

АРГАНІЗАЦЫЯ СПРАВАВОДСТВА ГАРАДСКОГА САМАКІРАВАННЯ БЕЛАРУСІ Ў ДРУГОЙ ПАЛОВЕ XIX ст.

У другой палове XIX ст. значна пашыраецца сфера недзяржаўнага справаводства. Гэта было абумоўлена развіццём акцыянерных таварыстваў, банкаў, грамадскіх арганізацый і інш. Значную цікавасць уяўляюць матэрыялы справаводства гарадскога самакіравання, якія адлюстроўваюць як рост гарадоў і ўскладненне муніцыпальнай гаспадаркі, так і гісторыю станаўлення інстытутаў грамадскага кіравання.

Рэарганізацыя гарадскога кіравання на Беларусі пачалася з прыняццем Закона ад 29 красавіка 1875 г. «Аб прымяненні Гарадавога палажэння 16 чэрвеня 1870 г. да гарадоў Заходніх губерній». Урад праводзіў рэформу асяржона і паступова, таму органы самакіравання ў гарадах ствараліся неадначасова. Узначальваў установы самакіравання гарадскі галава. Распарадчая ўлада належала выбарнаму прадстаўнічаму органу — гарадской думе. Дума ў межах, акрэсленых Гарадавым палажэннем, вырашала ўсе пытанні мясцовага кіравання: вызначала гарадскія зборы і падаткі, разглядала і зацвярджала каштарысы, прызначала на выбарныя пасады, хадайнічала аб муніцыпальных справах перад вышэйшымі ўстановамі і міністэрствамі і г. д.¹ Унутраная дакументацыя думы — пратаколы і журналы пасяджэнняў — вяліся гарадскім сакратаром. Ён жа адказваў за справаводства выканаўчага органа самакіравання — гарадской управы. На ўправу ўскладалася непасрэднае заведванне ўсімі бягучымі справамі гарадской гаспадаркі і грамадскага кіравання: выкананне пастаноў думы, складанне каштарысаў гарадскіх даходаў і расходаў, збор падаткаў і спагнанне нядоімак, падрыхтоўка неабходных звестак, матэрыялаў, справаздач і г. д.²

Новаўтвораныя органы грамадскага кіравання атрымалі ад былых гарадскіх устаноў несучыяшальную спадчыну, і таму распачыналі сваю дзейнасць з высвятлення сапраўднага стану гарадской гаспадаркі і арганізацыі належнага справаводства. Гэта было надзвычай складанай і працаёмкай справай. Амаль усе новыя гарадскія ўстановы скардзіліся на адсутнасць неабходных дакументаў, нядбайнасць і забытанасць справаводства былога кіравання. Так, Віцебская ўправа канстатавала, што былы рамесны галава Мажэйка на працягу шасці гадоў не рэгістраваў выдадзеных рамеснікам пасведчанняў, акрамя таго, была выяўлена значная грашовая растрата³. Спецыяльна ўтвораная Гомельскай думай камісія для рэвізіі спраў былога кіра-

вання вызначыла, што бумагі знаходзяцца ў поўным беспарадку, а рэгістрацыйныя кнігі і фінансавыя справаздачы адсутнічаюць за некалькі гадоў, таму спагнанне нядоімак і нявыплачаных збораў на карысць горада з'яўляецца справай безнадзейнай⁴. Каб высвятліць сапраўдны стан гарадскіх фінансаў былога кіравання за апошні час, Гомельскай управе прыйшлося наняць асобага вопытнага чыноўніка, які «разблытваў» справы на працягу трох месяцаў⁵. Не лепшым было становішча ў іншых гарадах.

Ладзіць парадак у гарадскіх справах новыя думы пачыналі з арганізацыі дзейнасці ўправы і канцылярыі. Да вырашэння гэтых пытанняў большасць дум ставілася адказна і таму імкнулася скарыстаць вопыт іншых гарадоў, дзе самакіраванне было ўведзена значна раней. Так, Віцебская дума накіравала адпаведныя запыты ў шэраг расійскіх гарадоў. У хуткім часе былі атрыманы карысныя матэрыялы ад органаў самакіравання з 12 гарадоў. Грамадскае самакіраванне Ноўгарада даслала падрабязны праект інструкцыі для гарадской управы, Цвярское самакіраванне — правілы для вядзення спраў у думе, з Кіева атрымалі інструкцыі для дзейнасці ўправы і гарадской канцылярыі, свае інструкцыі для ўправы пераслалі самакіраванні Харкава і Палтавы і г. д. Неўзабаве Віцебская дума стварыла свае ўласныя правілы ўстройства гарадской управы і гарадской канцылярыі⁶. Правілы рэгламентавалі работу ўправы і канцылярыі, прыём наведвальнікаў, улік дакументаў і арганізацыю справаводных працэсаў.

Адным з першых дакументаў, прынятых Полацкім самакіраваннем, была інструкцыя па вядзенні спраў у гарадской думе. Пазней была падрыхтавана і выдадзена асобнай брашурай інструкцыя аб парадку вядзення спраў у думе і ўправе⁷. Інструкцыя складалася з чатырох раздзелаў і ўтрымлівала 36 пунктаў. Першы раздзел вызначаў устройства гарадской управы і канцылярыі. Другі акрэсліваў пытанні, што знаходзіліся ў кампетэнцыі ўправы, трэці — працэдуру разгляду спраў і прыняцця рашэнняў. Апошні, чацвёрты раздзел вызначаў парадак справаводства ў канцылярыі.

Згодна з інструкцыяй усе справы ў Полацкай управе размяркоўваліся паміж трыма сталамі (аддзеламі): бухгалтарскім, гаспадарчым і распарадчым. Акрамя таго, управа павінна была мець рэгістратара і архіварыуса⁸. Размеркаванне спраў паміж членамі ўправы вырашалася самакіраваннямі самастойна і адзінага парадку не існавала. Звычайна стваралася 3—4 сталы, сярод якіх абавязкова існаваў бухгалтарскі. У Віцебскай управе ў 1878 г. для разгляду спраў быў створаны бухгалтарскі і гаспадарчы сталы, а таксама стол па пытаннях вайскавой павіннасці⁹. У Мінскай гарадской управе напрыканцы 1880-х гг. справы размяркоўваліся таксама паміж трыма сталамі¹⁰. Адзін займаўся гаспадарчымі праектамі і кантролем за

ской гаспадаркай. Другі вёў маёмасныя справы і справаводства па вайсковай павіннасці. Да ведама трэцяга адносіліся фінансавыя пытанні: таргі, арэнда, гарадскія зборы, нядоімкі і інш.

Справаводствам грамадскага самакіравання займалася канцэлярыя. У адрозненні ад вялікіх расійскіх гарадоў беларускія самакіраванні для думы і ўправы мелі адзіную канцэлярыю. Склад канцэлярыі самакіравання вызначалі самастойна, а сродкі на яе ўтрыманне вылучаліся ў залежнасці ад магчымасцей муніцыпальнага бюджэту. Гарадская канцэлярыя Полацка ў 1890 г. складалася з сакратара, бухгалтара, двух сталаначальнікаў, рэгістратара і чатырох пісараў. Работнікі канцэлярыі шмат часу праводзілі на працы і звычайна не мелі іншых крыніц прыбытку, акрамя жалавання. Каб прыцягнуць на гарадскія пасады кваліфікаваных чыноўнікаў, установы самакіравання імкнуліся падтрымліваць высокі ўзровень платы канцэлярыскім служачым. Жалаванне гарадскога сакратара Гомеля ў 1877 г. складала 800 рублёў за год, бухгалтара — 600, сталаначальніка — 400 рублёў. Для параўнання — член управы горада атрымліваў плату 600 рублёў¹¹. У Віцебску ў 1880 г. жалаванне гарадскога сакратара складала 1200 рублёў, у той час як члену ўправы прызначалася 600¹².

Значную частку дакументаў справаводства грамадскага самакіравання складалі звароты гараджан па самых розных гаспадарчых пытаннях і перапіска, якая ўзнікала ў сувязі з гэтым. Прасіцельныя дакументы рэгістраваліся ў спецыяльных кнігах і перадаваліся на рашэнне ў вызначаным парадку. Наступная група дакументаў прадстаўлена перапіскай органаў грамадскага кіравання з губернскай адміністрацыяй, міністэрствамі, рознымі ўста- новамі і грамадскімі арганізацыямі. Асобную групоўку ў справаводстве складалі ўнутраныя дакументы самакіравання — пратаколы, журналы пасяджэнняў, спісы гласных і г. д. Паступова асобныя віды дакументаў самакіравання набываюць устойлівыя рысы. Выходныя дакументы гарадскога галавы, думы, управы, асобных камісій самакіравання мелі спецыяльныя рэквізіты, якія вызначалі ўстанову, дату, рэгістрацыйны нумар. Пры вядзенні ўліковых дакументаў шырока выкарыстоўваліся фармуляры. У справаводстве пашыралася ўжыванне друкаваных бланкаў.

Дакументы справаводства сведчаць аб шырокім коле пытанняў, якія вырашаліся мясцовым самакіраваннем. У верасні 1876 г. Віцебская ўправа абвясціла спаборніцтва паміж купцамі на выкананне вялікага друкарскага заказу для гарадскога самакіравання. Заказ уключаў разнастайную прадукцыю: лісты для гарадской думы і ўправы, журналы пасяджэнняў, аб'явы ацэнчнай камісіі і бланкі ацэнкі маёмасці, бланкі на дазвол работ гарадскім архітэктарам, ведамасці, кнігі даходаў і расходаў, акладныя кнігі, пасведчанні

аб прыпісцы да прызыўнога ўчастка, павесткі гласным аб пасяджэннях думы і шмат інш. Толькі для патрэб канцэлярыі было заказана 15 кніг.

Напружанасць работы ўстаноў самакіравання красамоўна адлюстроўваюць уваходныя і выходныя патокі дакументаў. Толькі ў 1889 г. Полацкая гарадская дума атрымала 4215 папер, дадаткова на імя гарадскога галавы паступіла 189 папер. За гэты ж год выходных папер у гарадской управе было 4459 і дадаткова ад гарадскога галавы — 437. Віцебскае гарадское кіраванне ў 1889 г. мела 368 уваходных спраў і 7926 папер. За год самакіраваннем было вырашана 365 спраў і з улікам рэшткаў папярэдняга году — 8139 папер. Мінскае самакіраванне атрымала 9382 паперы, а з улікам папер, што перайшлі з папярэдняга года, — 9870. Выканана было 9711 папер¹³. Толькі за 1889 г. Мінскай управой было выдадзена і зацверджана 211 планаў на каменныя і драўляныя пабудовы, дана згода на ўсталяванне 7 фабрычных і прамысловых устаноў, выдадзена 541 прызыўное пасведчанне на вайсковую службу, адшуканы 203 метрычных запісы і г. д.

Зацікаўленыя ў выніках працы, установы грамадскага кіравання хутка наладзілі парадак у справаводстве, вызначылі правілы захоўвання і рэгістрацыі дакументаў, прыцягнулі да працы кваліфікаваных чыноўнікаў. Такія змены ў справаводстве зрабілі дзейнасць муніцыпальных устаноў больш эфектыўнай і, безумоўна, станоўча адбіліся на вырашэнні спраў грамадскага кіравання.

¹ Городовое положение с объяснениями. СПб., 1873. С. 58-60.

² Тамсама. С. 68.

³ Нацыянальны гістарычны архіў Беларусі (далей — НГАБ). Ф. 2496. Воп. 1. Спр. 3. Арк. 42—43.

⁴ Тамсама. Ф. 2912. Воп. 1. Спр. 14. Арк. 30—32.

⁵ Тамсама. Спр. 16. Арк. 12.

⁶ Тамсама. Ф. 2496. Воп. 1. Спр. 1. Арк. 96, 150.

⁷ Инструкция, изданная на основании 69 и 76 ст. Городового положения о порядке производства дел в Думе и Управе города Полоцка. Полоцк, типография Б. Я. Фейгина, 1879.

⁸ Тамсама. С. 7-8.

⁹ НГАБ. Ф. 2496. Воп. 1. Спр. 12. Арк. 2—15.

¹⁰ Тамсама. Ф. 1. Воп. 1. Спр. 1651. Арк. 1—15.

¹¹ Тамсама. Ф. 2912. Воп. 1. Спр. 14. Арк. 36—37.

¹² Тамсама. Ф. 2496. Воп. 1. Спр. 25. Арк. 11, 29.

¹³ Тамсама. Ф. 1. Воп. 1. Спр. 2133. Арк. 7—8.