

ПАДРЫХОЎКА РАСПАЎСЮДЖАННЯ ЗАКОНА 1889 г. АБ ЗЕМСКІХ НАЧАЛЬНІКАХ НА БЕЛАРУСКІЯ ГУБЕРНІ

С.А. Талмачова БДПУ (Мінск)

Земскія начальнікі – мясцовыя судова-адміністрацыйныя органы, якія дзейнічалі ў большасці губерняў Расійскай імперыі ў адпаведнасці з Палажэннем аб земскіх начальніках ад 12 ліпеня 1889 г. На тэрыторыі Беларусі па палітычных матывах гэты закон быў рэалізаваны значна пазней.

Арганізацыя мясцовага кіравання, створанага пасля вызвалення сялян, была недасканалай. Міравыя пасрэднікі, створаныя для рэалізацыі рэформы 1861 г., на думку заканадаўцаў, павінны былі рэгуляваць пазямельныя адносіны паміж памешчыкамі і іх былымі прыгоннымі, назіраць за сялянскім самакіраваннем і выконваць яшчэ шэраг адміністрацыйных і судовых абавязкаў. Паводле закону ад 27 чэрвеня 1874 г. ва ўнутраных губернях інстытут міравых пасрэднікаў быў ліквідаваны. У Віцебскай, Магілёўскай і Мінскай губернях названая пасада была скасавана ў 1878 г., калі за дзейнасцю органаў сялянскага самакіравання сталі назіраць неад’емныя члены павятовых па сялянскіх справах устаноў, а з 1901 г. – земскія ўчастковыя начальнікі. У Віленскай і Гродзенскай губернях міравыя пасрэднікі дзейнічалі да 1904 г.

Дзейнасць складовай часткі мясцовага кіравання ў выглядзе неад’емных членаў губернскіх і павятовых па сялянскіх справах устаноў ужо ў канцы 70-х гг. XIX ст. паказала практычныя недахопы. Так, член Мінскай гарадской прысутнасці А.А. Міхельсон адзначаў, што неад’емныя члены мелі толькі права кантролю над валасным і сельскім начальствам і таму былі не ў стане ў поўнай меры ажыццяўляць кантроль над жыхарамі ўсёй тэрыторыі павета [1]. Пры гэтым неад’емны член меў права асабіста ні разбіраць срэчкі, ні судзіць справы паміж сялянамі, ні пакараць вінаватага. Пры разборы спрэчак, скаргаў і спраў па нязначных учынках неад’емны член накіроўваў справу ў валасны суд, скаргі на валасны суд – у павятовую прысутнасць ці судовыя ўстановы. Неад’емны член назіраў толькі за правільнасцю справаводства валасных праўленняў там, дзе не скончана пазямельнае ўладкаванне, і ў спрэчках па зямлі садзейнічаў дабрачынным пагадненням аб замене земляў і ўгоддзяў [2, л. 99-101].

Неабходнасць змянення такога становішча была ўсвядомлена ўрадам яшчэ ў 1880 г., калі ў сувязі з узнятым пытаннем пачаліся сенатарскія рэвізіі, звяртанне да земскіх сходаў у губернях, дзе дзейнічалі земствы. У лістападзе 1881 г. была створана адмысловая камісія пад старшынствам члена Дзяржаўнага савета М.С. Каханавы («Каханавіцкая камісія»). Камісія гэта была закрыта ў маі 1885 г. яшчэ да заканчэння ўскладзенай на яе справы, а далейшая распрацоўка пытання аб пераўладкаванні мясцовага кіравання была перададзена міністэрству ўнутраных спраў.

Агульны напрамак работ быў ужо вызначаны. Паказальным з’яўляецца выказванне сібірскага дваранства, дзе адзначалася, між іншым, упэўненасць у тым, што пераўтварэнні «дадуць яму магчымасць спакойна жыць у сваіх вёсках, стварыўшы такую ўладу, адсутнасць якой вымушае зараз пакутваць і двараніна, і сяляніна». У адказ на гэта дваранству было абвешчана, што «дасягненне ўказанай імі мэты будзе служыць міністру ўнутраных спраў падмуркам для работ па ўтварэнню новых устаноў» [3, с. 505]. Галоўным сродкам для дасягнення пастаўленай мэты міністэрства ўнутраных спраў абрала злучэнне ў адной асобе адміністрацыйных і судовых абавязкаў, з мэтай «аднавіць дысцыпліну сярод сялян, а землеўладальнікам даць тую спецыяльную ахову, якой яны не знаходзілі ў папярэдніх судовых і адміністрацыйных установах» [3, с. 505].

У першым праекце Міністэрства ўнутраных спраў цэнтрам цяжару судовых функцый новага сялянскага начальніка павінен быў быць разбор так званых аграрных спраў аб лясных парубках, патравах, найме сельскіх рабочых, арэндзе зямельных ўгоддзяў, аднаўленні ўладання і інш. Працэсуальныя формы былі выпрацаваны такія, пры якіх земскі начальнік меў магчыма больш вялікую свабоду дзеянняў. Ён павінен быў уласабяць сабой суд «побытавы», «вольны ад фармальнасцей», які кіраваўся б пераважна практычнымі разважанымі. У сферы грамадзянскага судаводства меркавалася аднавіць «збіранне даведак» праз ураднікаў, соцкіх і дзесяцкіх, валасных старшын і сельскіх старостаў. Меркавалася таксама поўная ліквідацыя ў справах, падсудных земскім начальнікам, прафесійнай адвакатуры. Па крымінальных справах праектавалася ўсталяванне «распарадкага судаводства», якое дапушчала «загады» аб выкананні пакарання, па паведамленнях службовых асоб, без выслухоўвання абвінавачанага [3, с. 505].

Гэты законапраект сустрэў сур’ёзныя пярэчэнні, асабліва з боку міністэрства юстыцыі. У выніку ўвесну 1888 г. была складзена другая рэдакцыя праекта. Цяпер земскі начальнік з’яўляўся суддзёй выключна па аграрных справах, але надзвычай была пашырана яго адміністрацыйна-карная ўлада, якая раней распаўсюджвалася толькі на выпадкі невыканання законных яго патрабаванняў і непадарадкавання службовым асобам сялянскага кіравання. У адпаведнасці з новым праектам гэта ўлада распаўсюджвалася на цэлы шэраг разнастайных учынкаў супраць чужой уласнасці, супраць статутаў будаўнічага, урачэбнага, пажарнага, шляхоў зносін і г. д. Непасрэдна над участковымі начальнікамі меркавалася паставіць установу, якая складалася б з іх саміх (з’езд начальнікаў) з далучэннем толькі асоб павятовага прадвазіцеля дваранства, г. зн. асобы, якой начальнікі, у большасці выпадкаў, абавязаны былі б сваім прызначэннем. Да ўдзелу ці прысутнічанню ў гэтай установе другая рэдакцыя праекта не дапушчала нават прадстаўніка пракуратуры. У адпаведнасці з

праектам значная частка распараджэнняў і пастаноў земскага начальніка ўвогуле не падлягала абскарджанню і адмене, толькі ў парадку назірання. Як у першай, так і ў другой рэдакцыях праекта мелася на ўвазе, што побач з участковымі начальнікамі заставаліся ў павеце і міравыя судзі [3, с. 505].

У новую фазу падрыхтоўка да рэформы ўступіла ў пачатку 1889 г. з-за вырашанасці пытання аб ліквідацыі (за выключэннем некаторых буйных гарадоў) міравой юстыцыі. Было абвешчана меркаванне аб перадачы некаторых з ліку судовых абавязкаў, якія ўскладаліся на міравых судзі, судовым следчым. Аднак яно не ажыццявілася.

Палажэнне аб земскіх участковых начальніках было зацверджана 12 ліпеня 1889 г. [4]. Яно значна адрознівалася ад першапачатковых праектаў міністэрства ўнутраных спраў. Адміністрацыйна-карная ўлада земскіх начальнікаў пастаўлена была ў параўнальна шчыльныя межы. Дзейнасць гэтых службовых асоб як у судаходстве, так і ў сферы адміністрацыі цяпер падпарадкоўвалася закону ў значна большай ступені, чым гэта меркавалася ў праекце. Для земскага начальніка абавязковымі сталі тыя ж працэсуальныя правілы, што і для гарадскога судзі. У пераважнай большасці выпадкаў правілы гэтыя былі запазычаны з судовых статутаў 1864 г. "Збіранне даведак" па грамадзянскіх справах не дапушчалася зусім. У крымінальным працэсе не засталася і гаворкі аб "распарадчым судаходстве", заканчэннем якога павінен быў служыць "загад" аб пакаранні. Кампетэнцыя саміх земскіх начальнікаў і падпарадкаваных ім валасных судаў вызначана амаль гэтак жа дакладна, як і кампетэнцыя судовых устаноў. Нікому не дадзена было права ўзводзіць на ступень каральных учынкаў дзеянні, не прадугледжаныя крымінальнымі законамі. Аднак законам 12 ліпеня 1889 г. спецыяльна для асоб, падпарадкаваных валасному суду, усталяваны новы каральны ўчынак: марнатраўства і п'яства, з-за якіх ішло збядненне гаспадаркі. Захавалася, у процілегласць першапачатковаму праекту, права на карыстанне паслугамі адвакатаў, выдаленых, аднак, толькі з валаснога суда. Нарэшце, у больш шчыльныя, хаця яшчэ даволі неазначаныя межы, уведзена і адміністрацыйная ўлада земскіх начальнікаў. Засталася, аднак, злучэнне ў асобе земскага начальніка ўлад судовай і адміністрацыйнай [4]. Такім чынам, Палажэнне аб земскіх начальніках значна звужыла кампетэнцыю і магчымасці земскіх начальнікаў у параўнанні з папярэднімі праектамі МУС, аднак значна звужала магчымасці мясцовага сялянскага самакіравання.

Новыя службовыя асобы ўводзіліся ва "ўнутраныя" губернях імперыі. Распаўсюджанне названага заканадаўства на Заходні край адкладалася па палітычных меркаваннях. Пры гэтым ужо ў 1889 г. сялянскія ўстановы, якія дзейнічалі ў беларускіх губернях па закону 1874 г., былі прызнаны ўрадам "зусім непрыгоднымі" [8, л. 3 зв.]. Абмеркаванне пытання аб увядзенні пасады земскага начальніка ў трох беларускіх губернях (Віцебскай, Мінскай і Магілёўскай) паўстала на павестку дня ў пачатку 90-х гг. XIX ст.

У справаздачы за 1892 г., дзе кіеўскі губернатар азначаў, што прыішоў час распаўсюдзіць закон 12 ліпеня 1889 г. на Кіеўскую губерню, цар напісаў: "Вельмі пажадана". З гэтай прычыны МУС прапанавала Віленскаму і Кіеўскаму генерал-губернатарам, а таксама Віцебскаму, Мінскаму і Магілёўскаму губернатарам паведаміць свае разважанні наконт гэтага пытання, а таксама разлікі таго, з якімі прыкладна выдаткамі для казны будзе звязана гэта новае ўладкаванне.

У адказе мінскі губернатар князь Трубецкой адзначыў, што ўвядзенне ў Мінскай губерні Палажэння аб земскіх начальніках "не толькі не суствэне ніякіх цяжкасцей, але будзе мець станоўчы ўплыў на ўсё ход сялянскай справы ў губерні" [5, л. 7]. У аналагічным кірунку выказаўся і магілёўскі губернатар. Пры гэтым губернатары адзначылі, што агульныя выдаткі на ўтрыманне новых устаноў мяркуюцца ў памеры 305.700 руб. у Мінскай губ. і 301.300 руб. у Магілёўскай губ., у той час як ўтрыманне існаваўшых складала адпаведна 96.000 руб. і 118.857 руб. Мінскую губерню меркавалася падзяліць на 67 участкаў земскіх начальнікаў, а Магілёўскую – на 52 [5, л. 7-8].

Аналагічныя думкі выказаў і выконваючы абавязкі віцебскага губернатара ў справаздачы за 1893 г. Насупраць яго сцвярджэння аб неабходнасці "па магчымасці ў непрацяглым часе распаўсюдзіць на губерню палажэння аб земскіх начальніках" цар адзначыў "Ці не рана?" [6, с. 23]. Такое меркаванне было выклікана далейшым тлумачэннем губернатара, што сярод прадвадзіцеляў дваранства і неадменных членаў павятовых устаноў мала людзей мясцовых, якія мелі сувязь з зямлёю. На гэта сцвярджэнне цар адзначыў: "Адкуль жа браць у земскія начальнікі?" [5, л. 211; 6, с. 23].

Такім чынам, губернатары Паўночна-Заходняга краю імкнуліся да больш хуткага ўвядзення на даручанай ім тэрыторыі пасады земскага начальніка, які б ажыццяўляў непасрэдны і шчыльны адміністрацыйна-судовы нагляд за насельніцтвам, што жыло ў вёсцы.

Але на якіх умовах гэта было мэтазгодна зрабіць? Таму МУС пачало працоўку названага пытання і прапанавала увесці новыя ўстановы спачатку ў трох беларускіх губернях – Віцебскай, Магілёўскай і Мінскай, а затым – у шасці губернях Паўднёва- і Паўночна-Заходняга краю – Кіеўскай, Падольскай, Валынскай, Віленскай, Ковенскай і Гродзенскай. Прадстаўленне міністэрства ўнутраных спраў аб распаўсюджанні закона 12 ліпеня 1889 г. на Віцебскую, Мінскую і Магілёўскую губерні выклікала рознагалосі на пасяджэннях аб'яднаных дэпартаментнаў Дзяржаўнага савета і таму дапрацоўвалася і абмяркоўвалася яшчэ на працягу некалькіх гадоў.

Пры абмеркаванні ў Дзяржаўным савеце ў кастрычніку 1898 г. названага пытання было агучана меркаванне міністра фінансаў, статс-сакратара С.Ю.Вітэ, які выказаўся супраць. У прыватнасці, ён адзначыў, што, па-першае, “для паспяховай рэалізацыі рэформы 12 ліпеня 1889 г. заканадаўца разлічваў выключна на дзейнасць мясцовага памеснага дваранства”, між тым “найбольш істотная асаблівасць беларускіх губерняў, у параўнанні з унутранымі губернямі імперыі, заключаецца ў адсутнасці тут рускага памеснага дваранства, з ліку якога можа быць набраны неабходны кантынгент земскіх начальнікаў”. Па-другое, “у цяперашні час, напэўна, ужо маецца дастатковы вопыт, каб выказаць па крайняй меры вядомае сумненне ў тым, што рэформа 12 ліпеня 1889 г., якая запатрабавала велізарных ахвяр з боку насельніцтва, наўрад ці ў патрэбнай ступені апраўдала тыя спадзяванні, якія на яе ўскладаліся”, а таму перад распаўсюджаннем на заходнія губерні Палажэння 12 ліпеня 1889 г. неабходна “высветліць пытанне, ці не маюць гэтыя законапалажэнні патрэбу ў пераглядзе на падставе ўказанняў ўжо даволі працяглага вопыту” [5, л. 454 зв.].

Трэба адзначыць, што С.Ю.Вітэ ўвогуле адмоўна ставіўся да інстытута земскіх начальнікаў. Так, ён адзначаў: “Земскія начальнікі з’явіліся і суддзямі, і адміністратарамі, і апекунамі. Па сутнасці, утварыўся рэжым, які існаваў да вызвалення сялян ад прыгону, але толькі ў той час добрыя памешчыкі былі зацікаўлены ў дабрабыце сваіх сялян, а наёмныя земскія начальнікі, у пераважнай большасці прагарэўшыя дваране і чыноўнікі без вышэйшай адукацыі, былі больш за ўсё зацікаўлены ў сваім утрыманні. ...Для сялянства была створана адмысловая юрысдыкцыя, перамяжваная з адміністрацыйнымі і даглядальнымі функцыямі – усё ў выглядзе земскага начальніка, прыгонніцкага начальніка асаблівага роду. На сяляніна ўсталяваўся погляд, што гэта з юрыдычнага пункту гледжання не асоба, а паўасоба. Ён перастаў быць прыгонным памешчыкам, але зрабіўся прыгонным сялянскага кіравання, якое знаходзілася пад папячыцельным вокам земскага начальніка” [7, с. 496-497].

Аднак міністр унутраных спраў адзначаў, што Віцебскі, Мінскі і Магілёўскі губернатары выказваліся “аб поўным неўладкаванні сялянскага рамадскага кіравання і суда, аб маруднасці ў накіраванні і рашэнні спраў па пазямельным уладкаванні і аб немагчымасці заведвання ўсімі гэтымі справамі для існуючых калегіяльных прысутнасцей з абмежаваным асабовым складам выканаўчых органаў і без неабходнай улады”. Акрамя таго, для ўрада была галоўна мэта – “умацаваць у беларускіх губернях на трывалым падмурку рускае землеўладанне”. У развіццё гэтых разважанняў Дзяржаўны савет адзначаў, што “усталяванне, у асобе моцнай участкавай улады, належнага на месцах урадавага нагяду за адносінамі сялян да землеўладальнікаў і за сялянскім грамадскім самакіраваннем, безумоўна, палепшыць умовы жыцця і гаспадарку паселеных у краі рускіх памешчыкаў” і прывядзе да пасялення ў сваіх маёнтках многіх рускіх землеўладальнікаў. Для рэалізацыі гэтай мэты прадугледжвалася прадстаўлене названым асобам магчымасці службы ў краі на пасадах земскіх начальнікаў. “Гэтыя меры ўмацавання рускага землеўладання ў губернях Віцебскай, Мінскай і Магілёўскай”, у сувязі з распаўсюджаннем на іх Палажэння 12 ліпеня 1889 г. і з “прыцягненнем на службу ў названыя ўстановы рускага дваранства, безумоўна, акажуць істотнае садзейнічанне вырашэнню задачы ўрада аб’яднання беларускага края з унутранымі губернямі імперыі” [8, л. 3 зв.].

Такім чынам, і ўрад, і губернатары былі зацікаўлены ў распаўсюджанні Палажэння 12 ліпеня 1889 г. на беларускія губерні. У выніку былі выдадзены законы 12 чэрвеня 1900 г. і 4 студзеня 1901 г. аб увядзенні ў апошняй чвэрці 1901 г. Палажэння аб земскіх начальніках у Віцебскай, Мінскай і Магілёўскай губернях без змянення асноў названага Палажэння [9, л. 2-3].

Літаратура

1. Доклад и.о. Непременного члена Минского городского присутствия А.А. Михельсона в торжественном заседании Минского губернского присутствия 12 июля 1914 г. по поводу 25-летия со дня введения института земских начальников // Нацыянальны гістарычны архіў Беларусі ў г. Мінску (далей – НГАБ). – Фонд 1595. – Воп. 1. – Спр. 3345.
2. О кредитах, потребных на содержание судебных установлений, образуемых на основании законоположений 12 июля 1889 г. в губерниях Витебской, Минской и Могилевской. Журнал Минского губернского по крестьянским делам присутствия. Заседания. (март 1898 г.) // НГАБ. – Фонд 1595. – Воп. 1. – Спр. 61.
3. Энциклопедический словарь / издатели: Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. – Т. XII А: Земпер-Имидокислоты. – СПб.: Типо-литография И.А. Ефрона, 1894.
4. Положение о земских участковых начальниках // Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗРИ). – Собр. 3-е. – Т. IX. – № 6196.
5. О распространении законоположений 12 июля 1889 г. на губернии Витебскую, Минскую и Могилевскую // Расійскі дзяржаўны гістарычны архіў у г. С.-Пецяярбургу (далей – РДГА). – Фонд 1291. – Воп. 60, 1893 г. – Спр. 3.
6. Свод высочайших отметок по всеподданнейшим отчетам за 1893 год генерал-губернаторов, губернаторов, военных губернаторов и градоначальников. – СПб.: Государственная типография, 1895. – 117 с.

7. Витте, С.Ю. Воспоминания: в 3 т. – Т. 2 : Царствование Николая II(1894 – октябрь 1905) / С.Ю. Витте. – М. : Издательство социально-экономической литературы, 1960. – 640 с.
8. Об отсрочке введения законоположений 12 июля 1889 г. в губерниях Витебской, Минской и Могилевской // РДГА. – Фонд 1291. – Воп. 54, 1900 г. – Спр. 229.
9. Всеподданнейшие доклады министра внутренних дел // РДГА. – Фонд 1284. – Воп. 241. – Спр. 220.

РЕПОЗИТОРИЙ БГПУ