

Управления по делам земского хозяйства на территории белорусских губерний: функции, структура, состав (1903–1911 гг.)

Н.С. МОТОВОА

Рассматривается проблема формирования и деятельности управлений по делам земского хозяйства. Данные учреждения были созданы на территории белорусских губерний в 1903 г. Их деятельность осуществлялась под контролем губернской администрации и министра внутренних дел, они состояли полностью из назначенных лиц. Однако функции управлений были идентичны функциям земств. По сути управления по делам земского хозяйства стали переходной формой к введению полноценного земского самоуправления на территории белорусских губерний.

Ключевые слова: управления по делам земского хозяйства, белорусские губернии, губернские и уездные комитеты по делам земского хозяйства, губернские и уездные управы, губернатор, министр внутренних дел.

The problem of formation and activity of the institutions of the local economy is considered. These institutions were established on the territory of Belarusian provinces in 1903. Their activity was carried out under the control of the provincial administration and the Minister of the Interior Affairs; they consisted entirely of designated persons. However, functions of these institutions were identical with Zemstvos' functions. In fact, the institutions of the local economy became the transition to the introduction of full form of Zemsky self-government on the territory of Belarusian provinces.

Keywords: institutions of the local economy, Belarusian provinces, provincial and district committees of local economy, provincial and county governments, governor, Minister of Internal Affairs.

На территории белорусских губерний управления по делам земского хозяйства начали функционировать с 1903 г. Однако история их создания, структура и деятельность изучены крайне поверхностно. В историографии доминируют негативные оценки в отношении этих институтов управления.

Данная тенденция берет свое начало в либеральной дореволюционной печати. Например, известный земский деятель, гласный Санкт-Петербургской городской думы, депутат Государственной думы первого и второго созывов В.Д. Кузьмин-Караваев в своих публикациях выступил с острой критикой введения управлений по делам земского хозяйства в западных губерниях Российской империи. В частности, он отмечал: «...Западные губернии, пока в них будет действовать Положение 2 апреля [1903 г.], не сравнятся с внутренними земскими губерниями. Только принципы земского самоуправления могут сгладить разницу» [1, с. 410]. В советский период деятельность управлений по делам земского хозяйства практически не изучалась. Если они и упоминались в обобщающих работах (например, «Гісторыя БССР. Том 2: Беларусь у перыяд капіталізму (1861–1917 гг.)» [2]), то исключительно в негативном ключе. Всячески подчеркивалось, что управления по делам земского хозяйства состояли из назначенных лиц, а потому априори не могли сравняться по результатам своей деятельности с земствами. Данная тенденция сохранилась и в современной белорусской историографии. Например, В.П. Слобожанин в своей работе «Земское самоуправление в Беларуси (1905–1917 гг.)» в общих чертах охарактеризовал структуру управлений по делам земского хозяйства, указал, что их функции соответствовали функциям земств, но затем подытожил, что «эти институты представляли собой карикатуру на выборные органы земского самоуправления, так как назначались из должностных лиц, а потому вполне справедливо были квалифицированы современниками “маргариновым земством”» [3, с. 32–33]. Сам факт принятия Положения 2 апреля 1903 г. игнорируется даже в таких обобщающих работах, как «Гісторыя Беларусі. Том чацвёрты. Беларусь у складзе Расійскай імперыі (канец XVIII – пачатак XX ст.)» [4] и «Западные окраины Российской империи» [5].

Исходя из выше изложенного, цель данной статьи заключается во всестороннем анализе и объективной оценке функций, структуры и состава управлений по делам земского хозяйства, в определении их роли в оформлении собственной земской системы самоуправления на территории белорусских губерний.

Система земского самоуправления на территории Российской губернии начала создаваться в 1864 г., однако она не была распространена на один из важнейших регионов со сложной этноконфессиональной структурой населения – Северо-Западный край, в состав которого входило три белорусских (Витебская, Минская, Могилевская) и три литовских (Виленская, Гродненская, Ковенская) губернии. В связи с охватившим регион восстанием 1863–1864 гг. под руководством К. Калиновского правительство отказалось от проектов введения здесь земств, хотя они неоднократно обсуждались. Как отмечал В.Д. Кузьмин-Караваев, в 1864 г. соответствующий запрос был направлен местному генерал-губернатору М.Н. Муравьеву, который выступил категорически против введения земского самоуправления. Вновь к обсуждению этого вопроса вернулись после принятия в 1890 г. нового Земского положения. Министр внутренних дел дважды (в 1896 и 1899 гг.) получал поручения от императора Николая II разработать проекты введения земства в северо-западных губерниях. Но ни один из них так и не получил силу закона [1, с. 182–183]. Новый проект был разработан в 1902 г. при министре внутренних дел Д.С. Сипягине [4, с. 34]. Он и был утвержден 2 апреля 1903 г. Николаем II как Положение об управлении земским хозяйством в губерниях Виленской, Витебской, Волынской, Гроденской, Киевской, Ковенской, Минской, Могилевской и Подольской [6, с. 334].

Положение вводилось в действие в 1903 г. на территории трех белорусских губерний – Витебской, Минской и Могилевской. Что касалось остальных шести губерний, то относительно времени введения в них данного Положения министр внутренних дел должен был испрашивать разрешение в установленном порядке [6, с. 334]. Как показало время, в Виленской, Гродненской и Ковенской губерниях оно так и не было введено.

В статье 2 Положения содержался перечень «предметов ведомства» управлений по делам земского хозяйства, который был весьма обширным. Их функции условно можно разделить на несколько групп: хозяйственные (или экономические) и социальные. Группа экономических функций охватывала различные стороны жизни местного населения. К ней относились вопросы финансового характера: заведование местными денежными и натуральными земскими повинностями, вверенными капиталами и имуществами, в первую очередь, недвижимыми. Управления обязаны были заботиться о содержании в исправности и развитии путей сообщения (дорог, бичевников, пристаней и т. д.), средств связи (почтовых трактов, телеграфных и телефонных линий). Они должны были способствовать развитию местного сельского хозяйства, торговли, промышленности, а также организовывать защиту полей, лугов и лесов от вредных насекомых и животных, вести борьбу с хищниками. В их ведение находилась ветеринарная часть, в том числе принятие мер по предотвращению и прекращению эпизоотий. Кроме того, управления по делам земского хозяйства было передано губернское страхование имущества. Отдельную группу составляли функции в социальной сфере. Управления по делам земского хозяйства должны были заботиться об обеспечении населения продовольствием, устройстве и содержании врачебной части в уездах, улучшении санитарных условий населенных пунктов. В их ведение находились переданные от приказов общественного призрения лечебные и благотворительные учреждения. Они должны были заботиться о «призрении бедных, неизлечимо больных и умалишенных, а также сирых и увеченных» [6, с. 338–339]. К этой группе функций можно отнести обязанности по предупреждению и тушению пожаров. Также управления должны были заботиться о развитии средств начального и профессионального образования, участвовать в заведовании теми учебными заведениями, которые содержались за счет сумм земского сбора или получали постоянное земское пособие. В законе четко оговаривалось, что к этим учебным заведениям относились начальные школы, подведомственные Министерству народного просвещения, церковно-приходские школы и школы грамоты, профессиональные училища [6, с. 339].

Данная статья Положения 1903 г. практически полностью повторяла текст статьи 2 Положения о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г., которое действовало во внутренних губерниях Европейской России, но с небольшой разницей. В Положении 1890 г. не уточнялось, какие именно учебные заведения могли получать материальную помощь от земств. Соответствующий пункт имел более общую формулировку: «попечение о развитии средств народного образования и установленное законом участие в заведовании содержимыми на счет земств школами и другими учебными заведениями» [7, с. 495–496].

Управление по делам земского хозяйства состояло из двух частей. Распорядительной властью обладали губернские комитеты, на местах функционировали уездные комитеты, которые созывались для предварительного обсуждения важнейших вопросов земского хозяйства. Исполнительная власть в губернии принадлежала губернским управам, на местах – уездным управам [6, с. 339].

В состав губернских комитетов на обязательных началах входили следующие должностные лица: губернатор (он исполнял функции председателя), губернский предводитель дворянства, вице-губернатор, управляющий Казенной палатой, начальник Управления земледелия и государственных имуществ, представитель Удельного ведомства (для тех губерний, в которых были удельные земли), уездные предводители дворянства, непременный член Губернского по городским делам присутствия, непременные члены Губернского присутствия или Губернского по крестьянским делам присутствия, весь состав Губернской управы, городской голова соответствующего губернского города [6, с. 339].

Остальная часть губернского комитета формировалась из гласных, исходя из нормы: по два представителя от уезда на три года. В случае необходимости министр внутренних дел мог по ходатайству комитета увеличить представительство гласных от отдельных уездов до пяти. Важное уточнение содержалось в статье 14: земскими гласными могли быть только те лица, которые постоянно проживали на территории уезда не менее трех лет и владели недвижимым имуществом, с которого уплачивался земский сбор, или торгово-промышленными заведениями. В законодательном акте не содержалось никаких ограничений относительно этноконфессиональной принадлежности гласных. Но согласно статье 15 они не избирались, а назначались на должность. Губернатор по соглашению с губернским и уездными предводителями дворянства представлял списки кандидатов на рассмотрение министра внутренних дел, а последний фактически назначал гласных из числа представленных лиц [6, с. 339–340]. Благодаря такому механизму, можно было отсеять любые потенциально неблагонадежные элементы.

Помимо этого, на заседаниях губернских комитетов по вопросам, входившим в сферу их компетенции, с правом решающего голоса могли присутствовать прокурор местного окружного суда, главный тюремный инспектор, депутат от Епархиального ведомства, представитель Министерства народного просвещения по назначению попечителя учебного округа, губернский инженер и старший инженер по дорожной части (или заменявший его младший инженер), губернские врачебный и ветеринарные инспекторы, представители ведомств путей сообщения, почтово-телеграфного, военного и горного, а также государственного коннозаводства, Министерства земледелия и государственных имуществ по назначению соответствующих министров, главноуправляющих или начальников округов [6, с. 341]. Председатель имел право приглашать для участия в заседаниях комитета любых лиц, участие которых при обсуждении дел могло оказаться полезным. Однако они приглашались с правом совещательного голоса [6, с. 341].

Механизм формирования уездных комитетов был аналогичным. В состав уездного комитета входили уездный предводитель дворянства (он выполнял функции председателя), все земские начальники и податные инспектора уезда, уездный исправник, местный представитель ведомства государственных имуществ по назначению начальника Управления земледелия и государственных имуществ, представитель удельного ведомства по назначению министра императорского двора и уделов в тех местностях, где была удельная земля, инженер по дорожной части, городской голова соответствующего города, непременные члены уездной управы, земские гласные от уезда, волостные старшины (от двух до пяти человек по назначению губернатора) [6, с. 341]. Кроме того, на заседания уездного комитета по вопро-

сам, входившим в их компетенцию, приглашались представители ведомств путей сообщения и военного (по назначению министра путей сообщения и командующего войсками военного округа), уездный наблюдатель церковно-приходских школ, инспектор народных училищ или любое другое лицо по назначению попечителя учебного округа, уездный ветеринар или один из местных ветеринарных врачей по назначению губернского ветеринарного инспектора, уездный врач или один из местных врачебных чинов по назначению губернского врачебного инспектора. Председатель уездного комитета так же имел право приглашать к участию в заседаниях с правом совещательного голоса любых лиц, которые могли быть полезными [6, с. 342].

Таким образом, губернские и уездные комитеты по делам земского хозяйства фактически состояли из назначенных лиц. Часть из них входила в состав комитетов согласно занимаемым должностям, часть назначалась министром внутренних дел или губернатором.

Интересно то, что после введения в 1911 г. на территории белорусских губерний полноценных земств по итогам выборов в состав губернских земских собраний прошли некоторые из тех лиц, которые ранее назначались министром внутренних дел в состав губернских комитетов по делам земского хозяйства. На основании анализа списков гласных видно, что по Витебской губернии этот показатель составлял 12 %, по Минской – 18 %, по Могилевской – 30 % [8]–[13].

Губернские комитеты собирались на годовые и обыкновенные собрания. Годичное собрание созывалось раз в год не позже 1 сентября, а обыкновенные – назначались по мере необходимости в течение год. Для открытия годичного собрания требовалось присутствие не менее половины земских гласных. Оно назначалось для утверждения раскладок натуральных земских повинностей, проверок действий и отчетов губернской управы, рассмотрения полученных жалоб, обсуждения проектов земских смет и раскладок, операционных планов дорожного строительства, определения размера содержания должностным лицам управления и вообще для обсуждения и разрешения всех важнейших вопросов. На обыкновенном собрании рассматривались текущие дела, решение которых нельзя было отложить до годичного собрания. Важнейшие постановления губернского комитета публиковались в местных губернских ведомостях [6, с. 344–345].

При голосовании в губернском комитете при равенстве голосов перевес давал голос председателя, то есть губернатора. Если по какому-либо вопросу губернатор не соглашался с решением большинства, то он имел право приостановить исполнение указанного решения и направить дело на окончательное разрешение министра внутренних дел [6, с. 344–345]. Здесь необходимо отметить, что в отношении органов земского самоуправления действовали аналогичные ограничения. Согласно статье 5 Положения 1890 г. губернатор обязан был следить за правильностью и законностью их действий. Часть постановлений земских собраний утверждалась министром внутренних дел (в основном по имущественным и налоговым вопросам). Кроме того, в течение двух недель в соответствии со статьей 87 губернатор имел право остановить исполнение любого постановления земского собрания, если оно «несогласно с законом или постановлен с нарушением круга ведомства, пределов власти или порядка действий земских учреждений» или «не соответствует общим государственным пользам и нуждам либо явно нарушает интересы местного населения» [7, с. 505–506].

Фактически решение всех вопросов земского хозяйства находилось в компетенции губернских комитетов. На уездные комитеты были возложены следующие обязанности: составление смет расходов по уезду, проектов раскладок натуральных земских повинностей, предоставление губернскому комитету сведений и заключений по вопросам об операционных планах дорожного строительства, о переводе натуральных повинностей в земские, об обращении земских дорог в проселочные, об устройстве новых пристаней, о разрешении ярмарок, торгов и базаров, об установлении различных такс, а также по всем делам, которые передавались губернатором или губернским комитетом на их заключение. Кроме того, уездные комитеты имели право представлять на обсуждение губернского комитета отдельные вопросы и ходатайства, которые касались местных польз и нужд. Журналы уездного

комитета в течение двух недель после заседания передавались в губернский комитет [6, с. 345–346].

Собрания уездного комитета созывались раз в год не позже 1 августа. В случае необходимости по распоряжению губернатора или губернского комитета в течение года могли созываться чрезвычайные собрания. Согласно статье 49 для открытия заседания требовалось, чтобы прибыло не менее семи членов [6, с. 346].

Постоянно действовавшими органами управления по делам земского хозяйства с функциями исполнительной власти являлись губернские и уездные управы. Общее наблюдение за их деятельностью и деятельностью подведомственных им лиц и учреждений осуществлял губернатор [6, с. 347]. В статье 30 отмечалось, что председатель и члены губернской управы, непременные члены уездных управ считались состоявшими на государственной службе со всеми ее правами и преимуществами [6, с. 342].

Губернская управа состояла из председателя и трех членов. В случае необходимости их число могло быть увеличено до пяти. Однако в статье 25 подчеркивалось, что председатель и члены губернской управы назначались министром внутренних дел из лиц, которые пользовались правами государственной службы и удовлетворяли тем требованиям, которые предъявлялись статьей 14 к земским гласным либо по своей прежней деятельности были хорошо знакомы с местными условиями [6, с. 342].

Обязанности губернской управы были весьма обширны. Она должна была готовить дела для рассмотрения на заседаниях губернского комитета, исполнять все его постановления и ведала текущими делами по управлению земским хозяйством. Губернская управа осуществляла общее руководство и наблюдение за деятельностью уездных управ, а также лиц, служивших по управлению земским хозяйством, представляла кандидатов на должности, которые замещались по распоряжению губернатора, определяла на службу и увольняла должностных лиц, назначение которых находилось в ее компетенции. По поручению губернского комитета согласно правилам Положения 1903 г. она заключала договоры и обязательства по делам земского управления, предъявляла иски и отвечала в суде. Губернская управа составляла отчеты о своей деятельности, о денежных оборотах по земским суммам, состоянии подведомственных ей отраслей земского хозяйства, заведений и имуществ [6, с. 346]. Для управления земскими имуществами и заведениями, для исполнения обязанностей по делам земского хозяйства, которые требовали специальных знаний и подготовки, управа могла приглашать лиц по вольному найму [6, с. 342]. Согласно статье 33 Положения 1903 г. для заведования отдельными отраслями земского хозяйства, исполнения различных поручений, наблюдения за лечебными, благотворительными и иными заведениями, кроме учебных, могли назначаться попечители. Они назначались на три года министром внутренних дел по представлению губернских комитетов из числа местных жителей. Обязанности попечителей считались почетными и исполнялись безвозмездно [6, с. 342].

Уездные управы состояли из следующих лиц: уездного исправника, одного из податных инспекторов уезда по назначению Казенной палаты, двух земских гласных от уезда и непременных членов управы, которые назначались губернатором. Функции председателя исполнял уездный предводитель дворянства [6, с. 342]. Обязанности уездных управ включали в себя заведование текущими делами по всем или некоторым отраслям управления земского хозяйства на местах, подготовку дел для рассмотрения в уездном комитете, исполнение отдельных поручений губернской управы. Последняя осуществляла надзор за их деятельностью [6, с. 346].

Таким образом, в 1903 г. на территории белорусских губерний был создан институт управлений по делам земского хозяйства. Специфическая этноконфессиональная структура населения всего региона, доминирование крупного польского землевладения, сомнения в лояльности населения обусловили стремление правительства усилить административный контроль за деятельностью создаваемых учреждений. Эти причины объясняют и нежелание в итоге распространить действие Положения 1903 г. на так называемые литовские губернии – Гродненскую, Виленскую и Ковенскую. Управления по делам земского хозяйства сочетали в себе элементы как самоуправления, так и административного органа власти, встроеного в систему губернской админи-

страции. С земствами их объединял круг полномочий. Как видно из анализа текстов законодательных актов 1890 и 1903 г., печенье функций был идентичным. В то же время личный состав уездных и губернских комитетов по делам земского хозяйства и управ целиком состоял из назначенных лиц. Они состояли из должностных лиц и гласных, рекомендованных губернатором и назначенных министром внутренних дел. Управления по делам местного хозяйства функционировали под повышенным контролем со стороны губернской администрации. Губернатор являлся председателем губернского комитета по делам земского хозяйства и мог изнутри осуществлять контроль за его деятельностью. Он так же мог отменить любое постановление комитета и направить его на окончательное заключение министра внутренних дел.

По сути управления по делам земского хозяйства представляли собой переходную форму, своеобразную опытную модель для постепенной интеграции белорусских губерний в общероссийскую систему земского самоуправления. Они выполнили главную функцию, которая негласно была на них возложена, – продемонстрировали лояльность местного населения правительству и своей деятельностью подготовили фундамент, на котором в 1911 г. начали функционировать собственно земские учреждения.

Литература

1. Кузьмин-Караваев, В.Д. Земство и деревня: статьи, рефераты, доклады и речи. 1898–1903 / В.Д. Кузьмин-Караваев. – СПб. : Тип. тов-ва «Общественная польза», 1904. – IV, [2]. – 429 с.
2. Гісторыя БССР: у 5 т. / галоўн. рэд. калегія : І.М. Ігнаценка (старшыня) [і інш.]. – Мінск : Навука і тэхніка, 1972–1975. – Т. 2: Беларусь у перыяд капіталізму (1861–1917 гг.) / рэд. кал. тома : К.І. Шабуня (гал. рэд.) [і інш.]. – 1972. – 688 с.
3. Слобожанин, В.П. Земское самоуправление в Беларуси (1905–1917 гг.) / В.П. Слобожанин. – Минск : ИООО Право и экономика, 2003. – 168 с.
4. Гісторыя Беларусі: у 6 т. / рэдкал. : М. Касцюк (гал. рэд.) [і інш.]. – Мінск : Экаперспектыва, 2000–2006. – Т. 4 : Беларусь у складзе Расійскай імперыі (канец XVIII – пачатак XX ст.) / М. Біч [і інш.]. – 2005. – 519 с.
5. Миллер, А. Западные окраины Российской империи / А. Миллер [и др.]. – М. : Новое литературное обозрение, 2007. – 608 с.
6. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ РИ). Собрание третье. Том XXIII : 1903. Отделение первое. От №22360–23838 и дополнения. – СПб. : Гос. тип., 1905. – 1167, [1]. – 136 с.
7. ПСЗ РИ. Собрание третье. Том X : 1890. От №6505–7339 и дополнения. – СПб. : Гос. тип., 1893. – 843, [1], 244, [2] с.
8. Памятная книжка Витебской губернии на 1910 год / издание Витеб. губ. стат. к-та. – Витебск : Губ. тип., [1908]. – 648 с., разд. паг.
9. Памятная книжка Витебской губернии на 1912 год / издание Витеб. губ. стат. к-та. – Витебск : Губ. тип., 1912. – [1], IX, 153, 332 с.
10. Памятная книжка Минской губернии на 1910 год / издание Мин. губ. стат. к-та. – Минск : Губ. тип., 1909. – 192, 187, III с.
11. Памятная книжка Минской губернии на 1912 год / издание Мин. губ. стат. к-та. – Минск : Губ. тип., 1911. – 224, 211, III с.
12. Памятная книжка Могилевской губернии на 1910 год / издание Могил. губ. стат. к-та. – Могилев губ. : Губ. тип., 1910. – 695 с., разд. паг.
13. Памятная книжка Могилевской губернии на 1912 год / издание Могил. губ. стат. к-та. – Могилев губ. : Губ. тип., 1912. – 380 с., разд. паг.