

УДК 94(476)“1903/1904”+352(476)(091)“1903/1914”

**ПАВЯТОВЫЯ ЎСТАНОВЫ ПА КІРАВАННІ ЗЕМСКАЙ ГАСПАДАРКАЙ
НА ТЭРЫТОРЫІ БЕЛАРУСІ (1903–1911 гг.): СТРУКТУРА І ФУНКЦЫІ****А.Р. ЛУДЗІЧ***(Беларускі дзяржаўны ўніверсітэт, Мінск)*

Разглядаюцца функцыі і структура павятовых устаноў па кіраванні земскай гаспадаркай у Віцебскай, Магілёўскай і Мінскай губернях на працягу 1903–1911 гг. Раскрываецца праблема ажыццяўлення земскай рэформы і гісторыя стварэння земскіх упраўленняў на тэрыторыі Беларусі, асноўная задача якіх заключалася ва ўсебаковым развіцці і паляпшэнні гаспадарчага стану краю. На падставе аналізу заканадаўчых крыніц і матэрыялаў справаводства паказваецца кола паўнамоцтваў павятовых устаноў па рэалізацыі сацыяльнай, эканамічнай і культурнай палітыкі на месцах. Ахарактарызаваны парадак фарміравання павятовых органаў кіравання земскай гаспадаркай. Разглядаюцца структурная арганізацыя і функцыі павятовых камітэтаў. Вызначаны асабовы склад і парадак дзейнасці служачых павятовых упраў. Зроблены высновы, што павятовія земскія ўпраўленні ў беларускіх губернях уяўлялі сабой асаблівы тып адміністрацыйных устаноў з элементамі мясцовага самакіравання, а парадак іх фарміравання засноўваўся на непасрэдным прызначэнні служачых, а не іх выбарнасці.

Ключавыя словы: беларускія губерні, земская рэформа, сістэма мясцовага кіравання і самакіравання, установы па кіраванні земскай гаспадаркай, павятовія камітэты, павятовія ўправы.

Уводзіны. У 1903 г. у новых палітычных і сацыяльна-эканамічных умовах на тэрыторыі Віцебскай, Магілёўскай і Мінскай губерняў былі створаны губернскія і павятовія ўстановы па кіраванні земскай гаспадаркай. Гэтыя органы па сваіх функцыях мелі шмат агульнага з земствамі ўнутраных губерняў, але істотна адрозніваліся парадкам фарміравання і складам служачых. Праблема рэалізацыі земскай рэформы на тэрыторыі Беларусі і дзейнасці органаў мясцовага самакіравання прыцягвала ўвагу даследчыкаў, як гісторыкаў, так і юрыстаў-прававедаў, аднак у гістарыяграфіі так і не склалася адзінага погляду на дзейнасць гэтых устаноў. Дарэвалюцыйны даследчык В.М. Грыбоўскі акцэнтаваў увагу на абмежаванай кампетэнцыі земскіх камітэтаў: «Земскія камітэты – некалькі відазмененыя распарадчыя камітэты, надзеленыя большымі паўнамоцтвамі і абавязкамі» [1, с. 121]. Сярод сучасных даследаванняў неабходна вылучыць працу В.П. Слабажаніна, які характарызаваў земскія ўпраўленні як «бюракратызаваныя органы мясцовага кіравання» [2, с. 106]. Пытанніа ажыццяўлення земскай рэформы ў Беларусі займаецца С.А. Талмачова [3]. Некаторыя аспекты мясцовага самакіравання знайшлі месца ў працах, прысвечаных працэсам мадэрнізацыі, сацыяльна-эканамічнай гісторыі, сацыяльнай трансфармацыі грамадства. У сваёй манаграфіі А.Г. Каханойскі сцвярджае, што расійская ўрадавая палітыка пасля паўстання 1863–1864 гг. была накіравана не на інтэграцыю, а на сегрэгацыю і дыскрымінацыю асобных груп насельніцтва (яўрэяў, палякаў, каталікоў і інш.) [4, с. 262–263]. Гэтая акалічнасць аказала значны ўплыў на ажыццяўленне земскай рэформы ў беларускіх губернях. Н.С. Маторавы адзначыла пазітыўны вопыт функцыянавання гэтых устаноў, што дазволіла ўраду ў 1911 г. перайсці да ўвядзення выбарных земстваў [5, с. 60]. Звесткі аб структуры земскіх органаў і іх асноўных паўнамоцтвах прыведзены ў дэдачых зборніках супрацоўнікаў Беларускага навукова-даследчага інстытута дакументазнаўства і архіўнай справы [6]. У той жа час адсутнічаюць даследаванні, якія б у поўнай ступені ахарактарызавалі структурную арганізацыю і функцыянаванне ўстаноў па справах земскай гаспадаркі ў межах павета. Мэта даследавання – раскрыць структуру і парадак функцыянавання павятовых устаноў па кіраванні земскай гаспадаркай на тэрыторыі Беларусі ў 1903–1911 гг.

Асноўная частка. Працэс рэалізацыі земскай рэформы ў беларускім краі быў спрэчным і складаным пытаннем для расійскага самадзяржаўя, бо меў абмежаваны характар. На аснове «Палажэння аб земскіх губернскіх і павятовых установах» ад 1 студзеня 1864 г. ствараліся выбарныя земскія ўстановы. Па меркаванні тагачаснага міністра ўнутраных спраў П.А. Валуева, які 26 мая 1863 г. выступіў на пасяджэнні Дзяржаўнага савета, земствы павінны былі быць створаны ва ўсіх 44 губернях імперыі [7, л. 31]. Аднак земскія ўстановы з’явіліся толькі ў 33 губернях, прычым не адначасова, а па меры падрыхтаванасці, у тым парадку, які вызначаўся Міністэрствам унутраных спраў. У гэты пералік не трапілі многія ўскраінныя губерні, у тым ліку, беларускія. У сувязі з пераходам заходніх губерняў на ваеннае становішча і разгортваннем паўстання 1863–1864 гг., рэалізацыя земскай рэформы стала праблематычнай. Вядома, што пасля паўстання самадзяржаўе не давярала мясцовым памешчынам «польскага паходжання». Урад імперыі адтэрмінаваў увядзенне новых органаў самакіравання, бо асцерагаўся, што на выбарах атрымаюць перамогу мясцовыя дваране, а іх дзейнасць будзе накіравана насуперак дзяржаўнаму курсу. Парадак выбараў у земскія ўстановы вызначаўся маёмасным цензам, які забяспечваў перавагу памеснага дваранства, што падкрэслівала структура нацыянальнага складу вышэйшага саслоўя беларускіх губерняў пасля паўстання 1863–1864 гг.: 77 264 спадчынныя дваран (51,8%) прызнавалі роднай мовай беларускую, 49 024 (32,9%) – польскую,

17 486 (11,7%) – рускую [4, с. 194]. Віленскі генерал-губернатар М.М. Мураўёў у сваёй справаздачы па гэтым пытанні адзначыў наступнае: «Выборное начало, положенное в основании земств, поставило бы хозяйственное управление краем в зависимость от враждебного дворянства, мелкой шляхты и городского сословия польского происхождения и римско-католического вероисповедания. Посему полагаю, что земские учреждения не могли быть введены в вверенном мне крае» [7, л. 31]. Тым больш, важна будзе адзначыць, што за стварэнне земстваў на Беларусі сярод мясцовага дваранства ў 1860-я гг. не разгарнулася актыўнай барацьбы, бо вышэйшае саслоўе краю было зніслена значнымі стратамі падчас паўстання 1863–1864 г., а астатнія дваране былі больш заклапочаны захаваннем сваіх зямельных валоданняў, чым пытаннямі мясцовага самакіравання.

У цэлым, раздробленае і неэфектыўнае кіраванне мясцовай гаспадаркай у заходніх губернях падштурхоўвала ўрадавыя колы да больш рашучых крокаў у напрамку стварэння такіх грамадскіх органаў самакіравання, якія задаволілі б земскія патрэбы і вырашалі на месцах самыя разнастайныя пытанні. Нярэдка ў беларускім краі адна і тая ж галіна земскай гаспадаркі знаходзілася ў кампетэнцыі розных адміністрацыйных устаноў, што дзейнічалі незалежна і нічым не былі звязаныя, акрамя асобы старшыні: губернатара, павятовага прадвадзіцеля дваранства і г.д. Напрыклад, лякарні знаходзіліся пад кіраўніцтвам загада грамадскага догляду, а сельскія лякарні – урачэбнага аддзела павятовага распарадчага камітэта. Дзейнасць павятовых распарадчых камітэтаў, створаных у 1874 г., трапіла пад асаблівую крытыку: «Гэтыя ўстановы складаліся з чыноўнікаў (павятовы спраўнік, гарадскі галава, неад’емны член павятовай сялянскай прысутнасці і інш.), якія валодалі сваімі непасрэднымі абавязкамі, а ўдзел у земскай працы быў для іх лішнім цяжарам, што не даваў магчымасці паглыбіцца ў патрэбы краю... Земскай службе необходимы агенты, якія ведаюць мясцовыя патрэбы, асабіста зацікаўленыя ў паспяховым іх задавальненні, аб’яднаныя ідэяй грамадскай службы, злучанай з пачуццём адказнасці перад колам асоб, якія выказалі яму давер» [1, с. 122–123]. Адсутнічалі адзіныя выканаўчыя органы, а іншыя, калі і існавалі, то выключна на паперы, а іх абавязкі выконвалі паліцэйскія органы [7, л. 42]. Адзіныя устаноўчы бок такой мясцовай дэцэнтралізацыі заключаўся ў яго адноснай «дешевізне», бо ўтрыманне земстваў ва ўнутраных губернях каштавала значных сродкаў. Тым больш, удалы вопыт правядзення гарадской рэформы ў Беларусі служыў пазітыўным прыкладам і сказаўся на карысць рэалізацыі земскай рэформы.

Адным з ініцыятараў увядзення земскіх устаноў у заходніх губернях быў міністр унутраных спраў І.Л. Гарамыкін. Арганізацыя кіравання земскай гаспадаркай на прадугледжаных прынцыпах, на думку міністра, адкрыла б для «рускіх» людзей у Заходнім краі магчымасць паступаць на службу на пасады старшыні і членаў упраў і тым самым заахвочвала іх да набыцця зямельнай маёмасці і аседлага пражывання ў сваіх маёнтках [7, л. 126зв.]. Увядзенне земстваў падштурхнула б актыўную частку мясцовай грамадскасці да ўдзелу ў самакіраванні. Павелічэнне колькасці землеўладальнікаў праваслаўнага веравызнання ў беларускіх губернях стала сігналам для пачатку рэалізацыі земскай рэформы (табліца).

Табліца. – Канфесійная прыналежнасць землеўладальнікаў у 5 беларускіх губернях, 1902 г. [7, л. 168].

Губернія	Праваслаўныя		Каталікі		Лютэране		Яўрэі		Інш.		Усяго
Віленская	1929	17,1%	8983	79,7%	61	0,54%	91	0,8%	206	1,8%	11270
Гродзенская	1279	45,1%	1450	51,2%	54	1,9%	28	0,9%	21	0,7%	2832
Віцебская	6125	69,9%	2564	27,6%	504	5,4%	48	0,5%	–	–	9281
Мінская	8689	63,8%	4551	33,4%	97	0,7%	161	1,1%	101	0,7%	13599
Магілёўская	11233	77,8%	2722	18,8%	163	1,1%	314	2,1%	1	0,01	14432

І.Л. Гарамыкін на аснове перапісак з мясцовымі губернатарамі склаў праект з некаторымі адрозненнямі ад Палажэння 1890 г. Згодна з ім, па-першае, распарадчыя земскія органы (павятовыя сходы) не ствараліся, па-другое, старшыня і члены выканаўчых органаў (упраў) прызначаліся ўрадам без уліку маёмаснага цензу [7, л. 76зв.]. Непасрэднае кіраўніцтва гаспадарчымі справамі павінна быць узложана на выканаўчыя органы, у складзе якіх служылі б прызначаныя чыноўнікі. Міністр прапанаваў стварыць толькі губернскія земскія сходы і ўправы, якія б кіравалі гаспадарчай часткай губерні і асобных павеатаў. Спецыяльныя ж земскія ўстановы для павеатаў не прадугледжваліся [1, с. 118]. Тым самым адзінкай самакіравання земскай сістэмы павінна быць губерня, а не павет, як гэта было ва ўнутраных губернях імперыі.

Нягледзячы на тое, што 31 мая 1899 г. Дзяржаўны савет указаў прыступіць да ажыццяўлення рэформы па праекце І.Л. Гарамыкіна, ён так і не быў рэалізаваны з-за пазіцыі С.Ю. Вітэ, які выступіў супраць распаўсюджвання органаў самакіравання, што магло стаць пагрозай самадзяржаўю [7, л. 78]. Тым не менш, Мікалай II даручыў наступнаму міністру ўнутраных спраў, Д.С. Сіпягіну, працягнуць распрацоўку праекта. Міністр унёс свае карэктывы, паколькі лічыў неабходным для кіравання земскай гаспадаркай у няземскіх губернях стварыць сістэму бюракратычных органаў, якія б утрымлівалі ў сабе і грамадскі элемент. Д.С. Сіпягін прапанаваў уключыць у склад губернскіх і павятовых органаў і галосных як прадстаўнікоў мясцовага насельніцтва, даць ім пэўную самастойнасць у вырашэнні значнага кола пытанняў гаспадаркі краю [1, с. 118].

Асноўнае кіраванне земскай гаспадаркай будзе засяроджана ў губернскім цэнтры, што дазволіць замацаваць уладу начальніка губерні і цэнтральнай адміністрацыі над земскімі ўстановамі. Для земскіх губерняў цэнтральнай Расіі была характэрна значная самастойнасць павятовых устаноў ад губернскіх. Аднак на захадзе самадзяржаўе імкнулася прытрымлівацца прынцыпу цэнтралізаванага кіравання мясцовай гаспадаркай, але, у той жа час, прымаўся да ўвагі пры распрацоўцы тых ці іншых мерапрыемстваў і асаблівасці эканамічнага развіцця асобных паведаў. Такім чынам, урад імкнуўся захаваць аднастайнасць земскай гаспадаркі губерні, таму дзейнічаць павятовыя ўпраўленні павінны былі па адным плане і адной сістэме.

Забойства Д.С. Сіпягіна ў красавіку 1902 г. затрымала ажыццяўленне праекта. Новы кіраўнік Міністэрства ўнутраных спраў, В.К. фон Плеве, некалькі перапрацаваў праект папярэдніка, выступіўшы за паступовае, а не адначасовае ўвядзенне земскіх упраўленняў у Заходнім краі. 2 красавіка 1903 г. Мікалаем II было зацверджана «Палажэнне аб кіраванні земскай гаспадаркай у губернях Віленскай, Віцебскай, Валынскай, Гродзенскай, Кіеўскай, Ковенскай, Магілёўскай, Мінскай і Падольскай» [8, с. 334]. Згодна з Палажэннем, земскія ўпраўленні ў пералічаных губернях беларускага краю ўзялі на сябе функцыі камісій народнага харчавання, загадаў грамадскага догляду і прысутнасцей па земскай гаспадарцы [8, с. 334]. Аднак Палажэнне ўступіла ў сілу толькі ў Віцебскай, Мінскай і Магілёўскай губернях, а накіонт астатніх губерняў міністр павінен быў звяртацца да ўрада ва ўстаноўленым парадку [5, с. 56]. Неабходна адзначыць, што на Віленскую, Гродзенскую і Ковенскую губерні Палажэнне ад 2 красавіка 1903 г. так і не атрымала свайго распаўсюджвання, таму парадак кіравання мясцовай гаспадаркай там застаўся без змен.

Для кіравання земскай гаспадаркай у трох беларускіх губернях былі заснаваны губернскія і павятовыя камітэты і земскія ўправы [8, с. 339]. Згодна з артыкулам 2 Палажэння пералік функцый упраўленняў па справах земскай гаспадаркі за некаторымі абмежаваннямі быў аналагічны таму, што і ў земскіх выбарных органах расійскіх губерняў. Да групы гаспадарчых задач адносілася вырашэнне фінансавых пытанняў: загаданне мясцовымі грашовымі і натуральнымі земскімі павіннасцямі, капіталамі і нерухамай маёмасцю. Упраўленні абавязаны былі наглядаць за станам шляхоў зносін (дарог, прыстаней і г.д.), сродкаў сувязі (паштовых гасцінцаў, тэлеграфных і тэлефонных ліній). Яны павінны былі спрыяць развіццю мясцовай сельскай гаспадаркі, гандлю, прамысловасці, а таксама арганізоўваць абарону палёў, лугоў і лясоў ад шкодных насякомых і жывёл, весці барацьбу з драпежнікамі. Ветэрынарная справа прадугледжвала прыняцце мер па прадухіленні і спыненні эпідэміі. Акрамя таго, упраўленням па справах земскай гаспадаркі было перададзена губернскае страхаванне маёмасці. У сацыяльнай сферы ўпраўленні па справах земскай гаспадаркі павінны былі клапаціцца аб забеспячэнні насельніцтва харчаваннем, утрыманні медыцынскіх устаноў у павеце, паляпшэнні санітарных умоў у населеных пунктах, весці «догляд бедных, невылечна хворых і вар'ятаў, а таксама сірот і калечаных» [8, с. 338–339]. Да гэтай групы функцый можна аднесці абавязкі па папярэджанні і тушэнні пажараў. Таксама ўпраўленні абавязаны былі клапаціцца аб развіцці пачатковай і прафесійнай адукацыі, навучальных устаноў, якія ўтрымліваліся за кошт зямскага збору. У законе дакладна агаворвалася, што да гэтых навучальных устаноў ставіліся пачатковыя школы, падведомныя Міністэрству народнай асветы, царкоўна-прыходскія школы і школы граматы, прафесійныя вучылішчы [8, с. 339]. Земствы мелі права вызначаць грашовыя зборы на патрэбы мясцовай гаспадаркі і хадатайнічаць перад адміністрацыяй аб іх задавальненні. У цэлым, змест дадзенага артыкула амаль цалкам адпавядаў арт. 2 Палажэння аб губернскіх і павятовых земскіх установах 1890 г., якое дзейнічала для земскіх губерняў імперыі. Урад вырашыў не абмяжоўваць кола паўнамоцтваў, бо галоўнай задачай дадзенага пераўтварэння з'яўлялася ўпарадкаванне земскай гаспадаркі ва ўскраінных губернях. Такім чынам, упраўленні па справах земскай гаспадаркі па свайму функцыяналу валодалі тым жа колам паўнамоцтваў, што і выбарныя земствы ўнутрырасійскіх губерняў.

Сістэма павятовых упраўленняў па кіраванні земскай гаспадаркай складалася з двух галін – распарадчай і выканаўчай. Распарадчая ўлада належала павятовым камітэтам на чале з павятовым прадвадзіцелем дваранства. Апроч мясцовага кіраўніка дваранства, у яго склад уваходзілі галава павятовага горада, усе земскія начальнікі, падаткавы інспектар, павятовы спраўнік, прадстаўнік ад ведамства земляробства і дзяржаўных маёмасцей, неад'емны член павятовай управы па справах земскай гаспадаркі, земскія галосныя і валасныя старшыні (2 – 5 чал.) па прызначэнні губернатара [8, с. 341].

Пры стварэнні павятовых камітэтаў асоба павятовага спраўніка ў іх складзе выклікала спрэчкі. Да ўвядзення земскіх органаў спраўнік адзінаасобна кіраваў працай павятовага распарадчага камітэта – органа, якому наляжала загаданне гаспадарчымі справамі, раскладкай земскіх павіннасцей. Аднак у складзе павятовага камітэту спраўнік стаў выканальнікам даручэнняў губернскай адміністрацыі, а таму і не валодаў значнай самастойнасцю ў вырашэнні гаспадарчых спраў паведа [7, л. 107].

У склад павятовых камітэтаў увайшлі два земскія галосныя, якія выбіраліся на тры гады. Іх наяўнасць у складзе камітэта вызначала за земскімі ўпраўленнямі пэўную долю самастойнасці. Галоснымі маглі выступаць асобы, якія пастаянна пражываюць у павеце і валодаюць нерухамай маёмасцю, абкладзенай земскім зборам [8, с. 340]. За выключэннем прагонных грошай для раз'ездаў, земскія галосныя свае абавязкі выконвалі бясплатна і не прыраўноўваліся да статусу дзяржаўных чыноўнікаў. На пасады іх прызначаў міністр унутраных спраў са спісу кандыдатаў, прадстаўленых губернатарам і павятовым прадвадзіцелем дваранства. Перавага такіх служачых заключалася ў іх інфармаванасці: пражываючы ў павеце і вало-

даючы маёмасцю, яны маглі паведамляць губернатару, міністру ўнутраных спраў, губернскаму і павятоваму камітэту больш дакладныя звесткі аб стане мясцовай гаспадаркі, чым дзяржаўныя служачыя. Таму іх удзел у працы павятовых камітэтаў быў проста неабходны. Наяўнасць нават аднаго галоснага давала магчымасць плённа праводзіць пасяджэнне камітэта, бо прынятыя рашэнні грунтаваліся не толькі на лічбах, а пераважна на звестках гэтых асоб. Таму галосныя мелі права голасу на пасяджэннях і не маглі быць адхілены ад выканання сваіх абавязкаў да заканчэння трохгадовага тэрміну, акрамя рэдкіх выключэнняў.

З іншага боку, пазіцыя галосных у складзе павятовага камітэта была даволі хісткай па прычыне колькаснай перавагі чыноўнікаў. Закон дапусціў іх у земскія ўпраўленні як мясцовых прадстаўнікоў, хоць і ў выглядзе галосных па прызначэнні, але, з аднаго боку, паралізаваў гэтым іх значэнне ў камітэце, а з другога, – адбіваў у іх жаданне ўвогуле прымаць удзел ў пасяджэннях распарадчага органа. Гэта было абумоўлена тым, што шматлікі склад дзяржаўных служачых у камітэце, нават пры наяўцы некаторых з іх, заўсёды забяспечваў перавагу іх меркавання над думкай галосных. Пры жаданні адстойваць сваю пазіцыю, галосныя заўсёды заставаліся ў меншасці. «Зразумела, земскія галосныя не валодалі тымі магчымасцямі, якія былі ў сапраўдных земцаў. Карэннае насельніцтва адносіцца да іх з недаверам, таму што народ іх не выбіраў. Правамі грамадзянскай службы яны не валодаюць. Пры такіх абставінах адзіная выгада для галосных – магчымасць у далейшым трапіць у склад управы, а для гэтага неабходна адпаведная праца» [1, с. 124].

Галоўнай задачай, якую выконвалі павятовыя камітэты як распарадчыя органы, з'яўлялася правядзенне папярэдняга абмеркавання актуальных пытанняў земскай гаспадаркі. Функцыі камітэтаў заключаліся ў разглядзе каштарысу выдаткаў па павеце на будучы год, памераў натуральных павіннасцей. Для губернскага камітэта па справах земскай гаспадаркі павятовыя камітэты павінны былі прад'явіць звесткі аб пераводзе натуральных падаткаў у грашовыя, планах работ па абслугоўванні шляхоў зносін, уладкаванні прыстаней, дазвалах на правядзенне рынкаў, таргоў і ярмарак, аб устанаўленні коштаў на розныя тавары і паслугі [5, с. 58]. Апроч гэтых абавязкаў, па волі губернатара ці губернскага камітэта павятовыя ўпраўленні маглі папярэдне абмяркоўваць і іншыя пытанні. На абмеркаванні губернскага камітэта яны маглі прадстаўляць асобныя пытанні і хадатайніцтвы, якія тычыліся мясцовых патрэб.

На пасяджэнні павятовы камітэт па справах земскай гаспадаркі збіраўся раз у год, звычайна не пазней 1 жніўня. У выпадку ўзнікнення важных і неадкладных пытанняў па ініцыятыве губернатара ці губернскага камітэта па справах земскай гаспадаркі пасяджэнні склікаліся ў надзвычайным парадку. Для пачатку працы пасяджэння неабходна была прысутнасць не менш чым 7 членаў, у тым ліку адзін галосны і адзін валасны старшыня [8, с. 346]. Акрамя членаў камітэту, для разгляду асобных пытанняў з правам дарадчага голасу маглі ўдзельнічаць наступныя служачыя: па справах духоўнага ведамства і народнай адукацыі – інспектар народных вучылішч і павятовы наглядчык царкоўнапрыходскіх школ; па вайсковых справах – прадстаўнік ад камандавання ваеннай акругі; па справах шляхоў зносін – прадстаўнік адпаведнага ведамства; па ветэрынарнай частцы – павятовы ветэрынар; па пытаннях медыцынскага абслугоўвання – павятовы ўрач ці хтосьці з мясцовых урачоў [8, с. 341]. Старшыня павятовага камітэту таксама меў права запрашаць на пасяджэнні іншых асоб. Усе прынятыя рашэнні запісваліся ў журнал і падпісваліся старшыней і членамі камітэту, а на працягу двухтыднёвага тэрміну прадстаўляліся ў губернскі камітэт.

Са сказанага вышэй можна зрабіць выснову, што павятовыя камітэты па справах земскай гаспадаркі на акрэсленай тэрыторыі Беларусі былі пазбаўлены самастойнасці ў вырашэнні разнастайных пытанняў [3, с. 21]. Яны знаходзіліся ў падпарадкаванні губернскаму камітэту, па прычыне чаго ўпраўленне земскай гаспадаркай беларускіх губерняў уяўляла сабой адзіную сістэму, мела адзіны план свайго развіцця. Гэтыя павятовыя органы з'яўляліся падрыхтоўчым звяном у справе складання будучых выдаткаў і раскладаў натуральных земскіх павіннасцей, якія затым абмяркоўваліся на пасяджэннях у губернскім цэнтры. У сілу свайго абмежаванасці, па ацэнках тагачасных даследчыкаў, «павятовы камітэт па складу ўяўляў сабою нешта сярэдняе паміж ацэнчымі камісіямі ці павятовымі з'ездамі» [1, с. 122]. Яны з'яўляліся дарадчымі ўстановамі, што азначае – мелі функцыю толькі папярэдняй распрацоўкі пытанняў.

Выканаўчымі органамі ў структуры земскіх упраўленняў былі павятовыя управы, кампетэнцыйяі якіх з'яўлялася вырашэнне ўсіх спраў мясцовай гаспадаркі. На чале павятовай управы стаяў мясцовы прадвадзіцель дваранства. У яе склад таксама ўваходзілі павятовы спраўнік, падаткавы інспектар, 2–3 земскія галосныя ад павета, неад'емны член ад губернскай управы, а таксама спецыялісты розных галін, кшталту, інжынера, майстра, урача і г.д. [8, с. 342]. Павятовыя управы збіраліся на пасяджэнні штотыднёва, а пры надзвычайных абставінах – і часцей.

Старшыней управы з'яўляўся мясцовы прадвадзіцель дваранства. Аднак арт. 52 Палажэння 1903 г. устанаўліваў, што агульнае кіраўніцтва і кантроль над павятовымі управамі ўскладаецца на губернскія управы [8, с. 346]. Кандыдаты на пасаду старшыні і членаў павятовай земскай управы прызначаліся губернскай управай, якая магла і звальняць асоб. Павятовы спраўнік, падаткавы інспектар мелі абавязкам дапамагаць старшыні за наглядам гаспадарчага станау павета. Старшыні управы належала права агульнага нагляду за правільнасцю вырашэння спраў ва ўправе. Арт. 55 Палажэння ўстаноўлена, што старшыня мог адмяніць нават тое рашэнне членаў управы, за якое прагаласавала абсалютная большасць, калі яно супярэчыла закону [8, с. 347]. У такім выпадку рашэнне адпраўлялася на абмеркаванне спачатку ў губернскую управу, а яна, у сваю чаргу, адпраўляла справу на разгляд у губернскі камітэт.

Асабліва важную ролю ў працы павятовых упраў адыгрываў неад’емны член, на якога было ўскладзена выкананне даручэнняў павятовай управы. Ён прызначаўся губернатарам з ліку асоб, якія пражывалі на тэрыторыі павета і валодалі нерухомай маёмасцю [8, с. 342]. Пажадана, кандыдат на пасаду павінен быў мець досвед дзяржаўнай службы ў павеце, што дазваляла яму валодаць інфармацыяй аб мясцовасці. У выпадку хваробы ці адсутнасці старшыні яму даручалася весці пасяджэнне ўправы. Ён быў абавязаны па даручэнні губернскай і павятовай упраў наведваць аб’екты, каб асабіста пераканацца ў іх гаспадарчым стане: аб’езд лячэбніц і арыштанцкіх дамоў, агляд дарог і прыдарожных пабудоў, інспектаванне розных устаноў, вырашэнне пытанняў аб падводнай павіннасці і паромных пераправах – няпоўны пералік непасрэдных абавязкаў неад’емнага члена. Напрыклад, з сакавіка 1903 па сакавік 1904 г. неад’емны член Полацкай управы здзейсніў 12 паездак агульнай працягласцю 1081 вярста, неад’емны член Лепельскай управы – 9 аб’ездаў [9, лл. 21, 49]. Аб кожнай паездцы ім складалася справаздача, якая затым заслухоўвалася ва ўправе. Астатнія члены ўправы (інжынеры, майстры, тэхнікі) павінны былі аказваць дапамогу падчас раз’ездаў па павеце. Усе заўвагі і недахопы ў далейшым павінны былі быць даведзены ўправе на бліжэйшым пасяджэнні [9, л. 81]. Неад’емны член складаў усе даклады па справах управы, збіраў статыстычныя звесткі аб стане земскай гаспадаркі, якія затым накіроўваліся на абмеркаванне ў павятовую ўправу. Напрыклад, неад’емны член Віцебскай павятовай управы за 1903 г. сабраў статыстыку аб ураджаях, коштах на прадукты харчавання, колькасці занятых на грамадскіх работах, вёў спісы святароў і народных настаўнікаў [9, л. 83]. Неад’емны член кіраваў справаводствам канцылярыі, якая складалася з 2-3 пісараў. Канцылярыя павінна была весці дакументазварот управы, фінансавую дакументацыю [6, с. 237]. Як бачна, на дадзеных асоб выпадала значная нагрузка ў выглядзе шматлікіх паўнамоцтваў і абавязкаў. Акрамя гэта, варта дадаць, што яны таксама ўваходзілі ў склад іншых павятовых устаноў, а таму павінны былі знаходзіць нямала часу для ўдзелу ў іх пасяджэннях. У прыватнасці, вясною, падчас вясеннага прызыву, неад’емны член працаваў у складзе павятовай прысутнасці па воінскай павіннасці, што не дазваляла яму ў гэты перыяд вырашаць бягучыя справы ўправы [10, с. 12].

Павятовая ўправа для працы павятовага камітэта і губернскай управы збірала неабходныя звесткі па разнастайных пытаннях, вяла падрыхтоўку дакладаў [9, л. 20]. Справы, якія паступалі ў павятовую ўправу, напрыклад, грашовыя асігнаванні, выкананне даручэнняў губернскай управы, разгляд паступіўшых хадатайніцтваў і заяў, вырашэнне гаспадарчых пытанняў, – разглядаліся і абмяркоўваліся на пасяджэннях управы калегіяльна ўсімі членамі. Пры роўнасці галасоў прымалася тое рашэнне, за якое выступіў кіраўнік. Варта ўказаць, на пасяджэннях была неабавязковай наяўнасць усіх членаў павятовай управы, нарада мела адбыцца і пры меншай колькасці служачых, а пералічаныя вышэй бягучыя пытанні звычайна вырашаліся без удзелу галосных. Гэта пацвярджае вытрымка са справаздачы Полацкай управы: «У 1903 г. у пасяджэннях пераважна ўдзельнічалі тыя, хто пражываў у павятовым цэнтры (неад’емны член, спраўнік, падатковы інспектар)» [9, л. 81]. Напрыклад, на сходзе Аршанскай павятовай управы 1 чэрвеня 1904 г. прысутнічала 5 членаў (неад’емны член у якасці старшыні, падатковы інспектар, павятовы спраўнік, 2 земскіх галосных), 8 чэрвеня – толькі 3 (неад’емны член, падатковы інспектар і земскі галосны), 15 чэрвеня – 4 (старшыня і 3 члена) [11, лл. 7–8зв., 12, 35зв.–36]. Павятовыя ўправы Мінскай губерні ў 1905 г. паведамлілі, што з 414 пасяджэнняў за мінулы год (1904 г.), земскія галосныя прынялі ўдзел толькі ў 56 з іх [10, с. 13]. Аднак прысутнасць земскіх галосных была неабходна пры галасаванні і абмеркаванні больш важных пытанняў: складанні гадавога бюджэту, правядзенні таргоў для падрадчыкаў, урэгуляванні падводнай павіннасці, адкрыцці новых школ, лярарняў, паштова-тэлеграфных станцый і інш. [9, л. 81]. Другасныя пытанні: удакладненне дадатковых звестак, адказ на запыты дзяржаўных устаноў – вырашаліся асабіста неад’емным членам з дазволу старшыні.

Павятовыя ўправы як выканаўчыя органы улады вырашалі шматлікія задачы па непасрэдным кіраванні ўсімі галінамі павятовай гаспадаркі. Яны складалі пералік пытанняў для разгляду на пасяджэннях павятовага камітэта, выконвалі даручэнні губернскай управы, якая, у сваю чаргу, кантралявала іх дзейнасць [8, с. 346]. У галіне будаўніцтва і паляпшэння інфраструктуры ўправы складалі бюджэт на будаўнічыя матэрыялы і работы, вялі кантроль за іх ходам, назіралі за станам дарог, прыдарожных пабудоў, прыстаней, перапраў, правяралі справаздачы за ўсе будаўнічыя работы [11, лл. 5–10]. Для паляпшэння якасці працы пошты служачыя павятовых упраў назіралі за добраўпарадкаваннем паштова-тэлеграфных станцый, выбіралі месцы для іх пабудовы, выдавалі дазвол на карыстанне земскімі коньмі для праезду ў межах павета [11, лл. 34–36, 38зв.].

Вялікія намаганні прыкладваліся і да паляпшэння народнай адукацыі. Менавіта павятовая ўправа адказвала за будаўніцтва і рамонт школ, хадатайнічала аб адкрыцці новых устаноў адукацыі, забяспечвала школы інвентаром і падручнікамі, асігнавала грашовыя сумы на народныя вучылішчы і царкоўнапрыходскія школы, вяла нагляд за гаспадарчым станам школ і брала на сябе многія іншыя клопаты народнай асветы [6, с. 236]. З 1907 г. павятовыя ўправы ўзялі курс на пашырэнне сеткі народных вучылішч. Напрыклад, у 6 паветах Віцебскай губерні за перыяд 1907–1910 гг. было адкрыта 350 навучальных устаноў, а земскае асігнаванне за 1903–1910 гг. вырасла з 42 410 руб. да 198 685 руб. [12, с. 36, 39].

Земскія ўправы бралі на сябе апеку над гарадскімі і сельскімі лякарнямі, шпіталямі, абавязаліся клапаціцца аб інвалідах, састарэлых, душэўнахворых. З ініцыятывы ўпраў адкрываліся і рамантаваліся бальніцы, амбулаторыі, фельдшарска-акушэрскія пункты [6, с. 236]. Для недапушчэння і спынення эпідэміі ўправы пашыралі штат медыцынскіх работнікаў, закупалі дадатковыя медыкаменты [12, с. 5]. Для губернскай управы па справах земскай гаспадаркі павятовыя земскія ўправы складалі і падавалі справаздачу аб дзейнасці медыцынскіх устаноў. Для развіцця і паляпшэння ветэрынарнай справы павятовыя ўправы займаліся адкрыццём ветэрынарных пунктаў, вызначалі іх колькасць і месца знаходжання; бралі пад кантроль апрацоўку, захоўванне і продаж прадуктаў жывёлагадоўлі, прымалі меры для прадухілення захворванняў сярод жывёлы [6, с. 236]. Для павелічэння якасці медыцынскага абслугоўвання і абмеркавання самых розных пытанняў мясцовай медыцыны ўправы арганізавалі сходы ўрачоў і медыцынскіх супрацоўнікаў. Гэтыя сходы складалі інструкцыі для ўрачэбнага персаналу, устаўлялі планы па барацьбе з эпідэміялагічнымі захворваннямі, складалі карткавую рэгістрацыю для хворых, што дазваляла больш дакладна разумець прычыны эпідэміі. Яшчэ адным накірункам працы сходаў урачоў стала адкрыццё павятова-санітарных саветаў і санітарных аддзелаў, што палепшыла стан медыцыны [12, с. 5]. Пералічаныя мерапрыемствы павятовых упраў у Віцебскай губерні дазволілі за перыяд 1903–1910 гг. павялічыць колькасць урачоў са 165 да 256, урачэбных пунктаў – з 22 да 50, амбулаторных наведванняў – з 358 104 да 608 533 [12, с. 7–8].

Па справах воінскай сферы земскім управам належалі функцыі размяшчэння, забеспячэння харчаваннем і абмундзіраваннем апалчэнцаў, а таксама адпраўка іх на прызыўныя пункты, пастаўка ў войска коней. У страхавой сферы земскімі управамі падбіраліся агенты па страхаванні пабудоў і маёмасці, складанню актаў аб пажарах, правярцы стахавых ведамасцей і інш. [6, с. 236].

Каштарыс штогодніх расходаў павятовых упраў па земскай гаспадарцы дае магчымасць прааналізаваць асноўныя накірункі дзейнасці гэтых устаноў. У прадмет расходаў Аршанскай управы ў 1904 г. уваходзілі: па дарожнай частцы (22 857 руб.), утрыманне мясцовага штату служачых (10 771 руб. 33 кап.), медыцынскае абслугоўванне (21 490 руб. 68 кап.), ветэрынарная частка (1 917 руб. 28 кап.), этапная павіннасць (205 руб.), фінансаванне царквы (7 914 руб. 59 кап.), іншыя расходы (395 руб.) [12, лл. 13зв. – 19зв.]. Усяго – 70 844 руб. У далейшым прадоўжыўся рост выдаткаванняў на патрэбы земскай гаспадаркі, якія на наступны год 1905 г. склалі ўжо 113 869 руб. 9 кап. [11, лл. 13зв. – 19зв.].

Фактычна, павятовыя ўправы валодалі кампетэнцыяй, падобнай да выканаўчых земскіх органаў унутраных губерняў. З прыведзенага пераліку функцый павятовых упраў можна канстатаваць, што яе дзейнасць пераважна выражалася ў выкананні даручэнняў губернскай управы па прадстаўленні разнастайных звестак і даных для абмеркавання і вырашэння пытанняў земскай гаспадаркі. У такіх умовах і павятовыя выканачаўныя органы не павінны былі валодаць той незалежнасцю, якая прадстаўлялася павятовым управам земскіх губерняў [7, л. 107]. Напрыклад, павятовы прадвадзіцель дваранства і галосныя прымалі ўдзел у нарадах губернскай управы і мелі права галасаваць па спрэчных пытаннях прыняцця справаздачы ці разгляду скаргаў на сваю ж дзейнасць. Тым самым, такое становішча павятовых служачых мела значнае супярэчэнне, што сведчыла аб недасканаласці арганізацыі павятовых упраў.

Кажучы пра дзейнасць упраў, неабходна адзначыць, што іх самастойнасць была абмежавана арт. 53 Палажэння 2 красавіка 1903 г., у сілу якой яны павінны былі дзейнічаць толькі пад наглядам і па ўказаннях губернскай управы [9, с. 346]. Яна разглядала справаздачы павятовых органаў, абмяркоўвала скаргі на дзеянні іх служачых. Гадавыя каштарысы складаў павятовы камітэт і часам яны не адпавядалі надзеям павятовых упраў, што імі распараджаліся. Напрыклад, 11 верасня 1906 г. рэчыцкі павятовы прадвадзіцель дваранства М.М. Розэн хадатайнічаў перад губернскім камітэтам аб прадстаўленні павятовай управе 457 руб. 30 кап. для выплаты пазык па выдатках на канцылярскія патрэбы за 1905 г. Старшыня ўказаў, што такія незапланаваныя расходы былі выкліканы неабходнасцю пашырэння штату пісараў канцылярыі па прычыне павелічэння колькасці спраў [13, с. 113]. Аднак камітэт большасцю галасоў адхіліў хадатайніцтва рэчыцкай управы. Гэты выпадак сведчыць, што ўправа не ў поўнай ступені ведала, якімі сродкамі валодае, што толькі агранічвала яе кола паўнамоцтваў. Такі кантроль з боку губернскіх упраўленняў пазбаўляў служачых павятовых органаў самастойнасці ў дзеяннях, ініцыятывы. У справаздачы Лепельскай павятовай управы за 1904 г. было ўказана, што дзеянні яе служачых час ад часу выглядаюць непрадуманымі, так як не хапае неабходных інструкцый, якія згодна з арт. 6 Палажэння павінны зыходзіць з боку МУС і губернскай управы [9, л. 49зв.].

Размеркаванне спраў паміж членамі ўправы далёка не заўсёды выглядала рацыянальным і раўнамерным, асабліва ў сувязі з тым, што служачыя, акрамя непасрэдных абавязкаў, займалі шэраг пасадак у іншых мясцовых установах. У выніку складвалася становішча, калі вырашэнне спраў мясцовай для членаў павятовых упраў гаспадаркі адыходзіла на другі план. Гэта з'яўлялася недахопам функцыянавання павятовых упраўленняў, бо земская справа была зацікаўлена ў пастаянным развіцці і спецыялістах, якія будуць працаваць у неабходным напрамку. Для ілюстрацыі вышэйказанага можна прывесці вытрымку са справаздачы Мінскай губернскай управы за 1904 г.: «У склад управы ўваходзяць 1 старшыня і 5 членаў. Здавалася б,

пры такой колькасці членаў справы ўправы маглі быць размеркаваны так, каб ніхто не быў абцяжараны празмернай працай. Аднак насамрэч, вядзенне справаводства, а таксама кіраванне земскай гаспадаркай у большасці выпадкаў засяроджана ў руках неад'емнага члена. Астатнія члены ўправы так абцяжараны сваімі непасрэднымі абавязкамі, што пры ўсім жаданні не маюць фізічнай магчымасці знайсці шмат часу справам управы. Кожны з земскіх галосных таксама мае акрэсленую працу, і таму яны могуць выдзеліць для земскіх спраў столькі часу, колькі дазволіць ім ўласны занятак» [10, с. 12].

Палажэнне 2 красавіка 1903 г. з'яўляўся спробай палепшыць старую сістэму земска-гаспадарчага кіравання без правядзення карэннай рэформы. Праект прадугледжваў толькі частковыя змены ў кіраванні мясцовай гаспадаркай. Называючы такі тып кіравання земскім, закон надзяліў упраўленні па кіраванні земскай гаспадаркай усімі правамі і абавязкамі ўстаноў, якія функцыянавалі ва ўнутраных губернях. Аднак характар дзейнасці такіх устаноў быў цалкам адміністрацыйны. Граф Г.І. Дорэр назваў Палажэнне 2 красавіка 1903 г. «тыповым узорам бюракратычнай установы, зборам чыноўнікаў, апраунтых у адзінне земстваў» [3, с. 21]. З іншага боку, у параўнанні з існуючымі раней установамі земскія ўпраўленні валодалі значнай перавагай. Створаныя ўпраўленні былі здольныя вырашыць многія мясцовыя праблемы, а іх функцыянаванне стала перадумовай да ўвядзення паўнаважных земстваў, у поўнай ступені адпаведным інтарэсам грамадскасці краю. Губернскія і павятовыя ўстановы па кіраванні земскай гаспадаркай былі ліквідаваны ўказам Сената «Аб распаўсюджванні дзеяння Палажэння аб земскіх установах на Віцебскую, Валынскую, Кіеўскую, Мінскую, Магілёўскую, і Подольскую губерні» ад 14 сакавіка 1911 г. [14, с. 173]. Усе справы перадавалі выканаўчым і распарадчым органам выбарных земстваў – павятовым земскім сходам і ўправам.

Заклучэнне. Такім чынам, у выніку стварэння земскіх камітэтаў і ўпраў па Палажэнні 1903 г. на тэрыторыі Беларусі пачала функцыянаваць асабліва сістэма кіравання земскай гаспадаркай, але земскае самакіраванне тут яшчэ не ўводзілася. Калі ў расійскіх губернях існавалі выбарныя земскія сходы і ўправы, то ў Віцебскай, Магілёўскай і Мінскай губернях на аснове прызначэння штату служачых дзейнічалі павятовыя камітэты і ўправы. Іх паўнамоцтвы былі амаль ідэнтычнымі. Гэтыя органы мелі як элементы самакіравання, так і бюракратычны пачатак. Важнай асаблівасцю функцыянавання на павятовым узроўні гэтых земскіх устаноў заключалася ў тым, што на тэрыторыі Беларусі служачыя павятовых камітэтаў і ўпраў прызначаліся міністрам унутраных спраў па рэкамендацыі губернатараў і прадвадзіцеляў дваранства, а не выбіраліся. Павятовыя ўстановы па справах земскай гаспадаркі былі пастаўлены пад кантроль губернскім, з-за чаго яны былі пазбаўлены самастойнасці ў задавальненні мясцовых патрэб, што абумовіла абмежаванасць іх кампетэнцыі ў вырашэнні самых розных спраў земскай гаспадаркі. Тым самым, земскае кіраванне на тэрыторыі Беларусі хоць і існавала, але ўяўляла сабой хутчэй адгалінаванне дзяржаўнай адміністрацыі, чым грамадскае самакіраванне. Тым не менш, распаўсюджванне і дзейнасць на тэрыторыі Беларусі новых устаноў па кіраванні мясцовай гаспадаркай далі штуршок да больш актыўнага абмеркавання пытання аб увядзенні на тэрыторыі Беларусі выбарнага земскага самакіравання і, у цэлым, для развіцця мясцовага самакіравання на беларускіх землях.

ЛІТАРАТУРА

1. Грибовский, В.М. Предполагаемое земское управление в неземских губерниях / В.М. Грибовский [Б. м. : б. и., между 1901 и 1917]. – С. 115—125.
2. Слобожанин, В.П. Земское самоуправление в Беларуси (1905–1917 гг.) / В.П. Слобожанин. – Минск : Право и экономика, 2003. – 166 с.
3. Талмачова, С.А. Распаўсюджанне земскай рэформы ў заходніх губернях Расійскай імперыі (1903–1911 гг.) / С.А. Талмачова // Весці БДПУ. С. 2, Гісторыя. Філасофія. Сацыялогія. Эканоміка. Культуралогія. – Мінск : БДПУ. – 2010. – № 4. – С. 20–24.
4. Каханоўскі, А.Г. Сацыяльная трансфармацыя беларускага грамадства (1861–1914 г.) / А.Г. Каханоўскі. – Мінск : БДУ, 2013. – 333 с.
5. Моторова, Н.С. Управления по делам земского хозяйства на территории белорусский губерний: функции, структура, состав (1903-1911 гг.) / Н.С. Моторова // Известия Гомельского государственного университета им. Ф. Скорины. – 2016. – № 4 (97). – С. 55–60.
6. Могилевская губерния: государственные, религиозные и общественные учреждения (1772–1917) / Е.К. Анищенко [и др.] ; сост. Ю.Н. Снапковский, Д.Л. Яцкевич ; редкол.: Д.В. Яцевич (глав. ред.) – Минск : Беларусь, 2014. – 814 с.
7. Национальный исторический архив Беларуси в г. Гродно. – Ф. 1. Оп. 9. Д. 1355. Положение о преобразовании земских учреждений в Европейской части России.
8. Высочайше утвержденное положение об управлении земским хозяйством в губерниях Виленской, Витебской, Волынской, Гродненской, Киевской, Ковенской, Минской, Могилевской и Подольской, 2 апреля 1903 г., № 22757 // Полное собрание законов Российской империи: Собрание 3-е : в 33 т. – Санкт-Петербург, 1905. – Т. 23. – Отд. 1. – С. 334–353.
9. Национальный исторический архив Беларуси (НИАБ). – Ф. 1430. Оп. 1. Д. 46759. Краткие обзоры о деятельности уездных управ по делам земского хозяйства по Витебской губернии.

10. Отчет Минской губернской управы по делам земского хозяйства. – Минск : Паровая тип. И. и. В. Тасьман, 1905. – 246 с.
11. НИАБ. – Ф. 2083. Оп. 1. Д. 3. Постановления управы по делам земского хозяйства.
12. Матвеев, Н.Г. Краткий обзор деятельности Управления по делам земского хозяйства Витебской губернии / Н.Г. Матвеев. – Витебск : Тип. Подземского, 1910. – 126 с.
13. Сборник постановлений Минского губернского комитета по делам земского хозяйства. – Минск : Паровая тип. И. и. В. Тасьман, 1907. – 127 с.
14. О распространении действия Положения о земских учреждениях на Витебскую, Волынскую, Киевскую, Минскую, Могилевскую и Подольскую губернии, 14 марта 1911 г., № 34903 // ПСЗРИ: Собрание 3-е : в 33 т. Санкт-Петербург, 1914. – Т. 31. – Отд. 1. – С. 170-175.

Пастуныў 12.06.2020

COUNTY INSTITUTIONS OF THE LOCAL ECONOMY IN BELARUS (1903–1911): STRUCTURE AND FUNCTIONS

A. LUDZICH

The article covers the functions and structure of County institutions of the local economy in Vitebsk, Mogilev and Minsk provinces in 1903-1911. It reveals the problem of the zemstvo reform implementation and the process of the zemstva establishment on the territory of Belarus, whose main task was to fully develop and improve the local economic state. Based on the analysis of legislative sources and records, it shows the County institutions terms of reference for social, economic and cultural policy implementation on the ground. The article describes the way of the County institutions formation to run the local economy. The structural organization and functions of County committees are considered as well. Besides it defines the stuff and the employees' activity procedure of the County government. It is concluded that the County Zemstvo offices in the Belarusian provinces were a special type of administrative institutions with elements of local self-government, however their formation process appeared to be the direct appointment of employees instead of electability.

Keywords: *Belarusian provinces, zemstvo reform, the system of local government and self-government, institutions of the local economy, county committees, county governments.*