

МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ ВЛАСТИ
НА ТЕРРИТОРИИ БЕЛАРУСИ В НАЧАЛЕ ХХ ВЕКА

К 100-летию издания Положения об управлении земским хозяйством в Минской, Могилевской и Витебской губерниях

В.Н. Бусько,

доктор экономических наук, зав. сектором истории экономических учений
Института экономики Национальной академии наук Беларусь,

С.И. Якимченко,

младший научный сотрудник сектора истории экономических учений

Местные органы власти на территории Беларуси имеют давнюю историю. Достаточно назвать предоставление магдебургского права многим городам, входившим в состав Великого княжества Литовского в XV–XVI стст. С позиций сегодняшнего дня, особый интерес представляет деятельность местных органов власти в начале XX ст., когда экономика Беларуси, находившаяся в составе царской России, также перестраивалась, шли рыночные преобразования, которые предполагали кардинальные изменения и в области механизма территориального управления.

Напомним ряд фактов. Земство в России в своем развитии прошло ряд этапов. В 1864 г. было издано «Положение о земских учреждениях», распространяющее лишь на центральные губернии страны. Финансовой базой земств стали земские сборы, которыми облагалось местное население. Основу сборов составляло недвижимое имущество (земля, дома, промышленные и торговые заведения). С этих сборов земству доставалась $\frac{1}{20}$ часть. Расходы их делились на обязательные и необязательные. К обязательным относились расходы на содержание административно-полицейского аппарата и дорожную повинность, а все остальные расходы, в том числе на образование и здравоохранение, – к необязательным.

В 1870 г. в России было принято «Городское положение», согласно которому органами самоуправления стали городские думы. В 1877 г. это положение распространили на Минскую, Могилевскую, Гродненскую и Виленскую губернии. Всего на территории нынеш-

ней Беларуси данным правом обладали 42 города (губернские и некоторые уездные).

Характерно, что земская реформа 1864 г., предпринятая царским правительством, не распространялась на территорию Беларуси, что отрицательно сказалось на экономическом развитии края. Первый раз Проект Положения о земстве в западных губерниях был составлен в 1864 г., но Государственный Совет его отклонил ввиду особых политических обстоятельств – польского восстания 1863 г., охватившего территории Беларуси и Украины. Второй раз проект представили в Государственный Совет в 1899 г., но он также был отклонен. Лишь 2 апреля 1903 г. издали «Положение об управлении земским хозяйством в губерниях Витебской, Волынской, Киевской, Минской, Могилевской и Подольской» [1]. «Отличие западных земств образца 1903 г., – считает известный белорусский специалист по истории земского самоуправления В.П. Слобожанин, – состояло в том, что здесь вместо выборного губернского и уездного земского собрания и соответствующих управ были созданы путем назначения личного состава губернские и уездные комитеты (распорядительские органы) и земские управы (исполнительные органы) [2]. Однако с экономической точки зрения, механизм функционирования местных органов власти, за исключением выборности, стал соответствовать земству.

Согласно указанному Положению, для управления земским хозяйством (а в Положении оно так и звучало) в каждой губернии образовывались губернские и уездные коми-

теты и управы по делам земского хозяйства. В круг ведения управлений земским хозяйством входили руководство местными земскими повинностями, содержание дорог и дорожное строительство, устройство и содержание врачебной части, земских школ, оказание помощи местному сельскому хозяйству, торговле и промышленности и другие вопросы.

Так, в Минской губернии учреждения по управлению земским хозяйством были введены с 1 июня 1903 г. Они приняли в свое ведение многочисленные отрасли местного хозяйства различных ведомств: из Минского призыва общественного призрения – имущество по врачебной части, из министерства народного просвещения и епархиального ведомства – народное образование и т.д.

В рамках проводимых П.А. Столыпиным реформ Указом императора Николая II 14 марта 1911 г. на Минскую, Витебскую и Могилевскую губернии было распространено «Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г.» с рядом дополнительных статей. Речь шла о более жестком контроле губернаторской власти, ограничении польского влияния и усилении русского, а также об ограничении представительства от крестьян. В остальном по этому Указу земства белорусских губерний не отличались от центра России. Кроме того, Минск наряду с Киевом (как Москва и Санкт-Петербург) выделился в отдельную самостоятельную земскую единицу, тем самым на его городскую думу и управление возлагались права и обязанности земских собраний и управ.

С победой февральской революции 1917 г. Временное правительство провело очередную реформу местных органов власти, создав земские учреждения в волостях и ликвидировав сословные и имущественные ограничения при выборах представителей в эти органы власти. В ходе гражданской войны большевики земскую форму управления и самоуправления заменили Советами рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Вместе с тем на территории Беларуси они функционировали, но под жестким контролем немцев (в 1918 г.), а затем поляков (вплоть до Рижского договора 1921 г.). И если деятельность земств в период с 1903 по 1917 г. уже освещена в историко-экономической литературе Беларуси, то их деятельность в период

немецкой и польской оккупации – практически нет. Такова вкратце история возникновения и организации земских учреждений в Беларуси в начале XX ст.

О том, как начинали свою деятельность земские органы в белорусских губерниях, можно судить по материалам первого годичного собрания Минского Губернского комитета по делам земского хозяйства [3]. Первенствующее значение на нем придавалось составлению первой в истории земской сметы, поскольку пути сообщения, состояние образования и здравоохранения, даже по признанию Минского губернатора А.А. Мусин-Пушкина, были явно неудовлетворительны. Не менее важное значение имела разработка инструкций об обязанностях губернских уездных управ, разграничении их полномочий.

Составление сметы потребовало исследований состояния тех отраслей народного хозяйства, которые перешли в ведение местных органов власти. Особое внимание уделялось проблемам народного образования, здравоохранения и дорожного строительства. Первые расчеты, например, по образованию показали, что для достижения нормальных условий (согласно существующим на тот период нормам) постановки школьного дела в губернии необходимо увеличить количество школ применительно к пространству в 4 раза, а применительно к числу населения – более чем в 5 раз.

Проблема упиралась, прежде всего, в нехватку местных средств, которые состояли из земских, городских и мирских. По имеющимся расчетам за 1913 г., бюджет Беларуси составлял 146,4 млн руб., в том числе государственные доходы – 128,2 млн руб., или 87,6%, земские – 11,3 млн руб., или 7,7%, городские – 4,3 млн руб., или 2,9%, мирские – 2,6 млн руб., или 1,8%. Государственные расходы составляли 110,5 млн руб., или 85,96%, земские – 11,3 млн руб., или 8,8%, городские – 4,3 млн руб., или 3,3%, мирские – 2,6 млн руб., или 2,0% [4]. Кроме того, в распределении собранных местных средств наблюдался большой перекос. Достаточно привести такой пример. Расходы на содержание государственного и местного управленческого аппарата в том же 1913 г. по всем бюджетам Беларуси составляли 5 руб. 20 коп. на душу населения, а на образование и здравоохранение – всего 1 руб. 83 коп.

Но даже при таком раскладе в белорусских губерниях, где было введено земство, расходы на образование росли значительно быстрее, чем в неземских губерниях (Гродненской и Виленской). К началу первой мировой войны в Беларуси уже насчитывалось 7682 школы, в которых обучалось 488,6 тыс. учащихся. Роль земств здесь очевидна. Анализ журналов губернских и уездных земских собраний показывает, что постоянно поднимались вопросы улучшения образования среди местного населения. Речь шла не только о строительстве новых школ, но и о повышении зарплаты учителям, выпуске учебников, улучшении технического оснащения и т.д. Уже в 1909 г. Минское губернское земство разработало и утвердило план всеобщего обучения в губернии, а в 1910 г., до принятия в России в законодательном порядке закона о всеобщем начальном обучении, оно приняло на себя расходы по введению в губернии всеобщего обучения по специально разработанному плану развития школьной сети. Причем по ходу решения этой проблемы обсуждался вопрос о разделении функций и финансирования народного образования между губернским и уездными земствами. Например, на одном из годичных собраний Могилевского губернского комитета по делам земского хозяйства ставился вопрос о разрешении в законодательном порядке предоставлять земствам право расходовать средства не только на низшее образование, но и на средние учебные заведения, аргументируя это тем, что землевладельцы, являясь земскими плательщиками, должны иметь возможность определять своих детей и в средние учебные заведения.

Не отставали от губернских земств и уездные. Сошлемся на пример Борисовского уездного земства. В 1911 г. оно приняло на содержание 45 министерских народных училищ. Интересны условия такой передачи. Первоначально министерские народные училища, которые активно стали открываться с 60-х годов XIX ст., являлись образцовыми и финансировались из централизованных средств. Однако по мере развития земского хозяйства в Беларуси земские училища стали лучше обеспечиваться. Поэтому Борисовское земство поставило перед министерством просвещения страны условие, согласно которому оно возьмет на «свой баланс» эти училища, если министерство за свой счет осуществит капитальный

ремонт пришедших в негодность зданий с передачей их в собственность земства.

Не называя конкретных цифр о строительстве школ, приведем слова председателя Минской Губернской Управы Б.Н. Самойленко, согласно которым к началу первой мировой войны (1914 г.) по скорости развития школьной сети губерния заняла 3-е место в России, в чем основная заслуга принадлежала местным органам власти, в том числе директору народных училищ Минской губернии П.А. Соколову. В 1914 г. Минское Губернское земство обратилось с ходатайством к царскому правительству об открытии сельскохозяйственного института, выделяя на эту цель 100 тыс. руб.

Не меньшее значение придавалось улучшению путей сообщения в губерниях, поскольку до 1903 г. в Беларуси серьезно дорожным строительством никто не занимался. С изданием указанного Положения строительство и содержание дорог стало возлагаться на земские дорожные капиталы, и уже в 1904 г. Минское земство на специальном совещании разработало операционный план дорожного строительства в губернии, рассчитанный на 1905–1907 гг. [5]. В контексте рассматриваемого заслуживает внимания попытка представителей земств планировать дорожное строительство на длительную перспективу. Это стало возможным с распространением в 1911 г. в трех западных губерниях земского Положения, существующего в центре России, согласно которому строительство должно производиться не за счет дорожного капитала, а по дорожной смете.

Серьезной научной разработкой явилось исследование члена Минской Уездной Земской Управы М.Ю. Вагнера, посвященное улучшению земских дорог в Минском уезде [6]. Он обосновал ряд неотложных и первоочередных мер, направленных на улучшение состояния местных дорог, среди которых особо выделил передачу дорожного хозяйства всецело в руки земств, переход от натуральной дорожной повинности к денежной, отказ от дорогостоящих сооружений без особой надобности, переход к планомерной работе в дорожном строительстве, целесообразность хозяйственного способа по сравнению с подрядным. Но главное, им был разработан подробный десятилетний план проведения дорожных работ в уезде. В этом плане на каждый год приводился перечень конкретных работ, финансовые

источники: уездные сборы, губернские дорожные расходы, расходы на содержание рабочих, приобретение материалов, стоимость самих работ и ремонта и т.д. Приведенные примеры относительно образования и дорожного строительства свидетельствуют о том, что именно местным органам власти Беларуси принадлежит приоритет в разработке первых планов развития отдельных отраслей народного хозяйства на подведомственной территории.

Не меньшее значение земства Беларуси придавали решению проблем здравоохранения, оказания медпомощи, особенно на селе, оплаты труда врачей и медперсонала. Так, на Витебском земском собрании 1911 г. секретарь Врачебно-Санитарного Совета М.А. Рязанский утверждал: «Если земство хочет быть обеспечено медицинским персоналом и предъявлять к нему известные требования, то оно должно поставить его в лучшие условия существования» [18]. В доказательство приводился пример, что врачи, получая 100 руб. в месяц и имея высшее образование, не остаются в губернии, а уезжают в поисках лучшего заработка в другие места.

Поскольку Беларусь являлась аграрным краем с большим количеством индивидуальных крестьянских хозяйств, влечивших жалкое существование, первоочередной задачей местные земства ставили агрономическую помощь. Следует отметить, что земства Беларуси наиболее активно поддержали начинания П.А. Столыпина в проведении аграрной реформы, переходе крестьян на хутора и отруба, организации переселений и повышении сельскохозяйственного образования местных крестьян. С этой целью они организовали статистико-экономические обследования состояния местного сельского хозяйства, постоянные переписи по выявлению наличия скота, имущества, сельхозтехники, садов, огородов и пр. В процессе таких исследований разрабатывались как теоретические, так и практические мероприятия по поднятию производительных сил в деревне. В частности, участковый агроном Могилевского уезда И.М. Постников [13], разделяя взгляды крупнейшего экономиста начала XX ст. А.А. Чупрова относительно роли и значения участковых агрономов, сформулировал их задачи применительно к местным особенностям: распространение сельхознаний, достижение доверия крестьян, осуществление агрокультурных мероприятий. Огромную роль в преобразова-

зании местного сельского хозяйства он отводил кооперации, особенно кредитной.

Важность кооперации на примере развития сельскохозяйственных обществ показал правительственный агроном по Могилевской губернии К.В. Яновский [14]. Эта проблема стояла остро перед губернией, поскольку по уровню развития сельхозобществ она занимала последнее место в Беларуси. Ведущую роль в решении данной проблемы он отвел земству, предложив участие представителей обществ в работе уездных управ, а земских агрономов – в работе обществ. Ссылаясь на пример деятельности Полтавского губернского земства, которое оказывало финансовую помощь в организации сельхозобществ, и его роль в подъеме крестьянских хозяйств, К.В. Яновский также считал необходимым выделить земствам Могилевской губернии средства на эти цели. Тем более что сельхозобщества смогут эффективно организовать опытные поля, прокатные пункты, склады сельхозмашин, объединяя вокруг себя наиболее грамотных и трудолюбивых крестьян.

В Минском уезде агрономические мероприятия начали проводиться с 1910 г., когда появилась должность уездного агронома. Он также стал заниматься проблемами распространения искусственных удобрений, улучшения лугов и болот, садоводства и огородничества, оказывать содействие в организации сельхозкооперативных учреждений. В докладе Минской Уездной Земской Управы второму очередному Уездному собранию указывалось, что «без кооперативных организаций нечего и думать о серьезных улучшениях и преобразованиях в крестьянских хозяйствах» [15].

При решении проблем агрономической помощи ставился вопрос и о передаче землеустроительских работ в ведение земств. Так, Городокское Уездное Земское собрание 1911 г. постановило ходатайствовать перед правительством о передаче земствам всех ассигнований правительства на агрономическую помощь в организации хуторских хозяйств [16]. Уездный агроном С.С. Покровский обосновал, что такая помощь является отраслью земского хозяйства и руководить ею должна не землеустроительная комиссия, подчиняющаяся Министерству земледелия России, а местное земство.

Каждому земству приходилось решать специфические для края задачи. Так, Минское

губернское земство занималось осушением болот в Полесье*. Инициатором мелиоративным работ выступил Минский губернатор Я.Е. Эрдели, который в ряде своих исследований показал экономическое и социальное значение решения этой проблемы для подъема производительных сил края [7]. С целью апробации научных разработок Минское земство в 1914 г. создало Минскую опытную болотную станцию (на Комаровском болоте возле Минска площадью 200 десятин земли). Результаты исследований публиковались в специальном журнале – первом подобного рода издании в России.

Прежде всего требовалось научно обосновать экономическую целесообразность проведения этих работ. В полемику с российскими экономистами, ставившими под сомнение выгоды осушки болот в Полесье, приведенные И.И. Жилинским, вступил инженер А.А. Дубах [8] (впоследствии – академик Белорусской академии наук). Свои доводы он построил на расчетах казенных дач Минской губернии по лесному хозяйству. Они показали положительное влияние канализации с экономической точки зрения не только благодаря повышению ценности (стоимости) земли, но и благодаря росту цен на единицу объема древесной массы, поступлений сборов за сплав леса по построенным каналам, доходности от сенокошения. В качестве другого аргумента им были приведены расчеты сопоставления выручки за лес в канализационных и неканализационных дачах за 1891–1897 гг. В результате оказалось, что темпы роста выручки в первых дачах превышали более чем в два раза темпы роста в неканализационных дачах. Он обратил внимание и на экономические выгоды государства от вложенных средств: казенные дачи Минской губернии, где проводились гидротехнические работы, стали давать ежегодно прибыль в размере 13,6% на весь затраченный капитал и 20,5% – на капитал, затраченный непосредственно на канализацию.

К аналогичным результатам приходили работники Минской опытной болотной станции, где можно выделить исследования А.Т. Кирсанова (впоследствии – профессора,

ректора Белорусской сельскохозяйственной академии), М.М. Докукина, Е.В. Оппокова [9]. По существу, их работы, как и работы в области лесного хозяйства, заложили основы разработки проблем эффективности капитальных вложений в экономической науке Беларуси.

Научно-исследовательские работы, проводимые под руководством Минского земства (только на организацию Минской опытной болотной станции оно отпустило 21,5 тыс. руб.), являлись дополнительным аргументом для обоснования необходимости повышения государственного финансирования осушения болот. С другой стороны, эти работы рассматривались как форма агрономической помощи местному сельскому хозяйству.

Понимая «ущербность» Положения от 2 апреля 1903 г., представители земств Беларуси, наряду с представителями украинских губерний, занимались мощной пропагандистской компанией за скорейшее распространение принципов самоуправления на их территории.

Основная полемика свелась к решению проблем выборности и представительства в новых местных органах самоуправления вследствие значительного количества в северо-западных губерниях помещиков-поляков католического вероисповедания. Представители этих губерний были заинтересованы в равноправии при выборах всех наций и сословий, независимо от их вероисповедания, что проявилось в выступлениях ряда депутатов в Государственной Думе, многочисленных публицистических статьях, прениях в Совете по делам местного хозяйства при МВД России.

Вместе с тем, помимо дискуссий в данном направлении, поднимались и вопросы экономического характера. Так, Д.В. Родзевич [10] обратил внимание на несовершенство Положения от 2 апреля 1903 г. в том смысле, что оно сосредоточивает все земские дела в Губернской Управе, которая при всем своем желании не может учесть все нужды различных уездов губернии. Это особенно прослеживалось, на его взгляд, при формировании единого губернского бюджета, когда увеличение затрат по одному уезду сразу же встречало возражение представителей других уездов. То есть даже экономические причины вызывали необходимость «введения в Минской губернии земского самоуправления». В подобного рода рассуждениях мы видим понимание важности

* Первая крупная работа по осушению болот в Полесье была предпринята в конце XIX ст. экспедицией, организованной царским правительством под руководством И.И. Жилинского (См.: Жилинский И.И. Очерк работы Западной экспедиции по осушению болот. Спб., 1899).

разделения местных бюджетов на губернские и уездные, выработки соответствующей налогово-финансовой системы различного уровня местного самоуправления.

На экономическую сторону вопроса призывал обратить внимание и член Совета по местному хозяйству при МВД России, представитель от Минской губернии (наряду с Д.В. Родзевичем) С.М. Свежинский. В качестве недостатка разработанного под руководством П.А. Столыпина проекта он назвал принесение в жертву экономического благосостояния Беларуси «целям обеспечения политическо-национального господства русской народности и устранения польской» [11]. Им отстаивалась идея, согласно которой земские учреждения должны быть не политическими, а чисто экономическими и культурными. С этой точки зрения, принцип самоуправления позволит повысить роль местных органов власти в решении конкретных социально-экономических проблем данной местности.

Активное участие в разработке Положения о введении земских органов самоуправления в Беларуси приняли члены Государственного Совета от северо-западных губерний И.О. Корвин-Милевский, Г.И. Свенцицкий и К.Г. Скирмунт. В частности, Г.И. Свенцицкий попытался объединить национальный и экономический вопросы, сделав упор на проблему земского обложения. «Хорошим хозяином, — писал он, — в земском деле может быть только действительный местный хозяин, и во всяком случае плательщик земских налогов и носитель земских повинностей» [12]. Такой подход дал ему основание заключить, что ввиду предполагаемого повышения размеров земского обложения, которое в большей части падет на имущие слои — помещиков, при одновременном снижении их влияния на результаты выборов в местные органы самоуправления, является менее справедливым, чем прежний порядок. Поэтому он вообще высказался за сохранение того, что было, и не утверждал проект П.А. Столыпина в целом.

Как видим, первые опыты функционирования земств Беларуси выявили проблему определения компетенций местных и центральных органов власти. Причем представители земств на основе изучения практики и экономических исследований обосновывали необходимость расширения прав местных органов

власти в решении хозяйственных вопросов с одновременной постановкой вопроса об укреплении их финансово-материальной базы.

В ходе развития земского хозяйства выявилась и такая проблема, как распределение земских сборов между губернским и уездным уровнями, а также между отдельными уездами и определение направлений расходования местных средств. Еще при введении Положения от 1903 г. Могилевский губернский предводитель дворянства Ф.Я. Хоментовский и ряд земских деятелей Гомельского уезда подняли вопрос о неравномерности распределения окладных земских сборов по конкретным уездам губернии. Оказалось, по их расчетам, что Гомельский уезд по плановой смете должен платить в сумме на уровне населения двух других уездов, т. е. 50% всех земских сборов по Гомельскому уезду будет направляться в процессе перераспределения местных средств для потребностей других уездов, что является несправедливым и не стимулирует местные органы власти к повышению доходности своих имуществ, облагаемых земскими сборами. Не случайно усилия земств стали направляться на изучение состояния производительных сил края, с тем чтобы объективно оценивать уровень налогообложения. Наиболее крупные работы в этом направлении сделал Управляющий Минской Казенной Палатой Ф.Н. Ястремский, анализ которых уже дан в белорусской экономической литературе [17].

Проблема распределения прав и обязанностей между губернскими и уездными органами власти обострилась с введением в 1911 г. земского самоуправления. Это можно наблюдать, например, по резолюции 1-го чрезвычайного Витебского губернского земского собрания [18], в которой обозначились полномочия обоих уровней самоуправления в области образования, здравоохранения, агрономической помощи, дорожного строительства, страхования и т. д. Было решено организацию сельхозскладов и мелкого кредита передать в ведение уездных земств. Наибольшие дискуссии вызвал вопрос о дорожном капитале и дорожном строительстве. Вырисовывалось два подхода. Один из них состоял в изъятии из ведения Губернского земства всего дорожного дела, а другой — в разделении обязанностей и капитала между Губернским и Уездным земствами. Что касается страхового дела, то оно осталось за Губерн-

ским земством, тогда как уездным Управам предоставлялось право участвовать в приеме страховых платежей от страхователей и надзирать за деятельностью страховых агентов. Примечательно и то, что в этой резолюции было высказано пожелание о целесообразности передачи всего земского имущества уездным земствам, т. е. права и, соответственно, обязанности уездных земств в рамках общей системы земского самоуправления расширялись.

Первая мировая война внесла существенные корректизы в деятельность земств Беларуси, поскольку ее территория оказалась в зоне боевых действий или прифронтовой полосе. Экономика западных губерний перестраивалась на военный лад, значительное количество мужчин из белорусских деревень было мобилизовано в армию. Конкретные формы участия земств в военное время можно показать на примере деятельности Витебской Земской Управы.

Уже в 1914 г. Витебская Земская Управа ассигновала 200 тыс. руб. на оказание помощи больным и раненым солдатам, оборудовала для них специальный госпиталь. Из-за неурожая яровых она позаимствовала 200 тыс. руб. из страховых сумм на пополнение оборотных средств для заготовки хлебных злаков. Введение военного положения в Витебской губернии осложнило торговые связи, в частности был запрещен вывоз из губернии скота и мяса, что привело к понижению на эти продукты цен и разорению местных крестьянских хозяйств. В таких условиях губернское земство обратилось к армии с просьбой закупить у государства мясо, и цена на него вновь возросла с 4 руб. за пуд до 7 руб. Что касается обеспечения зерном, то Витебская Земская Управа наладила его доставку из Сибири, где зерна было достаточно и продавалось по низким ценам.

Проблемы снабжения армии решались и при помощи организаций земскими учреждениями артелей рабочих по производству обмундирования. Много внимания уделяли земские учреждения также борьбе с инфекционными болезнями, а их служащие постоянно осуществляли добровольные пожертвования из своих заработков на нужды армии.

Перераспределение местных средств на нужды армии отрицательно сказывалось на состоянии земских и городских бюджетов. Потребность земств в расходах постоянно воз-

растала, а падение покупательской способности рубля вызывало необходимость повышения оплаты труда работников бюджетной сферы (учителей, врачей, служащих). Дополнительные расходы были связаны и с содержанием армии на своей территории, а также значительного количества беженцев. Нехватка рабочей силы (а беженцы, как правило, работали крайне непроизводительно), особенно в белорусской деревне, была столь острой, что часть земств даже ходатайствовала перед царским правительством о присылке китайских рабочих. К 1917 г. земские бюджеты пришли в полное расстройство с огромным дефицитом.

Немецкая оккупация ликвидировала созданные большевиками местные органы власти, восстановив земские учреждения под своим контролем. Эти учреждения предпринимали энергичные меры по решению вопросов продовольственного снабжения местного населения, налаживания оборудования и здравоохранения, борьбы с эпидемиями. С правовой точки зрения, они функционировали по принятым Временным правительством реформам по местным органам самоуправления, но предпринимать практические шаги без разрешения оккупационных властей не могли. Особую активность проявляли Минская и Бобруйская городские думы.

С целью улучшения продовольственного снабжения земское руководство Минска наладило торговые отношения с Украиной, перейдя в торговле с ней на бартерную основу. Надежды возлагались и на кооперацию. Поэтому 2 августа 1918 г. из представителей земств и кооперативов Минска и Могилева был создан единый торгово-экономический центр.

В финансовой сфере положение усугублялось не только ростом инфляции и параллельным хождением на рынке ряда валют, в том числе немецких марок, но и тем, что в соответствии с решениями Временного правительства существенно расширились направления использования земских средств. В качестве мер поднятия доходности земских учреждений Минское земство, например, организовало выигрышный заем среди населения и выпустило боны под залог городского имущества. Восстанавливались прежние кредитно-финансовые институты. С разрешения немецких властей был воссоздан Минский поземельный банк, а при Минском купечестве

открыты областная сберегательная касса и ее отделения в губернии. Причем для вкладчиков проценты начислялись не по окончании месяца, а за каждый день с учетом роста потребительских цен. Аналогичные попытки были осуществлены и в Бобруйске.

Наряду с практическими вопросами прорабатывались и теоретические, а также нормативно-правовые акты, в которых представители земств Беларуси пытались реализовать решения Временного правительства. Речь шла, в частности, о Положении о волостном самоуправлении, разграничении полномочий между тремя уровнями местного самоуправления – губернским, уездным и волостным, Положениях о Комитетах по народному образованию, здравоохранению, агрономической помощи, проведению аграрной реформы и т. д. Деятельность земских учреждений в тот период широко освещалась в печати. Особо следует отметить орган Минского земства журнал «Наше земское дело», в котором печатались такие крупные деятели белорусского земского движения, как С.Ф. Ковалик (в прошлом виднейший российско-белорусский народник), П.В. Злобин (видный эсер, отец будущего русского писателя С.П. Злобина), Д.Д. Бохан, известный белорусский публицист. В Бобруйске активность в городской думе проявлял С.Я. Вольфсон (в будущем – академик).

С приходом польских оккупационных войск изменилась система местных органов самоуправления, в городах были созданы магистраты во главе с бургомистрами. Перед ними встали новые задачи, связанные с развитием спекуляции, полным финансовым расстройством, обострением продовольственного вопроса.

Для борьбы со спекуляцией в Управлении Минского округа был создан отдел по борьбе с ростовщичеством и спекуляцией, а местные власти перешли на свободную торговлю, что сразу существенно снизило цены на рынке. Другой мерой явилось упорядочение торговли. Тем, кто ею занимался, выдавали удостоверения на право торговли с указанием торгового заведения, наличия капитала, торгового образования, счета в банке.

Предпринимались усилия по развитию кооперации и кредитно-финансовых институтов. С 1919 г. в Минске стали функционировать менятьные конторы (за обмен валют взи-

малась плата в размере 1%), заработала местная валютная биржа, открылись краевой кооперативный банк (который производил закупки продуктов для кооператоров всей Беларуси, находящейся под польской оккупационной властью), Минское отделение Виленского частного Коммерческого банка, возобновились операции по приему и выдаче ссуд в Минском городском кредитном товариществе. Отсутствие твердых курсов валют при их множественности сдерживало торговые и финансово-кредитные операции. Поэтому минский магистрат ходатайствовал перед Варшавой об установлении ею фиксированного и твердого курса валют, а в городе было открыто отделение «Кредитного банка в Варшаве», которое проводило операции по переводу денег, покупке и продаже валют.

Налаживались связи с кредитными учреждениями Польши. Так, Минский Центральный Союз потребительских обществ взял кредит в ряде крупных варшавских торгово-промышленных фирм, благодаря чему сумел закупить большие партии товаров на рынках Варшавы, где цены были ниже, чем в Минске. Это способствовало улучшению снабжения местного населения. По ценовой причине кооператоры Беларуси переориентировались для приобретения хлеба с Украины на Познань, как главную житницу Германии.

Несмотря на указанные меры, в 1920 г., по мере усиления натиска Красной Армии на польские войска, положение в Минске стало катастрофическим, особенно с точки зрения обеспечения городского бюджета. В процессе поиска выхода из создавшейся ситуации минский магистрат во главе с бургомистром М.В. Довнар-Запольским разрабатывал различные формы пополнения местного бюджета. Здесь следует отметить попытки возврата недоимок прошлых лет, налаживания своевременного поступления в городскую казну текущих налогов и коммунальных платежей посредством организации налоговых служб, привлечения иностранного капитала, переоценки городских имуществ вследствие высоких темпов инфляции (переоценка не проводилась с 1911 г.), введения сбора на ввозимые в город товары, проведения очередного городского займа под залог городского имущества, усиления косвенного налогообложения, создания условий для развития предпринимательства. «Толь-

ко становясь на предпринимательский путь, — писал один из авторов программы финансово-оздоровления г. Минска Ф. Сумароков, — магистрат может найти новые источники доходов и избежать дефицита» [19]. Как видим, в действиях магистрата г. Минска четко прослеживается понимание необходимости опоры на рыночные законы, предпринимательство, которые рассматривались в качестве условия улучшения местного хозяйства и обеспечения городского населения. Такая политика резко отличалась от политики «военного коммунизма», которую проводили в тот же период в Могилевской и Витебской губерниях большевистские Советы.

Таким образом, за непродолжительное время функционирования земства Беларуси сыграли важную роль в решении насущных социально-экономических и культурных проблем края. Многие из поднятых вопросов и реализованных мероприятий заслуживают внимания и сегодня. Достаточно привести примеры инициативности местных органов власти, активной пропагандистской компании в обосновании правомерности своих требований, опоры на местные научные силы, а также значительной открытости в освещении своей деятельности. Земства постоянно публиковали в открытой печати свои решения, дискуссии по их принятию, сметы доходов и расходов (выпускались журналы и протоколы заседаний губернских и уездных собраний, научные труды представителей местных земств). Немаловажную роль здесь играли специальные (ведомственные) журналы — «Вестник Минского губернского земства», «Вестник Могилевского губернского земства» и «Сельскохозяйственная жизнь» (орган Витебского губернского земства). Эта традиция была продолжена и в 1917–1920 гг., когда выходили такие журналы и газеты местных небольшевистских органов власти, как «Наше земское дело», «Минский курьер», «Бобруйский голос» и т. д.

ЛИТЕРАТУРА

1. ПСЗ-ов Российской империи, 1903. Т. 23., отд. I. Спб., 1905.

2. Слобожанин В.П. Земское самоуправление в Беларуси. Минск, 1994. С. 21.
3. Журнал первого годичного собрания Минского Губернского Комитета по делам земского хозяйства. Минск, 1903.
4. Экономика Белоруссии в эпоху империализма / Под ред. Г.Г. Ковалевского и др. Минск, 1963. С. 294.
5. Семашко З.И. Дорожное хозяйство в земствах западных губерний. СПб., 1906.
6. НА РБ. Ф. 326. Оп. 1. Д. 269. Л. 2–8.
7. Эрдели Я.Е. Об осушительных работах в Минской губернии. Минск, 1910.
8. Дубах А.А. Экономические результаты осушительных работ в казенных дачах Минской губернии. Минск, 1911; Дубах А.А. Некоторые основные соображения в деле осушения болот. Минск, 1914.
9. Труды Минской Районной Опытной Болотной станции / Под ред. А. Кирсанова. Минск, 1914. № 1; Минск, 1915. № 2; Оппоков Е.В. Материалы по вопросу о возобновлении гидротехнических работ в Полесье. Минск, 1911; Оппоков Е.В. Результаты осушительных работ в казенных дачах Минской губернии. СПб., 1913; Кирсанов А., Докукин М. О работах Минской Болотной Опытной станции в 1916 г. и предстоящей деятельности ее в 1917 г. Минск, 1916.
10. Родзевич Д. О возможном земском представительстве для Минской губернии. Минск, 1907.
11. Журнал комиссии о распространении Земского Положения на Белорусской губернии. СПб., 1909.
12. Свенцицкий Г.И. По законопроекту о введении земств в шести губерниях белорусских и юго-западного края. СПб., 1910. С. 30.
13. Постников И.М. Главнейшие цели в деятельности участковой агрономии // Журнал агрономического совещания при Могилевской губернской земской управе. Могилев, 1912.
14. Яновский К.В. Сельскохозяйственные общества и отношение к ним земства // Журнал агрономического совещания при Могилевской губернской земской управе. Могилев, 1912.
15. НА РБ. Ф. 325. Оп. 1. Д. 405. Л. 204.
16. Журнал Городокского Уездного Земского собрания 1911 г. Витебск, 1911. С. 106–111.
17. Бусько В.Н., Ястребский Ф.Н. Управляющий Минской Казенной палатой и его научные труды // Финансы, учет, аудит. 2001. № 10.
18. Журнал 1-го чрезвычайного Витебского губернского земского собрания. Витебск, 1911.
19. Сумароков Ф. Источники городских доходов // Минский курьер. 1919. № 18. 12 сент.