

ДА ПЫТАННЯ АБ ДЗЕЙНАСЦІ НА БЕЛАРУСІ ГУБЕРНСКІХ ОРГАНАЎ УЛАДЫ І САМАКІРАВАННЯ НАПЯРЭДАДНІ ЛЮТАЎСКАЙ РЭВАЛЮЦЫІ 1917 г.

The article contains information about problems of governing in Belarus before the February revolution of 1917.

На тэрыторыі беларускіх губерняў напярэдадні Першай сусветнай вайны існаваў разгалінаваны адміністрацыйны апарат, прадстаўлены губернатарам з падлеглымі яму ўстановамі, мясцовымі філіямі асобных міністэрстваў, а таксама земскімі органамі самакіравання. Такім чынам, у апошнія дзесяцігоддзе існавання Расійскай імперыі ў яе паўночна-заходніх губернях нарэшце былі створаны больш ці менш уніфікаваныя органы ўлады адпаведна агульна-расійскаму стандарту. Але асаблівасць моманту ўтрымліваецца ў тым, што з пачаткам вайны ў гэтую і так небездакорную сістэму пачало ўмешвацца вайсковае камандаванне, якое ва ўмовах баявых дзеянняў атрымала надзвычайныя паўнамоцтвы.

У пачатку ХХ ст. Расійская імперыя ў адміністрацыйным плане падзялялася на губерні і вобласці. Губерня (агульнай колькасцю па імперыі – 69) была вышэйшай адміністрацыйнай адзінкай [1, 843]. Па азначэнні расійскага даследчыка Градоўскага, губерня – гэта абсяг зямлі, на якім дзейнічаюць улады, непасрэдна падначаленыя цэнтральнаму ўраду [1, 840].

Губерні звычайна падзяляліся на паветы колькасцю ад 8 да 15 [2, 173]. На Беларусі, напрыклад, Віцебская губерня падзялялася на 11 паведаў [3, 558], а Мінская на 9 [4, 638]. Усе губерні і вобласці, падзеленыя былі не толькі па іх эканамічных, кліматычных, этнаграфічных умовах, але найчасцей па ступені добранадзейнасці ў палітычных адносінах. Асаблівасці кіравання назіраліся ў тым ліку ў 9 паўночна-заходніх, паўднёва-заходніх і ўласна беларускіх губернях: Віленскай, Ковенскай, Гродзенскай, Кіеўскай, Падольскай, Валынскай, Мінскай, Магілёўскай, Віцебскай. Ва ўсіх азначаных губернях праходзіла барацьба з польска-каталіцкім і яўрэйскім элементам. Змаганне вялося на чале з генерал-губернатарамі і губернатарамі з шырокімі паўнамоцтвамі, апроч таго, да апошняга часу на тэрыторыі губерняў не дзейнічалі органы земскага самакіравання.

Па тагачасным заканадаўстве ў губерні дзейнічалі: губернатар і гэтак званыя губернскае месцы – губернскае праўленне, губернскія статыстычны камітэт, губернская па земскіх і гарадскіх справах прысутнасць, губернская прысутнасць, губернская падатковая прысутнасць, губернская па піцейных справах пры-

сутнасць, казённая палата, губернскі распарадчы камітэт, упраўленне дзяржаўнай маёмасці, губернскі земскі сход, губернская земская управа, губернскія па фабрычных справах прысутнасці і лесаахоўчыя камітэты.

Даследчыкі інстытута губернатарства сцвярджаюць, што пры прызначэнні на пасаду галоўным чынам вырашальнымі былі знаёмствы і пратэкцыі [5, 263], [6, 211].

Непасрэдна начальнік даручанай яму губерні, губернатар, з'яўляўся наглядачам за выкананнем заканадаўства, пастановаў Сената, вышэйшых загадаў і прадпісанняў [7, 325].

Ён мог прадстаўляць да ўзнагародаў; меў права выклікаць усіх служачых губерні, нягледзячы на іх параўнальнае старшынства па класе пасады ці чыну; меў права перапынення любымі сродкамі падзей, варажых грамадскаму парадку [8, 839]. Значнай вехай у пашырэнні паўнамоцтваў губернатара было і «Палажэнне аб мерах па ахове дзяржаўнага парадку і грамадскага спакою» ад 14 жніўня 1881 г. [9, 231].

Губернатар знаходзіўся не толькі пад наглядам міністэрства ўнутраных спраў, але і пад кантролем Сенату, таму што рашэнні і распараджэнні асобных калегій (губернскага праўлення, губернскай прысутнасці і інш.) маглі былі быць абскарджаныя ў ім [2, 169]. Аднак мелася адна асаблівасць, што ставіла губернатара ў выключнае становішча нават у адносінах да азначанага міністэрства – гэта абавязак пісаць штогадовую справаздачу аб усіх падзеях у губерні імператару непасрэдна. Важнасць гэтага факту адзначаюць даследчыкі і, у мінулым, самі губернатары, сцвярджаючы, што гэтыя справаздачы «дапускалі самыя шырокія абагульненні, стварэнне самай шчырай і смелай карціны... агульнага палажэння спраў, усяго ўнутранага палітычнага і эканамічнага жыцця» [10, 130].

Губернатар з'яўляўся старшынёй наступных мясцовых устаноў: губернскага праўлення, губернскага статыстычнага камітэта, губернскай прысутнасці, губернскіх прысутнасцяў па земскіх і гарадскіх справах, піцейных справах, фабрычных і вайсковых справах. Ён старшынстваваў таксама ў губернскім распарадчым і лесаахоўным камітэтах, камісіях народнага харчавання (пры наяўнасці гэтых устаноў) [9, 230].

Губернскае праўленне мела наступныя функцыі: 1) абнародванне законаў, указаў сената і пастаноў урада; 2) суд службовых асоб

губерні; 3) з'яўлялася вышэйшай паліцэйскай інстанцыяй губерні; 4) вырашала пытанні спрэчак паміж павятовымі і гарадскімі прысутнымі месцамі і асобамі. Губернскае праўленне падзялялася на агульную прысутнасць і канцылярыю. Першая частка пад старшынствам губернатара складалася з віцэ-губернатара, дарадцаў, губернскага ўрачэбнага інспектара, губернскага інжынера, яго памочніка і губернскага архітэктара (абодва – з правам дарадчага голасу), губернскага землемера, губернскага турэмнага інспектара і асэсара. Пры губернскім праўленні існавалі друкарня, архіў, рэгістратура і чыноўнік па лічылнай і экзекутарскай частках. Адзін з дарадцаў праўлення зацвярджаўся міністэрствам унутраных спраў па прадстаўленні губернатара на пасадзе старэйшага саветніка. Пасады асэсара і архітэктара па жаданні міністра унутраных спраў маглі не займацца. Усе справы праўлення падзяляліся на судовыя і адміністрацыйныя. Канцылярыя праўлення падзялялася на аддзелы пад старшынствам дарадцаў і іншых чальцоў прысутнасці, пад агульным наглядом губернатара [11, 844].

Агульны характар губернскай ўлады быў такі, што яна фактычна з'яўлялася выканаўцам распараджэнняў вышэйшага начальніцтва.

Апроч губернатара і яго апарату, на ўзроўні губерні існавалі органы самакіравання – земствы. У 1910 г. Дума трэцяга склікання прыняла законапраект аб распаўсюджванні палажэння аб земскіх установах на 6 заходніх губерній (Віцебскую, Мінскую, Магілёўскую, Валынскую, Кіеўскую, Падольскую). На Беларусі земствы былі ўведзены толькі ў 1911 г. замест «Палажэння аб кіраванні земскай гаспадаркай» ад 2 красавіка 1903 г. [12, 672]. Такім чынам, з 1865 г. да лютага 1917 г. ў Расійскай імперыі колькасць земстваў павялічылася з 19 да 43 [13, 152].

Земскія ўстановы па тэрытарыяльным прынцеце падзяляліся на павятовыя і губернскія. І першыя, і другія складаліся з земскіх сходаў – распарадчая ўлада і нагляд за выканаўчымі органамі. Выканаўчыя існавалі ў выглядзе земскіх упраў, таксама губернскіх і павятовых.

Земскія сходы складаліся з гласных: павятовых, якіх абіралі на выбарчых сходах і на з'ездах кандыдатаў, выбраных валаснымі сходамі, і губернскія, якія абіраліся павятовымі земскімі сходамі з ліку іх гласных. Сяляне абіралі толькі кандыдатаў ад валасных сходаў, а гласных ад сялян прызначаў губернатар па прадстаўленні земскага ўчастковага начальніка [14, 446]. Гласныя абіраліся на 3 гады. Колькасць гласных ад павяту ў розных губернях была неаднолькавая, яна залежала ад колькасці гласных павятовага сходу, так па імперыі лічбы

вагаліся ад 15 гласных у Аланецкай губурні да 100 у Тамбоўскай і Палтаўскай [15, 21]. У склад губернскага земскага сходу, апроч губернскіх гласных, уваходзілі павятовыя маршалкі, старшыні павятовых земскіх упраў, мясцовыя начальнікі кіраўніцтваў земляробства і дзяржаўных маёмасцяў і ўдзельнай акругі, дэпутат духоўнага ведамства. Старшыня – губернскі маршалак.

Выканаўчымі земскімі органамі з'яўляліся земскія ўправы, павятовыя і губернскія, што складаліся з 3 асоб (старшыня і два чальца), якія займалі свае пасады 3 гады. Па пастанове земскага сходу колькасць чальцоў управы магла быць павялічаная да 4, а ў губернскай управе з дазволу міністра ўнутраных спраў – да 6 [13, 154]. На пасады старшыняў і чальцоў можна было абіраць не толькі гласных, але і іншых асоб, што мелі права голасу на земскіх выбарчых сходах. Старшыня губернскай управы зацвярджаўся міністрам унутраных спраў, старшыня павятовай – губернатарам, ён жа зацвярджаў чальцоў упраў. Усе асобы управы лічыліся дзяржаўнымі службовымі асобамі.

Дзеля дапамогі ўправам у працы з асобнымі галінамі гаспадарчага жыцця земскія сходы маглі абіраць спецыяльныя камісіі з гласных і іншых асоб, што мелі права непасрэднага голасу ў земскіх выбарчых сходах [15, 22].

У арганізацыі земскага прадстаўніцтва ў Заходніх губернях па ўказу ад 14 сакавіка 1911 г. былі зацверджаны некаторыя змены адносна агульных палажэнняў. Рабілася гэта з мэтай замацавання пасады у земствах за асобамі рускай нацыянальнасці. Так, саслоўны падзел выбарцаў быў заменены на нацыянальны: кожны выбарчы сход (адзін на павет) падзяляўся на 2 аддзяленні; першы аб'ядноўваў усіх выбарцаў за выключэннем палякаў, другі складаўся з апошніх. Нацыянальныя аддзяленні па паветах (з 35 беларускіх паветаў земствы былі ўведзены ў 25) [14, 445] былі ўстаноўлены і для губернскіх земскіх гласных. Святарства і царкоўныя служачыя былі дапушчаны да ўдзелу ў земскіх сходах на агульных умовах, пры захаванні ў складзе земскіх сходаў дэпутата ад духоўнай установы [12, 677].

Усе справы якімі займаліся земствы, падзяляліся на дзве катэгорыі. Да першай належалі справы, якімі земствы займаліся цалкам самастойна, да другой – справы ў якіх земствы толькі дапамагалі дзяржаве [15, 155].

Губернскія земскія ўстановы займаліся справамі, што датычыліся ўсёй губерні ці некалькіх паветаў, а павятовыя – толькі па сваім павеце.

Гаворачы пра земствы на абсягу беларускіх губерняў, трэба адзначыць, што іх працы давалася надзвычай станоўчая адзнака. Так, апошні губернатар Мінскай губерні князь Друцкі-

Сакалінскі сцвярджае, што фактары веры і нацыянальнасці, што з'яўляліся пэўным бар'ерам, сталіся ўрэшце станоўчымі і карыснымі справе: «Гэта нацыянальнае раз'яднанне было цэмен-там для сяброўскай спраўнай працы. Маладое мінскае земства працавала значна больш інтэнсіўна любога старарускага» [10, 172]. «Сам склад галосных любога паўночна-заходняга земства быў значна вышэйшы за сярэдні рускі. У той час як рускае земства з любога губернскага пытання шукала магчымасці выйсці на агульнапалітычную арэну, а адсюль было схільнае да амаль бяскон-ных размоваў, маладое сталыпінскае земства, якое стрымлівала нацыянальна-палітычнае раз'яднанне, прысвячала сябе выключна самой працы» [10, 173].

На ўзроўні губерні існавалі ўстановы, якія не ўваходзілі ў склад мясцовага апарату, але прыраўноўваліся да губернскіх.

Гэта дзяржаўныя ўстановы кантрольнага, мытнага, ваеннага, марскога, духоўнага, наву-чальнага, паштова-тэлеграфнага ведамстваў. Многія з пералічаных устаноў мелі свае акругі, якія маглі не супадаць з абсягам губерні [1, 842]. Прыкладам з'яўляюцца судовыя палаты – апеляцыйныя інстанцыі, якія разглядалі справы акруговых судоў некалькіх губерняў і знаходзіліся ў гарадах: Пецябург, Масква, Харкаў, Адэса, Варшава, Кіеў, Тыфліс, Казань, Омск, Іркуцк, Ташкент [2, 157]. На месцах роз-ных структуры дублявалі асобныя функцыі і тым самым часта перашкаджалі прадуктыўнай працы апарату.

Сітуацыя яшчэ больш ускладнілася з пачаткам Першай сусветнай вайны, калі сістэма органаў дзяржаўнага кіравання, якая і раней не вызначалася адзінствам і скаардынаванасцю, увайшла ў паласу крызісу. На агульнаімперскім узроўні барацьба за падзел улады пачалася паміж Стаўкай і Саветам міністраў. З'явіліся арганізацыі Усерасійскага земскага саюзу і Усерасійскага саюзу гарадоў, абавязкі адных міністэрстваў пачалі перадавацца другім, як было ў выпадку з забеспячэннем палівам, калі імі пачало займацца міністэрства пуцей зносін і г. д [16, 615].

На тэрыторыі Беларусі пад час вайны прысутнічалі асобныя часткі II, III, X армій Заходняга фронту (глаўком А. Е. Эверт) і частак V і XII армій Паўночнага фронту (Н. В. Рузскі).

Прыфрантавая тэрыторыя складалася з 2 ваенных акруг: Мінскай (начальнік Е. А. Рауш фон Траўбенберг), і Дзвінскай (Д. П. Зуеў). Такім чынам, значная частка земляў краю знаходзілася ў залежнасці ад вайсковых улад. Напрыклад, у Віцебскай губерні за выключэннем Люцынскага, Себежскага, Полацкага, Невельскага, Веліжскага і Гарадокскага павеатаў ас-

татнія ўваходзілі ў вайсковы раён [17, 219]. Губернатар павінны быў узгадняць сваю дзейнасць з вышэйшым ваенным камандаваннем. Губернскія прыфрантавыя зоны былі і ў шматлікіх грамадзянскіх справах падначалены Стаўцы, а ва ўнутраных губернях Стаўка ўмешвалася ў рашэнне праблем, хаця б ускосна датычных забеспячэння войска [16, 567]. Спробы Савета міністраў стварыць у Стаўцы «грамадзянскага камісара» для каардынацыі дзеянняў ураду і вайскоўцаў разбіваліся аб нежаданне генералаў пускаяць у свае справы цывільных. Адначасова Стаўка ўсё больш умешвалася ў справы грамадзянскіх устаноў. Улетку 1915 г. Дума пастановай стварыла сістэму органаў ваенна-эканамічнага рэгулявання – асобных нарадаў. Наогул структура выканаўчай улады стала яшчэ больш заблытанай. Вайскоўцы дазвалялі сабе адкрытае ўмяшанне ў справы грамадзянскай улады, часам патрабуючы не проста падпарадкавання, але і імкнучыся да кіравання іх дзеяннямі. Гэтак у студзені 1917 г. кн. Туманаў – начальнік Дзвінскай вайсковай акругі патрабаваў ад мінскага губернатара высветліць колькасць аўса, што хаваюць ад нарыхтовак буйныя землеўладальнікі Мінскай і Магілёўскай губерняў [18, 33]. Губернатару нічога не заставалася як рабіць адпаведныя захавы аб чым сведчыць адказ ад 19 студзеня 1917 г., што начальнікам паліцыі негалосным шляхам прадпісана даведацца аб колькасці ўтойваемага аўса [18, 34]. Трэба адзначыць, што такое падпарадкаванне ваенным захоўвалася і пасля Лютаўскай рэвалюцыі і скасавання інстытута губернатарства. Уся адміністрацыя па-ранейшаму павінна залежыць ад рашэнняў вайскоўцаў: 14 сакавіка 1917 г. на імя віцебскага камісара з МУС прыйшла тэлеграма з тлумачэннямі, згодна якім губернскі камісар у сваіх службовых дзеяннях павінны падпарадкоўвацца ўсім правілам аб ўзаемаадносінах губернатара з начальнікам ваеннай акругі і забеспячэння войска [17, 97]. Ціск вайскоўцаў адчувалі на сабе і іншыя арганізацыі: 13 лістапада 1917 г. у Віцебскі губернскі харчовы камітэт прыйшла тэлеграма ад упаўнаважанага міністра харчавання пры штабе Заходняга фронту Паслаўскага, дзе гаварылася пра «прыняцце самых выключных мер па давядзенню нарыхтовак сена і зернефуражу да вышэйшых памераў... ці войска рушыць з фронту ў глыню краіны» [19, 4]. Гэтыя выпадкі ілюструюць складанасць сітуацыі на прыфрантавых тэрыторыях і сведчаць аб пэўным крызісе, што меўся ў азначаны час у сферы кіравання дзяржавай.

Асобныя складанасці існавалі і ў дачыненні новаствораных арганізацый, што мелі на мэце дапамогу і садзейнічанне, а сталіся ў пэўным сэнсе перашкодамі на шляху нармальнага кіравання. У першыя тыдні вайны былі створа-

Літаратура

ны УЗС і УСГ. Іх афіцыйная мэта – дапамога бежанцам і параненым. Стаўцы была выгадна дапамога грамадскіх арганізацый, а МУС у сваю чаргу баялася ўзмацнення апазіцыйных сіл пад прыкрыццём гэтых арганізацый. І не дарэмна, бо УЗС, узначалены Львовым, і УСГ на чале з М. В. Чалнаковым сталі ў пэўным сэнсе апорай ліберальнай апазіцыі, якая спадзявалася ўмацаваць свае пазіцыі, што пахіснуліся ў гады рэакцыі [20, 549]. Хаця ўся дзейнасць саюзаў у сэнсе атрымання заданняў і іх выканання была падпарадкавана галоўнаму начальніку забеспячэння кожнага фронту земскі і гарадскі саюзы не адыгралі якой-небудзь вырашальнай ролі ў галіне інтэнданцкага, санітарнага і інжынернага забеспячэння войск. Дзяржаўныя органы, закліканыя абслугоўваць гэтыя галіны вайсковых патрэбаў, працавалі больш чым задавальняюча. Аднак, калі ўсё ж абодва саюзы прынеслі вядомую карысць справе, то выключна дзякуючы зноўтакі непрадбачаным маштабам вайны [10, 144]. Гэтае выказванне Друцкага-Сакалінскага падцвярджае той факт, што роля земскага і гарадскога саюзаў была нязначнай (у рэальных пастаўках прыблізна 2–3%) з-за таго, што яны працавалі з дробнымі і радзей з сярэднімі вытворцамі, а буйныя прадпрыемствы дамаўляліся напрамую з казнай [20, 519]. Затое вайскоўцаў моцна непакоіла іх грамадская дзейнасць. Палітычная актыўнасць гэтых саюзаў у пачатку вайны была нязначнай, але губернскія камітэты УСГ сталі явачным шляхам стварацца ў многіх губернях і пачалі ствараць юрыдычныя і іншыя аддзелы, не прадугледжаныя іх афіцыйнымі функцыямі. Занепакоены Н. Маклакаў ужо ў лістападзе 1914 г. перасцерагаў кабінет супраць пашырэння функцый саюзаў [20, 550]. Генерал П. Г. Курлоў наогул назваў УЗС, УСГ, Надзвычайную нараду і ВПК дадатковым самаарганізаваным урадам, што меў мэтай знішчэнне існаваўшай улады [21, 189].

Такім чынам, вайна разам з ваеннымі ўладамі і з іх надзвычайнымі паўнамоцтвамі, новымі арганізацыямі з няпэўнымі функцыямі, небездакорнасць старых інстытутаў кіравання, разам стварылі стан суцэльнага перакрывавання функцый і блытаніны, што ў сукупнасці прывяло да крызісу паўнаўладнага дзяржаўнага кіравання ў рэгіёне яшчэ напярэдадні Лютаўскай рэвалюцыі.

1. Свешников М. Губерния // Энциклопедический словарь / Изд. Брокгауз Ф. А. и Эфрон К. А.: В 86 т. – СПб., 1890–1907. – СПб., 1898. – Т. 18.
2. Слиозберг Г. Б. Дореволюционный строй России. – Париж, 1933.
3. Селиванов А. Ф. Витебская губерния // Энциклопедический словарь / Изд. Брокгауз Ф. А. и Эфрон К. А.: В 86 т. – СПб., 1890–1907. – СПб., 1892. – Т. 69.
4. Минская губерния // Новый энциклопедический словарь. – Петроград, 1916. – Т. 26.
5. Блинов Н. Губернаторы (историко-юридический очерк). – СПб., 1905.
6. Зайончковский П. А. Российское самодержавие в конце 19 столетия (политическая реакция 80–90-х гг.). – М., 1970.
7. Градовский А. Д. Исторический очерк установления генерал-губернаторства в России / Собрание сочинений. – СПб., 1899. – Т. 1.
8. Губернатор // Энциклопедический словарь / Изд. Брокгауз Ф. А. и Эфрон К. А.: В 86 т. – СПб., 1890–1907. – СПб., 1898. – Т. 18.
9. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М., 1968. – изд 2-е.
10. Друцкой – Соколинский В. А. На службе отечеству. – Орёл, 1994.
11. Губернское правление // Энциклопедический словарь / Изд. Брокгауз Ф. А. и Эфрон К. А.: В 86 т. – СПб., 1890–1907. – СПб., 1898. – Т. 18.
12. Кузьмин – Карваев В. Земство // Новый энциклопедический словарь. – СПб., 1910. – Т. 18.
13. История государственного управления в России; под. ред. Р. Г. Пихон – М., 2001.
14. Самуэль С. Земскія сходы // Энциклопедия гісторыі Беларусі: У 6 т. – Мн., 1996. – Т. 3
15. Белоконский И. П. Самоуправление и земство. – Ростов-на-Дону, 1905.
16. Власть и реформы. – СПб., 1996.
17. НАРБ Ф. 624 в.1 спр. 5 ст. 219.
18. НАРБ Ф. 640 в.1 спр. 1 ст. 33.
19. НАРБ Ф. 624 в.1 спр. 10 ст. 4.
20. Кризис самодержавия в России. 1895–1917. – Ленинград, 1984.
21. Курлов П. Г. Гибель императорской России. – М., 1992.