

Земская рэформа. Земская рэформа ў Расійскай імперыі праводзілася з 1864 г. Думка аб неабходнасці ўтварэння асобных органаў мясцовага гаспадарча-распарадчага кіравання ўзнікла адначасова са складаннем палажэнняў аб вызваленні сялян ад прыгоннай залежнасці. Паводле ўказа імператара ад 23 кастрычніка 1859 г. пачалася падрыхтоўка праекта аб пераўтварэнні губернскага кіравання. Пасля абмеркавання ў Савеце Міністраў і зацвярджэння Аляксандрам II у 1862 г. Палажэнне аб земскіх установах было надрукавана для агульнага азнаямлення.

Гэта падзея набыла значны грамадскі рэзананс. Так, шэраг дваранскіх сходаў (Маскоўскі, Пецябургскі, Наўгародскі, Тульскі, Смаленскі) хадайнічалі аб увядзенні шырокага прадстаўніцтва насельніцтва ў земстве. Адначасова

з рухам у названых губернях у Польшчы і Заходнім краі ішла і агітацыя на карысць канстытуцыі. Яшчэ 28 лютага 1861 г. у Варшаве польскія землеўладальнікі падалі цару адрас, у якім адзначалася «векавая звычка палякаў да вольных устаноў», гаварылася аб адсутнасці ў краі ўсякага легальнага органа, праз які народ меў бы магчымасць «непасрэдна гаварыць трону і абвясчаць свае пажаданні і патрэбы». 29 лістапада 1862 г. мінскія дваране ў адрасе на імя цара хадайнічалі «аб далучэнні літоўскіх губерняў да Польшчы і прасілі ўстаноў, якія ўласцівы духу народа польскага»¹. Зразумела, такая яўна сепаратысцкая пазіцыя дваранства непакоіла ўрадавыя колы.

1 студзеня 1864 г. Палажэнне аб земскіх установах набыло сілу закона. На працягу 1865–1876 гг. земствы былі ўведзены ў 34 губернях еўрапейскай Расіі і ў вобласці Войска Данскога. Ва ўмовах паўстання 1863–1864 гг. П. Валугеў зрабіў запыт Віленскаму генерал-губернатару аб яго меркаваннях наконт мэтазгоднасці ўвядзення земстваў у Паўночна-Заходнім краі. М. Мураўёў адзначыў, што, на яго думку, «агульны выбарны парадак, пакладзены ў падмурак земскіх устаноў, паставіў бы ўсё гаспадарчае кіраванне ў залежнасць ад варожлага нам, большай часткай, дваранства, дробнай шляхты і гарадскога саслоўя польскага паходжання і рымска-каталіцкага веравызнання і гэтым падпарадкавала б і сялянскае саслоўе іх уплыву, якое палякі ... выкарысталі для шкоды нашай»². Таму М. Мураўёў лічыў немэтазгодным у гэты час праводзіць земскую рэформу ў губернях краю, з чым пагадзіўся і Дзяржаўны савет.

Такім чынам, на Паўночна-Заходнія губерні палажэнне аб земствах не распаўсюджвалася. Тлумачылася гэта тым, што хоць правы земстваў і былі абмежаванымі, усё ж гэта быў дзяржаўны інстытут, які грунтаваўся на выбарным пачатку і ў некаторай ступені даваў магчымасць праявіцца грамадскай самастойнасці. Механізм выбараў у земскія ўстановы быў абумоўлены маёмасным цэнзам і забяспечваў перавагу памеснага дваранства, што не адпавядала ўмовам заходніх губерняў, дзе царскі ўрад пасля паўстання 1863–1864 гг. праводзіў палітыку эканамічнага падрыву «польскага» землеўладання³.

Закон 1864 г. не вызначыў адназначна межы дзейнасці земстваў і дзяржаўных органаў, губернскай улады. Таму амаль адразу пачалося супрацьстаянне паміж імі. Гэта прывяло да прыняцця новых пастаноў, цыркуляраў і законаў, па якіх статус земстваў быў значна звужаны. Ужо ў канцы 70-х гадоў XIX ст. земскія дзеячы пачалі хадайнічаць аб прыцягненні да земскай справы большай колькасці мясцовых жыхароў. Урад прызнаваў слушнай неабходнасць перапрацоўкі закона 1864 г. Дзея гэтага 20 кастрычніка 1881 г. была створана «Асобая камісія для складання праектаў мясцовага кіравання». У студзені 1885 г. міністр унутраных спраў Дз. Талстой прадставіў Аляксандру III даклад аб рабоце камісіі. Аднак ні высновы, да якіх прыйшлі яе члены, ні новы праект рэ-

¹ Витте С. Ю. Самодержавие и земство. Записка бывшего министра финансов статс-секретаря гр. С. Ю. Витте. СПб., 1908. С. 64–65.

² РДГА ў С.-Пецярбургу. Ф. 1149. Воп. 13, 1901 г. Спр. 183. Арк. 1.

³ Гісторыя Беларусі. Т. 4. С. 390.



Аляксандр III, імператар Расійскай імперыі,
1881–1894 гг.

формы земскай справы не задаволілі цара¹. У красавіку 1885 г. камісія праявля апошнія пасяджэнне, а яе матэрыялы перададзены ў Міністэрства ўнутраных спраў.

Увесну 1886 г. Міністэрства ўнутраных спраў распрацавала новы праект рэарганізацыі земскага самакіравання. Увосень 1886 г. Дз. Талстой склікаў Асобую нараду для абмеркавання пераўтварэння земскіх устаноў і сялянскага самакіравання. У выніку 8 студзеня 1888 г. у Дзяржаўны савет быў унесены праект рэфарміравання земства, а 12 чэрвеня 1890 г. прыняты новы закон аб земствах, які значна звужыў кампетэнцыі і правы земскіх устаноў адносна закона 1864 г.

12 красавіка 1899 г. міністр унутраных спраў падаў дзяржаўнаму сакратару

запіску, у якой адзначалася: «У цяперашні час самыя значныя патрэбы земскай гаспадаркі ў беларускіх губернях застаюцца амаль без усякага задавальнення: ...вельмі нязначнымі з'яўляюцца выдаткі на медыцынскую частку, зусім не адбываецца выдаткаў з земскіх збораў на ўтрыманне народных вучылішчаў, акрамя царкоўна-прыходскіх школ і г. д.»² Пры гэтым сялянства беларуска-літоўскіх губерняў выдаткоўвала значныя грошы з мірскіх сум на тыя патрэбы, што задавальняліся ў земскіх губернях менавіта з земскіх збораў, напрыклад, на медыцынскае абслугоўванне насельніцтва, народную адукацыю і інш. Так, «у няземскіх губернях адзначалася выключная нераўнамернасць раскладкі як губернскага земскага збору, так і натуральных павіннасцей», якія складалі «адзін з карэнных недахопаў» земскага гаспадарчага жыцця³. У 1893–1894 гг. з сум мірскіх збораў на народную медыцыну і адукацыю выдаткоўвалася грошай у сярэднім у земскіх губернях амаль ў 2–2,5 раза менш, чым у заходніх. У прыватнасці, сяляне Паўночна-Заходняга краю ў 1893 г. на народную адукацыю выдаткоўвалі ў сярэднім па 135,5 тыс. р. на губерню, а ў земскіх губернях – па 74,8 тыс. р., на медыцыну, адпаведна, – 24,3 тыс. р. і 8,4 тыс. р.⁴ Гэта акалічнасць тлумачыцца тым, што ў земскіх губернях выдаткі на адукацыю і медыцыну пакрываліся з земскіх сродкаў, а ў заходніх амаль усе прыпадалі на сродкі мірскія, якія выплачвалі выключна сяляне. Гэта негатыўна адбівалася на матэрыяльным стане сялянства.

¹ Жукова Л. А. Земское самоуправление и самодержавие в конце XIX – начале XX века // Земское самоуправление в России, 1864–1918: в 2 кн. М., 2005. Кн. 1. С. 247.

² РДГА ў С.-Пецярбургу. Ф. 1149. Воп. 13, 1900 г. Спр. 82. Арк. 133.

³ Тамсама. Спр. 183. Арк. 26–26 зв.

⁴ Тамсама. Арк. 26 зв.

Такое становішча выклікала шматразовыя і шматлікія выказванні аб неабходнасці распаўсюджання земскай рэформы на заходнія губерні. У 1895–1896 гг. гэта пытанне абмяркоўвалася на вышэйшым узроўні. Аднак Міністэрства народнай асветы выказалася супраць прапановы І. Гарамыкіна аб увядзенні земскіх устаноў у заходніх губернях, мяркуючы, што «ўплыў польскага элемента» тут быў настолькі вялікі, што рускае праваслаўнае насельніцтва падвяргалася моцнаму «адмоўнаму ўплыву»¹.

Са згоды Мікалая II была створана камісія для абмеркавання магчымасці тэрытарыяльнага пашырэння земскіх устаноў на заходнія губерні ў складзе кіраўнікоў міністэрстваў і генерал-губернатораў. Міністр фінансаў С. Вітэ даказваў немагчымасць прымянення існаваўшага земскага заканадаўства на гэтых тэрыторыях і выступаў за карэннае пераўтварэнне мясцовага самакіравання ў цэлым. Яно, на яго думку, уяўляла з сябе «нейкае стракатае наслаенне ў спаракхнелым падмурку Палажэння аб губернях імператрыцы Кацярыны II»². Па меркаваннях С. Вітэ, прапанова міністэрства аб увядзенні земскіх устаноў на ўскраінах не адпавядала ўжо зробленаму і будучаму ўпарадкаванню земскай справы. Гэтая неадпаведнасць была тым больш відавочнай, што праект прадугледжваў пазбавіць земствы ўсякай, нават прывідлівай, самастойнасці, паставіўшы іх у поўнае падпарадкаванне ўрадавым органам. «Калі земствы, што існуюць, з'яўляюцца ў нас будынкам без даху і без падмурку, – сцвярджаў С. Вітэ, – то... можна казаць, што праектуемыя на ўскраінах земствы будуць пазбаўлены нават і сцен, бо ні сваіх выканаўчых органаў, ні павятовых земскіх устаноў у іх не будзе»³.

Урад імкнуўся да прыцягнення насельніцтва Заходняга краю да працы на карысць цэнтральнай улады пры распаўсюджанні земскага заканадаўства на названыя тэрыторыі. І. Гарамыкін прыводзіў шэраг аргументаў на карысць правядзення земскай рэформы ў краі: «1) Заходні край – калыска рускай народнасці, рускай дзяржаўнасці, мовы, веры, 2) умацаванне рускага ўплыву ў краі і 3) прадстаўленне магчымасці рускім мясцовым земствам скласціся ў краі ў вызначаную свядомую грамадскую сілу»⁴.

У канцы 90-х гадоў XIX ст. С. Вітэ адзначаў, што ў заходніх губернях землеўладальнікі-католікі ў земскіх установах маглі скласці пануючую большасць⁵. Землеўладальнікі «польскага паходжання», па меркаванні Міністэрства ўнутраных спраў, надавалі «польскую» афарбоўку агульнаму характару мясцовай неслужылай інтэлігенцыі. Адначасова рускія ў маёнтках пераважна не жылі і вялі гаспадарку праз упраўляючых. Частка з іх набыла нерухомую маёмасць толькі дзеля перапродажу зямлі па частках. «Нарэшце, – працягваў С. Вітэ, – рускія землеўладальнікі, большасць з якіх валодае землямі не больш

¹ РДГА ў С.-Пецярбургу. Ф. 1149. Воп. 13, 1901 г. Спр. 183. Арк. 30.

² Витте С. Ю. Самодержавие и земство. СПб., 1908. С. 3–4.

³ Тамсама. С. 178.

⁴ Тамсама.

⁵ Тамсама. С. 178–179.

за 20–30 гадоў, уяўляюць разрозненую масу, складзеную з самых разнастайных грамадскіх элементаў і пазбаўленую адзінства, умацаваную толькі старымі адносінамі і звычкамі сумеснага жыцця. Між тым польскі памешчыцкі клас, які валодаў маёнткамі здаўна, ... уяўляе згуртаванае аднароднае асяроддзе, некаторыя асобы якога звязаны паміж сабою даўнімі адносінамі роднасці, суседства, традыцый. Дзякуючы гэтаму польскі памешчыцкі клас, хаця і меншы па колькасці, чым рускі, але за выключэннем некаторых асобных паветаў пераўзыходзіць яго па сіле і грамадскім значэнні¹. Такое палажэнне вельмі непакоіла царскі ўрад, які баяўся памкненняў «польскага» насельніцтва да незалежнасці ад Расіі. Сам С. Вітэ вызначаў «магчымасць палітычнай агітацыі ў выпадку заклікання мясцовага насельніцтва да кіравання справамі мясцовага кіравання»².

Новае эканамічнае і палітычнае становішча ў імперыі і ў свеце паказала неабходнасць рэарганізацыі справы ў вёсцы. Таму 21 студзеня 1902 г. урад абвясціў аб стварэнні Асобай нарады аб патрэбах сельскагаспадарчай прамысловасці³. Гэта выклікала вялікі грамадскі рэзананс. Ствараліся мясцовыя нарады, якія адказвалі на пытанні праграмы, распрацаванай урадам, выказвалі свае думкі і меркаванні па многіх праблемах, выносілі прапановы. У прыватнасці, Магілёўскі губернскі камітэт сцвярджаў: «Змяненне існуючага парадку загаданнем земскай гаспадаркай прызнаецца настолькі неабходным, што, на думку камітэта, усе мерапрыемствы ... могуць быць праведзены ў жыццё толькі пры ўмове ўвядзення ў Магілёўскай губерні земскай рэформы»⁴. Больш за тое, Чавускі павятовы камітэт Магілёўскай губерні і Полацкі камітэт Віцебскай губерні адзначалі неабходнасць правядзення земскай рэформы ў поўным аб'ёме і стварэння «ўсесаслоўнай дробнай земскай адзінкі», меншай за павет. Камітэты Мінскай губерні бачылі ў земстве «арганізацыю мясцовых грамадскіх сіл» і таксама выказваліся за земскую рэформу⁵.

Усе высновы, да якіх прыходзілі члены мясцовых камітэтаў, былі абагульнены і прааналізаваны. Урад не мог ігнараваць такое аднадушнае памкненне. 2 красавіка 1903 г. Мікалай II падпісаў Палажэнне аб кіраванні земскай гаспадаркай у губернях Віленскай, Віцебскай, Валынскай, Гродзенскай, Кіеўскай, Ковенскай, Мінскай, Магілёўскай і Падольскай⁶. Аднак з 1903 г. яно пачало дзейнічаць толькі ў Віцебскай, Мінскай і Магілёўскай губернях, а ў Віленскай і Гродзенскай пакідалася ранейшае ўладкаванне.

¹ Тамсама. С. 179.

² Тамсама.

³ Правительственный вестник. 1902. № 20. 24 янв.

⁴ Труды местных комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности. Т. XXII. Могилёвская губерния. СПб., 1903. С. 12.

⁵ Труды местных комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности. Т. XXII. Могилёвская губерния. С. 141; Вып. V. Витебская губерния. СПб., 1903. С. 397; Т. XXI. Минская губерния. СПб., 1903. С. 203–204.

⁶ Высочайше утвержденное 2 апреля 1903 г. Положение об управлении земским хозяйством в губерниях Виленской, Витебской, Волынской, Гродненской, Киевской, Ковенской, Минской, Могилевской и Подольской. СПб., 1904. С. I.

У адпаведнасці з Палажэннем аб кіраванні земскай гаспадаркай пад кантролем міністра ўнутраных спраў ствараліся губернскія і павятовыя ўправы па справах земскай гаспадаркі. У кампетэнцыю гэтых органаў уваходзілі: земскія павіннасці, утрыманне шляхоў зносін, пошты, тэлеграфных і тэлефонных ліній, лячэбных і вучэбных устаноў, страхаванне маёмасці і г. д.¹

Істотнае адрозненне ўстаноў па справах земскай гаспадаркі заключалася ў тым, што тут замест выбарнага губернскага і павятовага земскага сходаў і адпаведных упраў губернскія і павятовыя камітэты (распарадчыя органы) і земскія ўправы (выканаўчыя органы) ствараліся на падставе прызначэння іх асабовага складу.

У губернскі камітэт уваходзілі старшыня (губернатар), губернскі прадвадзіцель дваранства, віцэ-губернатар, кіраўнік казённой палаты, начальнік упраўлення земляробства і дзяржаўных маёмасцей, прадстаўнік удзельнага ведамства, павятовы прадвадзіцель дваранства, неадменны член губернскай па гарадскіх справах установы (ці губернскай па сялянскіх справах установы), старшыня і члены губернскай управы па справах земскай гаспадаркі і гарадскі галава губернскага горада. Акрамя таго, у склад губернскага камітэта па справах земскай гаспадаркі ўваходзілі ад двух да пяці земскіх гласных ад кожнага павета. Земскія гласныя і кандыдаты да іх прызначаліся на тры гады міністрам унутраных спраў з прадстаўленага яму губернатарам спісу. Пры гэтым земскімі гласнымі маглі быць толькі асобы, якія пастаянна жылі ў павеце, валодалі ў ім не менш як тры гады нерухомай ці гандлёва-прамысловай маёмасцю, з якіх плацілі земскія падаткі.

Павятовы камітэт па справах земскай гаспадаркі складаўся са старшыні (павятовы прадвадзіцель дваранства), усіх земскіх начальнікаў і падатных інспектараў павета, павятовага спраўніка, мясцовага прадстаўніка ведамства дзяржаўных маёмасцей, прадстаўніка ўдзельнага ведамства, інжынера па дарожнай частцы, гарадскога галавы губернскага ці павятовага горада, ці гарадскога старасты павятовага горада, земскіх гласных ад павета, прызначаемых міністрам унутраных спраў са спісу кандыдатаў на гэтую пасаду, а таксама неад'емных членаў павятовай управы па справах земскай гаспадаркі і з валасных старшынь павета (у колькасці ад двух да пяці) па прызначэнні губернатара.

Пастановы губернскага камітэта спачатку ішлі на зацвярджэнне губернатару, а затым – міністру ўнутраных спраў. Губернатар мог прыпыніць выкананне пастановы камітэта, і справа ў такім выпадку вырашалася міністрам унутраных спраў. Рашэнні прымаліся простае большасцю галасоў, а пры роўнай іх колькасці вырашальным быў голас старшыні. Міністр унутраных спраў сачыў за дзеяннямі губернскіх устаноў, кантралюючы журналы губернскіх камітэтаў па справах земскай гаспадаркі, дзе фіксаваліся пастановы пасяджэнняў і асабістыя меркаванні іх членаў. Граф Г. Дорэр назваў палажэнне 1903 г. «тыповым узорам бюракратычнай установы, зборам чыноўнікаў, апранутых

¹ ПСЗРИ. Собр. 3-е. Т. 23. Отд. 1. № 22757.

18 лютага 1905 г. быў абвешчаны царскі рэскрыпт на імя міністра ўнутраных спраў А. Булыгіна аб усталяванні Асобай нарады для распрацоўкі праекта дзяржаўных пераўтварэнняў.

З гэтай мэтай пры Віленскім генерал-губернатары была створана камісія па пытанні аб увядзенні земскіх устаноў у Віленскай, Ковенскай і Гродзенскай губернях. 27 верасня 1905 г. адбылося яе першае пасяджэнне. Камісія кіравалася распрацаванай Міністэрствам унутраных спраў праграмай. Галоўнымі былі першыя два пытанні: «Ці пажадана ўвядзенне ў губернях Віленскай, Ковенскай і Гродзенскай земскіх устаноў па палажэнні 17 сакавіка 1903 г., ці ... пажадана распаўсюджанне на гэтыя губерні дзеючага ва ўнутраных губернях земскага палажэння ад 12 чэрвеня 1890 г.? Якія змены, у адпаведнасці з мясцовымі асаблівасцямі Паўночна-Заходняга краю, пажадана ўнесці ў дзеючае земскае палажэнне ў выпадку распаўсюджвання яго на губерні названага краю?»¹.

Члены камісіі адзначылі, што спроба стварыць земскую гаспадарку ў 1903 г. была няўдалай і не адпавядала самой ідэі самакіравання, а губерні краю знаходзіліся пад шчыльным наглядам адміністрацыі, не знаёмай з мясцовымі асаблівасцямі². Пры гэтым дакладчыкі выступалі за земствы, заснаваныя на прынцыпе саслоўнага раўнапраўя, з шырокай самастойнасцю – за земствы, якія карысталіся б выканаўчай уладай і з дробнай земскай усесаслоўнай адзінкай. Адзначалася, што ні Палажэнне 1864 г., ні 1890, ні тым больш 1903 г. не адпавядалі тагачасным умовам развіцця губерняў. Пры гэтым неабходна ўлічваць асаблівасці Паўночна-Заходняга краю, сярод якіх былі «племянная і веравызнаўчая разнароднасць насельніцтва, існаванне некалькіх моў, розніца ў звычаях і культуры, разам з індывідуальным сялянскім землеўладаннем»³.

Камісія прыйшла да высновы аб немагчымасці ўвядзення ў губернях Віленскай, Ковенскай і Гродзенскай земскага палажэння 1903 г., прызнала непажаданым увядзенне палажэння 1890 г. без змяненняў і палічыла неабходным больш хуткае ўвядзенне ў названых губернях земскіх устаноў у адпаведнасці «з мясцовымі асаблівасцямі краю»⁴. Такім чынам, прапановы камісіі аб земскай рэформе ў заходніх губернях істотна адрозніваліся ад Палажэння 1890 г., на падставе якога дзейнічалі земствы ва ўнутраных губернях.

Увогуле камісія стаяла на пазіцыях абароны гаспадарчых інтарэсаў усяго насельніцтва, якое пражывала на тэрыторыі Заходняга краю, незалежна ад саслоўя і веравызнання. На пасяджэннях абмяркоўваліся і ўсталяванне пameraў маёмаснага цэнзу для выбараў у земства, і межы паўнамоцтваў земстваў у гаспадарча-эканамічным уладкаванні школьнай, медыцынскай, ветэрынарнай, харчовай спраў, магчымасць прадстаўніцтва ў земстве яўрэяў і хрысціянскіх святароў і г. д. Аднак тыя меркаванні, якія выказвалі члены камісіі,

¹ Журналы заседаний Комиссии при Виленском Генерал-губернаторе 1905 года: О введении земства в Виленской, Ковенской и Гродненской губерниях. С. 10.

² Тамсама. С. 12.

³ Тамсама. С. 12–13.

⁴ Тамсама. С. 15.

у адзенне земцаў»¹. Такім чынам, установы па справах земскай гаспадаркі былі пазбаўлены самастойнасці ў задавальненні нават мясцовых гаспадарчых патрэб і пастаўлены пад шчыльны кантроль адміністрацыі губерні і Міністэрства ўнутраных спраў.

У пачатку XX ст. у Расіі назіралася кансалідацыя земстваў у процістаянні з бескантрольнай бюракратыяй. Пятрабаванні пераўтварэнняў у дзяржаўным кіраванні, стварэння прадстаўнічых інстытутаў, пашырэння паўнамоцтваў устаноў самакіравання выйшлі за межы земскіх сходаў і прагучалі з трыбуны агульназемскага форуму ў лістападзе 1904 г. У рэзалюцыю «Лістападаўскага 1904 г. з'езда земскіх і гарадскіх дзеячаў» увайшлі пажаданні, зафіксаваныя ў шматлікіх хадайніцтвах зем-



Мікалай II, імператар Расійскай імперыі, 1894–1917 гг.

стваў: вызваліць сельскае насельніцтва ад адміністрацыйнай апекі, зрабіць сялян роўнымі ў правах з астатнім насельніцтвам, пашырыць функцыі органаў самакіравання, заканадаўча забяспечыць іх устойлівасць і самастойнасць².

У адказ выйшаў указ ад 12 снежня 1904 г. «Аб прадвызначэннях да ўдасканалення дзяржаўнага парадку»³. Мікалай II адзначаў неабходнасць пераўтварэнняў у розных галінах грамадскага жыцця. У пункце 2 дакумента гаварылася аб неабходнасці даць земскім і гарадскім установам магчыма шырокі ўдзел і самастойнасць у адпаведнасці з заканадаўствам і заклікаць да ўдзелу ў гэтых установах прадстаўнікоў усяго мясцовага насельніцтва. Дзеля рэалізацыі гэтых палажэнняў адзначалася і неабходнасць стварэння дробнай земскай адзінкі⁴.

У адпаведнасці з указам ад 12 снежня 1904 г. пачалася распрацоўка праектаў рэформ. Рэвалюцыйныя падзеі студзеня 1905 г. паскорылі гэты працэс. Прэм'ер-міністр С. Вітэ быў згодзен ісці на кампраміс з грамадскімі дзеячамі. Новы старшыня Савета Міністраў П. Сталыпін лічыў дапушчальным у пэўнай ступені пашырэнне кампетэнцыі земскіх устаноў, а таксама распаўсюджанне мясцовага самакіравання на заходнія губерні, удасканаленне земскай сістэмы.

¹ Журналы заседаний Комиссии при Виленском Генерал-губернаторе 1905 года: О введении земства в Виленской, Ковенской и Гродненской губерниях. СПб., 1913. С. 14.

² Королева Н. Г. Революция 1905–1907 годов и политическая деятельность земств // Земское самоуправление в России, 1864–1918: в 2 кн. М., 2005. Кн. 2. С. 14.

³ Именной Высочайший Указ Правительствующему Сенату о предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка // Журналы Комитета Министров по исполнению указа 12 декабря 1904 г. СПб., 1905. С. 5.

⁴ Тамсама.

не адпавядалі ўрадавым уяўленням аб земстве. Акрамя таго, такі апазіцыйны настрой дваранства заходніх губерняў яшчэ раз пераканаў урад у неабходнасці адтэрміноўкі правядзення земскай рэформы ў краі.

У 1906 г. урад распрацаваў свой законапраект аб земскім самакіраванні ў Заходнім краі, але ён так і не быў рэалізаваны. Як і раней, улада баялася, што перавагу ў земстве набудуць асобы польскага паходжання. Аднак нельга спрашчаць урадавую пазіцыю. Сітуацыя ўскладнялася і актыўнай дзейнасцю земскіх зездаў. Яны патрабавалі змяненняў у земскім заканадаўстве. З 10 па 15 чэрвеня 1907 г. у Маскве адбыўся Усерасійскі з'езд земскіх дзеячаў, на якім абмяркоўваўся законапраект аб валасным кіраванні¹. Пры гэтым шматлікія з'езды памешчыкаў, правая прэса патрабавалі ўзмацнення барацьбы з «сепаратызмам» у Заходнім краі. Яны прапаноўвалі ідэю аб стварэнні ў заходніх губернях земстваў, якія выбіраліся «нацыянальнымі» кур'ямі, пры ўмове забеспячэння перавагі «рускай» кур'і. Часопіс «Крестьянин» пісаў: «У інтарэсах дзяржавы і карэннага насельніцтва земства ў краі павінна быць не іншародным, а рускім»².

У 1909 г. урад зноў прыступіў да распрацоўкі праекта аб заходніх земствах, які атрымаў назву «Аб выкарыстанні «Палажэння аб земскіх установах ад 12 чэрвеня 1890 г.» да губерняў Віцебскай, Валынскай, Кіеўскай, Мінскай, Магілёўскай, Падольскай».

У Савеце па справах мясцовай гаспадаркі Міністэрства ўнутраных спраў была створана нарада для абмеркавання праекта закона. Яе пасяджэнні адбыліся 6–14 кастрычніка 1909 г. На агульным пасяджэнні міністр унутраных спраў П. Сталыпін падкрэсліў: «Земскія ўстановы – установы не палітычныя, а гаспадарчыя; правільнасць і паспяховасць іх дзеянняў абумоўліваецца ўдзелам у іх усіх элементаў насельніцтва, зацікаўленых у правільным эканамічным жыцці краю... Гаспадарчыя інтарэсы больш глыбока пранікаюць у народ, чым нават інтарэсы палітычныя...»³ Складанасць праблемы, на думку Міністэрства, заключалася ў небяспецы «прадстаўлення вольнага саборніцтва народнасці рускай і народнасцей іншых, дзе першая пераважае па колькасці, а другія эканамічныя»⁴. П. Сталыпін прасіў членаў Савета ўнесці ў праект «мінімальныя патрабаванні» дзеля забеспячэння перавагі рускай улады⁵.

Затым законапраект абмяркоўваўся на пасяджэннях Дзяржаўнай думы. Ён грунтаваўся на «Палажэнні» 1890 г., у якое былі ўнесены істотныя змены. Замест саслоўных кур'і (сялянскай і памешчыцкай) уводзіліся кур'і нацыянальныя – «руская» і «польская». У «рускую» ўключалася праваслаўнае беларускае насельніцтва, а ў «польскую» – каталіцкае. Дзеля забеспячэння перава-

¹ Журналы и постановления Всероссийского съезда земских деятелей в Москве с 10 по 15 июня 1907 г. М., 1907.

² *Забайскі М. М.* Расійская Дзяржаўная дума ў лёсах Беларусі (1906–1917 гг.). Мінск, 2008. С. 164–165.

³ Журналы Совета по делам местного хозяйства по вопросу о введении земских учреждений в Западных губерниях: [Заседания]: Приложения. Б. м., б. г. Заседание № 1. 6 окт. 1909 г. С. 2–3.

⁴ Тамсама. С. 3.

⁵ Тамсама. С. 3–4.

гі ў земстве за рускімі памешчыкамі пры размеркаванні выбаршчыкаў бралася сярэдняе арыфметычнае колькасці «рускага» і «польскага» насельніцтва і кошт іх нерухомай маёмасці (у працэнтах)¹. У Віленскай, Гродзенскай і Ковенскай губернях не толькі дваранства, але і сялянства было пераважна каталіцкага веравызнання. Пры такой сістэме падліку ўсё роўна пераважала б «польская» курыя. З гэтай прычыны земствы ў названых губернях не ўводзіліся.

Законапраект аб заходнім земстве быў разлічаны на збліжэнне заможнай праслойкі беларускіх і ўкраінскіх сялян з рускімі памешчыкамі на платформе імперскай дзяржаўнасці супраць ідэі аўтаноміі краю. Разам з тым урад не адмаўляўся і ад апоры на польскіх землеўладальнікаў і забяспечваў ім даволі высокае прадстаўніцтва ў земствах, а ў «польскай» курыі – поўную перавагу над сялянамі. Напалову быў зменшаны выбарчы цэнз – з 15 тыс. да 7,5 тыс. р. вартасці нерухомай маёмасці. На гэтым настойваў П. Сталыпін, які лічыў, што зніжэнне цэнзу «паўплывае на згуртаванне масы сярэднезаможных, але культурных рускіх уласнікаў»².

Законапраект П. Сталыпіна быў прыняты Думай з нязначнымі папраўкамі. Але Дзяржаўны савет 4 сакавіка 1911 г. 92 галасамі супраць 68 адхіліў яго. П. Сталыпін падаў у адстаўку, але Мікалай II яе не прыняў. Дзяржаўны савет і Дзяржаўная дума былі распушчаны на тры дні, а закон аб заходнім земстве праведзены на падставе 87-га артыкула Асноўных законаў.

14 сакавіка 1911 г. быў прыняты ўказ аб распаўсюджанні дзеяння Палажэння аб земскіх установах на Віцебскую, Валынскую, Кіеўскую, Мінскую, Магілёўскую і Падольскую губерні. Такім чынам, у трох беларускіх губернях уводзіліся земскія ўстановы па ўзоры 1890 г., але з некаторымі змяненнямі і дапаўненнямі. Выбарныя земствы ўводзіліся толькі ў тых губернях, дзе з 1903 г. дзейнічала «Палажэнне аб земскай гаспадарцы»³.

Для выбарання губернскіх земскіх гласных павятовае земскае схода падзяляўся на два аддзяленні – для асоб рускага і польскага паходжання. Павятовыя гласныя ў кожным павеце абіраліся на адным земскім выбарчым сходзе і двух земскіх выбарчых з'ездах (па маёмаснай прымеце). У кожным павеце яны падзяляліся яшчэ на два аддзяленні ў залежнасці ад нацыянальнага паходжання.

Правам удзелу ў выбарчых з'ездах карысталіся мужчыны з 25-гадовага ўзросту, якія на працягу не менш як аднаго года ў межах павета валодалі адпаведнай маёмасцю. Жанчыны ўдзельнічалі ў земскім выбарчым з'ездзе праз упавнаважаных. Прадстаўніцтва ад сялян у павятовым земскім сходзе магло складаць не больш за 1/3 часткі ўсіх гласных. У губернскае земства ад кожнага павета выбіралася не менш аднаго ад сялян. Кандыдаты ў гласныя ад сялянскіх таварыстваў выбіраліся валаснымі сходамі па два ад кожнага сходу. Склад земскіх упраў выбіраўся такім чынам, каб большасць галасоў належала асобам рускага паходжання. Такім чынам, Закон аб заходнім земстве быў накіраваны

¹ *Забайскі М. М.* Расійская Дзяржаўная дума... С. 165.

² Тамсама.

³ СЗРИ. СПб., 1915. Т. 2. С. 3.

на абарону інтарэсаў «рускага» землеўладання і супраць «польскіх» памешчыкаў. У функцыянальных адносінах земскія ўстановы, створаныя ў заходніх губернях паводле ўказа ад 14 сакавіка 1911 г., не адрозніваліся ад земстваў цэнтральных губерняў Расіі.

Першыя земскія выбары ў Магілёўскай губерні далі вынікі, якіх чакаў урад. У лік 306 павятовых гласных (без прадстаўнікоў дзяржаўных устаноў) увайшлі 168 дваран і чыноўнікаў, 14 ганаровых грамадзян і купцоў, 17 мяшчан і 107 сялян¹.

Земствы актыўна ўключыліся ў работу. Адным з галоўных кірункаў у дзейнасці земскіх устаноў у Беларусі былі мерапрыемствы, звязаныя з уздымам адукацыйнага і культурнага ўзроўню сельскага насельніцтва. Пытанні асветы і адукацыі, аховы здароўя, эфектыўнага выкарыстання рэсурсаў сельскай гаспадаркі і меліярацыі былі вылучаны земствамі на першы план. У 1910–1914 гг. земствы рэалізавалі шэраг мерапрыемстваў па арганізацыі бібліятэчнай справы, народных чытанняў, правядзенні лекцый і курсаў на злабадзённыя сельскагаспадарчыя тэмы, стварэнні перыядычнага земскага друку і г. д. Пры гэтым яны звярталі ўвагу на неабходнасць практычнага прымянення найноўшых навуковых дасягненняў у вядзенні сельскай гаспадаркі².

У прыватнасці, Мінскае губернскае земства на патрэбы адукацыі выдаткавала ў 1911 г. 327,3 тыс. р., а ў 1913 г. – 12 458,7 тыс. р.³ У 1914 г. Мінская губерня займала вядучыя пазіцыі сярод земскіх губерняў у выдатках на народную адукацыю – 1 576,3 тыс. руб. Тут было 1753 школы, у якіх навучалася 100,4 тыс. чалавек. На 100 жыхароў губерні (без гарадоў) прыходзілася 4,5 вучня, а ў 1911 г. – толькі 2,9⁴. Мінскае губернскае земства планавала пашырыць сетку школ, таму надавала вялікую ўвагу падрыхтоўцы педагагічных кадраў для іх. Яно хадайнічала перад Міністэрствам народнай асветы аб адкрыцці настаўніцкіх семінарыяў у Бабруйску, Барысаве, Пінску, а таксама ў Мінску – сельскагаспадарчага інстытута. У 1914 г. у Мінску па ініцыятыве земства быў адкрыты педагагічны інстытут, а пры ім – настаўніцкія курсы⁵.

У Віцебску ў 1913 г. былі адкрыты ветэрынарна-заалагічны музей, ветэрынарная бактэрыялагічная лабараторыя, якія сталі асновай адкрытага ў 1921 г. вышэйшага сельскагаспадарчага тэхнікума, пераўтворанага ў 1924 г. у Віцебскі ветэрынарны інстытут. У 1913 г. у Віцебскай губерні працавала 1520 пачатковых школ, 11 бібліятэк, 10 чытальняў і інш.⁶ На тэрыторыі Магілёўскай губерні ў гэты ж час дзейнічала 1329 народных вучылішчаў, дзве сельскагаспадарчыя школы і шмат іншых навучальных устаноў, а таксама 50 бібліятэк і чытальняў⁷. Зразумела, Міністэрства народнай асветы выдаткоўвала вялікія

¹ Документы и материалы по истории Белоруссии. Минск, 1953. Т. 3. С. 762–763.

² Забаўскі М. М. Расійская Дзяржаўная дума... С. 170.

³ Вестник Минского губернского земства. 1914. № 3–4. С. 12.

⁴ Тамсама. С. 12, 28–29, 31–32.

⁵ Тамсама. С. 12, 29–30.

⁶ Слобожанін В. П. Земское самоуправление в Беларуси (1905–1917 гг.). Минск, 1994. С. 47–48.

⁷ Вестник Могилевского губернского земства. 1914. № 5–6. С. 42–47.

сродкі на ўтрыманне навучальных устаноў рознага ўзроўню і тыпу, але дзейнасць земстваў у гэтым кірунку таксама была вельмі каштоўнай.

Важнае месца ў рабоце земстваў займалі клопаты аб паляпшэнні медыцынскай і ветэрынарнай дапамогі насельніцтву. Толькі Мінскім губернскім земствам у 1911 г. на медыцыну было выдаткавана 752,4 тыс. р., а ў 1913 г. – 1057,9 тыс. р., на ветэрынарыю – адпаведна 49,0 тыс. і 82,0 тыс. р.¹

Адным са сродкаў капіталістычнай перабудовы вёскі было аказанне агра-намічнай і тэхнічнай дапамогі сялянскай гаспадарцы, распаўсюджанне сельскагаспадарчых ведаў. Яна аказвалася земствамі ў рэчышчы рэалізацыі сталыпінскай рэформы ў размеркаванні грашовай дапамогі і выдачы пазык, якія выдзяляліся царскім урадам на агранамічныя і тэхнічныя мэты; арганізацыі сельскагаспадарчых спажывецкіх і малочных кааператываў таварыстваў і саюзаў; у заснаванні сельскагаспадарчых складоў, зернеачышчальных пунктаў, гаспадарак па ўтрыманні племянной буйной рагатай жывёлы, свіней, авечак; стварэнні вопытна-паказальных гаспадарак і ўчасткаў, садоў, агародаў; прыцягненні на службу аграномаў і іншых спецыялістаў сельскай гаспадаркі; у распаўсюджванні праз органы друку сельскагаспадарчых ведаў.

У прыватнасці, у Мінскай губерні выдаткі на эканамічныя мерапрыемствы павялічыліся з 61,7 тыс. р. у 1911 г. да 397,6 тыс. р. у 1913 г., а на 1914 г. планавалася 320,7 тыс. р.² Дзеля распаўсюджвання сельскагаспадарчых ведаў тут было створана 65 паказальных участкаў на плошчы 217,5 дзесяціны. У Віцебскай губерні да пачатку 1913 г. налічвалася 33 паказальныя хутары і 16 паказальных палёў, а ў 1914 г. – 559. Асноўная маса паказальных гаспадарак належала хутарам, якія мелі па 12–20 дзесяцін зямлі. Земствы арганізоўвалі экскурсіі сялян у раёны паказальнага рассялення³.

У Віцебскай губерні ў 1913 г. на агранамічныя патрэбы было асігнавана 237,8 тыс. р., у той час як у Гродзенскай – толькі 85,5 тыс. р.⁴ Такія значныя адрозненні ў сродках тлумачацца адсутнасцю земскіх устаноў у Гродзенскай губерні, дзе агранамічную дапамогу насельніцтву аказвалі землеўпарадкавальныя камісіі.

Земствы арганізоўвалі станцыі па пракаце машын і зернеачышчальныя пункты. Так, у Мінскай губерні колькасць зернеачышчальных пунктаў павялічылася за 1911–1914 гг. з 11 да 87, пры гэтым земству належаў 51 пункт. У Магілёўскай губерні за гэты ж перыяд створана 31 машынапракатная станцыя, 25 зернеачышчальных пунктаў і 42 случныя пункты. У Віцебскай губерні ў 1913 г. існавалі 44 станцыі па пракаце машын, якія мелі 2 тыс. машын і сельскагаспадарчых прылад (сеялкі, веялкі, малацілкі, жаткі, касілки, сепаратары, маслабойкі ды інш.). Імі карысталіся 1480 сялянскіх гаспадарак⁵.

¹ Вестник Минского губернского земства. 1914. № 3–4. С. 12.

² Тамсама.

³ Слобожанин В. П. Земское самоуправление в Беларуси (1905–1917 гг.). Минск, 1994. С. 52.

⁴ Обзор Гродненской губернии за 1913 г. Гродно, 1914. С. 108; Обзор деятельности по оказанию агрономической помощи в Витебской губернии в 1913 г. Витебск, 1914. С. 2.

⁵ Слобожанин В. П. Земское самоуправление в Беларуси (1905–1917 гг.). С. 53–54.

Па ініцыятыве земстваў мясцовае насельніцтва набывала вопыт вядзення перадавой гаспадаркі. Так, 19 лютага 1912 г. пры Мінскай балотнай станцыі пачалі работу цэнтральныя сельскагаспадарчыя курсы з трохмесячным тэрмінам навучання. Яны рыхтавалі спецыялістаў па культуры кармавых раслін, асушэнні багны, лугаводстве для Віцебскай, Валынскай, Кіеўскай, Мінскай, Магілёўскай і Смаленскай губерняў. Лекцыі па жывёлагадоўлі, лугаводстве, садаводстве, культуры балот чыталіся на Магілёўскіх губернскіх курсах, адкрытых у 1912 г.¹ У 1913 г. у Віцебскай губерні па ініцыятыве земства было адкрыта 36 спецыяльных сельскагаспадарчых курсаў. Усе гэтыя мерапрыемствы земстваў надавалі эканамічнаму жыццю дынамізму і інтэнсіўнасці².

Земскія дзеячы паступова набывалі вопыт і грамадскі ўплыў. У прыватнасці, некаторыя з іх былі абраны дэпутатамі IV Дзяржаўнай думы. Гэта старшыня Пінскай павятовай земскай управы памешчык А. Фацінскі, памешчык І. Папа-Афанасопула – гласны Мінскага губернскага земства, які ў свой час быў Пінскім павятовым прадвадзіцелем дваранства, а таксама земскім начальнікам у Палтаўскай і Мінскай губернях. Дэпутат В. Дрыбінцаў з'яўляўся старшынёй Рагачоўскай павятовай земскай управы Магілёўскай губерні. У рабоце Думы прымалі ўдзел і сяляне: земскі гласны Слуцкага павята Мінскай губерні С. Вярбіла і земскі гласны Магілёўскай губерні М. Вераб'ёў³.

Дэпутаты А. Фацінскі, І. Папа-Афанасопула, М. Вераб'ёў і С. Вярбіла далучыліся да фракцыі рускіх нацыяналістаў і памяркоўна-правых. С. Вярбіла ў зямельнай справе падтрымліваў пазіцыі фракцыі трудавікоў. На пытанне карэспандэнта, да якой нацыі С. Вярбіла належыць, ён адказаў: «Да беларускай, бо маю на думцы ўсе сілы аддаць роднаму краю»⁴. В. Дрыбінцаў увайшоў у фракцыю цэнтра і выступаў як прадстаўнік «Саюза 17 кастрычніка»⁵.

З пачаткам Першай сусветнай вайны дзейнасць земстваў значна ўскладнілася. Тэрыторыя Беларусі знаходзілася ў зоне баявых дзеянняў. Акрамя выканання звычайных абавязкаў, земствы разам з дзяржаўнымі органамі клапаціліся аб бежанцах, хворых, параненых, збыднелых, займаліся ўладкаваннем шпітальяў, пральняў, харчовых пунктаў і г. д.

Незадаволенасць насельніцтва земскім «Палажэннем» 1890 г. знайшла выйсце ў 1917 г. У новых абставінах найбольш значна выявіліся яго недахопы. Перш за ўсё гэта пераважна памешчыцкі склад земстваў, з-за чаго і ставілася пытанне аб неабходнасці рэарганізацыі ўсяго земскага самакіравання ў цэлым. Аб гэтым гаварылі ў той час публіцысты, палітыкі, вучоныя, у тым ліку спецыялісты па гісторыі земстваў. У прыватнасці, вядомы гісторык земства Б. Ве-

¹ Минские ежедневные ведомости. 1912. 30 мая; Могилевский вестник. 1913. 2 марта.

² Слобожанин В. П. Земское самоуправление в Беларуси (1905–1917 гг.). С. 55.

³ Забаўскі М. М. Расійская Дзяржаўная дума ў грамадска-палітычным жыцці Беларусі (1906–1917 гг.). С. 186–187.

⁴ Тамсама. С. 141.

⁵ Тамсама. С. 134–138.

сялоўскі пісаў: «Мы ... вітаем нарастаючую барацьбу за рэфарміраванне існуючага земства»¹.

Такім чынам, рэформа 1864 г. прадугледжвала дваістасць у мясцовым кіраванні. З аднаго боку – царская адміністрацыя на чале з губернатарам, з другога – земскія ўстановы пад старшынствам выбарнай асобы з мясцовага дваранства. Земскія ўстановы фарміраваліся шляхам выбараў і атрымлівалі пэўную самастойнасць, але ўлада губернатара ўзмацнялася. Таму пытанне аб рэалізацыі земскай рэформы ў Паўночна-Заходнім краі ставілася ў залежнасць ад палітычнай кан'юнктуры, а не ад сапраўдных патрабаванняў жыцця рэгіёну. Падтрымка паўстання 1863–1864 гг. значнай колькасцю насельніцтва польскага паходжання адцягнула на дзесяцігоддзі правядзенне земскай рэформы ў краі. Да пачатку XX ст. улада лічыла немэтазгодным і дачасным пашырэнне земскай рэформы ў поўным аб'ёме на губерні Паўночна-Заходняга краю.

Грамадскі рэзананс, выкліканы абмеркаваннем пытанняў створанай у 1902 г. Асобай нарады аб патрэбах сельскагаспадарчай прамысловасці, паказаў неабходнасць пераўтварэння ў краі. У такіх умовах урад вымушаны быў увесці ў 1903 г. у Мінскай, Віцебскай і Магілёўскай губернях урэзаны варыянт земскай рэформы. Склад земскіх упраў быў не выбарным, а прызначаўся губернатарам. Па сутнасці, гэта быў яшчэ адзін бюракратычны орган улады. Галоўнай мэтай новага ўладкавання мясцовага «самакіравання» з'яўлялася ўмацаванне адміністрацыйных органаў. Але нават у такім варыянце на Гродзенскую і Віленскую губерні рэформа не распаўсюджвалася.

У перыяд сталыпінскай мадэрнізацыі адносіны ўлады да земстваў змяніліся. Першая рэвалюцыя падштурхнула ўрад да пераўтварэння ў дзяржаве, адным з вынікаў чаго з'явілася ўвядзенне ў 1911 г. земскага самакіравання ў Віцебскай, Мінскай і Магілёўскай губернях.

За кароткі тэрмін органы самакіравання правялі значную работу па пад'ёме сельскагаспадарчай вытворчасці, пашырэнні адукацыі, аховы здароўя насельніцтва. Некаторыя з земцаў актыўна ўдзельнічалі ў дзейнасці IV Дзяржаўнай думы. У гады Першай сусветнай вайны земствы сканцэнтравалі сваю ўвагу на аказанні дапамогі фронту і тылу. Падзенне самадзяржаўя і палітыка Часовага ўрада адкрыла перад земствамі перспектыву трансфармацыі ў мясцовае самакіраванне. Але ва ўмовах палітычнай нестабільнасці гэта магчымасць не была рэалізавана.

¹ Цыт. па: Герасименко Г. А. Судьба земств в ходе революционных событий 1917 года // Земское самоуправление в России, 1864–1918: в 2 кн. М., 2005. Кн. 2: 1905–1918. С. 317.