

ISSN 2524-2369 (Print)

ISSN 2524-2377 (Online)

УДК 353.2+364.4](476)(091)«1861/1914»

<https://doi.org/10.29235/2524-2369-2020-65-3-307-317>

Поступила в редакцию 16.05.2019

Received 16.05.2019

Н. С. Моторова

Белорусский государственный университет, Минск, Беларусь

РОЛЬ ОРГАНОВ ГУБЕРНСКОЙ АДМИНИСТРАЦИИ В РАЗРЕШЕНИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ НАСЕЛЕНИЯ БЕЛОРУССКИХ ГУБЕРНИЙ (1861–1914 гг.)

Аннотация. Характеризуются структура и полномочия органов губернского управления в реализации основных направлений государственной социальной политики. Отмечается, что на территории Беларуси они играли основную роль в решении социальных проблем населения в связи с отсутствием земств. Повышению эффективности их деятельности препятствовали устаревшая правовая база и отсутствие четкого разграничения функций.

В середине 1880-х гг. в структуре губернских учреждений были созданы распорядительные комитеты. На территории белорусских губерний они играли важную роль в реализации социальной политики, поскольку контролировали финансирование сельско-врачебной части и частично общественного призрения. Однако опыт деятельности распорядительных комитетов оказался неудовлетворительным. В этой связи МВД в конце XIX в. предложило ликвидировать их, а также упразднить губернские комиссии народного продовольствия и приказы общественного призрения. Их функции планировалось передать органам земского самоуправления. Это предложение было реализовано частично в результате введения в 1903 г. в Витебской, Минской и Могилевской губерниях управлений по делам земского хозяйства.

В конце XIX в. в структуре губернской администрации Беларуси были созданы присутствия, на которые возлагались функции по контролю за соблюдением рабочего законодательства, а затем и страхования рабочих. Они формировались под влиянием новых социальных запросов и в большей степени соответствовали новым социально-экономическим условиям в отличие от губернских учреждений, которые заведовали организацией общественного призрения, народного продовольствия, здравоохранения.

Ключевые слова: социальная политика, органы губернского управления, белорусские губернии, структура, полномочия

Для цитирования: Моторова, Н. С. Роль органов губернской администрации в разрешении социальных проблем населения белорусских губерний (1861–1914 гг.) / Н. С. Моторова // Вест. Нац. акад. навук Беларусі. Сер. гуманіт. навук. – 2020. – Т. 65, № 3. – С. 307–317. <https://doi.org/10.29235/2524-2369-2020-65-3-307-317>

Nadezhda S. Motorova

Belarusian State University, Minsk, Belarus

ROLE OF THE INSTITUTIONS OF PROVINCIAL GOVERNMENT IN RESOLVING SOCIAL PROBLEMS OF THE POPULATION OF THE BELARUSIAN PROVINCES (1861–1914)

Abstract. The article describes the structure and powers of the provincial government in the implementation of the main directions of state social policy. It was noted that on the territory of Belarus they played a major role in solving the social problems of the population due to the lack of zemstvos. The outdated legal framework and the lack of a clear division of functions hampered their effectiveness.

In the mid 1880s regulatory committees were established in the structure of the provincial institutions. On the territory of the Belarusian provinces they played an important role in the implementation of social policy, as they controlled the financing of the rural-medical part and partly public charity. However, the experience of the activities of the regulatory committees was unsatisfactory. In this regard, at the end of the XIX century the Interior Ministry proposed to eliminate them, as well as to abolish the provincial food commissions and departments of public charity. It was planned to transfer their functions to the zemstvos. This proposal was implemented partially, as a result of the introduction of the institutions of local economy in the Vitebsk, Minsk and Mogilev provinces in 1903.

At the end of the XIX century in the structure of the provincial administration of Belarus were created the offices which were entrusted with the functions of monitoring compliance with the workers' legislation, and then the insurance of workers. They were formed under the influence of new social demands. These offices corresponded to new social and economic conditions, in contrast to the provincial institutions, which managed public charity, national food and health care.

Keywords: social policy, institutions of provincial government, Belarusian provinces, structure, powers

For citation: Motorova N. S. Role of the institutions of provincial government in resolving social problems of the population of the Belarusian provinces (1861–1914). *Vesti Natsyynal'nai akademii navuk Belarusi. Seriya humanitarnykh navuk = Proceedings of the National Academy of Sciences of Belarus. Humanitarian Series*, 2020, vol. 65, no. 3, pp. 307–317 (in Russian). <https://doi.org/10.29235/2524-2369-2020-65-3-307-317>

Введение. После отмены крепостного права в Российской империи началась масштабная трансформация традиционной структуры общества. Изменение правового статуса основной категории населения – крестьян – сопровождалось возникновением целого ряда социальных проблем, над разрешением которых государство начало работать. К ним относились развитие здравоохранения, обеспечение народного продовольствия, борьба с нищенством и пр. Все это входило в состав государственной социальной политики. На региональном уровне ее основные направления реализовывались через систему местного самоуправления и губернской администрации. Но если в центральных регионах доминирующую роль играли земства, в чью пользу была перераспределена основная часть функций в социальной сфере, то на территории белорусских губерний сложилась иная ситуация. В связи с подавлением восстания 1863–1864 гг. здесь с большим опозданием была создана система земского самоуправления, осуществлялись ограничительные меры по отношению к представителям отдельных этноконфессиональных групп. На этом фоне вплоть до начала XIX в. определяющую роль в решении социальных проблем населения играли учреждения губернской администрации, многие из которых оформились еще в дореформенный период.

Необходимо отметить, что в целом вопросы функционирования органов губернского управления рассматривались еще в дореволюционной историографии. В этой связи необходимо отметить работы Е. Н. Анучина [1], П. Н. Подлигайлова [2] и многих других. В советский период исследование данной тематики отошло на второй план. Для современной историографии характерно возобновление интереса к изучению как системы губернского управления в целом, так и функционирования ее отдельных элементов. В последнее время вопросы, связанные с деятельностью губернских учреждений, вызывают научный интерес у отечественных исследователей. Структура губернского управления на территории Беларуси в эпоху Российской империи была подробно рассмотрена во втором томе коллективной монографии «История белорусской государственности» [3]. Его авторы уделили основное внимание детальному анализу правовых и организационных условий функционирования учреждений местного управления и не ставили перед собой задачу проанализировать их участие в решении социальных проблем населения.

Цель настоящего исследования заключается во всестороннем анализе структуры и полномочий органов губернской администрации в реализации приоритетных направлений государственной социальной политики на территории белорусских губерний в 1861–1914 гг. Для ее достижения необходимо решить следующие задачи: выделить институты губернского управления, которые участвовали в разрешении социальных проблем населения; охарактеризовать их состав и объем полномочий; оценить степень эффективности их деятельности.

Научное исследование основывается на анализе правовых актов, регулировавших функционирование органов губернской администрации, которые дополнены делопроизводственными материалами МВД из фондов Российского государственного исторического архива. Оно базируется на принципах историзма и объективности, а для его осуществления были использованы как общенаучные (анализ, сравнение, обобщение), так и специально-исторические (историко-генетический, историко-сравнительный) методы.

Основная часть. В структуре губернской администрации основным элементом выступали губернские правления, созданные на основании норм, выработанных в ходе административной реформы 1775 г. Первоначально их функции включали в себя обнародование законодательных актов и различных распоряжений, наблюдение за их исполнением и своевременным наказанием нарушителей, поддержанием порядка и «благонравия» [4, с. 232, 237–238]. Дальнейшая регламентация полномочий губернского правления и его внутренняя структуризация относится к эпохе правления Николая I. Соответствующее Положение было утверждено 3 июня 1837 г. [5, с. 439].

В соответствии с указанным правовым актом разрешение всех текущих вопросов было сосредоточено в канцелярии губернского правления, состоящей из четырех отделений, три из которых принимали непосредственное участие в решении социальных проблем населения. Так, хозяйственные вопросы входили в компетенцию первого отделения, которое также должно было следить за исполнением распоряжений губернаторов. Именно оно утверждало составленные ор-

ганами городского самоуправления таксы на продовольственные товары и фактически исполняло функции регулятора ценообразования. Охрана общественного здоровья, надзор за качеством продовольственных товаров, предотвращение нищенства и обеспечение бедных жителей возможностью заработка входили в круг обязанностей второго отделения. К компетенции четвертого отделения относились наблюдение за санитарным состоянием населенных пунктов, осуществление противопожарных мер и предотвращение различных стихийных бедствий. Кроме того, в его функции входило оказание содействия местному приказу общественного призрения, обеспечение связи губернской администрации с больницами и благотворительными учреждениями, которые содержались за счет приказных, городских, земских капиталов и средств частных лиц [5, с. 439–443, 445–446].

Рассредоточенность функциональных обязанностей по решению социальных проблем между отделениями губернского правления свидетельствовала о двух тенденциях. Во-первых, о попытках приспособить систему административных учреждений, сформированную в эпоху просвещенного абсолютизма, к исполнению новых функциональных обязанностей в социальной сфере. Во-вторых, о постепенной разработке концептуальных основ государственной социальной политики, для реализации которой привлекались органы местного управления.

В ходе реформы 1775 г. был создан еще один важный структурный элемент системы губернского управления – приказы общественного призрения. Они находились под председательством губернатора, а в их обязанности входило наблюдение за состоянием различных социальных объектов: народных школ, сиротских домов, больниц, богаделен, домов для неизлечимо больных и душевнобольных, а также работных и смиренных домов. Состав приказов на протяжении последней четверти XVIII – первой половины XIX в. значительно изменился. Первоначально в него входило шесть представителей судов различных инстанций (верхнего земского суда, губернского магистрата и верхней расправы), а при необходимости на заседания приглашались городские головы и уездные предводители дворянства [4, с. 271]. В 1801 г. был издан закон, в соответствии с которым был изменен состав приказов: в него должны были назначаться три заседателя совестного суда (по одному представителю от каждого сословия) и секретарь [6, с. 775, 778]. С 1818 г. на заседания начали приглашаться губернские врачебные инспекторы [7, с. 127]. Кроме того, в белорусских губерниях в состав приказов общественного призрения были включены губернские предводители дворянства. Допускалась возможность введения одного неперменного члена по решению МВД в тех случаях, когда приказ располагал значительными доходами, капиталами либо в его подчинении находились крупные благотворительные заведения [8, с. 4]. Последнее изменение в порядок формирования состава приказа общественного призрения было внесено в 1861 г.: представители совестного суда были заменены выборными представителями от сословий – дворянства, губернского городского общества и поселян (по одному от каждого из них) [9, с. 983].

В 1864 г. в центральных регионах Российской империи приказы были ликвидированы, а их обязанности, подведомственные учреждения и капиталы поступили в распоряжение земств [10, с. 20]. Однако на территории белорусских губерний они продолжали функционировать до начала XX в. на основании правовых норм, выработанных на протяжении последней четверти XVIII – первой половины XIX в. и закрепленных в Уставе общественного призрения. В их подчинении состояли учреждения различного характера: сиротские приюты, богадельни, работные и смиренные дома, больницы, заведения для душевнобольных [8, с. 71]. Однако из компетенции приказов был изъят контроль за народными школами. В 1884 г. в структуре подведомственных им заведений были ликвидированы смиренно-рабочие дома, а находившиеся в них заключенные были переведены в тюремные замки [11, с. 261].

На территории Беларуси система приказов была упразднена в 1903 г. в связи с введением Положения об управлении земским хозяйством, которое распространялось на Витебскую, Минскую и Могилевскую губернии. Соответственно, капиталы и учреждения приказов, их функции были переданы новым органам самоуправления [12, с. 334]. Однако на территории Гродненской и Виленской губерний они продолжали сохраняться вплоть до начала Первой мировой войны.

В заведовании приказов общественного призрения находились больницы, расположенные в городах, а общее управление медицинской частью в губернии было сосредоточено в руках другого органа губернского управления – врачебных управ. Они были созданы на основании закона от 19 января 1797 г. В состав управ входили три человека: инспектор, «оператор» (т. е. хирург), акушер. Они осуществляли контроль за деятельностью медицинского персонала губернии, а также аптек и госпиталей. Кроме того, члены врачебных управ должны были наблюдать за качеством продовольственных товаров и санитарным состоянием населенных пунктов, участвовать в предотвращении эпидемических заболеваний [13, с. 289–291, 293].

Однако эффективному исполнению указанных обязанностей препятствовала ограниченность личного состава врачебных управ. В этой связи часть их функций по предотвращению эпидемических заболеваний была возложена на комитеты общественного здоровья и оспенные комитеты, созданные в первой половине XIX в.

В Российской империи оспопрививание начало проводиться в эпоху правления Екатерины II, однако оно не носило планомерного характера. Для его упорядочения на региональном уровне в 1811 г. был принят закон о создании оспенных комитетов в губернских и уездных городах. В состав губернских оспенных комитетов вошли губернатор, вице-губернатор, губернский предводитель дворянства, один член со стороны духовенства, инспектор врачебной управы; уездных – уездный предводитель дворянства, городничий, благочинный протоиерей, капитан-исправник и уездный врач. Их основная задача заключалась в организации оспопрививания среди малолетних детей [14, с. 640, 643].

Функции предотвращения эпидемических заболеваний и борьбы с ними в масштабах губернии были сосредоточены в комитетах общественного здоровья, созданных в 1852 г. Эти учреждения носили бюрократический характер, о чем свидетельствовал их личный состав. В губернские комитеты входили губернский и уездный предводители дворянства, управляющие палатой государственных имуществ и удельной конторой, инспектор врачебной управы, старший ветеринарный врач, полицмейстер или городничий, городской голова и представитель духовного ведомства по назначению консистории; в уездные комитеты – уездный предводитель дворянства, исправник, городничий, уездные начальники ведомств государственных имуществ и уделов, уездный или городской врач, городской голова и старшее в городе духовное лицо. Функции председателя губернского комитета осуществлял губернатор, а уездного – уездный предводитель дворянства, в случае его отсутствия – начальник земской или городской полиции [15, Дополнение, с. 1–2].

В 1865 г. в результате реформы губернских учреждений, заведовавших медицинской частью, врачебная управа, губернский оспенный комитет, губернский комитет общественного здоровья были включены в состав губернского правления. В структуре последнего было создано новое отделение – врачебное [16, с. 634, 636]. На территорию Беларуси действие нового закона фактически было распространено в результате утверждения в 1869 г. новых штатов врачебных отделений губернских правлений, которые вводились в действие с 1 января 1870 г. В соответствии с ними были упразднены должности операторов и акушеров [16, с. 633–634; 17, с. 122]. В состав врачебных отделений должно было входить по пять человек: инспектор, его помощник, фармацевт, делопроизводитель и его помощник [18, Штаты и табели, с. 703]. Этого было явно недостаточно для организации квалифицированного надзора за деятельностью медицинского персонала и всех медицинских учреждений на территории губернии.

Помимо организации врачебной части, в реализации социальной политики на местах большое значение имело развитие народного продовольствия. Заведование им было сосредоточено в губернских комиссиях народного продовольствия, созданных в структуре губернской администрации в 1822 г. Они должны были следить за состоянием натуральных и денежных продовольственных запасов в губернии. В экстренных случаях комиссии могли обращаться за выделением правительственных ссуд. В их состав входили вице-губернатор, губернский предводитель дворянства, управляющий удельной конторой, губернский прокурор, два уездных предводителя дворянства, один непреременный член от дворянства, избираемый при каждом возобновлении дворянских выборов. Функции председателя были возложены на губернатора [19, с. 147–148].

Изменения в состав губернских комиссий народного продовольствия были внесены в эпоху правления Николая I. Согласно § 45 Положения о запасах для пособия в продовольствии, утвержденного в 1834 г., был оставлен только один предводитель дворянства того уезда, где располагался губернский город, но был исключен управляющий удельной конторой [20, с. 691, 696]. В 1839 г. в белорусских губерниях были созданы палаты государственных имуществ, а их управляющие были включены в состав комиссий народного продовольствия [21, с. 990, 1069]. Кроме того, в их работе принимали участие управляющие казенными палатами [22, с. 6]. В 1866 г. от участия в работе комиссии был освобожден губернский прокурор [23, с. 225]. После упразднения палат государственных имуществ их управляющие были выведены из состава комиссий [24, с. 471].

На территории Беларуси в таком составе губернские комиссии народного продовольствия сохранялись до начала XX в. Их ликвидация произошла в 1900 г., а соответствующие обязанности были возложены на губернские присутствия и губернские по крестьянским делам присутствия [25, с. 765].

В белорусских губерниях важную роль в реализации государственной социальной политики играли распорядительные комитеты. Они были созданы в соответствии с законом 1874 г. и заменили собой учреждения, ранее заведовавшие земскими повинностями. Соответственно, первоначально к их обязанностям был отнесен контроль за расходами по квартирному довольствию войск, аренде, строительству, ремонту, отоплению и освещению зданий, а также содержанию некоторых дорог и подвод. Председателем губернского комитета являлся губернатор, а в его состав входили губернский предводитель дворянства, председатель казенной палаты, член от правительства, городской голова губернского города, а в земских губерниях – председатель губернской земской управы. Допускалась участие члена от военного ведомства и управляющего почтовой частью при обсуждении дел, касавшихся их ведомств. Член от правительства назначался согласно распоряжению министра финансов в тех губерниях, где это требовалось в связи с обширностью делопроизводства и значительностью расходов. Уездные распорядительные комитеты находились под председательством исправника или лица, занимавшего аналогичную должность. В их состав входили член уездной земской управы (в земских губерниях), особый чиновник по назначению губернатора (где это было признано необходимым). При обсуждении хозяйственных распоряжений на заседания могли приглашаться городской голова соответствующего уездного города, волостной старшина, члены военного и почтового ведомств [26, с. 415–417].

Расширение обязанностей распорядительных комитетов белорусских губерний было связано с реформированием сельско-врачебной части. При проведении этой реформы в 1883 г. в Могилевской губернии возник вопрос: в чьем ведении должны находиться сельские лечебницы в хозяйственном отношении? В соответствующем законе указания на этот счет отсутствовали [27, с. 4–5]. Могилевский губернатор А. С. Дембовецкий обратился за разъяснениями в МВД. При этом он предложил передать эти обязанности распорядительному комитету. Кроме того, А. С. Дембовецкий высказал мысль о возможности более широко привлекать к их работе на уездном уровне местных жителей. В частности, предлагалось при обсуждении в уездных комитетах вопросов, связанных с организацией сельско-врачебной части, возложить функции председателя на уездного предводителя дворянства, а также приглашать на эти заседания сельских врачей. Кроме того, рекомендовалось предоставить уездным комитетам право приглашать и назначать попечителей лечебниц [28, л. 89, 100–100 об.].

В 1884 г. этот вопрос обсуждался в МВД. Ведомство посчитало, что предложения могилевского губернатора противоречили действовавшим правовым нормам. В частности, штаты распорядительных комитетов были утверждены императором, любое их изменение могло осуществляться в законодательном порядке. Со своей стороны, МВД предложило сосредоточить заведование сельско-врачебной частью в губернском и уездных комитетах общественного здоровья, которые обладали более широкими правами по сравнению с распорядительными комитетами. В частности, по своему усмотрению они могли приглашать к участию в своей работе тех лиц, которых считали нужным, назначать попечителей лечебниц и больниц [28, л. 107–108].

Однако окончательную точку в этом вопросе поставило Министерство финансов, с которым МВД проводило консультации. В 1884 г. Департамент окладных сборов в ответ на поступивший запрос пояснил, что заведование сельскими лечебницами в хозяйственном отношении должно быть сосредоточено в руках распорядительных комитетов, так как указанные медицинские заведения содержались за счет местного налога – земского сбора. Изменение личного состава комитетов требовало разрешения императора [28, л. 111–112].

При этом нужно подчеркнуть, что еще в 1883 г. директор Департамента окладных сборов А. А. Рихтер, товарищ министра внутренних дел И. Н. Дурново и государственный контролер Д. М. Сольский после взаимных консультаций пришли к заключению о необходимости отнести на земский счет часть расходов по содержанию учреждений приказов общественного призрения и о введении нового порядка заведования ими после упразднения приказов. На фоне дискуссии о порядке заведования сельско-врачебной части в неземских губерниях возникла идея о целесообразности объединения этих двух мер. Ее суть заключалась в реформировании распорядительных комитетов и передаче им функций по заведованию сельско-врачебной частью и общественным призрением. Однако министр финансов Н. Х. Бунге полагал, что это потребовало бы изменения и их состава. В этой связи предложение могилевского губернатора А. С. Дембовецкого о привлечении представителей различных сословий к участию в работе распорядительных комитетов вызвало интерес Министерства финансов. Оно рекомендовало передать на рассмотрение местного губернского начальства в неземских губерниях вопрос об изменении состава распорядительных комитетов [28, л. 138–139 об.]. С 1884 г. и до начала 1886 г. МВД несколько раз направляло на места соответствующие запросы. В них предлагалось высказать свои соображения по вопросам об упразднении приказов общественного призрения и о перераспределении их функций между распорядительными комитетами и врачебными отделениями с внесением изменений в их личный состав. Однако ответы так и не были предоставлены [28, л. 145–147, 170, 187].

В результате предложение о ликвидации приказов общественного призрения и передаче их функций распорядительным комитетам не было осуществлено. Однако на территории Беларуси полномочия последних были расширены в связи с введением новых принципов организации сельско-врачебной части в Виленской, Витебской, Гродненской и Минской губерниях в 1887 г. [29, с. 184–185]. Соответственно, на распорядительные комитеты были возложены функции по заведованию медицинскими учреждениями в сельской местности в хозяйственном отношении. В том же году на земские средства было отнесено обеспечение дефицитов по содержанию уездных больниц и богоугодных заведений приказов общественного призрения. Законодательно была введена новая процедура утверждения соответствующих расходов. Они должны были рассматриваться соединенными присутствиями приказов общественного призрения и распорядительных комитетов. В случае возникновения разногласий окончательное решение должен был принимать министр внутренних дел [29, с. 194–195].

В результате в 1887 г. к компетенции распорядительных комитетов белорусских губерний были отнесены вопросы финансового обеспечения сельско-врачебной части и частично общественного призрения. Расширение их функциональных обязанностей не сопровождалось изменением их организационной структуры. Распорядительные комитеты не располагали собственным штатом чиновников, не имели отдельного делопроизводства. Они были вынуждены запрашивать необходимые сведения у губернского правления, статистического комитета и пр. МВД указывало на серьезные недостатки в организации работы распорядительных комитетов. Например, министр внутренних дел И. Л. Горемыкин при обсуждении проекта земской реформы для западных губерний подчеркивал, что распорядительные комитеты попросту не справлялись с возложенными на них сложными задачами [30, л. 160 об.]. В этой связи предлагалось упразднить распорядительные комитеты, а также приказы общественного призрения и комиссии народного продовольствия с 1 января 1900 г., а их функции возложить на органы земского самоуправления [30, л. 219]. Однако на территории Беларуси этот проект не был реализован. Распорядительные комитеты были упразднены лишь в 1903 г. в результате утверждения Положения об управлении земским хозяйством. Оно было распространено на Витебскую, Минскую и Могилевскую губер-

нии [12, с. 334]. В Виленской и Гродненской губерниях распорядительные комитеты сохранялись вплоть до начала Первой мировой войны.

В 1880-х гг. в структуре государственной социальной политики получило развитие новое направление – обеспечение прав рабочих. Это было обусловлено расширением фабрично-заводской промышленности и численным ростом пролетариата. В этой связи на региональном уровне в структуре губернской администрации стали формироваться новые учреждения.

Этот процесс начался с создания в 1882 г. фабричных инспекций, на которые был возложен надзор за соблюдением законодательства об ограничении труда малолетних и их посещением начальных школ. Их количество и распределение по губерниям и округам определялись в законодательном порядке. Несколько губерний или областей объединялись в округа, в каждый из которых назначалось по одному или несколько инспекторов. Фабричные инспекции напрямую подчинялись Министерству финансов по Департаменту торговли и мануфактур. На них не распространялась прямая власть губернаторов [31, с. 266]. В 1884 г. были введены штаты фабричных инспекций и закреплено распределение губерний по фабричным округам. На основании данного закона Виленская, Витебская, Гродненская, Минская, Могилевская губернии вошли в состав Виленского фабричного округа [11, с. 365–367].

В 1886 г. для надзора за благоустройством и порядком на фабриках и заводах были созданы губернские присутствия по фабричным делам. В состав присутствия входили губернатор, который являлся председателем, вице-губернатор, прокурор окружного суда или его товарищ, начальник губернского жандармского управления, окружной фабричный инспектор или его помощник, а также представители органов местного самоуправления – председатель губернской земской управы или ее член по выбору, городской голова или член городской управы по ее выбору. Кроме того, для участия в его заседаниях разрешалось приглашать с правом совещательного голоса губернского врачебного инспектора, губернского инженера или архитектора и механика, а также других компетентных лиц. Губернское по фабричным делам присутствие издавало обязательные постановления о мерах по охране жизни и здоровья рабочих, рассматривало случаи нарушения действовавшего законодательства в этой сфере, а также жалобы на распоряжения чиновников фабричной инспекции. Первоначально эти административные структуры были созданы только в трех губерниях промышленного центра Российской империи – в Московской, Владимирской и Санкт-Петербургской [32, с. 265, 266, 270]. На протяжении 1890-х гг. губернские присутствия начали создаваться и в других регионах Российской империи.

Одновременно происходило расширение обязанностей фабричных инспекций. В 1886 г. на них был возложен надзор за соблюдением фабрикантами и рабочими правил, определявших их обязанности и взаимные отношения. На этом основании инспекции должны были следить за исполнением обязательных постановлений, изданных губернскими по фабричным делам присутствиями; утверждать таксы, таблицы, расписания и правила внутреннего распорядка для рабочих; принимать меры для разрешения споров между рабочими и фабрикантами и заключения мирных соглашений; инициировать преследование в судебном порядке нарушителей фабрично-заводского законодательства. Непосредственное содействие фабричным инспекциям должна была оказывать полиция [32, с. 267].

В 1894 г. действие Правил о надзоре за заведениями фабрично-заводской промышленности и взаимных отношениях фабрикантов и промышленников было распространено на 13 губерний, в число которых входила и Гродненская. Это означало создание на местах губернских по фабричным делам присутствий [33, с. 106–107]. С 1 января 1897 г. эти Правила были распространены еще на восемь губерний, в том числе на Витебскую и Виленскую губернии, а с 1 июля 1897 г. – на все губернии, которые управлялись на основании Общего учреждения губернского [34, с. 364; 35, с. 356].

В связи с утверждением в 1899 г. Положения о Главном по фабричным и горнозаводским делам присутствии Министерства финансов на местах были преобразованы губернские по фабричным делам присутствия. Они по-прежнему находились под председательством губернатора. Однако в их состав были введены представители от владельцев местных фабрик и заводов, которые либо избирались совещательными учреждениями по торговле и промышленности, либо

приглашались председателем присутствия. Срок их полномочий ограничивался тремя годами, а их кандидатуры утверждались министром финансов [36, с. 672–673]. Основная обязанность присутствий по-прежнему заключалась в надзоре за благоустройством на фабриках и заводах, а также за соблюдением законов.

После введения законов о страховании рабочих в 1912 г. в структуре губернской администрации были созданы присутствия по делам страхования рабочих. В их состав входили губернатор, который исполнял функции председателя, вице-губернатор, управляющий казенной палатой, прокурор окружного суда или его товарищ, старший фабричный инспектор, врачебный инспектор. Остальных членов назначало Министерство торговли и промышленности: двух – от губернского земства, одного – от городской думы, двух – от владельцев предприятий, двух – от участников больничных касс. В тех регионах, где не было введено Положение о земских учреждениях и Городовое положение, от владельцев предприятий и участников больничных касс избиралось по три члена. В ведении присутствий находились вопросы страхового и медицинского обеспечения рабочих [37, с. 847–849].

Заключение. После отмены крепостного права разрешение основных социальных проблем населения белорусских губерний осуществлялось через систему губернской администрации. Она включала в себя губернское правление, различные присутствия, комиссии и комитеты. Их полномочия не были детально разграничены, функции некоторых административных органов перекликались или дублировались. В первую очередь это касалось организации здравоохранения. С одной стороны, больницы в белорусских губерниях находились в ведении приказов общественного призрения, с другой – надзор за их деятельностью осуществляли врачебные управы, а затем врачебные отделения.

Нужно отметить, что основная часть административных учреждений, которые принимали непосредственное участие в разрешении социальных проблем населения белорусских губерний, была сформирована на основании правовых норм, разработанных еще в эпоху «просвещенного абсолютизма» Екатерины II и в годы правления Павла I. После отмены крепостного права они просто переставали справляться с возложенными на них обязанностями в новых социально-экономических условиях, не отвечали требованиям времени. Губернские учреждения, в ведении которых находились актуальные для эпохи социальные вопросы, были немногочисленны и представляли собой исключительно бюрократические органы, к участию в которых в некоторых случаях допускались дворяне. В то же время система губернской администрации изменялась очень медленно, здесь практически не происходило коренных реформ, за исключением создания распорядительных комитетов и присутствий по надзору за фабрично-заводской промышленностью и соблюдением прав рабочих. Последние были сформированы под влиянием новых социальных запросов, не испытывали на себе влияния дореформенного законодательства, а потому легче приспосабливались к изменявшимся социально-экономическим условиям.

Список использованных источников

1. Анучин, Е. Н. Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России, в Учреждениях о губерниях 1775 г. до последнего времени / Е. Н. Анучин. – СПб. : Тип. М-ва внутр. дел, 1872. – VI, IV, 238 с.
2. Подлигайлов, П. Н. Местное управление в России / П. Н. Подлигайлова. – СПб. : Тип. д-ра М. А. Хана, 1884. – XI, 200 с.
3. История белорусской государственности : в 5 т. / Нац. акад. наук Беларуси, Ин-т истории ; редкол.: А. А. Коваленя (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Беларус. навука, 2018–2019. – Т. 2 : Белорусская государственность в период Российской империи (конец XVIII – начало XX в.) / Н. В. Смехович [и др.]. – 2019. – 413 с.
4. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1 : в 45 т. – СПб. : Тип. II Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830–1851. – Т. 20. – 1830. – 1034, 10 с.
5. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2 : в 55 т. – СПб. : Тип. II Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830–1885. – Т. 12, отд-ние 1. – 1838. – 822 с.
6. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1 : в 45 т. – СПб. : Тип. II Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830–1851. – Т. 26. – 1830. – 875, [8] с.
7. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1 : в 45 т. – СПб. : Тип. II Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830–1851. – Т. 35. – 1830. – 675 с.
8. Устав о общественном призрении // Свод законов Российской империи повелением государя императора Николая Первого составленный : изд. 1857 г. : [в 15 т.]. – СПб. : Тип. II Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1857. – Т. 13 : Уставы о народном продовольствии, общественном призрении и врачебные. – С. 1–294.

9. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2 : в 55 т. – СПб. : Тип. II Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830–1885. – Т. 36, отд-ние 1. – 1863. – 1057 с.
10. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2 : в 55 т. – СПб. : Тип. II Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830–1885. – Т. 39. – 1867. – 973, [2] с.
11. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3 : в 33 т. – СПб. : Гос. тип., 1885–1916. – Т. 4. – 1887. – 1126, [3] с.
12. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3 : в 33 т. – СПб. : Гос. тип., 1885–1916. – Т. 23, отд-ние 1. – 1905. – 1167, 136 с.
13. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1 : в 45 т. – СПб. : Тип. II Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830–1851. – Т. 24. – 1830. – 872 с.
14. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1 : в 45 т. – СПб. : Тип. II Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830–1851. – Т. 31. – 1830. – 944, 11 с.
15. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2 : в 55 т. – СПб. : Тип. II Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830–1885. – Т. 27, отд-ние 2. – 1853. – 459 с.
16. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2 : в 55 т. – СПб. : Тип. II Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830–1885. – Т. 40, отд-ние 1. – 1867. – 993 с.
17. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2 : в 55 т. – СПб. : Тип. II Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830–1885. – Т. 44, отд-ние 2. – 1873. – 452 с.
18. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2 : в 55 т. – СПб. : Тип. II Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830–1885. – Т. 44, отд-ние 3. – 1873. – 1144 с.
19. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1 : в 45 т. – СПб. : Тип. II Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830–1851. – Т. 38. – 1830. – 1355 с.
20. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2 : в 55 т. – СПб. : Тип. II Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830–1885. – Т. 9, отд-ние 1. – 1835. – 891 с.
21. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2 : в 55 т. – СПб. : Тип. II Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830–1885. – Т. 14, отд-ние 1. – 1840. – 1185 с.
22. Устав о народном продовольствии // Свод законов Российской империи повелением государя императора Николая Первого составленный : издание 1857 г. : [в 15 т.]. – СПб. : Тип. Второго Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1857. – Т. 13 : Уставы о народном продовольствии, общественном призрении и врачебные. – С. 1–163.
23. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2 : в 55 т. – СПб. : Тип. II Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830–1885. – Т. 41, отд-ние 1. – 1868. – 1081 с.
24. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2 : в 55 т. – СПб. : Тип. II Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830–1885. – Т. 41, отд-ние 2. – 1868. – 1408 с.
25. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3 : в 33 т. – СПб. : Гос. тип., 1885–1916. – Т. 20, отд-ние 1. – 1902. – [2], 1168, 10, [7] с.
26. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2 : в 55 т. – СПб. : Тип. II Отд-ния Собств. Е.И.В. Канцелярии, 1830–1885. – Т. 49, отд-ние 2. – 1876. – 496, 139 с.
27. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3 : в 33 т. – СПб. : Гос. тип., 1885–1916. – Т. 3. – 1886. – 979 с.
28. Российский государственный исторический архив. – Ф. 1288. Оп. 12. Д. 248.
29. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3 : в 33 т. – СПб. : Гос. тип., 1885–1916. – Т. 7. – 1889. – 1146 с.
30. Российский государственный исторический архив. – Ф. 1288. Оп. 44. Д. 656.
31. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3 : в 33 т. – СПб. : Гос. тип., 1885–1916. – Т. 2. – 1886. – 1139 с.
32. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3 : в 33 т. – СПб. : Гос. тип., 1885–1916. – Т. 6. – 1888. – 1243 с.
33. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3 : в 33 т. – СПб. : Гос. тип., 1885–1916. – Т. 14. – 1898. – 1497 с.
34. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3 : в 33 т. – СПб. : Гос. тип., 1885–1916. – Т. 16, отд-ние 1. – 1899. – 823, 423, [3] с.
35. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3 : в 33 т. – СПб. : Гос. тип., 1885–1916. – Т. 17. – 1900. – 1562 с.
36. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3 : в 33 т. – СПб. : Гос. тип., 1885–1916. – Т. 19, отд-ние 1-е. – 1902. – 1324, 33 с.
37. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3 : в 33 т. – Петроград : Гос. тип., 1885–1916. – Т. 32, отд-ние 1. – 1915. – 1790, [54] с.

References

1. Anuchin E. *Historical review of the development of administrative and police institutions in Russia, with the Provincial Statute of 1775 until recently*. St. Petersburg, Typography of the Ministry of the Interior, 1872. VI, IV, 238 p. (in Russian).
2. Podligailov P. N. *Local government in Russia*. St. Petersburg, Typography of Doctor M.A. Han, 1884. XI, 200 p. (in Russian).

3. Smekhovich N. V., Unuchek A. V., Zhitko A. P., Bondarenko K. M., Goncharenko K. D., Gushchinskii I. G. *The history of the Belarusian statehood. Vol. 2. Belarusian statehood in the period of the Russian Empire (late XVIII – early XX century)*. Minsk, Belaruskaya navuka Publ., 2019. 413 p. (in Russian).
4. *The complete code of laws of the Russian Empire. Collection 1. Vol. 20*. St. Petersburg, Printing house of the II Division of His Own Imperative Majesty's Office, 1830. 1034, 10 p. (in Russian).
5. *The complete code of laws of the Russian Empire. Collection 2. Vol. 12. Part 1*. St. Petersburg, Printing house of the II Division of His Own Imperative Majesty's Office, 1838. 822 p. (in Russian).
6. *The complete code of laws of the Russian Empire. Collection 1. Vol. 24*. St. Petersburg, Printing house of the II Division of His Own Imperative Majesty's Office, 1830. 875, [8] p. (in Russian).
7. *The complete code of laws of the Russian Empire. Collection 1. Vol. 35*. St. Petersburg, Printing house of the II Division of His Own Imperative Majesty's Office, 1830. 675 p. (in Russian).
8. Charter about public charity. *Svod zakonov Rossiiskoi imperii poveleniem gosudarya imperatora Nikolaya Pervogo sostavlennyy: izdanie 1857 g. T. 13: Ustavy o narodnom prodovol'stvii, obshchestvennom prizrenii i vrachebnye* [The code of laws of the Russian Empire by the command of sovereign Nicholas I was composed. 1857 edition. Vol. 13. Charters on folk food, public charity and medical]. St. Petersburg, Printing house of the II Division of His Own Imperative Majesty's Office, 1857, pp. 1–294 (in Russian).
9. *The complete code of laws of the Russian Empire. Collection 2. Vol. 35. Part 1*. St. Petersburg, Printing house of the II Division of His Own Imperative Majesty's Office, 1863. 1057 p. (in Russian).
10. *The complete code of laws of the Russian Empire. Collection 2. Vol. 39. Part 1*. St. Petersburg, Printing house of the II Division of His Own Imperative Majesty's Office, 1867. 973, [2] p. (in Russian).
11. *The complete code of laws of the Russian Empire. Collection 3. Vol. 4*. St. Petersburg, State Printing House, 1887. 1267 p. (in Russian).
12. *The complete code of laws of the Russian Empire. Collection 3. Vol. 23. Part 1*. St. Petersburg, State Printing House, 1905. 1167, 136 p. (in Russian).
13. *The complete code of laws of the Russian Empire. Collection 1. Vol. 29*. St. Petersburg, Printing house of the II Division of His Own Imperative Majesty's Office, 1830. 872 p. (in Russian).
14. *The complete code of laws of the Russian Empire. Collection 1. Vol. 31*. St. Petersburg, Printing house of the II Division of His Own Imperative Majesty's Office, 1830. 944, 11 p. (in Russian).
15. *The complete code of laws of the Russian Empire. Collection 2. Vol. 27. Part 2*. St. Petersburg, Printing house of the II Division of His Own Imperative Majesty's Office, 1853. 459 p. (in Russian).
16. *The complete code of laws of the Russian Empire. Collection 2. Vol. 40. Part 1*. St. Petersburg, Printing house of the II Division of His Own Imperative Majesty's Office, 1867. 993 p. (in Russian).
17. *The complete code of laws of the Russian Empire. Collection 2. Vol. 44. Part 2*. St. Petersburg, Printing house of the II Division of His Own Imperative Majesty's Office, 1873. 452 p. (in Russian).
18. *The complete code of laws of the Russian Empire. Collection 2. Vol. 44. Part 3*. St. Petersburg, Printing house of the II Division of His Own Imperative Majesty's Office, 1873. 1144 p. (in Russian).
19. *The complete code of laws of the Russian Empire. Collection 1. Vol. 38*. St. Petersburg, Printing house of the II Division of His Own Imperative Majesty's Office, 1830. 1355 p. (in Russian).
20. *The complete code of laws of the Russian Empire. Collection 2. Vol. 9. Part 1*. St. Petersburg, Printing house of the II Division of His Own Imperative Majesty's Office, 1835. 891 p. (in Russian).
21. *The complete code of laws of the Russian Empire. Collection 2. Vol. 19. Part 1*. St. Petersburg, Printing house of the II Division of His Own Imperative Majesty's Office, 1840. 1185 p. (in Russian).
22. *Ustav o narodnom prodovol'stvii [Charter about public supply] in Svod zakonov Rossiiskoi imperii poveleniem gosudarya imperatora Nikolaya Pervogo sostavlennyy. Izdanie 1857 god [The code of laws of the Russian Empire by the command of sovereign Nicholas I was composed. 1857 edition]*. Vol. 13. St. Petersburg, Printing house of the II Division of His Own Imperative Majesty's Office, 1857, pp. 1–163. (in Russian).
23. *The complete code of laws of the Russian Empire. Collection 2. Vol. 41. Part 1*. St. Petersburg, Printing house of the II Division of His Own Imperative Majesty's Office, 1868. 1081 p. (in Russian).
24. *The complete code of laws of the Russian Empire. Collection 2. Vol. 41. Part 2*. St. Petersburg, Printing house of the II Division of His Own Imperative Majesty's Office, 1868. 1408 p. (in Russian).
25. *The complete code of laws of the Russian Empire. Collection 3. Vol. 20. Part 1*. St. Petersburg, State Printing House, 1902. [2], 1168, 10, [7] p. (in Russian).
26. *The complete code of laws of the Russian Empire. Collection 2. Vol. 49. Part 2*. St. Petersburg, Printing house of the II Division of His Own Imperative Majesty's Office, 1876. 496, 139 p. (in Russian).
27. *The complete code of laws of the Russian Empire. Collection 3. Vol. 3*. St. Petersburg, State Printing House, 1886. 979 p. (in Russian).
28. *Russian State Historical Archive*. F. 1288. Op. 12. D. 248. (in Russian).
29. *The complete code of laws of the Russian Empire. Collection 3. Vol. 7*. St. Petersburg, State Printing House, 1889. 1146 p. (in Russian).
30. *Russian State Historical Archive*. F. 1288. Op. 44. D. 656. (in Russian).
31. *The complete code of laws of the Russian Empire. Collection 3. Vol. 2*. St. Petersburg, State Printing House, 1886. 1139 p. (in Russian).
32. *The complete code of laws of the Russian Empire. Collection 3. Vol. 6*. St. Petersburg, State Printing House, 1888. 1243 p. (in Russian).

33. *The complete code of laws of the Russian Empire. Collection 3. Vol. 14.* St. Petersburg, State Printing House, 1898. 1497 p. (in Russian).
34. *The complete code of laws of the Russian Empire. Collection 3. Vol. 16. Part 1.* St. Petersburg, State Printing House, 1899. 823, 423, [3] p. (in Russian).
35. *The complete code of laws of the Russian Empire. Collection 3. Vol. 17.* St. Petersburg, State Printing House, 1900. 1562 p. (in Russian).
36. *The complete code of laws of the Russian Empire. Collection 3. Vol. 19. Part 1.* St. Petersburg, State Printing House, 1902. 1324, 32, [2] p. (in Russian).
37. *The complete code of laws of the Russian Empire. Collection 3. Vol. 32. Part 1.* Petrograd, State Printing House, 1915. 1790, [54] p. (in Russian).

Информация об авторе

Моторова Надежда Сергеевна – кандидат исторических наук, доцент. Белорусский государственный университет (ул. Красноармейская, 6, 220030, Минск, Республика Беларусь). E-mail : motorova@ro.ru

Information about the author

Nadezhda S. Motorova – Ph. D. (Hist.), Associate Professor. Belarusian State University (6 Krasnoarmeyskaya Str., Minsk 220030, Belarus). E-mail: motorova@ro.ru