

обеспечения атмосферы комфорта и «психологической безопасности». Гуманизацию учебно-воспитательного процесса следует понимать как отказ от авторитарной педагогики с ее педагогическим давлением на личность, отрицающим возможность установления нормальных человеческих отношений между педагогом и обучаемыми, как переход к личностно-ориентированной педагогике, придающей абсолютное значение личной свободе и деятельности обучаемых.

С.А. Толмачева

ОСОБЕННОСТИ ВВЕДЕНИЯ ИНСТИТУТА ЗЕМСКИХ НАЧАЛЬНИКОВ НА ТЕРРИТОРИИ БЕЛАРУСИ³³⁹

В 1861 г. для реализации аграрной реформы был создан институт мировых посредников из местных дворян-землевладельцев. Они имели определенную независимость от местной власти, поскольку утверждались в должности Сенатом. Соответственно, и увольнение их также разрешалось Сенатом. Уже в 60-е гг. XIX в. губернаторы и министр внутренних дел отмечали неудовлетворительность такого положения, т.к. не имели возможности влиять на деятельность мировых посредников. Поэтому Министерство внутренних дел разработало проект реформирования системы местных учреждений по крестьянским делам. В соответствии с законом от 27 июня 1874 г.³⁴⁰ институт мировых посредников был ликвидирован, а вместо него создавались уездные по крестьянским делам присутствия для дальнейшего поземельного устройства сельского населения и надзора за деятельностью крестьянского самоуправления. Однако результаты деятельности новых органов также не удовлетворяли правительство, которое в новых условиях стремилось к усилению опеки и контроля над крестьянством. Так, С.Ю. Витте позже писал: «...После проклятого 1-го марта (1881 г., день убийства Александра II. – С.Т.) реакция окончательно взяла верх. Община сделалась излюбленным объектом Министерства внутренних дел по полицейским соображениям, прикрываемым литературой славянофилов и социалистов. ... На крестьянское население, которое, однако, составляет громаднейшую часть населения, установился взгляд, что они полудети, которых следует опекать, но только в смысле их поведения и развития, но не желудка»³⁴¹.

12 июля 1889 г. Александр III утвердил «Положение о земских участковых начальниках», «Правила об устройстве судебной части в местностях, в коих введено означенное Положение», «Временные правила о волостном суде в тех же местностях» и «Правила о порядке приведения в действие Положения о

³³⁹ Территория современной Республики Беларусь включает в себя земли Виленской (4 уезда), Витебской (5 уездов), Гродненской (6 уездов), Минской (9 уездов) и Могилевской (11 уездов) губерний. В конце XIX – начале XX вв. Виленская и Гродненская губернии входили в состав Виленского генерал-губернаторства.

³⁴⁰ ПСЗРИ. Собр. 2-е. Т. 49 (1874). № 53678.

³⁴¹ Витте С.Ю. Воспоминания: в 3 т. Т. 2. М., 1960. С. 496.

земских участковых начальниках»³⁴². В результате, по словам С.Ю. Витте, «земские начальники явились и судьями, и администраторами, и опекунами. В сущности явился режим, существовавший до освобождения крестьян от крепостной зависимости, но только тогда хорошие помещики были заинтересованы в благосостоянии своих крестьян, а наемные земские начальники, большей частью прогоревшие дворяне и чиновники без высшего образования, были больше всего заинтересованы в своем содержании»³⁴³.

На территорию Беларуси эти законодательные акты не распространялись. Этому было несколько причин. В связи с восстанием 1863–1864 гг., в котором активное участие приняли дворяне белорусских губерний римско-католического вероисповедания (официально называемые лицами «польского происхождения»), мировые посредники, служившие на территории Беларуси, с 1863 г. не утверждались в должности Сенатом, а назначались Виленским генерал-губернатором из лиц преимущественно православного вероисповедания («русского происхождения»). Поэтому и губернаторы, и генерал-губернатор имели возможность уволить мирового посредника, не справлявшегося со своими служебными обязанностями. Таким образом, тут не было такой острой необходимости в реформировании, как в других местностях. Однако губернаторы Витебской, Минской и Могилевской губерний выступали за распространение законоположений 1874 г. на названные губернии. В итоге в 1878 г. в этих губерниях был ликвидирован институт мировых посредников и создавались уездные по крестьянским делам присутствия. Причем, для новых органов тут были характерны те же недостатки, как и в остальных губерниях империи. Поэтому уже в отчете за 1889 г. Минский губернатор Н.Н. Трубецкой говорил о необходимости распространения Положения о земских начальниках и на Минскую губернию. Он указывал на поликонфессиональный состав населения, разнообразие социальных групп, специфических для западных губерний империи (однодворцы, еврей-земледельцы, православные арендаторы, чиншевики и др.), большое количество разнообразных дел, возникавших «из обыденных и соседских отношений и которыми переполнены все судебные и административные учреждения губернии». Губернатор говорил, что в соответствии с законом непрременные члены уездных по крестьянским делам присутствий не имели права сами разбирать спорные дела, «судить и наказывать виноватых», и потому «неповиновение, своеволие и насилие, в особенности неуважение к чужой собственности, перестали быть явлениями, редкими в крестьянской среде». Н.Н. Трубецкой сделал вывод, что Минская губерния «крайне нуждается в распространении на нее благодетельного закона 12 июля 1889 г. Только с введением этого закона и назначением земских участковых начальников население губернии приобретет близкую к себе и

³⁴² ПСЗРИ. Собр. 3-е. Т. 9 (1889). № 6196.

³⁴³ Витте С.Ю. Воспоминания. Т. 2. С. 496.

твердую власть, при помощи которой возможно достигнуть того общего спокойствия, в котором разноплеменное население губернии так нуждается»³⁴⁴.

Виленский генерал-губернатор не поддержал идею о необходимости преобразований 1874 г. Поэтому в Виленской и Гродненской губерниях мировые посредники продолжали свою работу, однако к 80-м гг. XIX в. их количество было значительно сокращено – по 1–2 на уезд вместо 4–6 в 1861 г. Их деятельность все меньше удовлетворяла губернаторов. Так, Гродненский губернатор Д.Н. Батюшков в отчете Александру III за 1891 г. отметил, что в губернии в «существующем строе местного крестьянского управления ... имеется больше порядка, чем в губерниях, в которых упразднены мировые посредники». При этом он обращал внимание на существование «в строе крестьянской общественной жизни недостатков, исправление коих не во власти мировых посредников» и считал, что «такой ненормальный порядок мог бы быть устранен лишь установлением административных чинов с властью, присвоенной земским начальникам»³⁴⁵.

Еще одной причиной отсрочки введения Положения о земских начальниках на территории Беларуси, по мнению Министерства внутренних дел, было недостаточное количество православных землевладельцев, которые могли бы занять должность земского начальника. В соответствии с законом от 12 июля 1889 г. при их назначении существовал нормальный и экстраординарный порядок. По последнему они назначались министром внутренних дел. При нормальном порядке существовали две категории кандидатов на это звание. Общими условиями для обеих категорий был возраст – более 25 лет и принадлежность к местному потомственному дворянству. При этом в первую категорию входили: 1) лица, прослужившие в губернии не менее трех лет на должности предводителя дворянства (к ним не предъявлялся никакой имущественный ценз); 2) дворяне с высшим образованием, или лица, прослужившие в губернии не менее трех лет в должности мирового посредника, мирового судьи или непрямого члена крестьянского присутствия. При этом они сами или их жены в границах уезда владели не менее половины количества земли, необходимого для участия в избрании гласных в уездное земское собрание, либо другим недвижимым имуществом на сумму более 7500 руб.

Вторую категорию кандидатов на должность земского начальника составляли: 1) лица со сравнительно большим (удвоенным) имущественным цензом и сравнительно низким образовательным цензом (среднее образование и классный чин); 2) лица, владевшие в границах уезда хотя бы только усадьбой, но подходили по своему образовательному или служебному цензу под условия для кандидатов первой категории (ст. 6 и 7 Положения 12 июля 1889 г.)³⁴⁶.

³⁴⁴ Всеподданнейший отчет Минского губернатора за 1889 год // Российский государственный исторический архив. Научно-справочная библиотека (РГИА. НСБ). Печатная записка 2846. № 13. С. 3-4.

³⁴⁵ Всеподданнейший отчет Гродненского губернатора за 1891 год // РГИА. НСБ. Печатная записка 2820. С. 7-8.

³⁴⁶ ПСЗРИ. Собр. 3-е. Т. 9 (1889). № 6196.

Однако, правительство не доверяло дворянству римско-католического вероисповедания, которое численно преобладало в белорусских губерниях. Дворянам-католикам было запрещено занимать выборные должности в местном самоуправлении, приобретать землю и др. Таким образом, не было возможности набрать необходимое количество кандидатов на должность земского начальника из местных потомственных дворян.

Однако уже в 1889 г. правительство признавало «совершенную непригодность действующих в Белорусских губерниях крестьянских учреждений 1874 г.»³⁴⁷. Обсуждение проблемы целесообразности и времени введения тут должности земского начальника началось уже в начале 90-х гг. XIX в. На запрос Министерства внутренних дел Минский губернатор князь Трубецкой в 1894 г. отметил, что введение в Минской губернии Положения о земских начальниках «не только не встречает никаких затруднений, но будет иметь вполне благотворное влияние на весь ход крестьянского дела в губернии»³⁴⁸. В аналогичном смысле высказывались и другие губернаторы северо-западных губерний. Однако условия распространения законодательства 1889 г. требовали дальнейшей разработки с учетом местных особенностей. Министерство внутренних дел предлагало ввести новые учреждения сначала в трех белорусских губерниях (Витебской, Минской и Могилевской), а затем в шести губерниях Северо- (Виленской, Ковенской и Гродненской) и Юго-Западного края (Киевской, Подольской и Волынской). Обсуждение законопроекта вызвало значительные разногласия в правительстве и заняло несколько лет³⁴⁹. В результате, 12 июня 1900 г. был принят закон, в соответствии с которым в Витебской, Минской и Могилевской губерниях Положение о земских участковых начальниках должно было быть введено с 1 января 1901 г.³⁵⁰. Однако, законом от 4 января 1901 г.³⁵¹ его действие откладывалось до второй половины 1901 г. в целях экономии денежных средств бюджета. Одной из важных особенностей стало то, что земские начальники не утверждались на земских сходах, а назначались министром внутренних дел по представлениям губернаторов. В Витебской, Минской и Могилевской губерниях земские начальники приступили к своей работе с 1 октября 1901 г. Минский губернатор отмечал, что многие из них были приглашены из губерний, где этот институт действовал с 1889 г. Это подтверждается и официальными данными. Так, в 1905 г. в Минской губернии в 11 из 67 участков (16,4% от всего количества) были назначены лица, служившие в должности земского начальника с 90-х гг. XIX в., т.е. в других губерниях (при этом по 3-м не указаны сведения, а в 1 участке – вакансия). В Витебской и Могилевской губерниях такой тенденции не отмечено, т.к. тут было довольно широко

³⁴⁷ РГИА. Ф. 1291. Оп. 54, 1900 г. Д. 229. Л. 3 об.

³⁴⁸ РГИА. Ф. 1291. Оп. 60, 1893 г. Д. 3. Л. 11.

³⁴⁹ РГИА. Ф. 1149. Оп. 13, 1900 г. Д. 82; Ф. 1291. Оп. 54, 1900 г. Д. 229; Ф. 1291. Оп. 60, 1893 г. Д. 3; Ф. 1284. Оп. 241. Д. 220.

³⁵⁰ ПСЗРИ. Собр. 3-е. Т. 20 (1900). № 18854.

³⁵¹ ПСЗРИ. Собр. 3-е. Т. 21 (1901). № 19530.

распространено русское землевладение, и недостатка в кандидатах православного вероисповедания не было³⁵².

Кадровый состав первых земских начальников был следующий. В Витебской губернии 43,5% (10 чел.) имели военный чин, 52,2% (12 чел.) получили чины на гражданской службе и 4,3% (1 чел.) не имели чина. В Минской губернии количество земских начальников, имевших гражданские и военные чины, было одинаковым – по 44,8% (30 чел.), не имели чина 7,5% (5 чел.) и 2 должности (2,9%) оставались вакантными. В Могилевской губернии преобладающее большинство (37 чел., или 68,5%) земских начальников получили чины на гражданской службе, 26% (14 чел.) имели военные чины и 5,5% (3 чел.) не имели чина. В 1901 г. в трех названных губерниях был создан 171 участок земских начальников, в том числе в Минской – 67, Могилевской – 54, в пяти белорусских уездах Витебской губернии – 23³⁵³. Количество участков земских начальников в уездах отличалось. Большинство уездов Минской губернии было разделено на 7-8 участков, и только Минский уезд состоял из 6 участков. В Могилевской губернии 4 уезда делились на 4 участка, 3 – на 5, 2 – на 6, по одному – на 3 и на 8 участков. В Витебской губернии 3 белорусских уезда состояли из 4 участков каждый, по одному – на 5 и 6 участков. Такое деление без изменений просуществовало до 1914 г. Количество волостей, входивших в состав участка земского начальника, также отличалось. В Витебской губернии 8 участков состояли из 4 волостей каждый, 7 участков – из трех и пяти волостей, а один – из шести. В Минской губернии 12 участков состояли из двух волостей каждый, 41 – из трех и 14 – из четырех волостей. В Могилевской губернии в состав 35 участков входило по 3 волости, 18 участков – по две и в одном участке было 4 волости. В 1902 г. в названных губерниях проживало 13577 душ м. п. В среднем в состав земских участков тут входили 3,1 волость с 27 сельскими общинами³⁵⁴. Одновременно, по сведениям Министерства финансов, в великороссийских губерниях в среднем на участок приходилось 3,8 волостей и 45 сельских общин. Причиной такого отличия, по мнению Государственного контроля, было то, что земские начальники в трех названных белорусских губерниях, кроме общих обязанностей, возложенных на них законом 12 июля 1889 г., выполняли некоторые специфические, главным образом по поземельному устройству различных категорий сельского населения – сельских вечных чиншевиков, единоверцев, старообрядцев и православных арендаторов, а также из-за значительного количества включенных в состав земских участков местечек с преобладающим еврейским населением.

При обсуждении условий распространения закона 1889 г. на Виленскую и Гродненскую губернии Министерство внутренних дел считало, что норма

³⁵² Список лиц, служащих по ведомству Министерства внутренних дел (за 1905 г.): в 2 ч. Ч. 2. СПб., 1905. С. 69–74, 335–344, 352–357.

³⁵³ Подсчитано по: Памятная книжка Витебской губернии на 1902 год. Витебск, 1901. С. 69–155; Памятная книжка Минской губернии на 1902 год. Минск, 1901. С. 104–203; Памятная книжка Могилевской губернии на 1902 год. Могилев, 1902. С. 62–178.

³⁵⁴ РГИА. Ф. 1291. Оп. 54. Д. 229. Л. 30.

населения на один участок земских начальников в этих губерниях должна быть уменьшена не только в сравнении с общероссийскими, но и с Витебской, Минской и Могилевской губерниями, чтобы она не превышала 13 тыс. душ м. п. Свою точку зрения министерство объясняло тем, что, кроме вышеназванных обязанностей, на земских начальников в Виленской и Гродненской губерниях будет возложено окончание отграничения крестьянских земель от помещичьих по закону 1869 г., разверстание угодий, разделение общих выгонов, ликвидация пастбищных сервитутов, характерных только для западных губерний империи, а также то, что тут планировалось включить в состав земских участков больше еврейских местечек³⁵⁵. В свою очередь, Министерство финансов считало, что в Виленской и Гродненской губерниях необходимо увеличить норму участка в сравнении с Витебской, Минской и Могилевской. Министерство исходило из того, что «население этого края, как более развитое и восприимчивое, будет требовать меньшего труда в смысле административного воздействия и меньше попечительных забот о его благосостоянии со стороны земских начальников», в то время как в Виленской, Минской и Могилевской губерниях, по свидетельству Витебского временного комитета, созданного для обсуждения проектов реформы и распределения губернии на участки, «придется иметь в некоторых случаях дело с населением малокультурным, преступным и трудно поддающимся влиянию административных властей»³⁵⁶. В Виленской и Гродненской губерниях Положение о земских начальниках было введено с 1 декабря 1903 г. в соответствии с законом от 8 июня 1903 г.³⁵⁷ Происходило это в торжественной обстановке. В частности, в Виленской губернии 27-29 ноября 1903 г. состоялся съезд будущих земских начальников, на котором с приветственной речью выступил губернатор К.К. Пален³⁵⁸. В Гродненской губернии в последних числах ноября также были организованы предварительные совещания, на которых будущим земским начальникам «были преподаны и разъяснены те начала, которыми они должны руководствоваться в своей деятельности». 30 ноября они в торжественной обстановке приняли присягу, была зачитана приветственная телеграмма от Александра III на имя Виленского генерал-губернатора, а 1 декабря приступили к исполнению обязанностей³⁵⁹. В результате распространения действия законодательства о земских начальниках на Виленскую и Гродненскую губернии, в 1903 г. 6 белорусских уездов Гродненской губернии были разделены на 37 участков земских начальников³⁶⁰, (по 3,6 волости в участке), а 4 уезда Виленской – на 30

³⁵⁵ РГИА. Ф. 1291. Оп. 54. Д. 229. Л. 20об.

³⁵⁶ РГИА. Ф. 1291. Оп. 54. Д. 229. Л. 26 об.

³⁵⁷ ПСЗРИ. Собр. 3-е. Т. 23 (1903). № 23106.

³⁵⁸ Речь Виленского губернатора графа К.К. Пален и доклады, читанные на съезде 27-29 ноября 1903 г. при введении в Виленской губернии Положения о земских начальниках. Вильна, 1904.

³⁵⁹ Всеподданнейший рапорт Гродненского губернатора за 1903 год // РГИА. НСБ. Печатная записка 2820. С. 6.

³⁶⁰ Памятная книжка Гродненской губернии на 1904 год. Гродна, 1904. Отд. IV. С. 70-81.

участков³⁶¹ (по 3,1 волости в участке). Каждый уезд разделялся преимущественно на 6-8 участков. Таким образом, в конце 1903 г. территория 35 белорусских уездов была разделена на 211 участков земских начальников.

Таким образом, реализация законодательства о земских начальниках на территории Беларуси имела ряд особенностей. Реформа была отложена до начала XX в., несмотря на признание необходимости реорганизации местных учреждений по крестьянским делам уже в конце 80-х гг. XIX в. При этом новые учреждения создавались поэтапно: с 1 октября 1901 г. и с 1 декабря 1903 г. Важное значение придавалось вероисповеданию кандидата на должность земского начальника, а имущественный и образовательный ценз был значительно снижен. Кандидаты в западных губерниях предлагались губернатором и назначались генерал-губернатором (в Виленской и Гродненской губерниях) либо министром внутренних дел (в Витебской, Минской и Могилевской губерниях).

И.Н. Третьян
научный руководитель **А.П. Житко**

ИНСТИТУТ ГЕНЕРАЛ-ГУБЕРНАТОРСТВА НА ТЕРРИТОРИИ БЕЛАРУСИ (1825-1856 ГГ.)

С приходом к власти Николая I внутренняя политика российского правительства получила новое направление. В частности, 6 декабря 1826 г. при Государственном совете был образован комитет, который занялся рассмотрением проектов по преобразованию губернских и уездных учреждений. В результате долгих обсуждений Комитет пришел к заключению, что сохранение повсеместно института генерал-губернаторства является нецелесообразным, т.к. это противоречит положению министерской реформы 1802 г., по которой функции политического контроля и надзора переходили в руки министров³⁶². Таким образом, институт генерал-губернаторства был сохранен лишь в тех губерниях Российской империи, где по политическим соображениям была нужна сильная власть. Разумеется, после восстания 1830-1831 гг. в число таких губерний попали и белорусские губернии.

Следует отметить, что функции генерал-губернаторов на этих территориях после восстания 1830-1831 гг. были расширены³⁶³. Так, им было предоставлено право вводить военное положение, не получая даже разрешения императора³⁶⁴; право составлять примерные штаты с учетом местных условий и подавать их на рассмотрение государю; назначать самостоятельно лиц на должности с

³⁶¹ Памятная книжка Виленской губернии на 1904 год. Вильна, 1904. Ч. II. С. 21-22.

³⁶² Морякова О.В. Система местного управления России при Николае I. М., 1998. С. 34.

³⁶³ Киселев А.А. Система управления и чиновничество белорусских губерний в конце XVIII – первой половине XIX в. Минск, 2007. С. 68.

³⁶⁴ Зенчанка С. Усталяваннерасійскайсістэмыкіравання // Гісторыя беларускай дзяржаўнасці ў канцы XVIII – пачатку XXI ст.: у 2-х кн. Мінск, 2011. Кн. 1. С. 69.