яўрэйскага насельніцтва правамернае незадавальненне. Праяўлялася

гэта ў падачы рознага роду прашэнняў і адмаўленні ад абавязкаў гласных гарадскіх дум (Гомель — 1906 г. [14, л. 82], Бабруйск - 1905 г. [13, л. 27] і г. д.).

Выбары гарадскіх галоў і членаў упраў праводзіліся шляхам закрытай падачы галасоў гласнымі гарадскіх дум. У губернскіх гарадах згодна з Палажэннем 1870 г. гарадскіх галоў павінна было зацвердзіць МУС, у іншых — губернская адміністрацыя. Рашэнне прымалася на аснове звестак аб палітычных і маральных якасцях кандыдатуры, дасланных губернатарам мясцовымі паліцмайстрамі пад грыфам «сакрэтна». Гэта маглі быць і станоўчыя водгукі [8, л. 133], і адмоўныя [3, л. 7, 10]. Такая ж праверка тычылася і памочнікаў гарадскіх галоў. Нягледзячы на тое, што грамадзянскім губернатарам надавалася права зацвярджаць гарадскіх галоў, яны не заўсёды маглі паўплываць на вынікі іх выбараў. Так, у 80-х гг. XIX ст. Гродзенскі грамадзянскі губернатар неаднаразова звяртаўся да генерал-губернатара края і ў МУС з хадайніцтвам аб наданні яму права прызначаць гарадскіх галоў г. Брэста. Гэта было выклікана немагчымасцю мясцовай адміністрацыі паўплываць на вынікі выбараў: «...сама Гарадавое палажэнне 1870 г. дае гарадскім самакіраванням права ўскосна супрацьдзейнічаць адміністрацыі...» [2, л. 19 адв]. У Брэсце ў выпадку незацвярджэння абранай асобы гарадская дума выбірала ці тую ж, ці яўна неадзейную. Такім чынам, «...пры неабходнасці гарадская дума магла ўтрымоўваць ранейшага гарадскога галаву некалькі гадоў пасля заканчэння тэрміну яго паўнамоцтваў» [2, л. 20]. Пасля ўвядзення палажэння 1892 г. працэдура прызначэння службовых асоб была зменена. Капі міністр унутраных спраў альбо губернатар не зацвярджалі абраных думай асоб ці выбары наогул не адбываліся, то прызначаліся новыя. Калі паўторна кандыдатуры не былі зацверджаны ці выбары зноў не мелі станоўчага выніку, то на вакантныя пасады ў губернскіх гарадах прызначаў патрэбных асоб міністр унутраных спраў, у астатніх — губернатары. Так, у студзені 1912 г. на выбарах у Брэсцкую гарадскую ўправу на 1911—1915 гг. пасля балаціроўкі ні на адну з пасадаў ніхто не быў абраны, таму прызначылі новыя выбары [5, л. 4]. Пасля выбараў адказных асоб гарадскіх самакіраванняў губернскія ўстановы таксама атрымоўвалі шмат скаргаў. Іх разгляд рэгуляваўся арт. 72 Гарадавога палажэння 1892 г. і ўказам Сената ад 9 чэрвеня 1898 г. за № 5047.

Згодна з імі, скаргі на парушэнні пры выбарах асоб на пасады гарадскога самакіравання маг-лі прыносіцца губернскім установам тады, калі асоба, якая падала скаргу, была асабіста зацікаўлена ў правільнасці выніку [5, л. 126]. Па гэтай прычыне многія скаргі, нават маючы падставу, не разглядаліся.

Пры ўсёй абмежаванасці, супярэчлівасці гарадскіх рэформ канца XIX ст., іх сутнасць заключалася менавіта ў разбуральнасці і замене карэнных асноў сістэмы кіравання Расійскай імперыі. Адзначаючы недасканаласць механізму выбараў органаў гарадскога самакіравання ў канцы XIX — пачатку XX ст. і шматлікасць парушэнняў падчас іх правядзення, можна сцвярджаць, што насельніцтва беларускіх гарадоў назапашвала станоўчы вопыт лібералізацыі грамадскага жыцця.

ЛІТАРАТУРА, КРЫНІЦЫ

1. Материалы, относящиеся до нового общественного устройства в городах империи. СПб., 1877. Т. 3.
2. НГАБ у Гродне, ф. 1, воп. 17, спр. 1705.
3. НГАБ у Гродне, ф. 1, воп. 17, спр. 1707.
4. НГАБ у Гродне, ф. 17, воп. 1, спр. 330.
5. НГАБ у Гродне, ф. 17, воп. 1, слр. 362.
6. НГАБ у Гродне, ф. 492, воп. 1, спр. 1.
7. НГАБ у Мінску, ф. 1430, воп. 1, слр 35978.
8. НГАБ у Мінску, ф. 1430, воп. 1, спр. 36109.
9. ПСЗ РИ. Собр. II. Отд. I. 1870 г Т. XLV. СПб, 1874. № 48498.
10. ПСЗ РИ. Собр. II. Т. L. СПб., 1875. № 54640.
11. РДГА ў Санкт-Пецярбурзе, ф. 1287, воп. 38, спр. 1726
12. РДГА ў Санкт-Пецярбурзе, ф. 1287, воп. 38, спр. 2664.
13. РДГА ў Санкт-Пецярбурзе, ф. 1287, воп. 38, спр. 3326.
14. РДГА ў Санкт-Пецярбурзе, ф. 1287, воп. 38, спр. 3447.
15. РДГА ў Санкт-Пецярбурзе, ф. 1287, воп. 38, спр. 3500.
16. Статистический Временник Российской империи. СПб., 1887. Сер. 22. Вып. 3.

Summary

The article is devoted to the peculiar features of the city self-government bodies in Belarus during 1875–1914.