

УДК 94(476)« 18/19»

А.А. Падарожняя,
аспірант кафедры славянскай гісторыі і метадалогіі гістарычнай навукі БДПУ

ІНСТЫТУТ ГУБЕРНАТАРАЎ У СІСТЭМЕ МЯСЦОВАГА ДЗЯРЖАЎНАГА КІРАВАННЯ Ў БЕЛАРУСІ (ДРУГАЯ ПАЛОВА XIX - ПАЧАТАК XX ст.)

У выніку трох падзелаў Рэчы Паспалітай у канцы XVIII в. беларускія землі ўвайшлі ў склад Расійскай імперыі. Царскія ўлады распачалі палітыку далучэння заходніх тэрыторый да рускай дзяржавы. Складовай гэтай палітыкі стала ўвядзенне адзінай агульнарасійскай сістэмы мясцовага дзяржаўнага кіравання, на чале якой стаяў губернатар.

Пытанне аб ролі губернатара ў правядзенні ўрадавай палітыкі на тэрыторыі Беларусі не з'яўлялася прадметам спецыяльнага даследавання ў гістарычнай навучы. Толькі ў некаторых працах яно адлюстроўвалася часткова, галоўным чынам у сувязі з гісторыяй дзяржаўных устаноў. Сярод дарэвалюцыйных даследчыкаў, якія закраналі праблему рэфармавання губернскага кіравання, неабходна адзначыць І.А. Блінова [1], В.М. Гесэна [2], І.М. Страхоўскага [3]. У савецкай гістарыяграфіі праблема таксама не знайшла належнага асвятлення. Фрагментарна пытанні арганізацыі і дзейнасці мясцовых дзяржаўных устаноў разглядаліся ў працах М.П. Ярошкіна [4], М.М. Шумілава [5], С.М. Самбук [6].

У сучаснай расійскай гістарычнай навучы з'явіўся шэраг прац, у якіх закранаюцца праблемы дзейнасці мясцовай адміністрацыі, у прыватнасці, на тэрыторыі Беларусі ў XIX - пачатку XX ст. Да іх адносяцца даследаванні М.І. Краснякова [7], Л.Е. Лапцевай [8], двухтомная калектыўная праца расійскіх аўтараў «Інстытут генерал-губернатарства і намесніцтва ў Расійскай імперыі» [9].

У беларускай гістарыяграфіі праблемы функцыянавання органаў дзяржаўнага кіравання актыўна вывучае даследчык С.Ф. Шымуковіч [10]. У апошні час з'явіліся сістэматызаваныя працы аб рэгіянальных дзяржаўных установах, заснаваныя на архіўных матэрыялах [11]. У 2009 г. выйшла ў свет сумесная праца П.І. Брыгадзіна і А.М. Лукашэвіча, прасвечаная дзейнасці мінскіх губернатараў [12].

На працягу знаходжання беларускіх зямель у складзе Расійскай дзяржавы ўрад імкнуўся правесці ўніфікацыю заходніх тэрыторый з унутранымі губернямі, у тым ліку і прывядзенне арганізацыі адміністрацыі Беларусі да агульнарасійскага ўзору. Гэты працэс актывізаваўся пасля паўстання 1830-1831 гг., калі ўказам ад 1 студзеня 1831 г. у Магілёўскай і Віцебскай губернях уведзілася агульнае заканадаўства ў адміністрацыйнай і судовай сістэмах. З 25 чэр-

веня 1840 г. дзеянне ўказа распаўсюдзілася на Мінскую, Віленскую і Гродзенскую губерні [13, с. 171]. З гэтага часу на тэрыторыі Беларусі прыпыніў дзеянне Літоўскі статут.

Адметнай рысай адміністрацыйнай сістэмы літоўска-беларускіх губерняў як ускраінных тэрыторый з'яўлялася тое, што кіраванне ажыццяўляў генерал-губернатар. Ён меў права непасрэдна звяртацца да вярхоўнай улады. Генерал-губернатар прызначаўся і звальняўся па жаданні гэтай улады. Ён павінен быў ажыццяўляць нагляд за дакладным выкананнем дзяржаўных законаў у падначаленым яму рэгіёне.

Генерал-губернатар карыстаўся выключнымі правамі. Ён займаўся ўсімі адміністрацыйнымі справамі губерні і з'яўляўся начальнікам войскаў, якія знаходзіліся на тэрыторыі беларуска-літоўскіх губерняў. Галоўнымі функцыямі генерал-губернатара былі палітычны кантроль над губернатарамі, каардынацыя дзейнасці чыноўнікаў розных ведамстваў і міністэрстваў на месцах, захаванне парадку і спакою ў краі. Для гэтага ў яго руках была сканцэнтравана ўся кантралюючая і паліцэйская сістэма краю [14, с. 11-12]. Кіруючая роля генерал-губернатара ў адносінах губернскіх і павятовых устаноў была заканадаўча пацверджана Інструкцыяй 1853 г., згодна з якой генерал-губернатары дзейнічалі самастойна і незалежна ад міністраў [8, с. 42].

Практычную дзейнасць па кіраванні губернямі ажыццяўлялі губернатары. Ім належылі адміністрацыйныя, судовыя і гаспадарчыя функцыі. Яны з'яўляліся афіцыйнымі начальнікамі паліцэйскіх упраўленняў - гарадскіх і павятовых [15, с. 5]. Менавіта губернатары неслі адказнасць перад імператарам за становішча спраў у падначаленай ім губерні, таму многае залежыла ад асобы губернскага начальніка. Яны мелі магчымасць звяртацца непасрэдна да цара праз штогадовыя справаздачы па кіраванні губерняй, ведамасці аб падатках і асобых здарэннях.

З правядзеннем рэформ 1860-1870-х гг. колькасць губернскіх устаноў значна павялічылася. На тэрыторыі Беларусі разам з ранейшымі ўстановамі з'явіліся новыя. Пасля ўвядзення Палажэння 19 лютага 1861 г. у Беларусі, як і ў цэлым па імперыі, ствараліся губернскія па сялянскіх правах прысутнасці, павятовыя міравыя з'езды і інстытут міравых пасрэднаў [16, с. 12]. Кола ведамства губернскіх праўлен-

няў амаль адпавядала гэтым жа ведамствам ва ўнутраных губернях.

Пры ўвядзенні ў Беларусі агульных губернскіх устаноў сфера дзейнасці губернскіх праўленняў звужалася, таму ў выніку гэтыя ўстановы заведвалі, акрамя агульных спраў, пытаннямі ўзаема-нага страхавання, кіравання ашчаднымі касамі, справамі іншаземцаў, ваенна-паліцэйскімі справам! і інш. Фінансавымі і кантрольнымі ўстановамі Беларусі, як і ва ўнутраных губернях, служылі казённым палатам, казначэйствам, падатным прысудам, акцызным упраўленням і кантрольным палатам [14, с. 47].

Кампетэнцыя ўлады губернатараў на тэрыторыі Беларусі была шырэй у параўнанні з іх калегамі ва ўнутраных губернях Расійскай імперыі. Гэта было звязана з наступствамі паўстання 1863-1864 г., калі ў беларуска-літоўскіх губернях не былі ўведзены многія ўстановы, якія дзейнічалі ў карэнных рускіх губернях і абмяжоўвалі сферу дзейнасці губернатараў. Так, у разглядаемы перыяд не былі ўведзены земскія ўстановы па палажэнні 1864 г., і значна пазней у змененай форме былі ўведзены судовыя ўстановы 1864 г. Калі апошнія адхілялі губернатараў унутраных рэгіёнаў імперыі ад судовай улады, у Беларусі губернатары ўплывалі на судовыя рашэнні. Паколькі ўсе гэтыя пераўтварэнні праводзіліся са значнымі карэкцыйнымі ў Беларусі, то мясцовыя губернатары захавалі за сабой ролю галоўнага начальніка губерні.

Палажэнне аб участковых начальніках 1889 г., а таксама ўказы 1901 і 1903 г. павячылі ўплыў губернатара на павятовае праўленне [17, с. 74.]. У 5 заходніх губернях земскі начальна прызначаўся міністрам унутраных спраў па прапанове губернатара, у той час як пасада земскага кіраўніка ўнутраных губерняў імперыі была выбарнай. Земскія начальнікі ў Беларусі якія мелі адміністрацыйную і судовую ўладу над сялянамі, падпарадкоўваліся мясцоваму губернатару, які меў права рэвізіі справаводства, і губернскаму праўленню. Адсюль вынікала шырокая сфера кампетэнцыі губернатараў.

Пад строгую апеку губернатараў былі пастаўлены органы мясцовага кіравання ў Беларусі. 12 чэрвеня 1890 г. было выдадзена новае палажэнне аб губернскіх і павятовых земскіх установах, дзеянне якога, згодна з указам ад 14 сакавіка 1911 г., было распаўсюджана на Мінскую, Віцебскую і Магілёўскую губерні [11, с. 12]. У адрозненне ад земскіх устаноў унутраных губерняў імперыі, у Беларусі земскія сходы і ўправы не атрымалі права сумесных рашэнняў. Яны былі пастаўлены пад кантроль губернатара і міністра ўнутраных спраў, якія маглі затрымаць выкананне любой пастановы земскіх сходаў.

Дзейнасць губернатараў у Беларусі закранала і іншыя пытанні, якія не ўваходзілі ў паў-

намоцтвы губернатараў унутраных губерняў, як, напрыклад, сістэма адукацыі і інш. [14, с. 17-18]. У сферу кампетэнцыі губернатараў таксама ўваходзілі паліцыя, забеспячэнне рапігійнай цяргі-масці, рашэнне палітычных і сакрэтных спраў, кантроль за вядзеннем спраў сялянскага кіравання, рашэнне пытанняў аб паліцэйскім наглядзе, аб святарстве, выдача пашпартаў, пытанні, якія тычыліся даручэнняў генерал-губернатара ці міністра ўнутраных спраў [18, с. 35].

Губернатары ажыццяўлялі свае задачы з дапамогай розных устаноў і службовых асоб. Згодна з пастановай аб губернях 1775 г., непасрэднаму кантролю губернатара падлягалі ўсе губернскія ўстановы. Губернатар з'яўляўся старшынёй наступных губернскіх устаноў: праўлення, Статыстычнага камітэта, прысутнасцяў па сялянскіх, земскіх, гарадскіх, піцейных, фабрычных справах і па воінскай павіннасці. Ён узначальваў таксама губернскія распарадчы і лесаахоўны камітэты, камісіі народнага харчавання. Для выканання сваіх функцый пры губернатарах дзейнічалі канцылярыі, чыноўнікі асобых даручэнняў, землямеры, перакладчыкі і інш.

З дапамогай губернскай прысутнасці губернатар курыраваў пытанні перасяленняў сялян. Ён удзельнічаў у пераглядзе заканадаўства аб сялянах, узначальваў губернскі і павятовыя распарадчыя камітэты, уваходзіў у склад камітэтаў па забеспячэнні праваспаўнага святарства [2, с. 17-19]. З іх дапамогай губернатар ажыццяўляў нагляд за новымі парэформеннымі ўстановамі.

Акрамя таго, адбылося ўзмацненне кантролю губернатара над органамі гарадскога самакіравання ў выніку ўвядзення новага градавога Палажэння 11 чэрвеня 1892 г. Згодна з папярэдням, усе без выключэння пастановы гарадской думы ажыццяўляліся пасля зацвярджэння іх губернатарам [19].

Закон ад 1 лістапада 1886 г. прадаставіў права губернатарам заходніх губерняў выдаваць пасведчанні на права набыцця нерухомай маёмасці ў краі [20, л. 1 зв.]. Дадатковыя абавязкі з'явіліся ў губернатараў з пачаткам правядзення Сталыпінскай аграрнай рэформы. Прагрэсіўная ў эканамічным плане рэформа рэалізавалася таксама пад кіраўніцтвам губернатара.

Акрамя таго, улада губернатара значна ўзмацнялася наступнымі законапапярэжэннямі:

1. Палажэнне Камітэта міністраў ад 22 ліпеня 1866 г. дала губернатару права агульнай і раптоўнай рэвізіі ва ўсіх адміністрацыйных месцах грамадзянскага ведамства, а таксама уплываць на прызначэнні на службу, перамяшчэнні ці перавод чыноўнікаў фамадзянскага ведамства, калі яны прызнаваліся нядобрадзейнымі, а таксама атэстацыі іх падчас прадастаўлення да ўзнагарод. Акрамя таго, губер-

натар мог выклікаць служачых у край, нягледзячы на іх клас і чын. Губернатару прадастаўлялася права закрываць клубы, сходы, арцелі і г. д., калі ён лічыў іх шкоднымі для грамадскага спакою і парадку [21].

2. Папажэнне Камітэта міністраў ад 13 ліпеня 1876 г. давала губернатару права выдаваць пастановы ў межах яго ведамства з мэтай правільнага і паспяховага выканання законаў і недапушчэння грамадскіх беспарадкаў [22].

3. Палажэнне 1881 г. аб узмоцненай ахове надзяліла губернатара ў тых месцах, дзе яно было ўведзена, шырокай карнай уладай [23].

На працягу XIX - пачатку XX ст. вярхоўная ўлада імкнулася пашырыць паўнамоцтвы губернатараў і мясцовых органаў улады [24, л. 439]. 27 лютага 1903 г. пачала работу Асобая нарада пад кіраўніцтвам С.Ф. Платонава па рэфармаванні губернскага і павятовага кіравання з мэтай аб'яднання нагляду за дзейнасцю ўсіх мясцовых адміністрацыйных устаноў у асобым губернскім савеце на чале з губернатарам. Асноўнай мэтай Наряды быў перагляд сістэмы дзяржаўнага кіравання на месцах і, у прыватнасці, вяртанне губернатару статусу «гаспадара губерні», як гэта было пры віленскім генерал-губернатары М.М. Мураўёве.

Па даручэнні імператара ўсе ведамствы падрыхтавалі спіс спраў, якія маглі быць перададзены ў кампетэнцыю ўлады на месцах, а 10 снежня 1903 г. выпрацаваны Асобай Нардай і папярэдне зацверджаны імператарам спіс быў накіраваны на разгляд у Дзяржаўны савет [24, л. 440 зв., 523].

Праект Асобай Наряды вяртаў Віленскаму, Ковенскаму і Гродзенскаму генерал-губернатару права на прызначэнне асоб на пасады дваранскіх дэпутатаў, як гэта было падчас кіравання М.М. Мураўёва, згодна з указамі ад 13 студзеня і 17 сакавіка 1863 г.

Цэлы шэраг функцый перадаваўся ад МУС у рукі мясцовай улады. Так, губернатарам, а ў мясцовасцях, якія падпарадкоўваліся генерал-губернатарам, апошнім перадавалася права дазваляць мясцовыя з'езды і адпачынкі духоўным асобам, адкрываць мясцовыя выставы, прымаць у рускае падданства іншаземцаў. Губернатарам прадастаўлялася права дазваляць публічныя лекцыі і чытанні (акрамя духоўных і народных). З гэтага часу губернатараў курыравалі паступленне грашовых сродкаў у мясцовыя дабрачынныя ўстановы.

Пашырыліся функцыі губернатараў і па фінансавай частцы. Цяпер непасрэдна губернатар мог прызначаць дадатковае жалаванне вёгерынарам і ўрачам са сродкаў дзяржаўнага казначэйства і земскіх збораў, а таксама прызначаць пенсіі і аднаразовыя выплаты гарадвым. Губернатараў заходніх губерняў атрымаў права прызначаць на пасады 10, 9 і 8 класаў

асоб, якія не мелі класных чыноў [24, л. 88, 93, 442 зв. -443].

Распарадчыя і кантрольныя функцыі губернатара таксама павялічыліся. У яго кампетэнцыю было ўключана права хадайніцтва ў Камітэт міністраў аб узнагародах за службу чынам грамадзянскага і паліцэйскага ведамства, служачым па сялянскім грамадскім кіраванні.

Некалькі пашырыліся функцыі губернатараў у духоўнай сферы. За імі замацоўвалася права дазваляць хрышчэнне і пераход у іншыя веравызнанні мясцовага насельніцтва (акрамя праваслаўных). Ад рашэння губернатара залежала прызначэнне на пасады прапаведнікаў пратэстанцкіх цэркваў.

У кампетэнцыю губернатараў, нараўне з кіраўнікамі казённых палат, увайшла пытанне вызначэння колькасці членаў у асобыя распарадчыя прысутнасці ад гандлёва-прамысловых арганізацый. З упраўленнямі земляробства і дзяржаўных маёмасцей губернатар дазваляў правядзенне павятовых і сельскіх з'ездаў сельскіх гаспадароў і сепьскагаспадарчых выстаў [24, л. 443 зв.].

Пашырыліся функцыі і падначаленых губернатарам мясцовых устаноў. Губернскім і губернскім па сялянскіх справах прысутнасцям прадастаўлялася права задавальняць хадайніцтвы сялян і мяшчан аб перасяленні ў мясцовасці Еўрапейскай Расіі. На разгляд губернскіх прысутнасцяў сумесна са старшынямі казённых палат перадаваліся справы па адводзе былым памешчыцкім, удзельным і дзяржаўным сялянам 9 заходніх губерняў надзельных земель і вызваленні іх ад уплаты за адведзеную зямлю выкупнога доўгу. Раней па Палажэнні Камітэта міністраў ад 7 чэрвеня 1902 г. гэтыя пытанні вырашаліся толькі пры ўзгадненні з міністрамі унутраных спраў, фінансаў, земляробства і дзяржаўных маёмасцей [24, л. 97 зв.].

З пачаткам Першай сусветнай вайны бепарускія землі перайшлі пад кіраўніцтва начальнікаў ваенных акругоў. Фактычна грамадзянскія ўлады на чале з губернатарам пачалі выконваць загады і прадпісанні ваеннай улады, адыгрываючы ў сістэме кіравання дапаможную ролю.

Такім чынам, пад уплывам розных акалічнасцей адміністрацыйная арганізацыя заходніх губерняў характарызаваўся прадастаўленнем значных паўнамоцтваў органам мясцовага кіравання ў параўнанні з падобнымі арганізацыямі ва ўнутраных губернях. Губернская адміністрацыя была галоўным звяном у механізме рэапізацыі палітыкі расійскага ўрада, а губернатараў, валодаючы шырокай уладай, з'яўляліся галоўнымі фігурамі ў гэтым працэсе. Апе, з іншага боку, не ігнараваўся і прынцып адзінства кіравання. Усе ўстановы - губернскія, павятовыя, вапасныя і сельскія - былі арганізаваны на пачатках адміністрацыйнага адзінства. У выніку,

у беларускіх губернях сфарміравалася амаль уся сістэма ўстаноў унутраных губерняў Рассэйкай імперыі.

ЛІТАРАТУРА І КРЫНІЦЫ

- Блинов, И.А.** Губернаторы. Историко-юридический очерк / И.А. Блинов. - СПб.: Типо-лит. К.П. Пентковского, 1905. - 368 с.
2. **Гессен, В.М.** Губернатор как орган надзора. «Вопросы местного управления» / В.М. Гессен. - СПб.: Литография Трофимова, 1912. - 37 с.
3. **Страховский, И.М.** Губернское устройство (Правительственные учреждения). Из журнала Министерства юстиции (сент., окт. и нояб. 1913 г.) / И.М. Страховский. - СПб.: Сенатская типография, 1913. - С. 122-172.
4. **Ерошкин, Н.П.** История государственных учреждений дореволюционной России / Н.П. Ерошкин. - 2-е изд. - М.: «Высшая школа», 1968. - 368 с.
5. **Шумилов, М.М.** Губернская администрация и органы центрального управления во второй половине XIX века. / М.М. Шумилов. - Л.: ЛГПУ им. А.И. Герцена, 1988. - 88 с.
6. **Самбук, С.М.** Политика царизма в Белоруссии в 60-90-е гг. XIX века / С.М. Самбук. - Минск: «Наука и техника». 1980. - 224 с.
7. **Красников, Н.И.** Западные национальные регионы в системе государственного управления Российской империи в XVIII - начале XX вв. Закрепление автономистской традиции в российской государственности: монография / Н.И. Красняков. - Екатеринбург: Изд-во УраГС, 2009. - 208 с.
8. **Лаптева, Л.Е.** Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века) / Л.Е. Лаптева. - М.: Академический правовой университет при Ин-те государства и права РАН, 1998. - 151 с.
9. Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи: в 2 т. // под общ. ред. В.В. Черкесова. - Т. 2 / отв. ред. Д.И. Раскин, А.С. Соколов. - СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2003. - 432 с.
10. **Шимукович, С.Ф.** История Беларуси. Эволюция органов государственного управления: пособие / С.Ф. Шимукович. - Минск: Акад. Упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2007. - 91 с.
11. Минская губерния: государственные, религиозные и общественные учреждения (1793-1917) / сост. Т.Н. Леонтьева. - Минск: БелНИИДАД, 2006. - 392 с.
12. **Бригадин, П.И.** Минские губернаторы: история власти / П.И. Бригадин, А.М. Лукашевич. - Минск: ГИУСТ БГУ, 2009. - 351 с.
13. Указ царя о введении в Белоруссии русского законодательства (извлечение). 1840 г. // История Беларуси в документах и материалах / авт.-сост.: И.Н. Кузнецов, В.Г. Мазец. - Минск: ООО «Алмафей», 2000. - С. 171-172.
14. **Ивановский, В.В.** Административное устройство наших окраин / В.В. Ивановский. - Казань: Тип. Императорского ун-та, 1891. - 47 с.
15. **Епифанов, А.Н.** Схема государственного управления / А.Н. Епифанов. - М.: «Русская печатня». Отдельные оттиски из газеты «Старая Москва», б. г. - 6 с.
16. Свод узаконений и распоряжений правительства по устройству быта крестьян. 1861-1871. - В 2 т. - Т. 1. - СПб.: Тип. И.П. Анисимова, 1871. - 127 с.
17. **Сорокина, В.В.** Политика русского самодержавия в отношении к западным земствам / В.В. Сорокина // Правоведение. - 1979. - № 1. - С. 70-75.
18. **Эйхельман, О.** Обзор центральных и местных учреждений управления в России и устава о службе по определению от правительства / О. Эйхельман. - Киев: Тип. Императорского ун-та Св. Владимира, 1890. - 83 с.
19. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). - 3-е собр. - Т. 12. - Отд. 1. - № 8708.
20. Представление минского губернатора в МВД о некоторых изменениях в дело выдачи дворянам римско-католического исповедания разрешений на приобретение земельной собственности в губерниях Северо-Западного края (февр. 1905 г.) // Нацыянальны гістарычны архіў Беларусі. - Фонд 1595. - Воп. 1. - Спр. 764.
21. ПСЗРИ. - 2-е собр. - Т. 41. - Отд. 1. - № 43501.
22. ПСЗРИ. - 2-е собр. - Т. 51. - Отд. 2. - № 56203.
23. ПСЗРИ. - 3-е собр. - Т. 1 - Отд. 1. - № 350.
24. Дело по Особому Совещанию под председательством члена Госсовета С.Ф. Платонова о передаче дел, имеющих местное значение из центральных государственных учреждений в учреждения местные // Расійскі дзяржаўны гістарычны архіў у г. Санкт-Пецярбургу. - Фонд 1234. - Воп. 1. - Спр. 1.

SUMMARY

The article is devoted to the analysis of functioning of institute of governorship in Belarus in second part of 19th - the beginning of the 20th century. The author asserts that the provincial administration led by the governor in the western provinces possessed more widely power than in the central provinces of Russia. The governor was the main link in the mechanism of policy realization of the Russian government in Belarus.

Паступіў у рэдакцыю 17.10.2011 г.