

Міністэрства адукацыі Рэспублікі Беларусь
ГРОДЗЕНСКІ ДЗЯРЖАЎНЫ УНІВЕРСІТЭТ
ІМЯ ЯНКІ КУПАЛЫ

М.У.Сільчанка, Н.В.Місарэвіч

**ГІСТОРЫЯ МЯСЦОВАГА САМАКІРАВАННЯ
НА БЕЛАРУСІ**

Тэксты лекцый па аднайменнаму спецкурсу
для студэнтаў спецыяльнасці
Г0901 – Правазнаўства

Гродна 2000

УДК 352(075.8)

ББК 63.3(4Бел)

С 36

Рэцэнзенты: рэктар Бел. недзярж. ін-та правазн.,
д-р юрыдыч. навук, праф. С.Ф.Сокал;
д-р юрыдыч. навук, праф. А.У.Матусевіч.

Рэкамендаваны саветам юрыдычнага факультэта ГрДУ.

Сільчанка М.У., Місарэвіч Н.В.

Гісторыя мясцовага самакіравання на Беларусі:
С 36 Тэксты лекцый. — Гродна: ГрДУ, 2000. — 54 с.

ISBN 985-417-191-4.

У тэкстах лекцый разглядаюцца асноўныя этапы развіцця мясцовага самакіравання на Беларусі, высвятляецца эвалюцыя развіцця нарматыўнай базы самакіравання.

Рэкамендуецца студэнтам спецыяльнасці «Правазнаўства», могуць быць карыснымі аспірантам і выкладчыкам.

УДК 352(075.8)

ББК 63.3(4Бел)

ISBN 985-417-191-4.

© М.У.Сільчанка, Н.В.Місарэвіч, 2000.

УВОДЗІНЫ

Гісторыя мясцовага самакіравання на Беларусі — адна з малавядомых і маладаследаваных старонак беларускай мінуўшчыны, якая патрабуе ўсебаковага вывучэння. Справа ў тым, што фармаванне сучаснай беларускай дзяржавы павінна арганічна спалучацца з выкарыстаннем багатага вопыту арганізацыі і функцыянавання органаў мясцовай улады і самакіравання на тэрыторыі Беларусі ў папярэднія вякі. Стварыць сучасную, эфектыўную, адпавядающую Еўрапейскай Хартыі мясцовага самакіравання сістэму органаў мясцовай улады і кіравання проста немагчыма без апоры на нацыянальныя традыцыі ў стварэнні і функцыянаванні органаў мясцовага кіравання і самакіравання, без знаёмства з адпаведным заканадаўствам, вывучэння прававых помнікаў і дакументаў, у якіх пытанні мясцовага самакіравання знаходзілі сваё адлюстраванне і замацаванне.

Студэнтам-юрыстам, якія будуць працаваць на карысць Бацькаўшчыны ў XXI стагоддзі, трэба мець на ўвазе, што правая сістэма Рэспублікі Беларусь паступова інтэгруецца ў еўрапейскую прававую прастору, у ёй пачынае складвацца самастойная галіна заканадаўства аб мясцовым самакіраванні. Менавіта таму ў навучальныя планы падрыхтоўкі спецыялістаў-юрыстаў у Гродзенскім дзяржаўным універсітэце імя Янкі Купалы былі ўключаны спецыяльныя курсы: “Муниципальные права” і “Гісторыя мясцовага самакіравання на Беларусі”. На жаль, у Рэспубліцы Беларусь не існуе падручнікаў ці навучальных дапаможнікаў па азначаных спецкурсах, і студэнты вымушаны пры іх вывучэнні карыстацца адпаведнай па назве (але не па зместу) навучальнай літаратурай, якая выдаецца ў суседніх дзяржавах. Прапануемыя студэнтам-юрыстам тэксты лекцый па “Гісторыі мясцовага самакіравання на Беларусі” часткова кампенсуюць адсутнасць неабходнай навучальна-метадычнай літаратуры. Яны ахопліваюць увесь гістарычны перыяд развіцця дадзенага інстытута, пачынаючы з моманту яго ўзнікнення і функцыянавання ў першых дзяржаваў-княстваў на тэрыторыі Беларусі і заканчваючы XX стагоддзем, калі Рэспубліка Беларусь набыла доўгачаканую незалежнасць і авалодала поўным дзяржаўным суверэнітэтам. Уводзіны, лекцыі № 1, 2, 4, 5, 6, 9 напісаны прафесарам М.У.Сільчанка, лекцыі № 3, 7, 8 — Н.В.Місэрэвіч.

ЛЕКЦЫЯ 1. МЯСЦОВАЕ САМАКІРАВАННЕ НА БЕЛАРУСІ Ў X-XIII ст.

Пры разглядзе мясцовага самакіравання на Беларусі ў X-XIII ст. трэба мець на ўвазе адну вельмі істотную акалічнасць, якая тычыцца дзейнасці ВЕЧА ў дзяржавах-княствах, яго прыроды, кампетэнцыі і ўзаемадзеяння з іншымі органамі і ўстановамі тагачаснай улады. Справа ў тым, што ў гістарычнай і юрыдычнай літаратуры гэты інстытут улады чамусьці вельмі часта адносіцца да органаў самакіравання, а яго дзейнасць аналізуецца пераважна скрозь прызму ўзаемаадносін з княжацкай уладай, якая разглядаецца ў якасці дзяржаўнага пачатку ў дзяржавах-княствах. На гэтых супастаўленнях робяцца самыя разнастайныя высновы аб характары самакіравання ў тагачасны перыяд. Гэтую акалічнасць можна было б яшчэ зразумець, калі б такія характарыстыкі ВЕЧА абмяжоўваліся літаратурай савецкага часу, бо тады было прынята характарызаваць усе прадстаўнічыя органы дзяржаўнай улады адначасова і як органы самакіравання. Але справа ў тым, што даследчыкі ВЕЧА савецкага перыяду перанялі гэтую традыцыю ад навукоўцаў дарэвалюцыйных часоў, сярод якіх таксама было шмат даследчыкаў, якія разглядалі ВЕЧА ў якасці органа самакіравання, аналізавалі яго дзейнасць, супрацьпастаўляючы яго паўнамоцтвы паўнамоцтвам князя.

Аналіз функцыянавання інстытута ВЕЧА ў дзяржавах-княствах, якія існавалі на тэрыторыі Беларусі ў X — XIII стагоддзях, а таксама ў Вялікім Ноўгарадзе, Пскове, Кіеве, іншых гарадах дазваляе сцвярджаць, што інстытут ВЕЧА меў “падвоеную” прыроду. З аднаго боку, ВЕЧА дзейнічала як класічны орган дзяржавы, які меў шырокія ўладныя паўнамоцтвы: вырашэнне пытанняў вайны і міру, заканадаўства, заключэння дагавораў, ажыццяўлення правасуддзя па палітычных і іншых злачынствах. З другога боку, па характару сваёй дзейнасці, па парадку арганізацыі, па сваіх паўнамоцтвах ВЕЧА захоўвала “класічныя” элементы самакіравання, якія былі ўласцівыя рода-племянной арганізацыі ўлады першабытнага грамадства.

І ў гэтым няма нічога dziўнага, калі мець на ўвазе тое, што інстытут ВЕЧА ў дзяржавах-княствах X — XIII ст. з’яўляецца нашчадкам вечавага ладу славян, які існаваў у іх з незапамятных часоў. Акадэмік Б.Д.Грэкаў (Гл.: Греков Б.Д.

Киевская Русь. — Госполитиздат, 1953. — С. 369-370), які называў ВЕЧА народным сходам, прыйшоў да высновы аб тым, што ВЕЧА мае сваю гісторыю і прайшло ў сваім развіцці некалькі этапаў. Дэталёва разглядаючы пытанні фармавання і дзейнасці ВЕЧА, ён вызначыў наступныя палажэнні:

1. Веча вядзе сваё паходжанне ад родавага ладу.

2. Са з'яўленнем дзяржавы вече губляе спрыяльную глебу для свайго існавання. Дастаткова моцная ўлада кіеўскага князя не ўваходзіць у “згоду” з народамі і абмяжоўваецца нарадамі з дружнай, пераважна, старэйшай. Вечавыя сходы ... былі магчымы ў выключных выпадках, калі, напрыклад, гарадны, якія засталіся без князя, траплялі ў цяжкае становішча.

3. Рэгіёны Старажытнарускай дзяржавы развіваліся нераўнамерна. Кіеўскі цэнтр у гэтых адносінах у IX — X ст. ідзе наперадзе. У той жа самы час, калі ў Старажытнарускім цэнтры ў X ст. вечавыя сходы мы амаль не назіраем, яны існуюць у больш адсталых частках дзяржавы і маюць характар племянных сходаў.

4. Вечавыя сходы ў гарадах ажываюць у другой палове XI ст., у сувязі з ростам і па меры росту асобных частак Старажытнарускай дзяржавы і, у прыватнасці, гарадоў.

5. Вечавыя сходы існуюць працяглы час на Паўночным Захадзе (Ноўгарад, Пскоў, Полацк) як вынік пэўных суадносін класавых сілаў, пры якіх феадальная значць, што захапіла ўладу ў свае рукі і абмяжоўвала ў сваіх інтарэсах уладу князя, не была ў стане знішчыць народны сход, але была дастаткова моцнай, каб пераўтварыць яго ў моцную зброю пры адстойванні сваіх інтарэсаў.

3 дадзенымі палажэннямі можна цалкам пагадзіцца. Разам з тым, у мэтах нашага даследавання іх патрэбна ўдакладніць і дапоўніць шэрагам разважанняў. І перш-наперш неабходна падкрэсліць тую акалічнасць, што княжацкая ўлада, якую славяне ўвялі ў сябе шляхам “запрашэння” варагаў на княжанне, сталася класічнай праймай дзяржаўнаарганізаванага грамадства. Натуральна, князі, якія ўвасаблялі дзяржаўнасць, імкнуліся сканцэнтравач у сваіх руках як мага болей уладных паўнамоцтваў. А паколькі раней, пры родаплемянной арганізацыі ўлады суб'ектам улады быў агульны сход суродзічаў і яго прадстаўнік — ВЕЧА, князі вымушаны былі абавірацца на нейкую з гэтых сілаў, каб завалодаць паўнамоцтвамі другой. Найбольш слабым было ВЕЧА, паколькі

яго паўнамоцтвы былі вытворнымі ад паўнамоцтваў агульнага схода суродзічаў. Менавіта супраць ВЕЧА і былі скіраваны першыя ўдары княжацкай улады, вынікам якіх стаўся паступовы пераход вечавых уладных паўнамоцтваў да князя і амаль поўнае знікненне інстытута ВЕЧА з гістарычных падмостваў. Вось чаму ў першых славянскіх летапісах, іншых крыніцах асноўнымі суб'ектамі дзяржаўнага і прававога ўладкавання выступалі князь і яго дружына.

Разам з тым, пасля фактычнага знікнення ВЕЧА з палітычнага небасхілу, княжацкая ўлада засталася сам-насам з арганізаваным у дзяржаву народам, які, безумоўна, імкнуўся захаваць за сабой старыя, ад веку дадзеныя правы і вольнасці. Вось чаму ў летапісах, дзе паведамляецца аб заключэнні дагавораў славян з князямі-варагамі, мы знаходзім палажэнні, умовы, якія вылучалі славяне запрошаным князям, кшталту “а старыны не рушыць...”. Але — марна і дарэмна !!! Адна з заканамернасцяў існавання і функцыянавання дзяржаўнай улады якраз і зводзіцца да таго, што дзяржава заўсёды імкнецца пашырыць межы сваіх уладных паўнамоцтваў. І вось пасля таго, як славянскае насельніцтва першасных дзяржаўных утварэнняў найпростакі сутыкнулася з дзяржаўным Левіафанам і вымушана было бараніць свае правы і вольнасці, яно ўспомніла і вярнула вядомы інстытут ВЕЧА. Такім чынам, адбылася “рэанімацыя” гэтай установы. Натуральна, ва ўмовах дзяржаўнаарганізаванага грамадства адбылося напайненне дадзенага інстытута новым зместам.

ВЕЧА вярнула сабе, а, дакладней, “адабрала” ад князя частку яго ўладных паўнамоцтваў у сферы дзяржаўнага будаўніцтва, законатворчасці, ажыццяўлення правасуддзя і г.д. У многіх гарадах (Вялікі Ноўгарад, Пскоў) ВЕЧА пачало выбіраць службовых асобаў — пасадаўнікаў, тысяцкіх і інш., якія сталі кантраляваць дзейнасць князя. Больш таго, частку сваіх уладных паўнамоцтваў, напрыклад, у Вялікім Ноўгарадзе, князь мог рэалізаваць толькі пасля згоды на гэта пасадаўніка і тысяцкага.

Рэанімаванае ВЕЧА за ўвесь час свайго існавання ва ўмовах дзяржаўнаарганізаванага грамадства так і не пераўтварылася выключна ў орган дзяржавы. Справа ў тым, што паўнамоцтвы ВЕЧА ніколі не былі акрэслены дакладна і аднастайна. Яны то пашыраліся за кошт уладных паўнамоцтваў князя, то звужаліся, калі княжацкая ўлада ў залежнасці ад абставін знешняга ды ўнутранага характару “перацягвала” да сябе частку дзяржаўна-ўладных паўнамоцтваў ВЕЧА. Але ВЕЧА

вырашала шмат іншых пытанняў жыццядзейнасці нашых продкаў, якія не мелі дзяржаўна-прававой прыроды, а тычыліся выключна ўнутраных пытанняў славянскай абшчыны і забяспечваліся традыцыйнымі “абшчыннымі” метадамі і сродкамі, фінансаваліся не з дзяржаўнай казны, а шляхам аб’яднання матэрыяльна-фінансавых сродкаў членаў абшчыны. Гэта — рамонт і пабудова новых дарог, мастоў, іншых месцаў і сродкаў агульнага карыстання, гандлёвыя справы і г.д. Менавіта пры вырашэнні гэтых пытанняў ВЕЧА і дзейнічала як орган самакіравання. Аб’ём “самакіраўнічых” пачаткаў у дзейнасці ВЕЧА залежаў ад асаблівасцяў развіцця той ці іншай зямлі, таго ці іншага горада.

Разглядаючы арганізацыю самакіравання ў Х — XIII ст.ст., трэба мець на ўвазе, што ВЕЧА было не адзіным інстытутам, у дзейнасці якога мы назіраем самакіраўнічыя пачаткі. Вывучаючы тагачасную гісторыю Полацкай зямлі (альбо Вялікага Ноўгарада), мы знаходзім, што землі ўяўлялі сабой шматузроўневае аб’яднанне дробных і буйных мясцовых абшчын, пры гэтым больш буйныя атрымліваліся шляхам злучэння дробных. У выніку такога зліцця і складвалася пэўная зямля — дзяржава-княства. На чале стаялі цэнтральныя ўласна дзяржаўныя органы ўлады — князь, веча і г.д. Князь меў сваіх прадстаўнікоў у розных гарадах, што ўваходзілі ў склад зямлі, а таксама ў іншых “адміністрацыйна-тэрытарыяльных” адзінках зямлі. Яны валодалі значнымі ўладнымі паўнамоцтвамі, але гэта былі па сутнасці паўнамоцтвы князя. Па сучаснай тэрміналогіі прадстаўнікоў княжацкай улады можна лічыць мясцовымі органамі дзяржаўнага кіравання.

У той жа самы час побач з мясцовымі органамі дзяржаўнага кіравання ў дзяржавах-землях актыўна дзейнічалі органы мясцовага самакіравання, якія вырашалі практычна ўсе пытанні жыццядзейнасці абшчыны за выключэннем тых, што адносіліся да кампетэнцыі князя. Улічваючы адносна слабы характар дзяржаўнай улады ў тых часы і той факт, што дзяржава практычна асацыявалася з цэнтральнымі органамі дзяржаўнай улады, можна смела сцвярджаць, што асноўная маса пытанняў жыццядзейнасці зямлі-дзяржавы, не кажучы ўжо пра жыццядзейнасць абшчын, вырашалася органамі (=інстытутамі) самакіравання. Разгледзім іх структуру і дзейнасць больш дэталёва.

Так, напрыклад, мінімальнай “адміністрацыйнай адзінкай” — абшчынай, якая карысталася самакіраваннем, у Вялікім Ноўга-

радзе была вуліца. Вуліца ўяўляла сабой асобны мясцовы свет, са свайго складу яна выбірала вуліцкага старасту. Некалькі вуліцаў аб'ядноўваліся ў абшчыну-сотню. Абшчына-сотня мела свае сход і веча, якія вырашалі практычна ўсе пытанні жыццядзейнасці абшчыны гэтага ўзроўню. Са свайго складу абшчына-сотня выбірала соцкага, якога мы можам аднесці да выканаўчых структур органаў мясцовага самакіравання.

Трэба адзначыць і тое, што абшчына-сотня адначасова з'яўлялася вайсковай часткай горада, бо ў ваенны час яна была адзінкай для рэкруцкага набору — рэкруцкай акругай. У мірны ж час абшчына-сотня ўяўляла сабой паліцэйскую акругу. Апошнія характарыстыкі абшчыны-сотні ў якасці рэкруцкай і паліцэйскай акруг даюць нам падставы сцвярджаць, што сотня з'яўлялася класічнай адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкай дзяржаўнага ўладкавання, а вуліца такой не з'яўлялася.

Дзве сотні аб'ядноўваліся ў абшчыну-канец, якую ўзначальваў канчанскі стараста. Ён вёў бягучыя справы абшчыны-канца. Кіраваў ён з дапамогай калегіі знатных абывацеляў, якая складала канчанскую ўправу. Канчанская ўправа была выканаўчай установай. Распарадчая ж улада ў абшчыне-канцы належала канчанскаму веча.

ЛЕКЦЫЯ 2. УЗНІКНЕННЕ І СУТНАСЦЬ МАГДЭБУРГСКАГА ПРАВА НА БЕЛАРУСІ

Вядома, што на пачатку станаўлення Вялікага княства Літоўскага (ВКЛ) ў ім захоўваліся і дзейнічалі традыцыйныя для ўсходніх славян формы самакіравання ў гарадах. Працягвала дзейнасць гарадское веча, якое мела вялікае значэнне асабліва ў гарадах усходняй Беларусі — Полацку і Віцебску. Веча мела шырокія паўнамоцтвы: прызначала на пасады кіраўнікоў горада — старшынь, тысячкіх, сотнікаў ды іншых службовых асоб гарадской адміністрацыі.

Разам з тым, пачынаючы з канца XIV стагоддзя, у гарадах і мястэчках Беларусі пачынае фармавацца новая форма самакіравання — на аснове так званага “магдэбургскага права”. Першым горадам на Беларусі, які атрымаў права на самакіраванне на аснове магдэбургскага права, было Бярэсце. 15 жніўня 1390 года Вялікі князь Літоўскі і Кароль Польскі Ягайла выдаў берасцейцам Прывілей на самакіраванне. У 1391 годзе такі Прывілей атрымаў горад Гродна.

Увогуле пад магдэбургскім правам у юрыдычным сэнсе можна разумець сукупнасць нормаў права, якія рэгулявалі жыццядзейнасць гараджан і местачкоўцаў. Яно не ўяўляла сабой нейкай адзінай, універсальнай для ўсёй дзяржавы сістэмы нормаў права, бо ўводзілася шляхам атрымання асобных Прывілеяў (юрыдычных дакументаў) на самакіраванне звычайна за подпісам Вялікага князя для асобных гарадоў і мястэчкаў.

Як сведчыць аналіз вядомых нам Прывілеяў на самакіраванне, у розных гарадоў і мястэчкаў былі агульныя моманты ў арганізацыі самакіравання, агульныя свабоды і вольнасці. Але кожны з гарадоў і кожнае мястэчка, якія мелі Прывілеі на магдэбургскае права, валодалі толькі для іх уласцівымі, адметнымі правамі і вольнасцямі. Чым гэта было абумоўлена? Мноствам самых разнастайных фактараў — эканамічных, сацыяльных, дэмаграфічных. Нават геаграфічныя адметнасці таго ці іншага горада і мястэчка аказвалі ўплыў на характар правоў і вольнасцяў. Яскравым прыкладам гэтаму з'яўляецца Прывілей на магдэбургскае права ад 1496 года, які атрымаў горад Гродна. Гарадзенцам згодна з гэтым Прывілеем дазвалялася збудаваць на рацэ Нёман млын, малоць збожжа і здымаць пры гэтым чынш з кожнай асобы за паслугі. Атрыманыя грошы папаўнялі гарадскую казну.

Знешне Прывілей на магдэбургскае права ўяўляў сабой аркуш пергамента памерам ад 20 да 70 см у вышыню і ад 30 да 100 см у шырыню. Тэкст Прывілея пачынаўся з імя і тытула таго Вялікага князя, які яго выдаваў, заканчваўся датай яго выдання і подпісам Вялікага князя. На Прывілеі змяшчаўся таксама подпіс пісара канцылярыі Вялікага князя Літоўскага, Прывілей замацоўваўся сярэдняй пячаткай Вялікага княства Літоўскага, якая прымацоўвалася да пергамента шаўковымі ніткамі.

Выдзяляюцца два віды Прывілеяў — *першапачатковы* (ў літаратуры для абазначэння гэтых Прывілеяў часта выкарыстоўваецца іншы тэрмін — *фундацыйны Прывілей*) і *пацвярджальны* (альбо — *канфірмацыйны*). Першапачатковым лічыцца такі Прывілей, якім упершыню ў сваёй гісторыі нейкі горад ці мястэчка атрымалі права на самакіраванне. Да пацвярджальных адносяцца тыя Прывілеі, якія атрымліваліся гарадамі і мястэчкамі пры ўзыходжанні на прастол новага Вялікага князя. Справа ў тым, што звычайна кожны новы Вялікі князь меў права перагледзець усе Прывілеі на самакіраванне, якія былі выдадзены яго папярэднікам. Пры гэтым

ён мог альбо пацвердзіць права на самакіраванне і выдаць свой Прывілей, альбо не выдаваць Прывілей па нейкіх прычынах. І ў гэтым разе горад ці мястэчка страчвалі права на самакіраванне. Вялікі князь мог таксама ў новым Прывілеі пашырыць альбо звузіць правы на самакіраванне.

Кожны горад і кожнае мястэчка, якія валодалі правам на самакіраванне, як правіла, мелі ад пяці да трынаццаці асноўных і канфірмацыйных Прывілеяў.

Арыгінал тэкста Прывілея захоўваўся ў Ратушы — месцы самакіравання ў тым горадзе ці мястэчку, якому было дадзена права на самакіраванне. Змест Прывілея заносіўся таксама ў кнігі дзяржаўнага архіва — Метрыку Вялікага княства Літоўскага і ў актавыя кнігі земскіх судоў адпаведных павеятаў.

ЛЕКЦЫЯ 3. МАГДЭБУРГСКАЕ ПРАВА Ў ЗАКАНАДАЎСТВЕ ВЯЛІКАГА КНЯСТВА ЛІТОЎСКАГА

Такая з’ява, як “магдэбургскае права”, не магла не знайсці свайго адлюстравання ў заканадаўстве Вялікага княства Літоўскага. Нам вядома, што асноўныя нормы права, якія рэгулявалі ўзнікненне і парадак дзейнасці органаў самакіравання на Беларусі, утрымліваліся ў прывілеях гарадам, якія атрымлівалі магдэбургскае права. Разам з тым, некаторыя прававыя палажэнні, якія тычацца самакіравання ў больш позні перыяд беларускай гісторыі, былі замацаваны і ў агульнадзяржаўных нарматыўна-прававых актах.

Найбольш значнымі зборнікамі заканадаўчых актаў XVI стагоддзя з’яўляюцца Статуты Вялікага княства Літоўскага 1529, 1566, 1588 гадоў.

Статут — гэта збор агульнадзяржаўных свецкіх законаў ВКЛ, які замацоўваў асновы грамадскага і дзяржаўнага ладу, прававое становішча класаў, саслоўяў, сацыяльных груп, прынцыпы арганізацыі і дзейнасці органаў дзяржаўнай улады, самакіравання, рэгуляваў іншыя пытанні жыццядзейнасці тагачаснага грамадства.

Статут ВКЛ 1529 года быў падрыхтаваны на аснове калекцыі і сістэматызацыі норм мясцовага права, пастаноў судовых і дзяржаўных устаноў, прывілеяў. У Статуце былі юрыдычна замацаваны асновы дзяржаўнага ладу, прававое становішча класаў, парадак утварэння, склад і паўнамоцтвы некаторых органаў дзяржаўнага кіравання. Прававыя нор-

мы, выкладзеныя ў Статуце, у сваёй сукупнасці складалі своеасаблівую феадальную канстытуцыю, у якой упершыню вызначаліся структура і характар дзейнасці органаў дзяржаўнай улады, замацоўваліся асноўныя правы і прывілеі пануючага класа і саслоўя шляхты. Статут адыграў значную ролю ў далейшай кадэфікацыі і сістэматызацыі права.

У аснову Статута ВКЛ 1566 года былі пакладзены агульназемскія і абласныя прывілеі (граматы), Судзебнік 1468 г., Статут 1529 г. і некаторыя нормы звычайнага права. Статут замацаваў асноўныя прынцыпы права: адзінства права для грамадзян, хоць яно не было роўным для ўсіх, дзяржаўны суверэнітэт, абмежаванне ўлады гасудара, прыярытэт пісанага права.

Статут ВКЛ 1588 года абагуліў тагачасныя напрацоўкі ў галіне законатворчасці і з'явіўся фундаментальным зборнікам нормаў права, якія рэгулявалі розныя кірункі дзейнасці дзяржавы і дзяржаўных органаў, органаў самакіравання.

Трэба адзначыць, што пытанні структуры і кампетэнцыі мясцовых органаў улады ў Статутах ВКЛ не атрымалі разгорнутага асвятлення і замацавання, бо гэтая сістэма ўжо складалася ў старажытнасці і істотна не змянілася.

У Статутах утрымліваюцца толькі агульныя палажэнні, якія вызначаюць аснову дзейнасці органаў дзяржаўнай улады і кіраўніцтва ВКЛ, замацавана роўнасць усіх жыхароў дзяржавы перад законам.

У Статуце 1529 года не сустракаецца тэрмін “магдэбургскае права”, але гаворыцца аб прывілеях і вольнасцях, дараваных раней і пацверджаных гэтым Статутам.

Так, у прэамбуле вызначаецца, што кароль гэтым Статутам пацвярджае ўсе выданыя раней прывілеі “на какое бы то ни было владение и вольности”. І кароль абавязваецца захоўваць іх “как обязуемся и обещаем подтвердить и закрепить их со всеми их установлениями, обычаями и статьями... приказывая считать их имеющими силу на вечные времена”.

Кароль, такім чынам, дае абяцанне захоўваць і надалей земскія прывілеі, пацвярджае іх, абвясчае, што новыя прывілеі ён будзе даваць толькі ў адпаведнасці са звычаямі старога часу. Гэта гаворыць аб тым, што кожны кароль, узыходзячы на прастол, будзе выдаваць так званыя канфірмацыйныя прывілеі гарадам і мястэчкам на магдэбургскае права (хаця, як ужо адзначалася, ён можа і не пацвярджаць першапачатковы прывілей).

У Статуце ВКЛ 1529 года ёсць норма, згодна з якой мяшчане ўсіх гарадоў павінны адказваць перад судом за крымінальныя злачынствы супраць сялян. Гэты суд у Статуце называецца “городские судьи”.

Усё вышэйсказанае дазваляе зрабіць агульную выснову аб тым, што хаця ў Статуце 1529 года такія інстытут, як “магдэбургскае права”, не знайшоў шырокага адлюстравання, сама ідэя “права на самакіраванне” ўжо была не проста прызнана, але і зафіксавана на агульнадзяржаўным заканадаўчым узроўні.

У Статуце 1566 года ўжо юрыдычна замацавана паняцце “магдэбургскае права”. У артыкуле 27 раздзела 3 гаворыцца: калі шляхціц скардзіцца на мешчаніна “месца Віленскага”, то “судить вряд меский маець своим судом, Майдеборским правом”. Тут сустракаюцца такія тэрміны, як “войтове”, “бур-мистрове”, “радцы”.

У Статуце ВКЛ 1588 года ў адносінах да гарадоў прымяняецца тэрмін “привилегированные города”, “мещане права магдэбургского”. У гэтым зборніку можна ўбачыць, што прававое становішча мяшчан гарадоў, якія атрымалі магдэбургскае права, адрозніваецца ад прававога становішча мяшчан, што жылі ў гарадах, не атрымаўшых права на самакіраванне.

Калі на мешчаніна горада з магдэбургскім правам паступае скарга аб прычынненні шкоды, то гарадскі суд павінен ажыццяўляцца на аснове нормаў магдэбургскага права, “согласно привилеям тому городу выданным”. Але агаворваецца, што рашэнні судоў такіх гарадоў не павінны супярэчыць нормам Статута. Гэта азначала, што ў прававой сістэме таго часу дзейнічаў прынцып права, згодна з якім нормы магдэбургскага права прымяняліся ў тым аб’ёме, у якім яны не супярэчылі нормам мясцовага права. Мяшчане ж гарадоў, што не мелі магдэбургскага права, у выпадку нанясення ім “обид и вреда со стороны шляхты”, падпадалі пад юрысдыкцыю ваяводы, старасты ці дзяржаўцы.

У Статуце 1566 года была замацавана норма, па якой мяшчане гарадоў з магдэбургскім правам павінны былі ажыццяўляць прававую абарону сваіх гарадоў самастойна. У Статуце 1588 года гэтая норма атрымала далейшае развіццё. Калі мешчаніну горада з магдэбургскім правам нанесена князем, панамі “обида”, “а они добровольно дать удовлетворение не желали или справедливости с подданных своих не осуществили”, то мешчанін можа выклікаць іх у суд і паступаць згодна з “порядком права и статутом земским”.

Трэба адзначыць, што з развіццём гандлёвых адносін і павелічэннем ролі гарадоў і іх насельніцтва ў грамадска-палітычным жыцці дзяржавы патрабавалася рэгламентацыя прававой абароны гараджаніна. Гэта яскрава бачна пры супастаўленні памераў галаўшчыны і навязкі, якія выплочваліся пацярпеўшаму. Напрыклад, устанаўлівалася, што мешчанін горада з магдэбургскім правам у выпадку нанясення яму шкоды атрымліваў: галаўшчыны — 30 кап., навязкі — 5 кап. грошай. У той жа час мешчаніну горада без магдэбургскага права належала выплаціць галаўшчыны — 24 кап., навязкі — 3 кап. грошай.

Такім чынам, у Статутах ВКЛ 1529, 1566, 1588 гадоў было замацавана прывілеяванае становішча насельніцтва гарадоў, якія атрымалі магдэбургскае права.

Той факт, што прававыя асновы магдэбургскага права знайшлі сваё замацаванне ў такіх кадыфікаваных зборніках нормаў права, як Статуты ВКЛ 1529, 1566, 1588 гадоў, гаворыць аб тым, што ідэя самакіравання ў гарадах і мястэчках Беларусі знайшла прыдатную глебу на нашай Бацькаўшчыне.

ЛЕКЦЫЯ 4. САМАКІРАВАННЕ Ў ГАРАДАХ І МЯСТЭЧКАХ БЕЛАРУСІ (прававое становішча мяшчан)

Правам надання самакіравання для гарадоў і мястэчкаў у Вялікім княстве Літоўскім валодаў Вялікі князь — першая асоба ў дзяржаве. Але гісторыі вядомы выпадкі, калі буйныя магнаты таксама надавалі Прывілеі на самакіраванне тым гарадам і мястэчкам, якія знаходзіліся ў іх уласнасці. Тым не менш для таго, каб такія Прывілеі мелі юрыдычнае значэнне, яны павінны былі быць падпісаны Вялікім князем. Пасля таго, як у ВКЛ значна ўзрасла роль Сойма, Прывілеі на самакіраванне вельмі часта сталі зацвярджацца менавіта гэтым органам улады.

У кожнага горада і мястэчка, якія валодалі правам на самакіраванне, былі адметныя сімвалы, якія сведчылі аб тым, што ў гэтых населеных пунктах дзейнічае магдэбургскае права: пячатка і герб. Пячатка ўказвала на тое, што горад і мястэчка з'яўляліся самастойнымі юрыдычнымі асобамі. Яны маглі наладжваць прававыя сувязі з іншымі суб'ектамі права, заключаць дамовы і замацоўваць іх пячаткай. Герб выконваў галоўным чынам функцыю сімвала незалежнасці таго ці іншага горада і мястэчка, сведчыў аб тым, што адпаведнае

самакіраванне аб'ядноўвае ўсіх мяшчанаў у адзіную супольнасць, якая мае асобныя вольнасці і правы.

Наданне магдэбургскіх правоў таму ці іншаму гораду (мястэчку) абумоўлівала якасна новае прававое становішча гараджан і местачкоўцаў у сацыяльнай структуры тагачаснага грамадства, адрознівала іх ад тых гараджан і местачкоўцаў, якія не валодалі магдэбургскімі правамі. У адпаведнасці са Статутамі Вялікага княства Літоўскага і, у прыватнасці, з апошнім (1588 г.) кожны гараджанін (местачковец) магдэбургскага места мог на роўных прыцягнуць да адказнасці прадстаўнікоў шляхецкага саслоўя (“коли .. кому з мешчан наших права магдебургского которая кривда деяла от князей, панов и землян и подданных их, такового каждого мешчанін мает до суду земского паветового позвати”). Гэта пераканаўчае сведчанне асаблівага прававога статусу жыхароў магдэбургскіх паселішчаў. Ён не распаўсюджваўся на іншых мяшчан — жыхароў немагдэбургскіх местаў і мястэчкаў. З гэтага артыкула вынікае, што юрыдычны статус мяшчанаў у Вялікім княстве Літоўскім вырашаўся альбо наяўнасцю, альбо адсутнасцю магдэбургскага права, а не памерам горада ці колькасцю жыхароў у ім, што паказвае на пэўную штучнасць падзелу сярэднявечных гарадскіх паселішчаў Беларусі на гарады і мястэчкі, памылковае наданне некаторым з апошніх статусу “магдэбургскіх” мястэчкаў.

ЛЕКЦЫЯ 5. СТРУКТУРА ОРГАНАЎ САМАКІРАВАННЯ ПАВОДЛЕ МАГДЭБУРГСКАГА ПРАВА. АДМЕНА МАГДЭБУРГСКАГА ПРАВА

У гарадах і мястэчках, якія валодалі магдэбургскім правам, органам кіравання быў магістрат (ратуша альбо майдэборыя), які складаўся з дзвюх калегій: з рады і лавы. Раду ўзначальваў бурмістр, лаву — войт. Лава, у якую ўваходзілі дванаццаць асобаў (лаўнікаў), займалася выкананнем выключна судовых функцый. Яна была судом па крымінальных справах. Рада ж распараджалася маёмасцю горада (ці мястэчка), кіравала мясцовай паліцыяй, наглядала за гандлем ды выконвала іншыя функцыі па кіраванню мясцовай гаспадаркай. Акрамя гэтага, разглядала і грамадзянскія справы, гэта значыць, што яна выконвала і судовыя функцыі.

Магістрат, як правіла, месціўся ў асобным будынку — Ратушы. Звычайна Ратуша знаходзілася ў цэнтры горада ці

мястэчка, як правіла, гэта была самая прыгожая забудова. У Ратушы адбываліся пасяджэнні лавы і рады, тут працавалі службовыя асобы самакіравання, захоўваўся Прывілей на магдэбургскае права, пячатка. Тут вырашаліся ўсе галоўныя пытанні жыццядзейнасці горада ці мястэчка.

Магістратам кіравалі бурмістр і войт. Акрамя іх, пры магістраце дзейнічалі іншыя службовыя асобы — пісар, полеццаі, шафары. Пісар прысутнічаў на пасяджэннях абедзвюх калегій магістрата, вёў запісы ва ўсіх магістрацкіх кнігах (актавых, паточных, дэкрытовых), выдаваў выпіскі з рашэнняў магістрата, копіі магістрацкіх дакументаў. Полеццаі былі адказнымі за парадак у горадзе ці мястэчку. Яны збіралі падаткі ў казну самакіравання, сачылі за выкананнем правілаў гандлю, пажарнай бяспекі, разглядалі бытавыя спрэчкі паміж жыхарамі і каралі іх за дробныя ўчынкi. Важная функцыя полецаяў — праверка якасці ўсіх харчовых прадуктаў, якія прывозіліся на базар у той ці іншы горад, у тое ці іншае мястэчка. Шафары (на сучаснай тэрміналогіі — рэвізоры) сачылі за тым, як фармаваліся даходы адпаведнага самакіравання, як яны размяркоўваліся.

Ёсць адна асаблівасць магдэбургскага права, якая дазваляе сцвярджаць, што яно аказвала значны ўплыў на фармаванне самасвядомасці народа. Размова ідзе аб тым, што магдэбургскае права не ўяўляла сабой нейкай адзінай, універсальнай для ўсёй дзяржавы сістэмы нормаў права. Аб гэтым ужо ішла размова, калі мы разглядалі пытанне аб сутнасці магдэбургскага права. Зараз жа трэба адзначыць тое, што магдэбургскае права па гэтай асаблівасці з'яўлялася легальным сродкам прававога эксперыменту, бо яно дазваляла выпрацаваць для ўсёй дзяржавы агульныя прававыя нормы, нормы эфектыўныя, стабільныя, зразумелыя для ўсёй супольнасці. Гэтак жа сама адбывалася праверка на сталасць, карыснасць тых ці іншых інстытутаў, органаў, устаноў самакіравання ў гарадах і мястэчках.

Адзначаная асаблівасць магдэбургскага права аказала значны ўплыў на фармаванне самасвядомасці беларускага народа. На першы погляд, разнастайнасць зместу Прывілеяў павінна была б весці да фарміравання выключна “местачковых інтарэсаў і местачковай ідэалагемы”. Аднак шматвяковая практыка функцыянавання магдэбургскага права ў Еўропе і ВКЛ сведчыць аб адваротным. Магдэбургскае права было моцным сродкам (інструментам) фармавання агуль-

надзяржаўных інтарэсаў і агульнадзяржаўнай ідэалогіі. Справа ў тым, што ў сярэднявеччы галоўнай сілай, якая магла рэальна гарантаваць сам інстытут магдэбургскага права, была вялікакняжацкая ўлада. Ад яе прыхільнасці залежала, наколькі гараджане і месчачкоўцы маглі рэальна карыстацца здабыткамі магдэбургскага права, дараванымі ім правамі і свабодамі. Такім чынам, гараджане і месчачкоўцы былі зацікаўлены ва ўзмацненні вялікакняжацкай улады. У сваю чаргу Вялікі князь, безумоўна, бачыў у гараджаных і месчачкоўцах тую сілу, з дапамогай якой можна было б аказаць палітычны ціск на магнатэрыю і бюракратычна-чыноўніцкі апарат. Спалучэнне інтарэсаў вялікакняжацкай улады і мясцовых інтарэсаў давала моцны штуршок фармаванню агульнадзяржаўнай і агульнанацыянальнай ідэалогіі.

У акрэсленым плане цікавасць уяўляе той факт, як далікатна, тактоўна і вельмі тонка Вялікі князь падкрэсліваў у Прывілеях сваю асаблівую даступнасць для гараджан і месчачкоўцаў, сваю “залежнасць” ад іх. Амаль у кожным з вядомых нам Прывілеяў на магдэбургскае права, якія ўяўлялі сабой увогуле невялікія па аб’ёму дакументы, гэты момант ва ўзаемаадносінах паміж Вялікім князем і гараджанамі (месчачкоўцамі) знаходзіць сваё адлюстраванне. Так, у Прывілеі на магдэбургскае права гораду Гродна Вялікі князь Аляксандр патрабуе ад гарадзенцаў забеспячэння яго паходнямі, калі ён будзе ісці на лова, свяціць, калі ён будзе вяртацца, ахоўваць яго асобу ўсюды ў начы. Вядома, мала хто з падданных нават без гэтага патрабавання сам, добраахвотна не згадзіўся свяціць паходняй падчас лова Вялікаму князю. І палічыў бы гэта за гонар! А што ўжо літаральна, то можа скласціся такое ўражанне, быццам бы князь Аляксандр быў цалкам пазбаўлены ўсялякай дзяржаўнай аховы і ніхто ў ВКЛ не жадаў удзельнічаць з ім у ловах. Справа, аднак, тут у іншым. Змешчаным у Прывілеі выказваннем князь Аляксандр падкрэсліваў свой асаблівы давер да гарадзенцаў, асаблівую сувязь з імі. А гэта не магло не выклікаць рэакцыі ў адказ.

Вопыт самакіравання ў ВКЛ у поўнай меры можна выкарыстаць у сучасных умовах пры рэфармаванні мясцовых органаў улады і фармаванні сістэмы самакіравання. Не цяжка заўважыць, як розніцца паміж сабой асобныя рэгіёны Беларусі, гарады і іншыя населеныя пункты ў эканамічных, сацыяльных, дэмаграфічных, канфесійных адносінах ды ў многіх іншых стасунках. А сістэма органаў мясцовай улады і кіра-

вання, іх паўнамоцтвы, фінансавая і эканамічная базы, кола абавязкаў абсалютна аднолькавыя. Ці можна лічыць гэта лагічным, нармальным? Думаю, што не. Існуючая ў Беларусі сістэма мясцовых органаў улады і кіравання засталася нам у спадчыну ад камандна-адміністрацыйнай сістэмы. Але зараз іншыя варункі.

Развіццё рыначных адносін, фармаванне грамадзянскай супольнасці і адпавядаючай Еўрапейскай Хартыі Мясцовага Самакіравання сістэмы органаў самакіравання і органаў мясцовай улады патрабуюць пошукаў, вымагаюць рэфармавання дзеючага заканадаўства аб мясцовых органах улады. Можна прапанаваць адзін з магчымых напрамкаў у змяненні дзеючага заканадаўства. У агульных рысах сутнасць яго ў наступным: дзеючае заканадаўства аб мясцовых органах самакіравання пры азначэнні іх паўнамоцтваў і абавязкаў павінна замацоўваць мінімум абавязковых, універсальных функцый усёй сістэмы гэтых органаў на Беларусі, напрыклад, у сферы адукацыі, аховы здароўя і навакольнага асяроддзя, камунальнай гаспадаркі, культуры і г.д. А далей кожны орган самакіравання, зыходзячы з уласных фінансавых і эканамічных магчымасцей, рэальна ўзважваючы і адзеньваючы мясцовыя ўмовы ў сваім Статуце, браў бы на сябе выкананне тых альбо іншых функцый, вырашаў тыя ці іншыя задачы. Менавіта такі парадак ва ўзаемаадносінах цэнтральнай улады і органаў мясцовага самакіравання ўсталяваўся на радзіме магдэбургскага права — Германіі, дзе назіраецца схільнасць немцаў да жорсткай цэнтралізацыі ўсяго жыцця і дзяржаўнай улады. Як бачым, гістарычная традыцыя, калі яе ведаюць і ўмела выкарыстоўваюць, не з'яўляецца перашкодай для іншых уласцівасцяў народа і яго дзяржаўнай структуры. Чаму б і беларусам не скарыстаць сваю гістарычную спадчыну?

Узгадаем, якія эмоцыі кіпелі вакол стварэння прэзідэнцкай “вертыкалі”. Колькі разоў разглядалася гэтае пытанне і звязаныя з ім праблемы ў Вяроўным Савеце, Канстытуцыйным Судзе. Не вырашана яно і сёння. А вось нашы продкі яшчэ ва ўмовах феадальнай дзяржаўнасці так пабудавалі вялікакняжацкую, пэўна не менш жорсткую вертыкаль, што захавалі пры гэтым і самакіраванне ва ўсім аб'ёме, і задаволілі агульнадзяржаўны інтарэс.

Кіраўніцтва горадам па магдэбургскаму праву ажыццяўляў, як вядома, магістрат. Ён складаўся з рады і лавы. Узначальваў магістрат войт. З ліку радаў выбіраўся бурмістр.

Як фармаваўся магістрат? Войт прадстаўляў цэнтральную дзяржаўную ўладу і прызначаўся на пасаду Вялікім князем. Яму практычна належала вышэйшая выканаўчая ўлада ў горадзе. Рада была выбарным органам гараджан і выконвала функцыі прадстаўнічай улады (зараз гэта гарадскі Савет). Органам (кіраўніком) выканаўчай улады гараджан, г. зн. выканаўчым органам самакіравання быў бурмістр. Бурмістра на пасаду прызначаў войт, але з ліку некалькіх кандыдатур (радцаў), што выбіраліся радай. Такім чынам, развіваліся і дэмакратычныя працэдуры пры фармаванні мясцовай выканаўчай улады і захоўваўся іерархічны прынцып пабудовы дзяржаўнай улады. Чаму б нам, сучаснікам, не пераняць гэты вопыт?

Пасля далучэння беларускіх зямель да Расійскай імперыі дзеянне магдэбургскага права на Беларусі было скасавана. Адбыліся значныя змены ў прававым становішчы гарадскога насельніцтва і жыхароў беларускіх мястэчкаў. На гарадское насельніцтва была распаўсюджана “Жалованная грамота городам” Кацярыны II ад 1785 года, а прававое становішча жыхароў тых беларускіх мястэчкаў, якія згубілі магдэбургскае права, было прыраўнавана да прававога становішча сялянства Расійскай імперыі.

“Жалованная грамота” патрабавала, каб усе гараджане былі запісаны ў “городские обывательские книги”, якія павінны былі весціся ва ўсіх гарадах Расійскай імперыі. “Обывательская книга”, як дваранская радаслоўная, падзялялася на шэсць раздзелаў (частак). У першы раздзел кнігі заносіліся прозвішчы “настоящих обывателей”, да якіх належалі самыя багатыя і знатныя гараджане. У другі раздзел павінны былі быць запісаны купцы трох гільдзій, якія мелі капітал ад 1 да 50 тысяч рублёў. Трэці раздзел — “цехи” — утрымліваў звесткі аб цэхах вай мастраў і іх вучнях. Чацвёрты — аб іншагародніх і замежных гасцях. У пяты раздзел — “именитые граждане” — запісваліся асобы з акадэмічнымі і універсітэцкімі дыпламамі, банкіры, мастакі, бургамістры, якія двойчы абіраліся на гэтую пасаду, і інш. Шосты, апошні раздзел кнігі быў прысвечаны пасадскім людзям, “кто промыслом, рукоделием или работаю в том городе кормится”, а таксама іншым гараджанам, якія не ўвайшлі ў папярэднія раздзелы “обывательской книги”.

“Жалованная грамота городам” вызначала льготы для кожнай сацыяльнай групы гараджан, якія былі запісаны па шасці раздзелах (частках) “обывательской” кнігі. “Настоящие

обыватели”, купцы, “именитые гараджане” мелі права мець фабрыкі, заводы, свабодна выбіраць сабе месца жыхарства і ездзіць па горадзе “парою или четвернёю лошадей”. Пасадскім людзям дазвалялася мець тракціры, лаўкі, лазні, але “посадским запрещается ездить в карете и на двух лошадях”.

“Жалованной грамотой городам” 1785 года ўстанаўліваліся для мяшчан і іншыя абмежаванні. Мяшчане павінны былі плаціць падушныя падаткі, выконваць рэкруцкую і іншыя павіннасці. У артыкуле 51 граматы чытаем: “мешанин без дома, капитала или ремесла ... в обществе городском быть может, но ни сидеть, ни голоса иметь, ни выбран быть не может”. Як бачым, грамата наносіла маральную знявагу маламаёмаснаму гараджаніну, які на гарадскім сходзе быў пазбаўлены элементарнага права нават прысесці на лаву, яго доля самая незайздросная — стаяць у цёмным куце і маўчаць, без малейшага шанца калі-небудзь быць абраным на самую ніжэйшую выбраную гарадскую пасаду.

Большую частку насельніцтва беларускіх гарадоў складалі рамеснікі — майстры, падмайстры і іх вучні. Яны мелі права аб’ядноўвацца ў саюзы па прафесіях — цэхі, кіруючыя органы якіх дзейнічалі на аснове мясцовага права, цэхавых звычайў і традыцый.

ЛЕКЦЫЯ 6. ЗЕМСКАЯ РЭФОРМА 1864 ГОДА НА БЕЛАРУСІ

Вядома, што ў 60-х гадах XIX стагоддзя ў Расійскай імперыі, у склад якой у той час уваходзілі беларускія землі, была праведзена земская рэформа. Задачай рэформы было ўвядзенне самакіравання ў Расійскай імперыі. Сутнасць яе зводзілася да таго, каб пэўнае кола пытанняў, якія вырашаліся вярхоўнай уладай, перадаць на разгляд органам мясцовага самакіравання — земствам. Земствы ствараліся ў дзвюх адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінках — у губернях і паветах. Земствы не ствараліся ў ніжэйшых адміністрацыйна-тэрытарыяльных адзінках — воласцях. Натуральна, не было і нейкага адзінага для ўсёй дзяржавы органа самакіравання, не было прадугледжана стварэнне і нейкага (ці нейкіх) каардынацыйнага цэнтра, які б быў у стане падтрымліваць сувязі земстваў з урадам імперыі. Земская рэформа праводзілася ў адпаведнасці з “Палажэннем аб земскіх установах 1864 года”.

Земствы былі ўладкаваны наступным чынам. Яны складаліся з распарадчых і выканаўчых органаў. Распарадчым органам як у павеце, так і ў губернях быў земскі сход, выканаўчымі органамі — павятовыя і губернскія земскія ўправы.

Павятовы земскі сход складаўся з дэпутатаў, якія называліся “гласнымі”. Гласныя выбіраліся павятовым выбарчым сходам, а таксама валаснымі сходамі. У склад павятовых земскіх сходаў уваходзілі таксама прадстаўнікі органаў землеўладкавання і земляробства, прадстаўнікі ад духавенства, гарадскога галавы і інспектара сельскай гаспадаркі. У сваю чаргу, павятовыя земскія сходы выбіралі дэпутатаў, “гласных” у губернскі земскі сход. Акрамя таго, у склад губернскага земскага сходу ўваходзілі прадстаўнікі ад павятовых прадвадзіцеляў дваранства, старшыні павятовых земскіх упраў, начальнікі мясцовых упраўленняў земляробства і дзяржаўнай маёмасці, кіраўнікі ўдзельных акругаў, дэпутаты ад духавенства і прадстаўнікі галоўнага ўпраўлення землеўладкавання і земляробства.

Земскія сходы валодалі наступнай кампетэнцыяй: зацвярджалі земскі бюджэт, ажыццяўлялі размеркаванне земскіх павіннасцяў, вызначалі памер земскіх збораў, устанаўлівалі памер акладаў службовым асобам земства, уладкоўвалі мясцовыя выставы. Яны мелі магчымасць прыцягваць да адказнасці старшыняў і іншых членаў земскіх упраў. Земскія сходы маглі прадстаўляць ураду імперыі, праўда, праз губернатара разнастайныя хадайніцтвы аб мясцовых патрэбах.

Земскія сходы былі чарговымі (збіраліся адзін раз у год) і пазачарговымі. Чарговыя сходы збіраліся па распараджэнню земскіх упраў, але з дазволу губернатара. Пазачарговыя склікаліся выключна губернатарамі. Пры гэтым губернатар дакладна акрэсліваў кола тых пытанняў, якія павінны быць разгледжаныя земскім сходам. Працягласць працы земскіх сходаў вызначалася дакладнымі тэрмінамі. Губернскія сходы працавалі не болей 20 дзён, а павятовыя — не болей 10 дзён. Пасяджэнні земскіх сходаў лічыліся правамоцнымі, калі на іх прысутнічала не менш за палову дэпутатаў. Усе пытанні ў земскіх сходах вырашаліся большасцю галасоў ад прысутных дэпутатаў. Калі ж была роўнасць галасоў, то голас старшыні даваў перавагу. Губернскія земскія сходы адкрываліся асабіста губернатарам. А павятовы прадвадзіцель дваранства адкрываў павятовыя земскія сходы.

Разгледзім выканаўчыя органы земстваў. Паколькі земскія сходы збіраліся перыядычна, то ўся бягучая, паўсядзён-

ная работа выконвалася пастаянна дзеючымі органамі земстваў — павятовымі і губернскімі земскімі ўправамі. Земскія ўправы выбіраліся на тры гады з ліку дэпутатаў земскіх сходаў. Выбары старшыні і членаў управы адбываліся шляхам закрытага галасавання. Старшыню губернскай земскай управы зацвярджаў міністр унутраных спраў, а старшыню павятовай земскай управы — губернатар. Губернатар зацвярджаў таксама і членаў земскай управы. Пры гэтым старшынямі земскіх упраў маглі быць толькі тыя асобы, якія мелі права паступлення на дзяржаўную службу.

Паўнамоцтвы і функцыі земскіх упраў вызначаліся колам тых пытанняў, якія былі аднесены да кампетэнцыі земстваў. У асноўным земскія ўправы займаліся пытаннямі народнай адукацыі, аховы здароўя, будаўніцтвам мясцовых дарог, распаўсюджваннем і прапагандай аграрнамічных ведаў, удасканаленнем мясцовай прамысловасці, арганізацыі пазямельнага крэдыту і земскай статыстыкі і г.д.

Земствы на Беларусі не ўводзіліся больш за 40 гадоў. Галоўнай перашкодай быў недавер царскага ўрада да Беларусі, дзе пражывала значная частка католікаў, якіх расійскія чыноўнікі залічвалі ў склад палякаў, якія выступалі супраць Расійскай імперыі і ўздымалі паўстанні ў 1794, 1830-1831, 1863 гг. Першая спроба часткова ажыццявіць земскую рэформу на Беларусі была прадпрынята толькі ў 1903 годзе ў Мінскай, Віцебскай і Магілёўскай губернях. Аднак яна была настолькі нясмелай, што ні аб якім самакіраванні фактычна не магло быць размовы.

Але тым не менш, царскі ўрад быў вымушаваны правесці земскую рэформу ў Беларусі. Пры гэтым, праўда, па прапанове прэм'ер-міністра П.А.Сталыпіна земская рэформа на Беларусі і асабліва ў заходніх губернях была праведзена так, што пры захаванні дэмакратычных працэдур яна павінна была забяспечыць перавагу ў органах земскага кіравання рускаму (праваслаўнаму) насельніцтву.

Прааналізаваўшы суадносіны “рускага” і “польскага” насельніцтва і адпаведныя маёмасныя цэнзы ў 9 заходніх губернях імперыі, урад не адважыўся ўводзіць выбарнае земства ў Гродзенскай, Віленскай і Ковенскай губернях, дзе пражывала многа католікаў, а таму мясцовая ўлада магла трапіць у рукі польскіх паноў. Паводле законапраекта П.А.Сталыпіна земствы меркавалася стварыць у Віцебскай, Мінскай, Магілёўскай, Кіеўскай, Падольскай і Валынскай губернях шля-

хам выбараў па нацыянальных — “рускай” і “польскай” — курых. Праваслаўныя залічваліся ў “рускую” курью, католікі — у польскую. Колькасць дэпутатаў ад нацыянальнай куры ў земства ўстанаўлівалася ў адпаведнасці з сярэднеарыфметычным ад сумы працэнтаў колькасці выбаршчыкаў і вартасці іх нерухомай маёмасці. Напрыклад, калі колькасць выбаршчыкаў у “польскай” куры ў павеце складала 2% агульнага спіса, а іх нерухомая маёмасць — 38% , то колькасць дэпутатаў ад куры не магла перавышаць 20 чалавек : $(2+38)/2 = 20$.

Маёмасны цэнз выбаршчыкаў, у параўнанні з Палажэннем аб земскіх установах ад 12 чэрвеня 1890 года, зніжаўся для Беларусі ўдвая (да 7,5 тыс. руб).

Законапраект П.А.Сталыпіна з неістотнымі папраўкамі быў праведзены праз III Дзяржаўную Думу і паступіў на разгляд Дзяржаўнага Савета. Дзяржаўны Савет выступіў супраць нацыянальных курый, зніжэння выбарчага цэнзу і 4 сакавіка 1911 года законапраект адхіліў. У адказ П.А.Сталыпін заявіў цару аб сваёй адстаўцы з пасады прэм’ер-міністра, калі апошні не зацвердзіць законапраект надзвычайным парадкам — па 87-м артыкуле Асноўных законаў Расіі, які дазваляў цару гэта зрабіць у час паміж сесіямі Думы і Савета. Мікалай II, спаслаўшыся на рэлігійнае свята, распуціў на 3 дні Думу і Дзяржаўны Савет і падпісаў указ аб увядзенні земства ў Віцебскай, Мінскай, Магілёўскай, Кіеўскай, Валынскай і Падольскай губернях з выбарамі па нацыянальных курых і пры зніжаным маёмасным цэнзе.

За кароткі час сваёй дзейнасці (1911-1917 гг.) земствы на Беларусі адыгралі прыкметную ролю ў развіцці мясцовай гаспадаркі, у павышэнні культуры земляробства і жывёлагадоўлі, у ахове здароўя насельніцтва, у развіцці народнай адукацыі.

ЛЕКЦЫЯ 7. ДЗЕЙНАСЦЬ МЯСЦОВЫХ ОРГАНАЎ САМАКІРАВАННЯ НА БЕЛАРУСІ ПАВОДЛЕ ЗЕМСКАЙ РЭФОРМЫ

Земствы, якія былі ўтвораны на Беларусі толькі ў 1911 годзе, адразу ўліліся ў агульнарасійскае земскае русла дзейнасці, прымяняючы ўжо накоплены практычны вопыт губерняў Расіі.

Згодна з “Палажэннем аб губернскіх і павятовых земскіх установах” ад 1 студзеня 1864 г. земствы ўтвараліся “для заведвання деламі, адносящимися к местным хозяйственным

пользам и нуждам каждой губернии и каждого уезда...” Гэтымі пытаннямі і была акрэслена дзейнасць земскіх устаноў.

Агульныя напрамкі дзейнасці земскіх устаноў на Беларусі былі красамоўна вызначаны ў прамове святара Міхаіла Сярніцкага на Бабруйскім земскім сходзе: “Земству вверяется ближайшее попечение о благе народа, об освобождении народа от мрака невежества, о благоустройстве быта меньшого брата-крестьянина”.

Перад тым, як гаварыць аб напрамках дзейнасці земскіх устаноў, трэба вызначыцца з пытаннем аб матэрыяльным становішчы гэтых органаў самакіравання. Вядома, што фінансавыя сродкі земстваў былі абмежаваныя. Прадметамі абкладання маглі служыць землі, нерухомасць на тэрыторыі губерняў і паветаў, гандлёвыя і прамысловыя ўстановы, фабрычна-заводскія памяшканні і гарадская нерухомая маёмасць. Да іншых даходаў земстваў адносіліся зборы на пераправах і дарогах, пры гэтым для ўвядзення такіх збораў кожны раз патрэбна быў дазвол Міністэрства ўнутраных спраў. Але разам з тым дзяржавай былі вызначаны абавязковыя і неабавязковыя выдаткі (расходы) земстваў. Да ліку абавязковых адносіліся, напрыклад, утрыманне міравых судовых устаноў, утрыманне і рамонт дарог, утрыманне падвод для раз’ездаў чыноў паліцыі, наём памяшканняў для воінскіх патрэб. А неабавязковымі лічыліся расходы на адукацыю і на ахову здароўя.

Умоўна можна вызначыць два асноўныя напрамкі дзейнасці земскіх устаноў: сацыяльна-эканамічны і сацыяльна-культурны.

Сацыяльна-эканамічная дзейнасць. Гэты напрамак у дзейнасці земстваў становіцца надзённым, калі пасля серыі законаў канца XIX-пачатку XX ст. была ліквідавана пашпартная сістэма і быў дазволены свабодны выхад сялян з абшчыны, у выніку чаго сацыяльнае расслаенне вёскі пайшло паскоранымі тэмпамі.

Шырокі размах у дзейнасці земстваў атрымалі аграрна-эканамічныя мерапрыемствы: наладзілася праца вопытных станцый, утрыманне вопытных палёў, меры па паляпшэнню сельскагаспадарчай адукацыі, распаўсюджванне сельскагаспадарчых ведаў. У Мінску ў 1912 годзе былі заснаваны месячныя цэнтральныя сельскагаспадарчыя курсы. У гэтым жа годзе быў адкрыты ў Мінску сельскагаспадарчы музей.

Перабудова аграрных адносін патрабавала арганізацыі вядзення гаспадаркі на аснове выкарыстання дасягненняў навукі, аграрна-тэхнікі. Адным з сродкаў перабудовы вёскі

было аказанне ёй агранамічнай і тэхнічнай дапамогі ў рэчышчы рэалізацыі рэформы П.А.Сталыпіна. Яна ажыццяўлялася ў наступных формах:

- 1) арганізацыя сельскагаспадарчых кааператываў;
- 2) утварэнне вопытна-паказальных гаспадарак;
- 3) прыцягненне на службу аграномаў і іншых спецыялістаў сельскай гаспадаркі;
- 4) прапаганда агранамічных ведаў, арганізацыя курсаў, лекцый для сялян і г.д.

Важнае месца ў дзейнасці земскіх устаноў Беларусі займалі таксама будаўніцтва дарог, пытанні статыстыкі і г.д.

Сацыяльна-культурная дзейнасць. Як сведчыць практыка, значную ўвагу земствы надавалі адукацыі народа, ахове яго здароўя, развіццю сельскай гаспадаркі, кустарнай прамысловасці. Земствы адкрывалі школы і займаліся наймам кваліфікаваных настаўнікаў (раней у якасці настаўнікаў працавалі святары і семінарысты). Земствы маглі будаваць школы за свой кошт, але не мелі права складаць праграму навучання. Хаця гэта былі і неабавязковыя затраты, але менавіта ў гэтай вобласці праца земстваў была найбольш паспяховай. Земствы адкрывалі школы ў вёсках, выплочвалі жалаванне настаўнікам, забяспечвалі школы падручнікамі і г.д. Але паколькі ўрад вітаў царкоўна-прыходскія школы, земствы нярэдка перадавалі свае школы духавенству, бо духавенства выдзяляла на адукацыю большыя сродкі.

Губернскія земствы адкрывалі і бралі на сваё ўтрыманне рэальныя вучылішчы, жаночыя і мужчынскія гімназіі, будавалі за свой кошт новыя стацыянарныя школьныя будынкi з улікам патрабаванняў школьнай гігіены, дапамагалі забяспечваць школы навучальнымі дапаможнікамі. Земствы прымалі ўдзел і ў пазашкольнай адукацыі насельніцтва: адкрывалі народныя бібліятэкі-чытальні, арганізоўвалі народныя чытанні, адкрывалі нядзельныя школы, вялі кніжны гандаль.

У Мінскай губерні галоўныя галіны земскай дзейнасці акрэсліліся ў такой паслядоўнасці: народная асвета, медыцына і санітарыя, грамадская апека, ветэрынарыя, агранамічныя мерапрыемствы, дарожная гаспадарка, страхавая справа. У Магілёўскай губерні на першы план былі вылучаны праблемы народнай адукацыі, медыцынскай дапамогі, дарожнай справы, ветэрынарнай дапамогі насельніцтву.

Паколькі земствы вырашалі па сутнасці дзяржаўныя задачы, то дзяржава пайшла на тое, каб скараціць “абавязко-

выя” затраты земстваў. У Магілёўскай губерні, напрыклад, з 4,5 млн. руб. земскага бюджэту на патрэбы народнай адукацыі было выдаткавана 1 643 738 руб., ці 36,7% усяго губернскага земскага бюджэту. На другім месцы стаяць затраты на ахову здароўя — 974 254 руб. Гаворачы аб станоўчым у дзейнасці земстваў у плане развіцця адукацыі, можна прывесці такі прыклад. У 1913 годзе быў заснаваны Магілёўскі настаўніцкі інстытут, пры якім існавала гарадское вучылішча. А ўжо ў 1918 годзе на базе настаўніцкага інстытута быў утвораны Магілёўскі педагагічны інстытут.

Значнае месца ў дзейнасці земстваў займалі пытанні аховы здароўя насельніцтва, і ў гэтай сферы былі дасягнуты значныя поспехі. Па “Палажэнню аб земскіх установах” ад 1890 года да ведама земстваў адносіліся пытанні загадвання земскімі лячэбнымі і дабрачыннымі ўстановамі, апека бедных, невылечна хворых, старых і скалечаных. Земствам, згодна з гэтым палажэннем, былі перададзены бальнічныя ўстановы “Приказов общественного призрения” з усім інвентаром.

Адной са старонак дзейнасці земскай медыцыны была барацьба з алкагалізмам. Па ініцыятыве земскіх урачоў праводзіліся з’езды па прыняццю мераў барацьбы з гэтым бедствам.

Такім чынам, земствы ўнеслі важкі ўклад у падняцце ўзроўню народнай адукацыі, аховы здароўя, арганізацыі і развіцця аграрнаміі, статыстыкі і ў іншыя напрамкі дзейнасці. Таму можна лічыць, што інстытут земства, як форма арганізацыі мясцовага гаспадарчага і палітычнага жыцця, мае гістарычную перспектыву. У дзейнасці земскіх устаноў былі як здабыткі, так і недахопы. Сістэму земстваў таго часу вобразна называюць “будынкам без падмурка і страхі”. “Палажэнне аб земскіх установах” 1864 года не прадугледжвала арганізацыю земстваў у такой адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінцы, як воласць, дзе такія ўстановы былі б найболей набліжаны да насельніцтва. Таму і гавораць, што ў земскіх устаноў не было падмурка. Не разглядалася і пытанне аб стварэнні адзінага каардынацыйнага цэнтра, які б на дзяржаўным узроўні выпрацоўваў агульныя кірункі дзейнасці земскіх устаноў. Калі ў Расіі ў 1865 годзе Пецябургскі земскі сход узняў пытанне аб стварэнні такога органа, разгляд яго быў адхілены. Вось пагэтаму і адзначаюць, што страхі ў “земскім будынку” таксама не было. Але і пры такім падыходзе да арганізацыі працы земстваў, пры слабой матэрыяльнай базе, дзейнасць земскіх устаноў мела плённыя вынікі.

ЛЕКЦЫЯ 8. САМАКІРАВАННЕ НА БЕЛАРУСІ, КАЛІ ЯНА ЎВАХОДЗІЛА Ў СКЛАД СССР

Аналіз месца і ролі Саветаў у сістэме самакіравання ў азначаны перыяд магчымы толькі пры ўмове разгляду больш агульных пытанняў, звязаных з характарыстыкай паняцця самакіравання.

У “Словаре русского языка” С.І.Ожагава самакіраванне вызначаецца як права вырашаць справы ўнутранага кіравання ў межах адміністрацыйна-тэрытарыяльнай адзінкі. Асноўныя прыкметы самакіравання — прыналежнасць публічнай улады насельніцтву ці выбаршчыкам адпаведнай тэрыторыі, членам грамадскіх арганізацый, калектываў; самастойнасць у вырашэнні пытанняў унутранага жыцця; адсутнасць органаў, якія назначаюцца звонку. Можна ўбачыць пры гэтым сувязь паняцця самакіраванне з паняццямі кіраванне, арганізацыя, дзейнасць, улада.

Можна разумець самакіраванне як спосаб ці метады кіравання, які абавязаны на такія прынцыпы, як прыналежнасць улады ўсяму калектыву; яе ажыццяўленне калектывам непасрэдна ці праз выбарныя органы.

Як жа ішоў працэс станаўлення Саветаў як органаў самакіравання?

У хуткім часе пасля Кастрычніцкай рэвалюцыі была вызначана лінія на развіццё мясцовага і абласнога самакіравання. Утварэнне народнага самакіравання У.І.Ленін звязваў, па-першае, з ліквідаваннем буржуазнай дзяржаўнай машыны, па-другое, з пераходам улады ў рукі працоўных, патрэбае, з прыцягненнем народных мас да кіравання справамі грамадства і дзяржавы. Такая канцэпцыя самакіравання, узбагачаная і перапрацаваная адносна розных перыядаў развіцця грамадства, ляжала ў аснове станаўлення сістэмы органаў самакіравання ў перыяд існавання СССР.

Сацыялістычнае самакіраванне адлюстроўвала ўсе рысы і ўласцівасці гістарычнага этапа развіцця савецкага грамадства. Характарызуючы сутнасць сацыялістычнага самакіравання, падкрэслівалася, што гэта ўлада ўсяго савецкага народа, якая не ведае абмежаванняў.

Але самакіраванне не зводзіцца толькі да механізму дзяржаўнага і грамадскага кіравання, да сукупнасці норм, выдзеных як дзяржавай, так і грамадскімі арганізацыямі. Самакіраванне неад’емна звязана з дэмакратыяй.

Дзейнасць мясцовых Саветаў у перыяд існавання СССР заўсёды разглядалася ў цеснай сувязі з Камуністычнай партыяй. У сістэме самакіравання народа партыя дзейнічала як палітычны кіраўнік, прадстаўляючы ядро, жыццёвы цэнтр. Аб гэтым гаварылася ў Канстытуцыі БССР 1978 года.

Агульная характарыстыка самакіравання ў савецкі перыяд дазваляе ўзнямаць і вырашаць пытанне аб месцы Саветаў у гэтай сістэме.

Саветы народных дэпутатаў (па Канстытуцыі БССР 1978 года) названы галоўным звяном сацыялістычнага самакіравання народа. Народ ажыццяўляе дзяржаўную ўладу праз прадстаўнічыя органы — Саветы народных дэпутатаў, якія складаюць палітычную аснову БССР.

Самакіраванне савецкага народа ў межах агульнанароднай дзяржавы праз Саветы ажыццяўлялася на аснове дэмакратычнай выбарчай сістэмы. Выбары дэпутатаў ва ўсе Саветы з’яўляліся ўсеагульнымі, роўнымі, прамымі пры тайным галасаванні. Выбары ў Саветы разглядаліся як адна з форм непасрэднай дэмакратыі, праяўлення народнага самакіравання. Нездарма ў гэты перыяд часцей за ўсё сустракалася лічба — 99,98% — колькасць выбаршчыкаў, якія прынялі ўдзел у выбарах. Саветы разглядаліся як прадстаўнічая форма дзяржаўнага самакіравання савецкага народа, поўнаўладны орган дзяржаўнай улады (але не трэба забываць аб ролі партыі).

Саветы заўсёды разглядаліся ў азначаны перыяд як органы “сапраўднага народаўладдзя”. У.І.Ленін падкрэсліваў, што Саветы — “улада, адкрытая для ўсіх, якая робіць усё на вачах у мас, даступная масе, зыходзячая непасрэдна ад масы, прамы і непасрэдны орган народнай масы і яе волі”. Таму дзейнасць Саветаў павінна была ажыццяўляцца на аснове калектыўнага, свабоднага, дзелавога абмеркавання і вырашэння пытанняў галаснасці, шырокага прыцягнення грамадзян да ўдзелу ў іх рабоце.

Саветы вызначаліся не толькі як дзяржаўныя органы, але і канал для прыцягнення шырокіх мас працоўных да кіравання справамі грамадства і дзяржавы. Саветы народных дэпутатаў (пасля 1978 года) характарызаваліся як галоўнае звяно сістэмы сацыялістычнага самакіравання ў першую чаргу таму, што яны з’яўляліся найбольш масавай арганізацыяй народа, яны адлюстроўвалі волю і інтарэсы як усяго савецкага народа, так і ўсіх яго класаў, груп і слаёў паасобку. Саветы і толькі Саветы з усіх іншых інстытутаў сацыялістычнага самакіравання выступалі носьбітамі дзяржаўнай палітычнай улады.

Але, гаворачы аб Саветах, аб гісторыі развіцця гэтай формы самакіравання з 1917 года, трэба адзначыць той факт, што Саветы не маглі дзейнічаць у поўную сілу, не маглі цалкам рэалізаваць ідэю самакіравання, ідэю ўдзелу шырокіх народных мас у жыцці грамадства. Чаму? Таму што заўсёды падкрэслівалася, што вядучай сілай сацыялістычнага самакіравання была Камуністычная партыя. Толькі партыя давала правільны кірунак працэсу развіцця і паглыблення сацыялістычнага самакіравання народа, пашырэння ўдзелу мас у кіраванні справамі грамадства і дзяржавы.

Саветы, як вядома, узніклі ў выніку “рэвалюцыйнай творчасці народных мас” у ходзе рэвалюцыі 1905 года. Першапачаткова ім адводзілася роля баявых рэвалюцыйных органаў спачатку па кіраўніцтву стачачнай барацьбой рабочага класа, а затым органаў па кіраўніцтву ўзброеным паўстаннем, органаў новай, рэвалюцыйнай улады.

З вялікімі цяжкасцямі Савецкая ўлада сутыкнулася пры арганізацыі дзейнасці органаў мясцовага кіравання. Не трэба было многа часу, каб сфармаваць валасныя, павятовыя і губернскія Саветы і іх выканкомы. Цяжэй было арганізаваць галіновыя органы кіравання. Сярод рабочых, салдат, сялян не было не толькі кваліфікаваных спецыялістаў, але і практыкаў.

Вырашыць гэтую праблему можна было шляхам выкарыстання мясцовымі Саветамі вопыту дзейнасці гарадскіх дум і земскіх органаў, пры ўмове прыцягнення да работы ў новых органах мясцовага кіравання і самакіравання вопытных спецыялістаў гэтых устаноў з іх рознабаковым кваліфікаваным апаратам. У РСФСР, напрыклад, для аб’яднання дзейнасці гарадскіх і земскіх устаноў і кіравання імі Совет Народных Камісараў РСФСР (19 снежня 1917 года) ўтварыў Камісарыят па мясцоваму самакіраванню. У распараджэнне гэтага Камісарыята былі перададзены: галоўнае ўпраўленне па справах мясцовай гаспадаркі, каса гарадскога і земскага крэдыту. Камісарыят па мясцоваму самакіраванню быў скасаваны ў сакавіку 1918 года разам з ліквідацыяй гарадскіх і земскіх устаноў старога мясцовага самакіравання.

Мясцовыя Саветы ўключалі ў сваю сістэму ўжо існаваўшыя органы самакіравання або расфарміроўвалі іх, запрашаючы спецыялістаў у новы гаспадарчы апарат. Другой прычынай захавання на нейкі час старых органаў мясцовага самакіравання было тое, што ў першыя дні Кастрычніцкай рэвалюцыі не ўсюды адразу быў створаны апарат мясцовых

Саветаў, які быў здольны выконваць функцыі дзяржаўнай улады. Пагэтану Савецкі ўрад прызнаў мэтазгодным даручыць выкананне некаторых функцый па мясцоваму кіраванню земскім і гарадскім управам. З'езд Саветаў рабочых, салдацкіх і сялянскіх дэпутатаў Віцебскай губерні, які адбыўся 11 снежня 1917 года, вызначыў агульныя кірункі дзейнасці Саветаў у вырашэнні гэтага пытання. Кіраванне працай па ажыццяўленню Дэкрэта аб зямлі з'езд усклаў на мясцовыя Саветы сялянскіх і батрацкіх дэпутатаў і адначасова прыняў рашэнне аб роспуску губернскага і павятовага зямельных камітэтаў, паколькі “яны не стаялі на ахове інтарэсаў працоўных”. Валасным зямельным камітатам прапаноўвалася ўзмацніць кантроль за іх дзейнасцю з боку працоўных сялян. Па пытанню аб мясцовых органах самакіравання з'езд прызнаў поўнаўладнымі органамі Саветы. Гарадскія і земскія органы самакіравання павінны былі пад кіраўніцтвам Саветаў займацца гаспадарчымі справамі.

Але ўжо 22 снежня 1917 года Народны камісарыят унутраных спраў па даручэнню Савецкага ўрада даў афіцыйнае тлумачэнне ўзаемаадносін Саветаў з органамі самакіравання. “Все прежние органы местного управления, областные, губернские и уездные комиссары, комитеты общественных организаций, волостные правления и пр. должны быть заменены соответственно областными, губернскими и уездными, районными и волостными советами р.,с., кр. и батрацких депутатов. Вся страна должна покрыться целой сетью советских организаций, которые должны находиться в тесной организационной зависимости между собой”. Ліквідацыя астаткаў старога дзяржаўнага апарату на месцах была завершана ў асноўным у першай палове 1918 года. Функцыі ліквідаваных земскіх і гарадскіх органаў самакіравання былі перададзены Саветам.

1 студзеня 1919 года быў абвешчаны Маніфест Часовага рабоча-сялянскага ўрада аб стварэнні Сацыялістычнай Савецкай Рэспублікі Беларусь. “Отныне вся власть на Белоруссии принадлежит только Советам Рабочих, Крестьянских, Батрацких и Красноармейских депутатов, — гаварылася ў Маніфесце, — ещѐ сохранившаяся где бы то ни было на Белоруссии власть немецких, польских и украинских оккупантов отныне считается упраздненной”.

І Усебеларускі з'езд Саветаў рабочых, сялянскіх і чырвонаармейскіх дэпутатаў, які адбыўся 2 лютага 1919 года, прыняў першую Канстытуцыю ССРБ. Канстытуцыя абвяшчала,

што Беларусь — гэта рэспубліка Саветаў рабочых, салдацкіх і сялянскіх дэпутатаў. Але аб мясцовых органах дзяржаўнай улады і дзяржаўнага кіраўніцтва ў Канстытуцыі ССРБ 1919 года нічога не гаварылася. Толькі ў артыкуле пятым першага раздзела адзначалася, што Рэспубліка Беларусь ёсць свабоднае сацыялістычнае грамадства ўсіх працоўных Беларусі і ўся ўлада ў межах ССРБ належыць усяму працоўнаму насельніцтву краіны, якое аб'ядноўваецца ў гарадскія і сельскія Саветы. Трэба адзначыць, што Канстытуцыя ССРБ 1919 года напісана па ўзору Канстытуцыі РСФСР 1918 года. У РСФСР на гэты час існавала некаторая нарматыўная база дзейнасці мясцовых органаў улады. Можна ў якасці прыкладу прывесці наступныя акты: зварот НКУС да Саветаў рабочых, салдацкіх, сялянскіх дэпутатаў “Аб арганізацыі мясцовага самакіравання” (1917 год), інструкцыя НКУС “Аб правах і абавязках Саветаў” (1917 год). У Канстытуцыю РСФСР 1918 года былі ўключаны тры главы, якія тычыліся дзейнасці Саветаў: “Аб з'ездах Саветаў”, “Аб Саветах дэпутатаў”, “Аб прадметах кампетэнцыі органаў саветкай улады на месцах”. На тэрыторыі ж Беларусі так склалася, што органы мясцовай улады ў гэты час яшчэ толькі пачыналі сваю дзейнасць, выпрацоўваючы тыя ці іншыя кірункі. Ішоў працэс накаплення вопыту, каб потым можна было нарматыўна замацаваць станоўчыя дасягненні ў рабоце мясцовых Саветаў.

Пасля заканчэння грамадзянскай вайны і ўтварэння СССР зноў надзённым стала пытанне аб арганізацыі дзейнасці органаў мясцовай улады. Трэба адзначыць, што агульнае кіраўніцтва мясцовымі органамі кіравання ажыццяўляла Камуністычная партыя. Была абвешчана палітыка ажыўлення работы Саветаў. Вайна скончылася, праводзілася новая эканамічная палітыка. Рэалізацыя НЭПа павінна была садзейнічаць прыцягненню да грамадска-палітычнага жыцця шырокіх слаёў насельніцтва. Неабходнасць гэтай палітыкі была звязана з пераходам ад вайны да міру і перадачай улады ад ваенна-рэвалюцыйных органаў тыпу рэўкомаў да грамадзянскіх і больш дэмакратычных па сваёй сутнасці Саветаў. Але сапраўдная актывізацыя дзейнасці Саветаў прывяла б да супрацьстаяння іх з партыйнымі органамі, якія імкнуліся фактычна да адзінаўладдзя.

Пагэтаму ажыўленне работы Саветаў адбывалася павольна і, можна сказаць, стрымлівалася некаторым чынам Палажэннем аб дзейнасці Саветаў БССР, прынятым у 1922 годзе.

Толькі па Палажэнню 1924 года, а затым 1925 года мясцовым Саветам было дазволена абмеркаванне і вырашэнне пытанняў, якія тычыліся мясцовага жыцця.

Задача ўскладнялася яшчэ і тым, што многія дэпутаты Саветаў загінулі на фронце, гэта значыць адбыліся змены ў кадравым складзе Саветаў. Ды і новая эканамічная палітыка з яе дапушчэннем у эканоміку прыватнага капіталу ўспрымалася многімі партыйнымі работнікамі падазрона. Пагэтаму Саветы слаба праяўлялі сябе ў рашэнні пытанняў аднаўлення народнай гаспадаркі і культурна-асветніцкага жыцця.

У выніку гэтага ў першыя гады НЭПа не ўдалося ажыццявіць перабудову работы мясцовых органаў. У значнай ступені гэта аказала ўплыў на тое, што на выбарчыя ўчасткі па выбарах дэпутатаў мясцовых Саветаў у 1924 годзе з'явіліся 35,47% выбаршчыкаў. Спатрэбілася правядзенне паўторных выбараў, адпаведная агітацыйная работа. Больш адчувальнымі сталі камандна-адміністрацыйныя метады кіравання. Аднак ад удзелу ў выбарах разглядаўся як адмоўнае стаўленне да партыі і Савецкай улады.

Адпаведную ролю ў прыцягненні працоўных да грамадска-палітычнай дзейнасці адыгралі пастаянныя камісіі, якія працавалі пры Саветах. Пачатак іх работы на Беларусі адносіцца да сярэдзіны 20-х гадоў. У кастрычніку 1925 года ЦВК і СНК БССР прынялі пастанову аб утварэнні пры сельскіх Саветах пастаянных камісій — сельскагаспадарчых, культурна-асветніцкіх, санітарных, фінансава-падатковых, гандлёва-кааператыўных. Пры некаторых Саветах утвараліся секцыі. Але многія камісіі і секцыі працавалі слаба, хаця пэўную станоўчую ролю яны адыгрывалі, прыцягваючы насельніцтва, у першую чаргу актывістаў, да вырашэння мясцовых сацыяльна-эканамічных і грамадскіх спраў.

У 1927 годзе была прынята Канстытуцыя БССР. Адметнай рысай гэтай Канстытуцыі стала тое, што ў ёй знайшлі адлюстраванне структура і функцыі мясцовых Саветаў. Утвараліся акруговыя Саветы, гарадскія Саветы акруговых гарадоў, гарадскія Саветы раённых цэнтраў, сельскія і местачковыя Саветы. У главе “О предметах ведения местной власти” гаварылася, што вышэйшым органам улады ў межах акругі ці раёна з'яўляецца акруговы ці раённы з'езд Саветаў рабочых, сялянскіх і чырвонаармейскіх дэпутатаў. З'езды Саветаў і іх выканаўчыя камітэты павінны былі ажыццяўляць кантроль за дзейнасцю ніжэйшых Саветаў і іх выка-

наўчых камітэтаў. Адзначалася, што пастановы Саветаў могуць быць адменены толькі вышэйстаячымі з'ездамі і іх выканаўчымі камітэтамі. Мясцовыя Саветы вырашалі пытанні адміністрацыйнага, гаспадарчага і культурнага жыцця на падначаленай тэрыторыі, складалі і зацвярджалі мясцовыя бюджэты, ажыццяўлялі кіраўніцтва ўстановамі і прадпрыемствамі, адказвалі за выкананне пастаноў вышэйстаячых органаў улады на сваёй тэрыторыі.

Пераход да камандна-адміністрацыйных метадаў (напрыклад, калектывізацыя на прымусовой аснове) аказаў уплыў і на грамадска-палітычнае жыццё краіны. Яно стала падпарадкавана рашэнням партыйных і савецкіх органаў. У вёсках вялася адпаведная работа. Выкарыстоўваліся як традыцыйныя формы работы — сельскія сходы, так і ўзнікшыя ў савецкі час групы беднаты, камітэты беднаты. Зместам палітычных мерапрыемстваў і ў горадзе, і на вёсцы станавіліся пытанні класавай барацьбы, умацавання ролі партыі.

Адметнай рысай палітычнага жыцця быў рух за прыцягненне да грамадскіх спраў жанчын, як работніц, так і сялянак. Іх выбіралі ў склад Савета, камісій і секцый. Таксама ўтвараліся дэлегацкія сходы, якія ўзніклі на пачатку 20-х гадоў. У 1927 годзе колькасць удзельнікаў такіх сходаў дасягнула 28 тысяч, было праведзена 750 дэлегацкіх сходаў. Калі зыходзіць з статыстычных даных, то можна зрабіць выснову, што насельніцтва актыўна ўдзельнічала ў грамадскім і палітычным жыцці. Ці так было на самой справе?

30-я гг. увайшлі ў гісторыю савецкай Беларусі як перыяд устанаўлення дыктатарскага рэжыму Сталіна пад сцягам дыктатуры пралетарыята і пабудовы сацыялізма.

Паступова выпрацоўвалася адзінства думак, якое расцэньвалася як вялікае дасягненне ў сацыялістычным будаўніцтве. Дэмакратычная сістэма кіраўніцтва была поўнасьцю выключана з жыцця грамадства. Грамадскія інстытуты і арганізацыі арыентаваліся толькі на выкананне распараджэнняў партыйных органаў. Саветы стваралі бачнасць улады народных мас.

У 1930 годзе на Беларусі было аб'яўлена аб правядзенні перавыбараў тых сельскіх Саветаў, якія не вырашалі задачы калектывізацыі і ліквідацыі кулацтва як класа. Калі ў 1931 годзе ў выбарах прынялі ўдзел 66,3% выбаршчыкаў, то ўжо ў 1934 годзе — 92,3%.

Строга ва ўстаноўленым напрамку працавалі тыя грамадскія фарміраванні, якія ствараліся пры Саветах. У адроз-

ненне ад Саветаў 20-х гадоў ім было ўласціва адзінства падыходаў у вырашэнні спраў. Гэта тлумачыцца палітычнымі абставінамі таго часу ў дзяржаве, страхам перад арыштамі.

Адной з форм удзелу працоўных у рабоце Саветаў былі дэпутацкія групы. Яны ўтвараліся пры гарадскіх і сельскіх Саветах. Удзел прадстаўнікоў насельніцтва ў працы гэтых груп прывёў да росту актыва Саветаў. Пад кіраўніцтвам гэтых актываў вырашаліся пытанні сацыяльна-эканамічнага і грамадска-палітычнага жыцця. Але актыўнасць насельніцтва была паказнай, актывістам даручалася займацца дробнымі справамі. А інакш і не магло быць ва ўмовах культа асобы.

Не мелі фактычнай улады і Саветы ўсіх узроўняў, што выбіраліся з усё ўзрастаючым адзінадушшам. Яны былі фактычна падпарадкаваны выканаўчым камітэтам, работнікі якіх не столькі выбіраліся, колькі прызначаліся зверху. Да таго ж дзейнасць Саветаў была поўнасьцю падпарадкавана адпаведным партыйным камітэтам. Усе прызначэнні ажыццяўляліся толькі з іх згоды, мерапрыемствы праводзіліся пад іх кантролем.

5 снежня 1936 года была прынята Канстытуцыя СССР. Было аб'яўлена, што ў СССР пабудаваны асновы сацыялізма, і гэты факт трэба было зацвердзіць юрыдычна. На аснове Канстытуцыі СССР 19 лютага 1937 года надзвычайны 12 Усебеларускі з'езд Саветаў прыняў Канстытуцыю БССР.

У артыкуле 2 Канстытуцыі гаварылася: “Палітычную аснову БССР складаюць Саветы дэпутатаў працоўных, якія выраслі і ўзмацніліся ў выніку звяржэння ўлады памешчыкаў і капіталістаў, заваявання дыктатуры пралетарыята, вызвалення беларускага народа ад нацыянальнага гнёту царызму і рускай імперыялістычнай буржуазіі і разгрому беларускай нацыяналістычнай контррэвалюцыі”.

Прыняцце новай Канстытуцыі аказала ўплыў на дзейнасць Саветаў. Перамены ў грамадскім развіцці дзяржавы (ў Канстытуцыі замацавана, што БССР ёсць сацыялістычная дзяржава рабочых і сялян) патрабавалі новага падыходу да арганізацыі дзейнасці Саветаў і іх новага наймення. Калі раней органы дзяржаўнай улады называліся Саветаў рабочых, сялянскіх і чырвонаармейскіх дэпутатаў, то па новай Канстытуцыі яны атрымалі назву Саветы дэпутатаў працоўных.

У пятай главе Канстытуцыі БССР 1937 года выкладаліся задачы, сістэма мясцовых органаў дзяржаўнай улады рэспублікі. Згодна з артыкулам 58 Канстытуцыі, органамі дзяржаўнай улады ў акругах, раёнах, гарадах, сёлах, мястэчках,

вёсках, пасёлках з'яўляліся Саветы дэпутатаў працоўных. Мясцовыя Саветы выбіраліся на аснове ўсеагульнага, роўнага і прамога выбарчага права пры тайным галасаванні тэрмінам на два гады. Да ведама Саветаў дэпутатаў працоўных былі аднесены пытанні культурна-палітычнага і гаспадарчага будаўніцтва на ўсёй тэрыторыі, распрацоўка мясцовага бюджэту, забеспячэнне аховы дзяржаўнага парадку, выкананне законаў і абарона правоў грамадзян.

Сістэма мясцовых органаў дзяржаўнай улады БССР у 1937 годзе складалася з акруговых, раённых, гарадскіх, сельскіх (пасялковых) Саветаў дэпутатаў працоўных. У БССР у 1937 годзе мелася 4 акругі — Лепельская (4 раёны), Мазырская (9 раёнаў), Полацкая (5 раёнаў), Слуцкая (6 раёнаў); 65 раёнаў і 4 гарады (Мінск, Віцебск, Гомель, Магілёў) не ўваходзілі ў склад акругаў. Акругі ў БССР былі ўтвораны ў чэрвені 1935 года і праіснавалі да лютага 1938 года, калі замест іх былі ўтвораны 5 абласцей (згодна з пастановай ЦВК БССР ад 15.01.1938 г.) — Віцебская, Гомельская, Мінская, Магілёўская, Палеская.

У выніку адміністрацыйна-тэрытарыяльных змяненняў сістэма мясцовых органаў дзяржаўнай улады БССР стала складацца з абласных, раённых, гарадскіх і сельскіх (пасялковых) Саветаў дэпутатаў працоўных. Гарсаветы абласных цэнтраў і гарадоў Слуцка, Полацка, Лепеля, Бабруйска, Барысава, Оршы і Рэчыцы знаходзіліся ў падпарадкаванні аблвыканкомаў, астатніх гарадоў — у падпарадкаванні райвыканкомаў.

Канстытуцыя БССР 1937 года ўстанавіла новую структуру мясцовых органаў дзяржаўнай улады і кіравання. Існуючая раней 4-звенная сістэма ў абласцях і раёнах (з'езд Саветаў — выканком — прэзідыум — аддзелы) была заменена 3-звеннай (Савет дэпутатаў працоўных — выканком — аддзелы). Згодна з артыкулам 56 Канстытуцыі БССР Савет дэпутатаў працоўных выбіраў выканаўчы камітэт у складзе старшыні, намесніка старшыні, сакратара і членаў камітэта. Канстытуцыя ўстанавіла пасесійны парадак працы Саветаў працоўных дэпутатаў.

Для завяршэння перабудовы Саветаў у адпаведнасці з Канстытуцыяй неабходна было правесці выбары на аснове ўсеагульнага, роўнага і прамога выбарчага права пры тайным галасаванні. У 1939 годзе было зацверджана Палажэнне аб выбарах у абласныя, раённыя, гарадскія, сельскія і пасялковыя Саветы дэпутатаў працоўных БССР. 24 снежня 1939 года былі праведзены выбары ў мясцовыя Саветы дэпутатаў

працоўных. Згодна з статыстычнымі данымі, у галасаванні прынялі ўдзел 99,36% усіх выбаршчыкаў. У перыяд масавых рэпрэсій і пошукаў “ворагаў народа” не магло быць інакш.

У выніку правядзення выбараў у мясцовыя Саветы была завершана перабудова органаў дзяржаўнай улады ў адпаведнасці з Канстытуцыяй СССР 1936 года і Канстытуцыяй БССР 1937 года.

У гады Вялікай Айчыннай вайны першачарговай задачай у рабоце ўсіх органаў улады стала абарона краіны. Вайна патрабавала неадкладнага пераводу жыцця краіны на ваенны лад. Змены адбыліся і ў падыходах да арганізацыі работы Саветаў.

Па-першае, улада ў краіне перайшла ў распараджэнне Дзяржаўнага Камітэта Абароны — органа часовага, утворанага толькі на перыяд надзвычайнага становішча. 4 верасня 1945 года, у сувязі з заканчэннем вайны і адменай надзвычайнага становішча, ён быў ліквідаваны.

Па-другое, у мясцовасцях, дзе было аб’яўлена ваеннае становішча, адбылося пераарэарганізацыя функцый паміж мясцовымі Саветамі і саветамі франтоў, армій, акруг. У адпаведнасці з Указам Прэзідыума Вярхоўнага Савета СССР ад 22 чэрвеня 1941 года “Аб ваенным становішчы” ўсе функцыі органаў дзяржаўнай улады ў галіне абароны, забеспячэння грамадскага парадку і дзяржаўнай бяспекі ў мясцовасцях, аб’яўленых на ваенным становішчы, адносіліся да ведама ваенных саветаў франтоў, армій, ваенных акруг, а дзе іх не было — да ведама вышэйшага камандавання вайсковых злучэнняў. Мясцовыя органы дзяржаўнай улады павінны былі аказваць поўнае садзейнічанне ваеннаму камандаванню ў выкарыстанні сіл і сродкаў на патрэбы абароны.

Абставіны ваеннага часу наклалі свой адбітак і на прававое становішча Саветаў. У залежнасці ад месца размяшчэння Савета, сітуацыі на падпарадкаванай яму тэрыторыі вызначаліся тыя задачы, якія неабходна было вырашаць. З гэтага пункту гледжання вызначаліся Саветы прыфрантавых раёнаў, Саветы тылавых раёнаў, Саветы акупіраваных раёнаў, Саветы вызваленых раёнаў.

Калі ў прыфрантавых раёнах, у мясцовасцях, дзе было ўведзена ваеннае становішча, функцыі Саветаў у галіне абароны, забеспячэння дзяржаўнага і грамадскага парадку перайшлі да ваенных саветаў франтоў, ваенных акруг, то ў тылавых раёнах Саветы захавалі свае функцыі, у тым ліку і функцыю забеспячэння парадку на падпарадкаванай тэрыторыі.

Ва ўмовах ваеннага часу не было магчымасці рэгулярна склікаць сесіі Саветаў, бо большасць дэпутатаў былі на фронце, ды і абставіны часу, калі ў прыфрантавых раёнах усё насельніцтва было мабілізавана на будаўніцтва абаронных аб'ектаў і г.д., не дазвалялі збірацца на сесію. Пастаянныя камісіі Саветаў таксама не функцыянавалі ў тым выглядзе, як у мірны час. Іх пасяджэнні праводзіліся па меры неабходнасці.

Пасля заканчэння вайны паўстала задача хутчэйшага аднаўлення прамысловасці, сельскай гаспадаркі. Ва ўмовах пасляваеннай разрухі, як ніколі, патрабавалася дакладная работа мясцовых органаў дзяржаўнай улады. Для вырашэння такіх задач патрэбны былі добрападрыхтаваныя кадры на месцах.

У час вайны многія работнікі мясцовых Саветаў загінулі, некаторыя яшчэ заставаліся ў эвакуацыі. Асноўная маса кіраўнікоў сельсаветаў не мелі практычнага вопыту работы. Гэта былі ў асноўным людзі, якія прайшлі суровую школу партызанскай і падпольнай дзейнасці і былі вылучаны на работу ў савецкія органы. Пагэтам паўстала пытанне аб павышэнні іх кваліфікацыі. Пры ўсіх выканкомах абласных Саветаў былі арганізаваны трохмесячныя курсы перападрыхтоўкі старшын і сакратароў выканкомаў сельскіх і пасялковых Саветаў дэпутатаў працоўных. На іх вывучаліся асновы марксісцка-ленінскай тэорыі, пытанні дзяржавы і права, арганізацыйна-масавай работы сельскіх Саветаў і г.д. Акрамя таго, слухачы праходзілі вытворчую практыку ў перадавых сельскіх Саветах і райвыканкомах з мэтай вывучэння іх вопыту работы.

У 1951 годзе пастановай Савета Міністраў БССР былі зацверджаны інструкцыі па справаводству ў выканкомах абласных, раённых, гарадскіх і сельскіх Саветах дэпутатаў працоўных. Яны былі распрацаваны з мэтай ліквідацыі разрозненасці ў вядзенні справаводства. Інструкцыі ўтрымлівалі нормы аб рэгуляванні шэрагу важнейшых пытанняў арганізацыйнай работы выканкомаў мясцовых Саветаў, бо Палажэнні аб мясцовых Саветах БССР, прынятыя ў 20-я гады, ужо не адпавядалі часу.

У 1951 годзе было прынята “Палажэнне аб пастаянных камісіях абласных, раённых, гарадскіх, сельскіх і пасялковых Саветаў дэпутатаў працоўных БССР”. У ім адзначалася, што пастаянныя камісіі з’яўляюцца адной з формаў сувязі мясцовых Саветаў з насельніцтвам. Менавіта праз пастаянныя камісіі Саветы меркавалі прыцягваць працоўных да дзяржаўнай дзейнасці.

Адной з форм развіцця грамадскай ініцыятывы і пашырэння сувязі Саветаў з насельніцтвам, як адзначалася ў партыйных дакументах, былі вулічныя камітэты. З мэтай павышэння аўтарытэту гэтых камітэтаў у 1953 годзе было прынята “Палажэнне аб вулічных камітэтах у гарадах, гарадскіх і рабочых пасёлках”, якое вызначыла іх задачы, правы, а таксама кіраўніцтва гэтымі камітэтамі. Аднак у разглядаемы перыяд гэтая форма работы не атрымала шырокага распаўсюджвання ў дзейнасці мясцовых Саветаў БССР. Некаторыя выканкомы Саветаў абавязалі вулічныя камітэты выдаваць розныя даведкі, праводзіць улік ваеннаабавязаных, збіраць падаткі, г.зн. вулічныя камітэты, як органы самакіравання, павінны былі выконваць неўласцівыя ім функцыі. Гэта прывяло да некаторага скарачэння іх колькасці. Але, нягледзячы на гэта, работа вулічных камітэтаў садзейнічала добраўпарадкаванню гарадоў і пасёлкаў, арганізацыі культурнага адпачынку насельніцтва.

Культ асобы Сталіна стварыў такія ўмовы, што ўсе пытанні палітычна-гаспадарчага жыцця рэспублікі знаходзіліся ў руках партыйных камітэтаў, якія кіравалі савецкімі органамі і гаспадарчымі структурамі.

Саветы як органы дзяржаўнай улады знаходзіліся пад кантролем партыйнага апарату і рэальнай уладай не валодалі. Дзейнасць Саветаў мела фармальны характар. Сканцэнтраваны ў сваіх руках усе звенні ўлады, дыктатарскі рэжым абмяжоўваў паўнамоцтвы Саветаў як прадстаўнічых органаў. Многія Саветы займалі пасіўную пазіцыю ў вырашэнні пытанняў, якія ўваходзілі ў іх кампетэнцыю, чакаючы ўказанняў вышэйстаячых структур. На сесіях адсутнічалі ўмовы для канструктыўнага аналізу стану спраў і прыняцця канкрэтных рашэнняў. Да таго ж часта змяняліся кіруючыя кадры Саветаў. Толькі ў 1951 годзе ў Маладзечанскай вобласці былі заменены звыш 70% старшынь і сакратароў сельскіх Саветаў.

5 сакавіка 1953 года памёр Сталін. Пленум ЦК КПСС, які адбыўся ў верасні 1953 года, выкрыў сур’ёзныя недахопы ў рабоце мясцовых партыйных і савецкіх органаў па кіраўніцтву народнай гаспадаркай. На новы ўзровень уздымалася работа Саветаў. Былі пашыраны правы абласных, гарадскіх і раённых Саветаў. Пастановай ад 31 жніўня 1955 года Савет Міністраў БССР даў ім права накіроўваць значныя сродкі на фінансаванне жыллёвага будаўніцтва, камунальнай гаспадаркі і сацыяльна-культурных мерапрыемстваў, на добраўпарадка-

ванне населеных пунктаў за кошт дадаткова атрыманых даходаў і звышпланавых назапленняў прамысловых і камунальных прадпрыемстваў. На вырашэнне мясцовых Саветаў быў перададзены шэраг іншых пытанняў, якія ўваходзілі раней у кампетэнцыю рэспубліканскіх органаў.

Аднак ні ў 50-я, як, дарэчы, і ў наступныя гады не ўдалося забяспечыць сапраўднае поўнаўладдзе Саветаў, пераадолець практыку падмены іх партыйнымі органамі, узняць ролю і адказнасць дэпутатаў. Адміністрацыйна-камандная сістэма скоўвала ініцыятыву Саветаў, якія не выступалі паўнамоцнымі органамі народа, не мелі прыярытэту ў вырашэнні многіх пытанняў дзяржаўнага і грамадскага жыцця. Да таго ж яны не мелі дастатковых праў, каб весці барацьбу з ведамасным дыктатам.

Масавымі органамі Саветаў былі пастаянныя камісіі. Але раскрыць свае магчымасці камісіі не маглі, таму што рэальная ўлада знаходзілася ў руках апарату выканаўчых камітэтаў. Работнікі выканкомаў, якія не з'яўляліся дэпутатамі, мелі права даваць указанні народным выбраннікам, а то і патрабаваць ад дэпутатаў справаздачы аб іх дзейнасці.

Але дзейнасць мясцовых Саветаў заўсёды была ў цэнтры ўвагі ўлады. У 1957 годзе была прынята пастанова ЦК КПСС “Аб паляпшэнні дзейнасці Саветаў дэпутатаў працоўных і ўзмацненні іх сувязі з масамі”. У пастанове падкрэслівалася неабходнасць усямернага развіцця савецкай дэмакратыі, паляпшэння работы ўсіх звенняў дзяржаўнага апарату, умацавання іх сувязі з масамі.

Паляпшэнню работы мясцовых Саветаў садзейнічала праведзенае ў 1954 годзе ўзбуйненне сельскіх Саветаў БССР. Гэта было выклікана галоўным чынам тым, што калгасы аказваліся часта на тэрыторыі некалькіх Саветаў, а гэта не ішло на карысць савецкім органам улады.

Надзённым стала пытанне аб стварэнні заканадаўчай базы дзейнасці мясцовых Саветаў. Палажэнні аб Саветах і іх выканкомках, прынятыя ў дваццатыя і на пачатку трыццатых гадоў, устарэлі і фактычна не працавалі. Таму ў 1957-1958 гадах былі прыняты новыя палажэнні аб сельскім, пасялковым, раённым, гарадскім, раённым у горадзе Саветах дэпутатаў працоўных. У іх знайшлі адлюстраванне тэма змены, якія адбыліся за апошнія гады ў жыцці краіны. Былі пашыраны і канкрэтна вызначаны правы, абавязкі і арганізацыйныя формы работы мясцовых Саветаў. На разгляд сесій Саветаў вы-

носіліся пытанні, якія тычыліся развіцця прамысловасці, сельскай гаспадаркі, культурнага будаўніцтва.

Не была забыта і праца пастаянных камісій мясцовых Саветаў. У 1957 годзе была прынята пастанова Прэзідыума Вярхоўнага Савета БССР, згодна з якой ва ўсіх звоннях мясцовых Саветаў былі ўтвораны пастаянныя камісіі па сацыялістычнай законнасці і ахове грамадскага парадку.

Але праца мясцовых Саветаў была накіравана галоўным чынам на выкананне дырэктываў партыі. У дзейнасці дэпутатаў Саветаў сталі практыкавацца такія формы працы з насельніцтвам, як правядзенне дэпутатамі справаздач перад выбаршчыкамі аб сваёй рабоце і рабоце Саветаў; растлумачванне пастановаў партыі і ўрада і рашэнняў мясцовых Саветаў выбаршчыкам; сустрэчы і гутаркі са сваімі выбаршчыкамі і г.д.

Такім чынам, грамадска-палітычнае жыццё Беларусі ў другой палове 50-х — першай палове 60-х было неадназначным і супярэчлівым. Пасля XX з'езда КПСС назіраліся прагрэсіўныя працэсы, паляпшалася работа Саветаў, пашыраліся іх правы. Аднак у другой палове 60-х становішча змянілася. У грамадскім жыцці сталі ўзмацняцца негатыўныя працэсы, звязаныя з яшчэ больш цесным зрашчэннем партыйнага і дзяржаўнага апарату.

Для эфектыўнай дзейнасці Саветаў як органаў мясцовага самакіравання патрэбна было стварыць адпаведную заканадаўчую базу.

Развіццё мясцовых органаў у 60-70-я гады ішло (як сцвярджалася ў партыйных дырэктывах таго часу) па шляху іх далейшай дэмакратызацыі, павышэння ролі ў гаспадарчым і культурным будаўніцтве, звужэння сферы адміністрацыйнага прымусу, выпрацоўкі найбольш эфектыўных формаў і метадаў працы.

Рэзка мянялася колькасць раённых Саветаў. Напрыклад, у 1962 годзе замест 123 сельскіх раёнаў было ўтворана 77, у 1964 годзе колькасць раёнаў БССР павялічылася да 100, а ў 1966 г. іх стала ўжо 117. Такія перамены ў колькасным паказчыку наўрад ці былі на карысць дзейнасці мясцовых Саветаў.

А ў пастановах урада БССР гэтага перыяду сустракаюцца нормы аб пашырэнні правоў мясцовых Саветаў у галіне гаспадарчай і культурнай дзейнасці. Напрыклад, у 1961 годзе была прынята пастанова Савета Міністраў БССР “Аб бюджэтных правах Беларускай ССР і мясцовых Саветаў дэпутатаў працоўных”, згодна з якой прадстаўляліся шырокія правы мясцовым Саветам у накапленні і выкарыстанні бюджэт-

ных сродкаў. Савет Міністраў БССР сваёй пастановай 1963 года “Аб паляпшэнні кіраўніцтва мясцовымі аўтамабільнымі дарогамі” ўстанавіў, што ўсе дарожна-эксплуатацыйныя ўчасткі на мясцовых аўтамабільных дарогах падпарадкоўваюцца непасрэдна аддзелам па будаўніцтву, рамонту і ўтрыманню дарог аблвыканкомаў і аператыўна — сельскім райвыканкомам. Але ўсе мерапрыемствы мясцовых Саветаў праводзіліся пад пастаянным “клопатам” камуністычнай партыі, аб чым сведчаць пастановы ЦК КПСС, дзе разглядаецца работа мясцовых Саветаў.

У 1967 годзе была прынята пастанова ЦК КПСС “Аб паляпшэнні работы сельскіх і пасялковых Саветаў дэпутатаў працоўных”, дзе адзначалася, што сельскія і пасялковыя Саветы з’яўляюцца вышэйшымі органамі дзяржаўнай улады на сваёй тэрыторыі, іх рашэнні і распараджэнні, прынятыя ў межах іх кампетэнцыі, з’яўляюцца абавязковымі для насельніцтва, службовых асоб, а таксама прадпрыемстваў і арганізацый, размешчаных на тэрыторыі Саветаў. У 1968 годзе быў прыняты Закон БССР “Аб сельскім, пасялковым Савец дэпутатаў працоўных”. Былі расшыраны правы нізавых органаў дзяржаўнай улады, умацавана іх матэрыяльная і фінансавая база. Але з’явіліся і новыя патрабаванні. Так, напрыклад, парушэнне тэрміну склікання сесіі Саветаў стала разглядацца як надзвычайнае здарэнне. Павестка дня, а нярэдка і праекты рашэнняў чарговай сесіі Саветаў сталі загадзя даводзіцца да насельніцтва з дапамогай сродкаў масавай інфармацыі. Такім чынам меркавалася, што выбаршчыкі прымаюць непасрэдны ўдзел у падрыхтоўцы і абмеркаванні пытанняў, якія выносіліся на разгляд сесіі. Гэта прывяло да таго, што некаторыя Саветы сталі праводзіць сесіі без дакладчыкаў.

У 1967 годзе Прэзідыум Вярхоўнага Савета БССР зацвердзіў новае “Палажэнне аб пастаянных камісіях абласных, раённых, гарадскіх, сельскіх і пасялковых Саветаў дэпутатаў працоўных БССР”. Была павялічана колькасць пастаянных камісій і вызначаны мінімальны склад — 5 дэпутатаў. Камісіі атрымалі права выносіць абавязковыя рашэнні па пытаннях, перададзеных Саветамі на іх канчатковы разгляд, а таксама па пытаннях, якія звязаны з выкананнем рашэнняў Савета і выканаўчага камітэта.

У гэты перыяд назіраўся рост самадзейных арганізацый грамадзян, такіх, як вулічныя, квартальныя, дамавыя камітэты. Гэтыя органы ўтвараліся па тэрытарыяльнаму прынцыпу.

пу, прычым тэрыторыя дзейнасці вызначалася выканкамам адпаведнага Савета: вулічнага, квартальнага камітэта — у межах адной ці некалькіх вуліц ці часткі вуліцы або квартала, а дамавога камітэта — у межах асобнага дома, некалькіх дамоў, тэрыторыі домакіраўніцтва ці жыллёва-эксплуатацыйнай службы. У сваёй дзейнасці гэтыя камітэты былі падсправаздачныя выбраўшым іх сходам грамадзян, адпаведнаму Савету і яго выканаўчаму камітэту. Напрамкі дзейнасці вулічных, квартальных, дамавых камітэтаў былі наступныя: аказанне дапамогі мясцовым Саветам, іх выканкамам у правядзенні масава-палітычных і гаспадарчых мерапрыемстваў; арганізацыя ўдзелу грамадзян у добраўпарадкаванні населеных пунктаў; аказанне дапамогі ўстановам культуры, народнай асветы, аховы здароўя, прадпрыемствам гандлю, грамадскага харчавання, бытавога абслугоўвання і г.д. Згодна са статыстычнымі звесткамі, на пачатак 1967 года на Беларусі было 6780 вулічных і дамавых камітэтаў, 8862 сельскіх камітэта.

Праца мясцовых Саветаў, выканкомаў і самадзейных арганізацый пастаянна была ў цэнтры ўвагі дзяржаўнага кіраўніцтва, а ядром Саветаў, як ужо адзначалася, была камуністычная партыя. Актуальным быў лозунг: “Сіла Саветаў — у іх паўсядзённым партыйным кіраўніцтве”.

Трэба адзначыць, што развіццё Саветаў праходзіла паралельна з развіццём грамадства і дзяржавы. Пасля перамогі Кастрычніцкай рэвалюцыі яны называліся Саветамі рабочых, сялянскіх і чырвонаармейскіх дэпутатаў; пасля 1936 года — Саветамі дэпутатаў працоўных; па Канстытуцыі СССР 1977 года — Саветамі народных дэпутатаў.

У красавіку 1978 года была прынята Канстытуцыя БССР. БССР была абвешчана сацыялістычнай агульнанароднай дзяржавай. У артыкуле другім гаварылася: “Уся ўлада ў Беларускай ССР належыць народу. Народ ажыццяўляе дзяржаўную ўладу праз Саветы народных дэпутатаў, якія складаюць палітычную аснову Беларускай ССР. Усе іншыя дзяржаўныя органы з’яўляюцца падкантрольнымі і падсправаздачнымі Саветам народных дэпутатаў.”

Па сутнасці ў гэтым артыкуле адлюстраваны роля і напрамкі дзейнасці Саветаў, якія па Канстытуцыі атрымалі новае назву — Саветы народных дэпутатаў.

У Канстытуцыі была вызначана сістэма Саветаў, у якую ўваходзілі Вярхоўны Савет БССР і мясцовыя Саветы народных дэпутатаў.

Згодна з Канстытуцыяй Саветы ўтвараліся ў абласцях, раёнах, гарадах, раёнах у гарадах, пасёлках, сельскіх населеных пунктах. Да іх ведама было аднесена вырашэнне пытанняў мясцовага значэння. Гэтыя пытанні Саветы вырашалі, зыходзячы з агульнадзяржаўных інтарэсаў і інтарэсаў грамадзян, якія пражывалі на тэрыторыі Савета. Да ведама Саветаў было аднесена кіраўніцтва дзейнасцю ніжэйшых Саветаў народных дэпутатаў, правядзенне ў жыццё рашэнняў вышэйшых дзяржаўных органаў.

Як па Канстытуцыі БССР 1978 года разумеліся роля і месца Саветаў у дзяржаве? Мясцовыя Саветы кіравалі на сваёй тэрыторыі дзяржаўным, гаспадарчым і сацыяльна-культурным будаўніцтвам; зацвярджалі планы эканамічнага і сацыяльнага развіцця, мясцовы бюджэт і справаздачы аб іх выкананні; ажыццяўлялі кіраўніцтва падпарадкаванымі ім дзяржаўнымі органамі, прадпрыемствамі, установамі і арганізацыямі; забяспечвалі выкананне законаў, ахову дзяржаўнага і грамадскага парадку, правоў грамадзян.

Найбольш важныя пытанні мясцовыя Саветы ўсіх узроўняў сталі вырашаць на сесіях, якія павінны былі праводзіцца не радзей чатырох разоў у год.

Выканаўчымі і распарадчымі органамі Саветаў народных дэпутатаў з'яўляліся выбіраемыя імі выканаўчыя камітэты. Выканаўчыя камітэты мясцовых Саветаў кіравалі дзяржаўным, гаспадарчым і сацыяльна-культурным будаўніцтвам на тэрыторыі адпаведных Саветаў на аснове рашэнняў Саветаў, якія іх выбралі, і вышэйшых органаў дзяржаўнай улады і кіравання.

Не была забыта ў Канстытуцыі такая форма работы мясцовых Саветаў, як утварэнне і дзейнасць пастаянных камісій. Было замацавана, што пастаянныя камісіі ўтвараюцца для папярэдняга разгляду і падрыхтоўкі пытанняў, якія адносяцца да ведання мясцовых Саветаў, а таксама для садзейнічання правядзенню ў жыццё рашэнняў Саветаў і вышэйшых органаў. У літаратуры прыводзяцца такія лічбы. У 1980 годзе на Беларусі ў рабоце такіх камісій удзельнічаў 71.671 дэпутат, ці 84,5% ад агульнай колькасці народных выбраннікаў.

Хаця БССР была абвешчана агульнанароднай дзяржавай, але ў рэспубліцы, як і ва ўсім СССР, заставалася сістэма ўлады, якая ўяўляла сабой зліццё функцый партыйнага і дзяржаўнага апарату. Гэта ярка прадэманстравала Канстытуцыя 1978 года ў сваім знакамітым шостым артыкуле, дзе было

замацавана, што кіруючай і накіроўваючай сілай савецкага грамадства, ядром яго палітычнай сістэмы, дзяржаўных і грамадскіх арганізацый з'яўляецца Камуністычная партыя Савецкага Саюза.

У 70-я — першай палове 80-х гадоў у грамадстве сталі назірацца негатыўныя з'явы. Аднак афіцыйная прапаганда, сродкі масавай інфармацыі ўсяляк утойвалі загану сістэмы. Зніжалася роля Саветаў як органаў улады працоўных. Іх ініцыятыва стрымлівалася шматлікімі рашэннямі партыйных органаў. У большасці выпадкаў Саветы адышлі ад рэальнага кіравання мясцовымі справамі, іх па сутнасці стала падмяняць партыя.

ЛЕКЦЫЯ 9. САМАКІРАВАННЕ НА БЕЛАРУСІ ў 90-я гады

Самакіраванне ў Рэспубліцы Беларусь не стала гістарычным фактам. Адсюль вынікае настойлівая неабходнасць прааналізаваць гістарычныя прычыны і абставіны, якія прывялі, па сутнасці, да кансервацыі (а ў многіх адносінах і да дэградацыі) старой, якая дасталася ад савецкай, сістэмы арганізацыі мясцовых органаў улады і кіравання. Несумненны інтарэс пры гэтым прадстаўляюць адносіны да самакіравання, з аднаго боку, афіцыйных структур улады, а, з другога боку, дэмакратычна арыентаванай часткі беларускага грамадства, паколькі менавіта на гэтым фоне выразна акрэсліваюцца вынікі рэфармавання мясцовых органаў улады і кіравання ў Рэспубліцы Беларусь у 90-я гады.

Калі браць за пункт адліку 1991 год, год атрымання Рэспублікай Беларусь поўнага суверэнітэту і дзяржаўнай незалежнасці, то ў адносінах афіцыйных улад і дэмакратычна арыентаванай часткі беларускага грамадства да мясцовага самакіравання можна ўмоўна вылучыць два этапы: 1) з 1991 па лістапад 1994 года і 2) з лістапада 1994 г. па сённяшні дзень.

Афіцыйныя ўлады ў асобе пракамуністычнай большасці Вярхоўнага Савета дванаццатага склікання — паўнамоцнага ў той час органа дзяржаўнай улады ў Рэспубліцы Беларусь — проста не мелі, ды і не жадалі мець якога-небудзь ясна сфармуляванага ўяўлення аб самакіраванні наогул і аб неабходнасці яго ўвядзення ў дзяржаве. Пагэтану ўлада, проста кажучы, не мела ні канцэпцыі, ні якіх-небудзь арыентыраў у справе рэфармавання мясцовых органаў улады і кіравання з мэтай пераходу на прынцыпы мясцовага самакіравання. Та-

кое становішча спраў з'ўлялася цалкам заканамерным для афіцыйных уладаў, калі мець на ўвазе, што яны не маглі вырашыць, як наогул паклапаціцца аб незалежнасці дзяржавы, як будаваць суверэнную дзяржаву і якія арыентыры ў развіцці грамадства выбраць. Няма пагэтану нічога дзіўнага ў тым, што далей асноўных палажэнняў старога, прасавецкага Закона аб мясцовым кіраванні і мясцовай гаспадарцы беларускія афіцыйныя ўлады не пайшлі.

Час ад часу Вярхоўны Савет пад націскам дэмакратычнай меншасці парламента, а часцей за ўсё пад уздзеяннем эканамічных, сацыяльных і палітычных абставін звяртаўся да пытанняў дзейнасці мясцовых органаў улады і кіравання, але ўносіў толькі касметычныя, надзённыя змяненні ў змест іх працы. Неаднаразова мянялася назва закону, але нязменная заставалася яго сутнасць, бо непарушнымі заставаліся ўяўленні аб тым, што савецкая сістэма пабудовы мясцовых органаў улады і кіравання і з'яўляецца сістэмай мясцовага самакіравання.

Найбольшае, што было дасягнута на першым этапе ў адносінах да мясцовага самакіравання з боку афіцыйных беларускіх уладаў, — гэта далучэнне Рэспублікі Беларусь да Еўрапейскай хартыі аб мясцовым самакіраванні, пад тэкстам якой стаіць подпіс С.С.Шушкевіча — тагачаснага старшыні Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. Гэта здарылася таму, што Беларусь, як і іншыя дзяржавы, што ўзніклі пасля распаду Савецкага Саюза, выказалі жаданне ўступіць у Савет Еўропы. А, як вядома, адной з умоў набыцця паўнапраўнага членства ў гэтай арганізацыі з'яўляецца наяўнасць у адпаведнай дзяржаве сістэмы мясцовага самакіравання.

Яркай характарыстыкай адносінаў афіцыйных улад Рэспублікі Беларусь да самакіравання на першым з акрэсленых этапаў з'яўляецца пяты раздзел прынятай Вярхоўным Саветам дванаццатага склікання Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь 1994 года, які быў прысвечаны пытанням мясцовага кіравання і самакіравання. Артыкулы 117-124, у якіх замацоўваліся канстытуцыйныя асновы мясцовага кіравання і самакіравання, рэзка дысаніравалі са зместам і духам Асноўнага закону. Справа ў тым, што пяты раздзел Канстытуцыі быў амаль даслоўна, з невялікімі касметычнымі папраўкамі, перанесены з прынятай у камуністычныя часы Канстытуцыі Беларускай ССР 1978 года, быў якімсьці рэліктам, аўтаномным востравам, слаба звязаным з астатнімі раздзе-

лам і артыкуламі Асноўнага закону, у якім вельмі туманна, невыразна апісваліся паўнамоцтвы мясцовых Саветаў дэпутатаў — асноўнага звяна мясцовага самакіравання (на думку яго распрацоўшчыкаў) і мясцовых выканаўчых і распарадчых органаў. Характэрна і тое, што змест артыкулаў 117-124 не даваў дакладнага адказу на пытанне: ці з’яўляюцца мясцовыя выканаўчыя і распарадчыя органы ўлады выканаўчымі і распарадчымі структурамі мясцовых Саветаў дэпутатаў.

Як высветлілася пазней, такая нявызначанасць была хутчэй за ўсё наўмысна дапушчана аўтарамі-складальнікамі тэксту Канстытуцыі. Справа ў тым, што крызіс дзяржаўнай улады ў Рэспубліцы Беларусь і асабліва яе выканаўчых структур, які праявіўся ў 1993-1994 гадах (па вобразнаму выказванню Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь А.Р.Лукашэнкі, “власть в то время лежала в грязи”), прымусіў Кабінет Міністраў пад кіраўніцтвам В.Ф.Кебіча шукаць выйсце са становішча, якое склалася. Акружэнне В.Ф.Кебіча і пракамуністычны большасць Вярхоўнага Савета бачылі яго ва ўмацаванні выканаўчай вертыкалі. В.Ф.Кебіч, які быў вымушаны тлумачыць Вярхоўнаму Савету прычыны невыканання многіх праграм, законаў і пастановаў Вярхоўнага Савета, сканцэнтраваная ўвагу на тым, што справа тармозіцца на месцах, у абласных, гарадскіх і раённых выканаўча-распарадчых структурах, якія знаходзіліся ў падпарадкаванні мясцовых Саветаў дэпутатаў і вышэйшатайчых выканаўча-распарадчых структур, у тым ліку Кабінета Міністраў. І па гэтаму для ўмацавання выканаўчай улады неабходна было, на думку В.Ф.Кебіча, калі не “адарваць” выканаўча-распарадчыя структуры ад мясцовых Саветаў дэпутатаў, то хаця б аслабіць іх залежнасць ад апошніх, узмацніўшы ўплыў на гэтыя структуры Кабінета Міністраў.

У “нетрах” апарату Кабінета Міністраў былі распрацаваны два законапраекты: А) Аб мясцовых прадстаўнічых органах улады і Б) Аб мясцовых выканаўча-распарадчых органах улады. Іх мэтай было ўзмацненне выканаўчай вертыкалі і аслабленне ўплыву на мясцовыя выканаўча-распарадчыя структуры адпаведных Саветаў дэпутатаў.

Рэалізаваць задуманае, аднак, не ўдалося па той простае прычыне, што В.Ф.Кебіч прайграў прэзідэнцкія выбары 1994 года. Разам з тым ідэі, замацаваныя ў азначаных законапраектах, верагодна, па інерцыі, паколькі яны доўга знаходзіліся ў Вярхоўным Саваце, былі ўвасоблены ў чарговых змянен-

нях “Закона аб мясцовым кіраванні і самакіраванні” (так ён стаў называцца пасля прыняцця Канстытуцыі 1994 года, дзе быў раздзел з такой жа назвай). Акрамя гэтага, у гэтым законе зроблена спроба скараціць колькасць звенняў мясцовых Саветаў дэпутатаў. Гэта ўжо быў удар Вярхоўнага Савета па самому сабе, паколькі істотна аслаблялася прадстаўнічая ўлада ў дзяржаве. Апомніўшыся, пракамуністычная частка Вярхоўнага Савета разам з прадстаўнікамі апазіцыі ў Вярхоўным Саветае звярнулася ў Канстытуцыйны Суд Рэспублікі Беларусь, каб той прызнаў неканстытуцыйнымі змяненні ў “Закон аб мясцовым кіраванні і самакіраванні”. Канстытуцыйны Суд заняў кампрамісную пазіцыю. Звенні Саветаў дэпутатаў аднавіў цалкам, аднак, выканаўчыя і распарадчыя структуры фактычна вывёў з падначалення мясцовых Саветаў дэпутатаў. Так у Рэспубліцы Беларусь была ўтворана “прэзідэнцкая вертыкаль”.

Разам з рашэннем Канстытуцыйнага Суда канчаткова высветлілася пазіцыя афіцыйных улад у адносінах да самакіравання і магчымых яго перспектыв у Рэспубліцы Беларусь. Быў выбраны курс на выкарыстанне вопыту савецкіх часоў у пабудове ўлады на месцах з ухілам у бок абмежавання ролі мясцовых прадстаўнічых органаў і ўмацавання выканаўча-распарадчых структур.

Зараз аб тым, як ставіліся дэмакратычна настроеная частка беларускага грамадства да ідэй і перспектыв увядзення самакіравання ў Рэспубліцы Беларусь.

У цікавачай нас плоскасці дэмакратычныя колы беларускага грамадства на першым этапе ўмоўна можна раздзяліць на дзве часткі. Першая — гэта тыя палітычныя сілы, якія сканцэнтравалі сваю ўвагу і дзейнасць ці ў Вярхоўным Саветае, ці вакол дзейнасці Вярхоўнага Савета і Кабінета Міністраў. Другая — гэта тыя сілы, што прадстаўлялі дэмакратыю ў мясцовых органах улады і кіравання. Для першых, якія канцэнтравалі сваю ўвагу на стратэгічных пытаннях будаўніцтва суверэннай і незалежнай беларускай дзяржавы, праблематыка мясцовага самакіравання ніколі не ўваходзіла ў склад стратэгічна важных пытанняў. Яна была на перыферыі іх палітычнай дзейнасці. Да паслуг мясцовых дэмакратычных колаў і да праблематыкі мясцовага самакіравання апазіцыя звярталася тады, калі трэба было правесці агульнадзяржаўныя акцыі палітычнага характару — мітынгі, шэсці, дэманстрацыі, калі прыходзіў час выбараў у парламент, трэба было змагацца за мандаты, складаць прадвыбарныя праграмы і фармуляваць палітычныя лозунгі.

Зразумела, што мясцовыя дэмакратычныя колы, абдзеленыя ўвагай кіраўніцтва дэмакратычных сіл, не маглі (ды і не змаглі б !!!) дакладна сфармуляваць перад Вярхоўным Саветам і ў самім Вярхоўным Савеце неабходнасць рэфармавання мясцовых органаў улады і кіравання з мэтай фармавання мясцовага самакіравання. Зразумела, што адзначаны разрыў у дэмакратычных колах беларускага грамадства не садзейнічаў пераўтварэнням ні ў агульнадзяржаўным маштабе, ні на ўзроўні рэгіянальным.

Трэба адзначыць, што некаторыя з дэмакратычна арыентаваных дэпутатаў Вярхоўнага Савета, лідэраў дэмакратычнага руху прысутнічалі на семінарах і іншых мерапрыемствах па мясцоваму самакіраванню, якія арганізаваліся пераважна ў г.Мінску, выязджалі ў складзе дэлегацыі за мяжу для знаёмства з вопытам мясцовага самакіравання ў ролі “свадебных генералов”.

Без перабольшвання тытанічную, мэтанакіраваную працу па вывучэнню еўрапейскага і сусветнага вопыту арганізацыі самакіравання праводзіў на першым з адзначаных этапаў Беларускі Рэспубліканскі Фонд Падтрымкі Дэмакратычных Рэформ імя Льва Сапегі, які быў утвораны ў пачатку 90-х гадоў дэмакратычна арыентаванымі дэпутатамі, перш за ўсё, Мінскага гарадскога Савета народных дэпутатаў, а таксама дэпутатамі гарадскіх Саветаў г.Гродна, г.Гомеля і г.Брэста. Для канцэнтрацыі намаганняў у галіне менавіта мясцовага самакіравання пры гэтым фондзе быў утвораны інфармацыйна-адукацыйны Цэнтр па самакіраванню, у склад якога ўваходзілі вучоныя-юрысты і навукоўцы іншых галінаў ведаў.

Да сярэдзіны 90-х гадоў Фондам імя Льва Сапегі была распрацавана канцэпцыя рэфармавання мясцовых органаў улады і самакіравання ў Рэспубліцы Беларусь, якая ўвабрала ў сябе гістарычны вопыт арганізацыі мясцовага самакіравання, пачынаючы з часоў Вялікага княства Літоўскага, улічвала вопыт арганізацыі мясцовых органаў улады і кіравання савецкага перыяду, абапіралася на лепшыя ўзоры арганізацыі самакіравання ў еўрапейскіх дзяржавах. Гэтая канцэпцыя была ўсебакова абмеркавана на шэрагу міжнародных канферэнцый і семінараў, якія былі праведзены Фондам імя Льва Сапегі, прайшла экспертызу ў органах Савета Еўропы і атрымала станоўчыя водгукі вядучых спецыялістаў у вобласці мясцовага самакіравання. Спецыялістамі Цэнтра па самакіраванню быў распрацаваны пакет законапраектаў, які, у

выпадку яго прыняцця Вярхоўным Саветам, дазволіў бы паступова рэфармаваць мясцовыя органы ўлады і кіравання ў Рэспубліцы Беларусь і сфармаваць адпавядаючую патрабаванням Еўрапейскай Хартыі сістэму мясцовага самакіравання.

Распрацаваная Фондам канцэпцыя і пакет законапраектаў па яе рэалізацыі былі перададзены ў Вярхоўны Савет у сярэдзіне 1995 года, гэта значыць тады, калі афіцыйныя ўлады Беларусі ўжо вызначылі, у якім кірунку яны будуць рэфармаваць сістэму мясцовых органаў улады і кіравання, што дасталася ім у спадчыну ад савецкіх часоў. Пры гэтым пазіцыя афіцыйных улад, як бачна з вышэйвыкладзенага, кардынальна разыходзілася з канцэпцыяй і пакетам законапраектаў, якія былі прапанаваны Фондам імя Льва Сапегі. Была яшчэ надзея на тое, што Вярхоўны Савет дванацатага склікання, у якога выходзіў тэрмін паўнамоцтваў і які стаў прытрымлівацца некалькі іншых, чым выканаўчая ўлада, уяўленняў аб шляхах рэфармавання мясцовых органаў улады і кіравання, заявіць сваю пазіцыю, прыме і заканадаўча аформіць хаця б асноўныя напрамкі прапанаванай Фондам канцэпцыі ўвядзення самакіравання ў Рэспубліцы Беларусь. На жаль, Вярхоўны Савет на такія крокі не рашыўся, таму што асцерагаўся канфрантацыі з выканаўчай уладай, усяляк пазбягаў яе і ў супрацьстаянні з выканаўчай уладай па непрынцыповых пытаннях заўсёды шукаў абарону і падтрымку ў Канстытуцыйным Судзе.

На другім з азначаных этапаў у адносінах да мясцовага самакіравання афіцыйныя ўлады Рэспублікі Беларусь у асобе Прэзідэнта і падпарадкаванай яму вертыкалі выканаўчай улады, стратэгічна вызначыўшыся з асноўным напрамкам рэфармавання мясцовых органаў улады і кіравання, імкнуліся (і свайго дасягнулі!!!) умацаваць выканаўчую вертыкаль і аслабіць мясцовыя прадстаўнічыя органы ўлады. Шлях быў вызначаны — вывесці мясцовыя выканаўча-распарадчыя органы з-пад якога-небудзь значнага кантролю з боку мясцовых Саветаў дэпутатаў, перадаўшы ім асноўныя паўнамоцтвы мясцовых прадстаўнічых органаў улады — бюджэт, уласнасць, матэрыяльна-тэхнічную базу і г.д. Асноўным сродкам рэалізацыі вызначаных мэтай выступалі Указы і Распараджэнні Кіраўніка дзяржавы і выканаўчай улады.

Паколькі ў Вярхоўнага Савета дванацатага склікання, як было ўжо адзначана, заканчваўся тэрмін паўнамоцтваў, а выбары новага складу Вярхоўнага Савета праходзілі ў некалькі тураў і да снежня 1995 года было невядома, ці будзе сфармаваны легітымны заканадаўчы орган, прадстаўнічая галіна ўлады была істотна аслаблена, што, як звычайна бывае,

неадкладна скарыстала выканаўчая ўлада. Яна дзейнічала хутка і рашуча. Шэрагам Указаў і Распараджэнняў Прэзідэнта Рэспублікі Беларусь дзейнасць прадстаўнічых органаў улады на месцах была фактычна паралізавана.

Цэнтр цяжару ў адносінах да мясцовых органаў улады і кіравання і ў разуменні неабходнасці і перспектывы увядзення ў Рэспубліцы Беларусь сістэмы мясцовага самакіравання перамясціўся ў Канстытуцыйны Суд Рэспублікі Беларусь. Дэмакратычна арыентаваныя дэпутаты парламента, дэпутаты мясцовых Саветаў, у большасці сваёй добра разумеючы, што поезд з самакіраваннем пастаўлены на запасныя рэйкі, імкнуліся да таго, каб адстаяць хаця б паўнамоцтвы мясцовых прадстаўнічых органаў улады. Як аказалася ў далейшым, надзеям гэтым не наканавана было здзейсніцца. Канстытуцыйны Суд быў не ў стане без належнай падтрымкі з боку Вярхоўнага Савета супрацьстаяць націску выканаўчай улады.

Кульмінацыйй другога з разглядаемых этапаў стаў лістападаўскі (1996 г.) рэферэндум, на якім была прынята новая Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь. Канстытуцыйны Суд быў рэфармаваны, Вярхоўны Савет трынаццатага склікання пераўтвораны ў Нацыянальны сход, а большасць мясцовых прадстаўнічых органаў у абласцях і буйных гарадах нават з урэзанымі паўнамоцтвамі проста не былі выбраны.

Што тычыцца дзейнасці дэмакратычна арыентаванай часткі беларускага грамадства на гэтым этапе, то праца гэтая практычна была зведзена да асветніцкай, калі не лічыць удзелу шэрагу дэпутатаў Вярхоўнага Савета і дэпутатаў мясцовых Саветаў у пасяджэннях Канстытуцыйнага Суда.

Фонд імя Льва Сапегі хутчэй па інерцыі, чым зыходзячы з аналізу рэальнай сітуацыі, імкнуўся перанесці асноўную сваю дзейнасць у рэгіёны (абласныя цэнтры і буйныя гарады), дзе яшчэ раней былі ўтвораны яго філіі. Але ў сітуацыі, якая склалася, нават дэмакратычная грамадскасць пачала губляць інтарэс да праблематыкі мясцовага самакіравання, разумеючы, што пытанне гэта пераносіцца на нявызначаны тэрмін.

На сённяшні дзень у Рэспубліцы Беларусь сітуацыя характарызуецца тым, што прадстаўнічая ўлада на месцах у асобе Саветаў дэпутатаў практычна паралізавана, усе яе істотныя паўнамоцтвы перададзены выканаўчым органам улады (адміністрацыям рознага ўзроўню). Такого становішча спраў з мясцовымі Саветамі дэпутатаў не было нават у савецкія часы. Да самакіравання не праяўляе інтарэсу афіцыйная ўлада, а дэмакратычна арыентаваная частка беларускага грамадства паступова аб ім забывае.

ЛІТАРАТУРА

1. Аб мясцовым кіраванні і самакіраванні ў Рэспубліцы Беларусь / Закон Рэспублікі Беларусь ад 20.02.1991 г. (са змяненнямі і дапаўненнямі) // Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. — 1995. — №15-16. — Ст. 169.
2. Артемов Н.Е., Лебедев В.И. История СССР. — Госучпедгиз, 1959.
3. Белоруссия в эпоху феодализма: Сборник документов и материалов. — Мн.: Изд-во АН БССР, 1959.
4. Беларуская энцыклапедыя. У 18 тамах. — Т. 4. — Мн.: Беларуская энцыклапедыя, 1997.
5. Выдрин И.В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовые аспекты) // Правоведение. — 1992. — №4.
6. Грицкевич А.П. Частновладельческие города Белоруссии в XVI—XVIII вв. — Мн.: Наука и техника, 1975.
7. Грицкевич А.П. Социальная борьба горожан Белоруссии (XVI—XVIII вв.) . — Мн.: Наука и техника, 1979.
8. Гісторыя Беларусі. У 2 частках. — Ч. 1 /Пад рэд. Я.К.Новіка і Г.С.Марцуля. — Мінск: Універсітэцкае, 1998.
9. Гісторыя Беларускай ССР. У 5 тамах. Т. 2, 4, 5. — Мн., 1972.
10. Греков Б.Д. Киевская Русь. — М.: Госполитиздат, 1953.
11. Грушевский А.С. Города Великого княжества Литовского в XVI—XVII вв. — Киев: Советская Украина, 1972.
12. Документы и материалы по истории Белоруссии (1900 — 1917 гг.). — Мн.: Изд-во АН БССР, 1953.
13. Законодательные акты ВКЛ XV — XVII в.в.: Сборник документов. — Л.: Госсocэкзидат, 1936.
14. Еремин А.Р. Право граждан на местное самоуправление // Правоведение. — 1998. — №3.
15. Из истории установления Советской власти в Белоруссии и образования БССР. Документы и материалы по истории Белоруссии. Т. 4. — Мн.: АН БССР, 1954.
16. История Советской Конституции (в документах) 1917 — 1956 гг. — М.: Юрид. лит-ра, 1957.
17. Ігнатаў І.М. Магдэбургскае права ў дзяржаўных гарадах Беларусі. — Мн.: Польша, 1978.
18. Ігнатаўскі І.М. Кароткі нарыс гісторыі Беларусі: Полацкі і навагародскі перыяды. — Мн.: Беларусь, 1992.

19. Канстытуцыя (Асноўны закон) Беларускай Савецкай Сацыялістычнай Рэспублікі 1978 г. — Мінск: Беларусь, 1989.
20. Канстытуцыя Рэспублікі Беларусь 1994 года (са змяненнямі і дапаўненнямі) — Мн.: Беларусь, 1997.
21. Келер В. Магдэбургскае права // Спадчына. — 1994. — №5.
22. Копысский З.Ю. Социально-политическое развитие городов Белоруссии в XVI — первой половине XVII в. — Мн.: Наука и техника, 1975.
23. Копысский З.Ю. Экономическое развитие городов Белоруссии в XVI — первой половине XVII в. — Мн.: Наука и техника, 1966.
24. Курс русской истории: Сочинения. В 9 томах. — Т. 1, 2. — М.: Мысль, 1988.
25. Кузнецов И.Н., Шелкопляс В.А. История государства и права Беларуси. — Мн.: Дикта, 1999.
26. Любовный В.Я. Территориальное управление в условиях формирования рыночных отношений // Государство и право. — 1992. — №9.
27. Лютый А.М. Социально-экономическое развитие городов Белоруссии XVIII — XIX стст. — Мн.: Наука и техника, 1987.
28. Мальцев А.И. Россия и Белоруссия в середине XVIII в. — М.: Молодая гвардия, 1974.
29. Нарысы гісторыі Беларусі. У 2 ч. Ч. 1. — Мн.: Беларусь, 1994; Ч. 2. — Мн.: Беларусь, 1995.
30. Очерки истории государства и права БССР. — Мн.: Изд-во БГУ им. В.И.Ленина, 1969.
31. Очерки истории СССР / Под ред. Б.Д.Грекова. — Т. 1. — М.: Изд-во АН СССР, 1953.
32. Осовин В.С. Местные Советы в годы войны // Правоведение. — 1985. — №2.
33. Прохоров В.Т., Кашо В.С. Органы территориального общественного самоуправления в системе местного самоуправления // Советское государство и право. — 1992. — №7.
34. Российское законодательство X — XX веков. Т. 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма. — М.: Юрид. лит-ра, 1987.
35. Рыбаков Б.А. Русские княжества XII — нач. XIII в. // Злато слово. — М.: Молодая гвардия, 1986.
36. Саксонское зеркало. — М.: Просвещение, 1985.
37. Сільчанка М.У., Басюк І.А. Асноўныя этапы беларускай дзяржаўнасці. — Гродна, 1995.

38. Слобожанин В.П. Земское самоуправление на Беларуси (1905 — 1917 гг.). — Мн., 1994.
39. Советская историческая энциклопедия. — Т. 3. — М.: Советская энциклопедия, 1963.
40. Сокал С.Ф. Гісторыя дзяржавы і права БССР (дакастрычніцкі перыяд). — Мінск, 1989.
41. Сокал С.Ф., Марыскін А.В. Метадычныя ўказанні па курсу “Гісторыя дзяржавы і права БССР” (дамагдэбургскі перыяд). — Гродна, 1988.
42. Старажытная Беларусь: Віленскі перыяд. — Мн.: Выд. Цэнтр “Бацькаўшчына”, 1994.
43. Статут Великого княжества Литовского 1529 года / Под ред. К.И.Яблонскаса. — Мн.: Изд-во АН БССР, 1960.
44. Статут Великого княжества Литовского 1588 г. — Мн., 1975.
45. Тихомиров М.Н. Древнерусские города. — Изд. 2-е. — М: Госполитиздат, 1956.
46. Хрестоматия по истории СССР 1861 — 1917 / Под ред. В.Г.Тюкавкина. — М.: Просвещение, 1990.
47. Хрестоматия по истории отечественного государства и права. X век — 1917 год. — Москва: Зерцало, 1998.
48. Цітоў А. Вольныя беларускія месцы (Самакіраванне ў нашых гарадах XIV — XVIII стст.) . — Мінск, 1996.
49. Цітоў А. Гарадская геральдыка Беларусі. — Мн.: Польша, 1989.
50. Штыхов Г.В. Древний Полоцк. — Мн.: Наука и техника, 1975.
51. Энциклапедыя гісторыі Беларусі. У 6 т. — Т. 2. — Мн.: Беларуская энциклапедыя, 1994.
52. Юхо Я.А. Кароткі нарыс гісторыі дзяржавы і права Беларусі. — Мн., 1992.
53. Юхо И.А. Правовое положение населения Белоруссии в XVI в. — Мн.,1978.
54. Юхо Я. Статуты ВКЛ (XV — XVI ст.ст.) // Польша. — 1996. — №11.

ЗМЕСТ

стар.

Уводзіны	3
Лекцыя 1. Мясцовае самакіраванне на Беларусі ў X-XIII ст.	4
Лекцыя 2. Узнікненне і сутнасць магдэбургскага права на Беларусі	8
Лекцыя 3. Магдэбургскае права ў заканадаўстве Вялікага княства Літоўскага.....	10
Лекцыя 4. Самакіраванне ў гарадах і мястэчках Беларусі (прававое становішча мяшчан)	13
Лекцыя 5. Структура органаў самакіравання паводле магдэбургскага права. Адмена магдэбургскага права.....	14
Лекцыя 6. Земская рэформа 1864 года на Беларусі	19
Лекцыя 7. Дзейнасць мясцовых органаў самакіравання на Беларусі паводле земскай рэформы ...	22
Лекцыя 8. Самакіраванне на Беларусі, калі яна ўваходзіла ў склад СССР.....	26
Лекцыя 9. Самакіраванне на Беларусі ў 90-я гады.....	43
Літаратура.....	51

Вучэбнае выданне

**Сільчанка Мікалай Уладзіміравіч
Місарэвіч Наталля Валянцінаўна**

**ГІСТОРЫЯ МЯСЦОВАГА САМАКІРАВАННЯ
НА БЕЛАРУСІ**

Тэксты лекцый па аднайменнаму спецкурсу
для студэнтаў спецыяльнасці
Г0901 – Правазнаўства

Рэдактар Н.П.Дудко
Камп'ютарная вёрстка І.П.Патоцкая

Здадзена ў набор 07.02.2000. Падпісана да друку 31.03.2000.
Фармат 60x84/16. Папера афсетная №1.
Афсетны друк. Гарнітура Школьная.
Ум.друк.арк.3,19. Ул.-выд.арк.3,02.
Тыраж экз. Заказ

Гродзенскі дзяржаўны ўніверсітэт
імя Янкі Купалы.
ЛВ №96 ад 02.12.97 г.
Вул. Ажэшкі, 22, 230023, г. Гродна.

Надрукавана на тэхніцы выдавецкага аддзела
Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта
імя Янкі Купалы.
ЛП №111 ад 29.12.97 г.
Вул. Ажэшкі, 22, 230023, г. Гродна.