

# Земское самоуправление в истории России: *К 150-летию земской реформы*





# **Земское самоуправление в истории России: К 150-летию земской реформы**

- © Институт российской истории РАН, 2015
- © Общественная палата Российской Федерации, 2015
- © Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, 2015
- © Российское историческое общество, 2015
- © Коллектив авторов, 2015
- ® Центр гуманитарных инициатив, 2015

# Предисловие

Перед Вами сборник статей, подготовленный по материалам Международной научно-практической конференции «Местное самоуправление в России: к 150-летию земской реформы».

Юбилей земской реформы, широко отмечавшийся в нашей стране в 2014 г., стал удачным поводом вспомнить об исторических традициях местного самоуправления в России.

1 января 1864 г. император Александр II подписал «Положение о губернских и уездных земских учреждениях». В России были законодательно учреждены органы местного самоуправления, которые формировались на основе выборов гласных из числа местных жителей. Земства имели сословный характер, представители разных сословий трудились в земствах на общественных началах и обладали значительными полномочиями и ресурсами для решения социальных и хозяйственных задач местного значения. В ведение земств были переданы вопросы, которые относились, как было сказано в законе, «к местным хозяйственным пользам и нуждам каждой губернии и каждого уезда», в том числе содержание дорог, устройство санитарной и ветеринарной части, благоустройство населенных пунктов, благотворительность.

Развитие социальной инфраструктуры в деревне – расширение сети образовательных и медицинских учреждений, привлечение в них квалифицированных специалистов – вышло в работе земств на первое место.

По отдельным направлениям земства добились выдающихся успехов. К началу XX в. была создана система земской начальной школы, лучшей по качеству начального образования для крестьян. В нее входили более 50 тысяч школ, образование было бесплатным. Земства организовывали ремесленно-промышленные и учебно-показательные мастерские, сельскохозяйственные школы.

В области здравоохранения земствами была создана общественная медицина – уникальное явление в мировой практике. Здесь впервые была реализована идея врачебного участка с оказанием стационарной медицинской помощи, которая впоследствии получила международное

признание. По инициативе земских учреждений в России появились первые летние лагеря для детей.

Сегодня важно вспомнить уникальный феномен земской медицины и земского образования, вклад сотен тысяч врачей, учителей, статистиков, агрономов. Благодаря земствам, к началу Первой мировой войны, столетняя годовщина начала которой отмечалась в 2014 г., Россия имела молодое поколение, которому было доступно базовое образование и качественная медицина. Земства сыграли выдающуюся роль в годы войны, оказав помощь десяткам тысяч раненых воинов и сотням тысяч беженцев.

Сегодня в нашей стране продолжается активный поиск новых форм организации местного самоуправления, которые способствовали бы росту гражданской активности, эффективному решению местных проблем, разумно дополняли систему институтов государственной власти.

В этом плане опыт проведения и реализации земской реформы вполне актуален. Тем более, что проблемы неравномерного развития территорий и распределения трудовых ресурсов были реальностью и сто лет назад. Сочетая опыт развития законодательства о самоуправлении в ряде европейских стран и отечественные традиции выборной службы, земства явились совершенно самобытным явлением в истории русского общества и государства. В момент их учреждения инициатива власти, желавшей усовершенствовать систему управления и понизить бюрократическое давление на граждан, встретила со стремлением значительной части общества участвовать в управлении местным хозяйством. Для своего времени это был существенный прорыв к гражданскому обществу, земства преобразовали общественный климат русской провинциальной жизни. В то же время, как отметили многие участники конференции, параллельное существование выборного местного самоуправления на общественных началах и местных государственных учреждений с слабо разграниченной сферой компетенции неизбежно вело к возникновению конфликтных ситуаций, которые затрудняли работу и земцев, и государственных служащих.

Конференция «Местное самоуправление в России: к 150-летию земской реформы» прошла в стенах Общественной палаты Российской Федерации. В своей работе Общественная палата традиционно

рассматривает местное самоуправление в качестве одной из главных составляющих гражданского общества. Сегодня в нашей стране формируется широкая сеть региональных и муниципальных общественных палат. Отдельными своими чертами, в первую очередь, опорой на представителей местной интеллигенции, безвозмездным характером работы, они напоминают дореволюционные земства.

Подготовку научной части конференции и настоящего сборника взял на себя Институт российской истории РАН. Здесь сложились давние традиции научного изучения российского земства, заложенные известным историком Н. М. Пирумовой. В 2005 г. Институт выпустил капитальное исследование «Земское самоуправление в России: 1864–1918».

В книге, которую Вы держите в руках, собраны статьи ведущих специалистов по истории российского земства, написанные по материалам докладов, прозвучавших на конференции «Местное самоуправление в России: к 150-летию земской реформы». Большая часть статей подводит итоги многолетних исследований, другие посвящены малоизученным страницам истории земств и основаны на новооткрытых архивных документах.

В ряде статей нашли отражение такие сюжеты как предыстория земского самоуправления, подготовка и реализация реформы 1864 г. Если в открывающей сборник статье Л. Ф. Писарьковой представлен исторический очерк становления общественного самоуправления в России в форме власти выборных институтов, то статья А. Ю. Шутова предлагает общий обзор хода земской реформы и земского избирательного процесса. Е. Н. Морозова описала борьбу внутри правящей элиты Российской империи вокруг проекта земской реформы и процесс выработки «Положения» 1864 г.

Важный сюжет взаимосвязи земской реформы с опытом теории и практики местного самоуправления стран Западной Европы, соотношения в этом процессе заимствований и своеобразия находится в центре внимания исследования Т. А. Свиридовой. В статье рассмотрено происхождение термина «самоуправление», его корни и бытование в России и Европе XIX века. Л. Е. Лаптева показала, что с течением времени общественные деятели приучались общаться с представителями властей в правовом поле, а конфликтные ситуации

решались через суд: это способствовало формированию общей правовой культуры в стране.

Одна из магистральных тем сборника – взаимодействие земств с центральными и местными государственными учреждениями. Если Л. А. Жукова рассматривает земскую реформу и административный контроль над местным самоуправлением в контексте социально-экономической модернизации России, то Т. Г. Архипова придерживается взгляда, что земства являлись не общественными, а государственными учреждениями. Со своей стороны А. С. Минаков и П. В. Галкин на отдельных примерах показали альтернативы взаимодействия губернского и уездного земства с правительством и губернаторами. Оно далеко не ограничивалось административной опекой, земства имели свои рычаги влияния на бюрократию. К. А. Соловьев обратил внимание на малоизученную тему присутствия и попыток консолидации земцев в Государственной думе Российской империи, а В. В. Шелохаев предложил свое видение развития общественной дискуссии о местном самоуправлении в дореволюционной России.

Налоговая база самоуправления рассмотрена в статье Е. С. Кравцовой. Участие земств в экономическом преобразовании деревни в период столыпинских реформ стало основным объектом внимания Н. Г. Королевой. Г. Н. Ульянова восстановила историю земской благотворительности и социальной поддержки, которая получила особенное развитие в годы Первой мировой войны. Эту тему на примере помощи семьям воинов в Ростовском уезде Ярославской губернии продолжил К. А. Степанов.

В отдельных статьях более подробно освещен региональный аспект земской реформы. Так, в статье польского историка Д. Шпопера рассмотрена реформа местного самоуправления в Царстве Польском в 1861–1862 гг., которая была проведена параллельно с подготовкой земской реформы. Этот сюжет не нашел должного отражения в отечественной историографии. Замыслам и проектам земского реформирования посвящена также статья А. А. Волвенко, в которой рассмотрены попытки учреждения земств в Области войска Донского. Немецкая исследовательница Ф. Шедеви представила основные выводы своего монографического исследования об отношении крестьян Воронежской губернии к земским учреждениям. Активная

экономическая деятельность и доступ к рынкам сбыта становились ключевым фактором заинтересованности крестьян в работе земств.

Наконец, обширный историографический очерк, написанный А. А. Ярцевым, носит ярко выраженный авторский характер. Он будет полезен как специалистам, так и студентами и аспирантам, готовящим работы по земской тематике. В статье содержится подробная библиография.

В сборнике представлены статьи ученых разных научных школ, что позволяет видеть палитру научных дебатов. Книга предлагает широкий обзор последних исследований, дает возможность составить цельную и актуальную картину феномена земского самоуправления в России. Уверены, она найдет своего благодарного читателя.

*Е. П. Велихов*

*Ю. А. Петров*



# Л. Ф. Писарькова. Исторические корни самоуправления в России

Термин самоуправление (*selfgovernment*) возник в XVII в. в Англии, в середине XIX в. он был заимствован Германией (*Selbstverwaltung*), а в 1860-е гг. вошел в обиход в России. Российская энциклопедия конца XIX в. определяла самоуправление, как «право, предоставляемое государством своим составным частям областям, общинам, сословиям и корпорациям, управлять самостоятельно своими внутренними делами, административными и хозяйственными, под контролем правительственной власти»<sup>[1]</sup>. Самоуправление, как понятие историческое, в зависимости от национальных особенностей, уровня развития государства и общества в разных странах и в разные периоды истории имеет свои особенности.

Несмотря на позднее появление в русском языке этого понятия, на протяжении всей истории Российского государства, самоуправлявшиеся структуры и корпорации были необходимой составляющей не только жизни народа, но и государственного управления. Как писал А. А. Кизеветтер, «земская самодеятельность составляла неотъемлемую, необходимую стихию административного быта России»<sup>[2]</sup>. Действительно, деятельность территориальных и сословных «миров» дополняла, а часто и заменяла правительственные учреждения. Помимо «мирских дел», они несли «государевы» службы: ловили и судили разбойников, исполняли ямскую и прочие повинности; их представители собирали налоги и отвечали за исполнение всех счетных и финансовых дел. Для огромной слабо населенной России выборная служба имела большее значение, чем для стран Западной Европы, так как в связи с малочисленностью административного аппарата являлась необходимым условием существования государства.

Широкое распространение выборного начала, не ограниченного пределами общинных и посадских интересов, дает основание отнести Россию к числу стран, имеющих глубокие демократические традиции. Однако, в связи с историко-географическими особенностями развития

государства, общественная самодеятельность в России получила специфические черты, несвойственные странам Западной Европы. Они заключаются в следующем.

Во-первых, в России выборные люди были необходимой составляющей государственного управления, и даже при Петре I по численности они значительно превосходили коронных служащих<sup>[3]</sup>.

Во-вторых, в связи с государственной необходимостью выборная служба в России носила двойственный характер: наряду с мирскими делами, которых государство не касалось, общины на выборных началах несли многочисленные «службы государевы», в большинстве своем лежавшие за пределами непосредственных интересов местного населения. Такая служба не приносила пользы ни общине, обязанной круговой порукой за своего избранника, ни ее исполнителю, который не только отвлекался от дел и терпел убытки, но и рисковал имуществом.

Отсюда вытекала третья особенность самоорганизации русского общества: выборная служба носила в значительной степени принудительный характер и была не столько правом, сколько повинностью. В таких условиях ее исполнение воспринималось как неизбежное зло и вызывало естественное желание избежать выборных должностей, что в конечном итоге сказывалось на отношении к общественной службе в целом.

С 1860-х гг. отношение к выборной службе начинает меняться. Не случайно в 1863 г., накануне первых всеобщих городских выборов в Москве, на страницах «Московских ведомостей» обсуждался вопрос об отношении к общественной службе. Что это: почет или тягость, и нужно ли к ней стремиться или, наоборот, следует избегать ее? Поводом послужило предложение одного из избирателей о представлении кандидатами в городские головы программ своей будущей деятельности. Это предложение вызвало гневную критику. Анонимный автор писал, что программы, агитация и даже подкуп избирателей – это явления, характерные для Запада, где общественная жизнь находится на первом плане. В России же выборную службу считают не «званием, местом, почетом, а должностью, обязанностью, бременем, от которого мы не можем уклоняться, но которого еще менее можем мы искать и домогаться <...> охотников в общественные слуги мы мало уважаем, мы их страшимся»<sup>[4]</sup>. Вместе с тем, автор

этих строк (как выяснили его оппоненты) сам устраивал предвыборные совещания и «суетился донельзя», чтобы быть избранным в городскую думу<sup>[5]</sup>.

До создания в 60–70-е гг. XIX в. институтов земского и городского самоуправления общественная самодеятельность в России прошла долгий путь развития. В XIII–XIV вв. она достигла максимального развития в вечевых республиках Новгорода и Пскова; в XVI–XVII вв. под натиском государства сократилась до уровня государственной повинности; в XVIII в. получила характер сословного самоуправления, а в первой половине XIX в. наметилось движение к объединению сословий и формированию общетерриториальных комитетов и комиссий, ставших предтечей земских учреждений 1864 г. Отмечу основные черты каждого из указанных выше этапов становления самоуправления в России<sup>[6]</sup>.

В XIII в. с падением Киева вечевого быт не прекратил своего существования: его сохраняли все старинные города Северо-Западной и Северо-Восточной Руси. Здесь наряду с княжеской властью, действовала и развивалась вечевая власть, уходившая корнями в догосударственную организацию племен. В основании этой политической системы лежал дуализм княжеской и вечевой власти, при котором ни отношения этих властей, ни организация веча не опирались на твердо установленные начала. Это обстоятельство открывало широкий простор для насильственных столкновений и лишало государственную жизнь устойчивых оснований. Главными вечевыми городами были Новгород и Псков. В отличие от Киева, их вечевая организация имела более прочные корни, так как включала множество общественных союзов, имевших свои веча и выборные исполнительные органы. Богатство этих торговых центров обеспечивало самостоятельность городских общин, сумевших в течение почти двух столетий противостоять процессу централизации государства. По оценке историка С. М. Соловьева, Северо-Восточная Русь, для объединения своего, отреклась от вечевого быта ради собирания земли и государственного единства. «Что выиграла Северо-Восточная Русь этим отречением, показал ясно 1612 год, когда народ, вследствие сознания государственного единства, мог встать как один человек для охранения этого единства»<sup>[7]</sup>.

Как признают многие историки, развитие вечевого строя домонгольской Руси шло в одном направлении с европейскими народами. Но с XIV в. и русские города, и сельские общины, которые нередко создавались самими князьями, получили характер зависимых от государства неполноправных тяглых единиц. Не последнюю роль в утверждении тяглового начала сыграло разорение и разграбление городов и сел в ходе татаро-монгольского нашествия.

С начала XIV в. городами и волостями управляли наместники и волостели. Они исполняли судебно-административные функции, получая за это право сбора с населения натуральных и денежных «кормов». Однако, ввиду слабости государственного аппарата, власть кормленщиков приводила не к централизации государства, а к локализации отдельных территорий. Жалобы населения на злоупотребления и притеснения со стороны местной администрации заставили правительство усилить контроль над ее действиями. С конца XV в. отдельным общинам жаловались «уставные грамоты», которые не только нормировали величину кормов и пошин наместникам, волостелям и их людям, но и ограничивали пределы власти кормленщиков, предписывая им судить лишь при участии выборных людей.

Логическим продолжением политики Московских государей, направленной на включение общины в систему местных государственных учреждений, стали реформы царя Ивана IV: губная, земская и верная. В ходе реформ система кормлений была отменена, а функции наместников возложены на представителей городских и сельских миров. В ведение губных старост были переданы уголовные дела (включая поимку и казнь разбойников); на земских старост возложены остальные судебные дела и сбор прямых налогов. Верные, или присяжные, головы и целовальники (приводились к присяге или вере) отвечали за сбор косвенных налогов и эксплуатацию доходных казенных статей (питейное дело, соляные и рыбные промыслы и др.). Выборные мирские власти, оставаясь представителями и выразителями интересов общины, получили значение «низшего звена в системе государственного территориально-административного управления»<sup>[8]</sup>. По оценке А. Д. Градовского, «государство нашло общину готовою и воспользовалось ею»<sup>[9]</sup>. Таким образом, в середине XVI в. на общинное самоуправление были возложены дополнительные

задачи, исполняемые до этого приказными людьми (наместниками и волостелями).

Широкое использование мирской самодеятельности в общегосударственных делах положило начало новому периоду в истории местного управления, получившему характер земского самоуправления. Но на практике выборная служба многочисленных старост и голов, отбывавших под личной ответственностью и ответственностью избирателей «казенные поручения», воспринималась как очередная земская повинность. Вполне естественно, что «охотников занимать земские должности не бывало <...> их надо было уговаривать и избирать чуть не силой»<sup>[10]</sup>. Службы «государевы» требовали значительного числа исполнителей, поэтому, вопреки предписанию правительства, на выборные должности избирались не только состоятельные люди. Так, сольвычегодский таможенный и кружечных дворов голова жаловался в 1669 г. царю Алексею Михайловичу: «А выбрали меня сироту твоего, пашенного крестьянина, неграмотного и непромышленного и неторгового, и животом я, сирота твой, непрожиточен, должен, и преж сего, Государь, ни у какого твоего Великого Государя дела не бывал, и твоего, Великого Государя, таможенного и кружечных дворов дела не ведаю»<sup>[11]</sup>.

Тяглый характер местного управления был обусловлен особенностями формирования Московского государства. Процесс его становления проходил в условиях непрерывной военной борьбы, которая ставила перед неокрепшим государством неотложные задачи национальной самообороны прежде, «чем естественная эволюция экономических и социальных отношений успела выработать надежные средства к их успешному разрешению»<sup>[12]</sup>. В результате, предметом забот центральной власти был не рост благосостояния населения, а мобилизация всех его сил и ресурсов путем прикрепления к различным видам государственной службы. В отличие от стран Западной Европы, где политическая централизация сопровождалась освобождением сословий, в Московском государстве этот процесс был неразрывно связан с прикреплением населения к службам и повинностям, положившим начало образованию тяглых сословий.

Эти особенности государственного развития определили и разные пути формирования самоуправления в Европе и России. Если в Европе



политическая централизация способствовала развитию местного самоуправления, то в России она положила начало формированию сословного самоуправления. Сословные корпорации явились необходимым этапом в истории самоуправления, подготовив к середине XIX в. «постепенное слияние местного общества в земском представительстве»<sup>[13]</sup>.

Московское государство не знало сословий, как замкнутых объединений, наделенных общими, равными для всей группы наследственными правами и обязанностями, характерных для социальной структуры европейских стран. Сословные группы того времени носили тяглый характер, а их значение и состав определялись прикреплением к той или иной государственной службе. Петр I еще более усложнил эту «разверстку», но не создал сословий. По определению историка Е. В. Анисимова, социальные группы, возникшие в ходе петровских реформ, «не имели законодательно оформленных сословных прав и привилегий, сословной организации и системы самоуправления, а также сословного суда, т. е., в сущности, не являлись корпорациями публичного права»<sup>[14]</sup>.

Многочисленные реформы первой четверти XVIII в., предусматривавшие введение в организацию местного управления начал европейского самоуправления, не увенчались успехом. Бурмистерская палата и подчиненные ей земские избы (созданы в 1699 г.<sup>[15]</sup>) по своему устройству напоминали органы самоуправления прибалтийских (остзейских) городов, где с XV в. действовало немецкое (магдебургское) городское право, но характер их деятельности был другим. Новые учреждения решали преимущественно фискальные задачи, направленные на централизацию сбора государственных доходов и объединение управления торгово-промышленным населением, собиравшим эти доходы<sup>[16]</sup>. Не стали органами городского самоуправления и городские магистраты (созданы в 1720-е гг. вместо земских изб), получившие статус «главы и начальства всему гражданству»<sup>[17]</sup>. Хотя, как отмечал А. А. Кизеветтер, в городских законах 1720-х гг. прослеживалось определенное «стремление создать из русского тяглого города центр промышленности и культуры, и заложить в рамках городской жизни основание общественного самоуправления»<sup>[18]</sup>. Однако в связи с

отсутствием гарантированных источников доходов, предписания многочисленных «регламентов» и «инструкций», взятых из европейского законодательства (об открытии школ, госпиталей, благоустройстве городов и пр.) остались лишь благими пожеланиями законодателя<sup>[19]</sup>.

Не получило практического воплощения и стремление Петра I перестроить местное управление на началах коллегиальности и участия в нем «шляхетства», но сама идея не умерла. Уже при Елизавете Петровне проект нового Уложения отразил желание дворянства участвовать в местном управлении. С принятием в 1762 г. Манифеста о вольности дворянства вопрос о сословных правах получил особое значение. В наказах депутатов Уложенной комиссии, созванной Екатериной II в 1767 г., эти предложения высказывались еще более настойчиво<sup>[20]</sup>.

Реформы последней четверти XVIII в. стали важным этапом в процессе превращения сословных групп в «регулярные» сословия, этапом, подготовившим их сближение, а впоследствии и общую деятельность в местном управлении. По оценке А. Б. Каменского, реформы Екатерины II «создавали своего рода конституцию», так как были направлены на формирование «“правового государства” с сословной структурой общества и оговоренными в законе правами и обязанностями верховной власти и подданных», обусловленных правовым статусом каждого сословия<sup>[21]</sup>. С этого времени можно говорить о сословных корпорациях и сословном самоуправлении, определявших характер местного управления на протяжении первой половины XIX в.

Большинство губернских и уездных учреждений, введенных в 1775 г., по своему составу были выборными. Из чиновников состояли штаты губернского правления и трех палат (казенной, уголовного и гражданского суда). Выборные из дворян, горожан и крестьян (кроме крепостных) заседали в сословных губернских и уездных судах, открытых для каждого из этих сословий. Опекунство над сиротами и вдовами осуществляли особые сословные учреждения: дворянская опека во главе с предводителем уездного дворянства и сиротский суд под председательством городского головы.

В результате этой реформы роль дворян в местном управлении заметно возросла. Они избирали земского исправника (главу полиции),

уездного судью (главу сословного суда), заседателей в многочисленные суды, что составляло в общей сложности более половины всех выборных должностей уезда. Во время пребывания в должности все служащие по выборам, кроме сельских заседателей, считались состоявшими в чинах: от 7-го класса (предводитель дворянства и дворянские заседатели совестного суда) до 14-го (городские старосты и ратманы в посадах). Сельские заседатели получали право на личную неприкосновенность («без суда да не коснется до них наказание ни от кого»), а после окончания службы могли рассчитывать на уважение окружающих («да почтутся они первыми в селениях своих между их равными»)<sup>[22]</sup>. Очевидно, что законодатели стремились сделать выборную службу более престижной и привлекательной для ее исполнителей.

Жалованные грамоты 1785 г. (городам и дворянству) завершили реформирование местного управления и сословного строя России. Значение «Жалованной грамоты городам» не ограничивалось введением Городового положения 1785 г., заложившего основание городского самоуправления<sup>[23]</sup>. Этот сложный законодательный акт определял корпоративный строй купеческого и ремесленного сословий, наделял городское население (прежде всего купечество), рядом важных привилегий. Принятие этой Грамоты стало важным этапом в социальной политике правительства, направленной на превращение тяглых сословных групп городского населения в «регулярные» сословия.

«Жалованная грамота дворянству» 1785 г. завершила процесс формирования дворянского сословия, начало которому было положено Манифестом 1762 г. Дворянским собраниям предоставлялось право избирать большинство должностных лиц местных учреждений; иметь свое помещение, бюджет, архив и печать; им разрешалось ходатайствовать перед верховной властью о своих нуждах. Дворянское собрание, как орган дворянского самоуправления, получило юридическое оформление и превратилось в сословный институт. По оценке В. В. Леонтовича, этой реформой Екатерина II «даровала дворянству права, принадлежащие статусу свободного гражданина», заложив таким образом «первый краеугольный камень для создания гражданского строя в России»<sup>[24]</sup>.

В какой степени дворянство было готово воспользоваться дарованными правами? Неутешительный ответ на этот вопрос дал М. М. Сперанский, автор многочисленных проектов переустройства государственного управления на выборных началах. Получив возможность близко ознакомиться с жизнью губернского дворянства (в 1818 г. во время службы пензенским губернатором), он был вынужден признать, что «от самих дворянских выборов дворяне бегают, и скоро надобно будет собирать их жандармами, чтоб принудить пользоваться правами столь драгоценными, столь умно и натурально и всещедро им данными. Сей вопрос завел бы меня в дальние и большей частью прискорбные размышления»<sup>[25]</sup>.

Права, «всещедро» данные дворянскому сословию, были неразрывно связаны с обязанностью служить в местных учреждениях на выборной основе. Александр I считал выборную службу обязанностью дворян, а не желавших исполнять ее, достойными наказания. В резолюции по одному из дел об уклонении дворян от выборной службы он велел объявить им указ Петра I, по которому «дворяне, не желающие служить, подлежат положению в подушный оклад»<sup>[26]</sup>. Николай I рассматривал выборную службу, как разновидность государственной. В 1831 г. эта точка зрения получила юридическое подтверждение<sup>[27]</sup>. С этого времени служащие по выборам считались состоящими «в действительной государственной службе», что давало им право на получение чинов, наград и пенсий, а «избрание в разные должности чиновников» признавалось одной из главных задач дворянских собраний. В этом отношении политика правительства, направленная на привлечение органов дворянского самоуправления, прежде всего предводителей дворянства, к административной службе, совпадала со стремлениями дворянства к превращению выборной дворянской службы в государственную<sup>[28]</sup>. С усилением правительственного начала центр деятельности сословных дворянских органов и прежде всего предводителей дворянства перемещался от сословных к всесословным обязанностям.

В первой половине XIX в., особенно в годы правления Николая I, в структуре местного управления были учреждены многочисленные комитеты, комиссии и присутствия, объединявшие в своем составе представителей сословий и администрации. Достаточно назвать комитет земских повинностей, квартирные комиссии и комитеты,

строительную и дорожную комиссии, комитет о народном продовольствии, комитеты общественного здоровья и др. Они управляли отдельными отраслями местного хозяйства и благоустройством, занимались раскладкой повинностей, а после 1864 г. многие свои функции передали земству. Комитеты и комиссии первой половины XIX в. установили связь среди местного населения и утвердили в сознании законодателя понятие о «местных пользах и нуждах», подготовив почву для проведения земской реформы. Историки считали эти хозяйственные ведомства «зародышами земского самоуправления», а в их деятельности видели «первые отдаленные очертания будущих земских учреждений пореформенной России»<sup>[29]</sup>.

Таким образом, к концу правления Николая I (В. В. Леонтович считал его переходным периодом к буржуазным преобразованиям<sup>[30]</sup>), в местном управлении получили развитие тенденции, наметившиеся в законодательстве последней четверти XVIII в.: сближение представителей разных сословий и совместная их деятельность с коронными властями. Эти явления были следствием исторического развития местного управления, в котором административное начало преобладало над общественным и сословным, а выборные учреждения были «включены» в систему государственного управления. Очевидно, что разработчики реформ 1860–1870-х гг. должны были учитывать национальные особенности развития российской государственности, но они пошли другим путем.

После отмены крепостного права общество ожидало переустройства местного управления на принципиально новых началах, далеких от тех, которые сформировались под влиянием российской действительности. Бюрократизация государственной жизни, достигшая в последние годы правления Николая I огромных размеров, способствовала законодательному утверждению точки зрения о противопоставлении общественных и государственных интересов и недопустимости вмешательства администрации в общественные дела. В результате, земское «Положение» 1864 г. «вырабатывалось под знаком так называемой общественной теории самоуправления», которая противопоставляла общество и государство и признавала сферы их деятельности совершенно отличными друг от друга. Следствием такого подхода стал общественный статус земских



учреждений, которые не были введены в общую систему государственного управления, а «поставлены подле нее»<sup>[31]</sup>. При разработке Городового положения 1870 г. законодатели с такой же легкостью отказались от другой традиционной черты в организации местного управления: принципа сословности. Новые законы не желали считаться с наличием сословий, хотя в реальной жизни сословный фактор оказывал заметное влияние на общественную жизнь России<sup>[32]</sup>. Законы 1860–1870-х гг. давали органам местного управления больше прав и самостоятельности, чем прусское или французское законодательство; за администрацией сохранился лишь общий контроль над их деятельностью. Но передавая обществу местные хозяйственные дела, государство не ушло из этой сферы. Наряду с земскими и городскими, существовали казенные дороги, здания, школы, приюты, находившиеся в ведении не общественных, а административных органов власти. Параллелизм этих структур приводил к делению сфер местного хозяйства и управления на правительственные («казенные») и общественные, способствовал развитию между ними неизбежной конкуренции и даже антагонизма.

Вместе с тем еще во время разработки реформ местного управления высказывались мнения о необходимости разумного сочетания деятельности государственных и общественных учреждений. «Единство представляется государством и его официальными органами; разнообразие проявляется в деятельности общества, – писал А. Д. Градовский. – Уничтожать одно в пользу другого значит уничтожать условия правильного общественного развития»<sup>[33]</sup>. В России вопрос о разумном соотношении власти центра и провинции, администрации и общества до сих пор не утратил своей актуальности, не только в научном или практическом, но и в политическом плане. По мнению Градовского, усиление роли общества было чревато опасным для него увлечением общегосударственной жизнью, так как, привыкая «не соразмерять своих сил с требованиями, оно (общество) ступает на опасную дорогу переворотов»<sup>[34]</sup>. Опасения ученого в полной мере оправдались.

Как показали дальнейшие события, в деятельности земств и городов, призванных законодателями к решению хозяйственных вопросов, значительное развитие получила политическая составляющая. С начала XX в. политическое направление в

деятельности органов местного самоуправления стало преобладающим. Под его влиянием сформировались и особенности местного самоуправления, созданного земской и городской реформами: полное неприятие правительственного надзора над деятельностью общественных учреждений<sup>[35]</sup> и оппозиционность по отношению к государственной власти. По мнению американского историка Дж. Бредли, именно в конфликтах с властью заключался «важный недостаток русского нарождавшегося гражданского общества. В своих попытках ограничить центральную власть, создать новые и независимые властные центры, обучить население политической борьбе оно выступало конкурентом самодержавия и высшего чиновничества в стремлении к перестройке политического общества. Таким образом, гражданское общество создало новые опасные трещины и разломы, которые разверзлись в 1917 году...»<sup>[36]</sup>.

Противостояние общества и власти закончилось победой общества. Но общественные учреждения, получив после Февральской революции несвойственные им полномочия, проявили полную несостоятельность, во многом предопределив дальнейший ход событий в стране.

# А. Ю. Шутов. Земское реформирование в России

История земского обустройства нашего Отечества насчитывает не один век. Еще в «Повести Временных лет» летописец упоминал о необходимости обиходить местный быт и нужды проживающих на территориях местного люда.

На формирование земских учреждений в России повлияли две традиции организации самоуправления – российская и европейская. В России политическое представительство и самоуправление существовали с первых веков формирования государственности и приобрели формы веча, боярского совета (боярской думы), земского собора, сельского, волостного и посадского самоуправления. Петровские преобразования рубежа XVII–XVIII вв. привели к уничтожению представительства высших сословий. Сохранилась выборность некоторых должностей в городском самоуправлении, а также система сельского общинного самоуправления. Сельская община могла адаптироваться к различным условиям существования. В случае полного подчинения вотчинному управлению она превращалась в элемент «вотчинно-полицейского управления», утрачивая большинство функций самоуправления. При полузависимом положении община сохраняла право совещательного голоса в системе вотчинного управления. Наконец, независимое положение общины позволяло ей реализовать основные функции самоуправления<sup>[37]</sup>.

Представители дворянского сословия на протяжении XVIII в. неоднократно пытались восстановить формы сословного представительства с помощью Тайного совета, фаворитизма и дворцовых переворотов. Однако эти формы представительства были недолговечны и не имели постоянной поддержки верховной власти. Только Екатерина II проявила интерес к институту политического представительства, который она рассматривала и как форму легитимации собственной власти, и как элемент просветительского абсолютизма. Одним из наиболее важных явлений этого правления стала Уложенная комиссия. Ее способ образования повторил порядок формирования Земских соборов.

Екатерина II учредила дворянскую и городскую формы сословного представительства. В 1766 г. была введена должность предводителя дворянства. Учреждение для управления губерний 1775 г. расширило полномочия предводителя дворянства и ввело губернское и уездное правление, некоторые члены которых избирались. Жалованная грамота дворянству 1785 г. создавала губернские и уездные дворянские собрания, которые решали сословные вопросы и служили для выбора должностных лиц местной администрации и суда. В результате этих преобразований треть губернских и половина уездных должностей стали выборными, однако в выборах могли участвовать только дворяне. Жалованная грамота городам 1785 г. учредила Всесословное Собрание городских обывателей, в которое вошли домовладельцы, купцы, члены цехов, иностранные и иногородние гости, именитые граждане и посадские жители. Собрание выбирало городскую думу, а та – шестигласную.

В XVIII в. возникают первые проекты учреждения представительных органов власти: князя М. М. Щербатова, Н. И. Панина, Д. И. Фонвизина, С. Е. Десницкого и др.<sup>[38]</sup> Их авторы были хорошо знакомы с западноевропейскими теориями политического представительства, изложенными в трудах Монтескье и Руссо. Большинство проектов предполагало создание сословного представительства, преимущественно дворянского. В ряде проектов прослеживается влияние европейских форм политического представительства: так, например, Н. И. Панин копировал шведскую модель, С. Е. Десницкий – английскую и шотландскую. Большинство проектов описывали функционирование центрального органа представительной власти. Вероятно, только несохранившийся проект конституции Н. И. Панина и Д. И. Фонвизина предполагал создание дворянских представительных органов власти на всех уровнях.

Реформы Павла I привели к замене выборности большинства городских должностей на назначение, а также к существенному сокращению полномочий выборных органов. После воцарения Александра I верховная власть вернулась к обсуждению вопроса о представительстве. М. М. Сперанский во «Введении к Уложению государственных законов» (1809 г.) предложил учредить волостные, окружные (уездные), губернские и государственную думы<sup>[39]</sup>. Органы самоуправления должны были включить представителей всех

сословий, имеющих собственность. Сперанский осознавал, что при создании представительных органов они будут полностью контролироваться дворянским сословием, поэтому считал реализацию этой части проекта преждевременной.

«Введение к Уложению государственных законов» было известно декабристам и повлияло на их конституционные проекты<sup>[40]</sup>. Например, П. И. Пестель в «Русской правде» предлагал ввести представительное управление в форме земских народных собраний и наместных собраний на всех уровнях власти: в волостях, уездах и округах или губерниях<sup>[41]</sup>. Механизм выборов в «Русской правде» прописан не был.

При определенном интересе к проектам преобразования местного самоуправления и представительства верховная власть достаточно медленно проводила соответствующие реформы. «Предварительное положение о образе отправления существующих ныне денежных земских повинностей...» 1805 г. явилось первой попыткой унификации сбора земских повинностей, смета и раскладка которых была поручена сословным представителям. В «Уставной грамоте Российской империи», подготовленной по повелению Александра I к осени 1820 г., предлагалось создать центральное представительное учреждение и самоуправление в наместничествах<sup>[42]</sup>. В 1821 г. начались работы над новым Городовым положением, которое должно было восстановить представительные функции городской думы и выборность некоторых должностей. Оно было принято в Санкт-Петербурге (1846), Москве (1862), Одессе (1863) и Тифлисе (1866). В ходе реформы управления государственными крестьянами 1837–1841 гг. было принято «Учреждение сельского управления». Государственные крестьяне были объединены в сельские общества с выборным крестьянским самоуправлением. В волостях действовали волостной сход, волостное правление и волостная расправа (суд), а в селах – сельский сход, выборное начальство (старшины, сотские, десятские, смотрители магазинов, сборщики податей) и сельская расправа (суд).

Таким образом, ко времени подготовки земской реформы Россия имела значительный опыт организации самоуправления, прежде всего, в сфере крестьянского общинного и дворянского сословного самоуправления. Это позволило гласному Старорусского уездного и Новгородского губернского земств князю А. И. Васильчикову



высказать мнение, что «русская земля представляет для развития самоуправления почву более привольную, чем среднеевропейские страны; она имеет в сельской общине и в рабочей артели первообразный очерк той системы ассоциаций, которая вырабатывается ныне на Западе с невероятным трудом и составляет основу народной самодеятельности»<sup>[43]</sup>.

При реформировании самоуправления в России в 1860-е гг. учитывался европейский опыт организации местного самоуправления. Европейские подходы к формированию самоуправления можно расположить между двумя полюсами. С одной стороны располагаются модели, в которых доминирующую роль играли местные землевладельцы. Классический пример такой модели представляла Великобритания, где административная и судебная власть находилась в руках мировых судей. На низовом уровне сохранялся средневековый по своему происхождению институт самоуправления – приход (Parish), которым руководил церковно-приходской совет (Vestry) во главе со священнослужителем, действовавшим под влиянием местного помещика (сквайера).

Противоположный полюс представляет модель самоуправления Первой Французской республики. В период борьбы с монархией созданные выборные муниципалитеты и традиционные коммюны были наделены чрезвычайно широкими полномочиями. В 1790 г. в департаментах и округах власть была разделена между советами, имевшими совещательные и распорядительные функции, и директориями – исполнительными органами власти. Несмотря на то, что эта модель просуществовала только до принятия Конституции 1791 г. и была уничтожена якобинским и жирондистским революционным централизмом, она оказывала заметное влияние на реформирование местного самоуправления в Европе. На протяжении первой половины XIX в. в европейских странах предпринимались неоднократные попытки синтезировать эти модели. Особенный интерес в России привлек опыт Бельгии и немецких государств<sup>[44]</sup>. Даже в консервативной Великобритании постепенно началась трансформация аристократической системы местного самоуправления. В созданные в 1834 г. Советы попечения о бедных (Board of Guardians) для сбора специального налога и помощи бедным вошли не только мировые судьи, но и выборные члены приходов<sup>[45]</sup>. Британский закон о

муниципальных советах 1835 г. унифицировал выборы мировых судей в городах и графствах, ликвидировал цеховые привилегии, лишил политических преимуществ фрименов, уравнив их с горожанами, и, что самое важное, муниципальное управление было передано из ведения городских мировых судей выборным городским советам (Town Council). Только в 1888 г. подобные советы были введены в графствах.

Кризисное обострение в функционировании системы государственной власти, обнаружившееся в результате Крымской войны, привело к необходимости проведения масштабной децентрализации и преобразования органов местного управления России<sup>[46]</sup>. Впервые о земской реформе Александр II объявил 25 марта 1859 г., указав, что при устройстве исполнительной и следственной частей необходимо наделить большей самостоятельностью хозяйственно-распорядительное управление в уезде. Речь шла также об определении степени участия каждого сословия в хозяйственном управлении.

В начале 1858 г. параллельно с подготовкой крестьянской реформы Александр II поручил министру внутренних дел С. С. Ланскому, министру юстиции графу В. Н. Панину, министру государственных имуществ М. Н. Муравьеву и члену Государственного совета Я. И. Ростовцеву разработать проект переустройства системы местного управления, прежде всего, в уездах. Эта Особая комиссия при Главном Комитете по крестьянскому делу получила название «Комиссия четырех». В Министерстве внутренних дел эту работу возглавил товарищ министра Н. А. Милютин.

25 марта 1859 г. при Министерстве внутренних дел создается комиссия «для начертания проектов о преобразовании уездных учреждений» с целью придания уездному управлению «большого единства, большей самостоятельности и большего доверия», с определением «степени участия каждого сословия в хозяйственном управлении уезда»<sup>[47]</sup>. Руководил этой комиссией также Милютин.

Подготовка крестьянской реформы непосредственно влияла на темпы и характер преобразования местного управления. Министр внутренних дел С. С. Ланской отмечал в своем докладе императору от 2 августа 1859 г.: «Дабы вознаградить дворян за потерю помещичьей власти, им следует предоставить первенство в местной хозяйственной

администрации, а для того, чтобы даровать им возможность нравственного влияния на местных жителей, полезно было бы прямое их участие в выборах мировых судей и других общих для обоих сословий должностных лиц, – в собраниях общих как дворянского, так и крестьянского сословий»<sup>[48]</sup>.

23 октября 1859 г. было принято политическое решение о преобразовании системы управления территориями и создании в этих целях комиссии о губернских и уездных учреждениях, возглавлявшейся вначале товарищем министра внутренних дел Н. А. Милютиным, а после его отставки – новым министром П. А. Валуевым (с 1 апреля 1861 г.). Оба действовали от лица бюрократии и в ее интересах<sup>[49]</sup> и были убеждены в необходимости создания системы местного самоуправления с широким представительством всех групп населения. Их программы земской реформы различались, прежде всего, отношением к дворянскому представительству: Милютин в большей степени являлся сторонником всесословного принципа, тогда как Валуев выступал за доминирование дворян. Поэтому первого принято считать представителем либеральной бюрократии, а второго – дворянско-конституционного направления в либерализме<sup>[50]</sup>.

По итогам работы комиссии об уездных учреждениях императору в 1860 г. был представлен, в частности, проект «временных правил об уездных земских присутствиях по делам хозяйственно-распорядительным». Однако 9 июня 1860 г. планы инициатора реформы изменились, и до министра Ланского было доведено высочайшее повеление о том, что этот проект должен быть представлен вместе с проектами о губернских учреждениях<sup>[51]</sup>.

Промежуточные итоги работы комиссии были подведены в докладе П. А. Валуева императору 22 февраля 1862 г. и отражены в очерке «Положения о губернских и уездных земских учреждениях», который был рассмотрен в Общем присутствии комиссии о губернских и уездных учреждениях, в Совете министров и стал предметом широкого обсуждения в общественных кругах.

В мае 1863 г. проект «Положения» о земских учреждениях был представлен в Государственный совет, где в течение нескольких месяцев был подвергнут рассмотрению, в том числе представителями местного управления.

«Положение» было введено в действие указом Александра II 1 января 1864 г. на территории 34 губерний Российской империи.

Согласно «Положению» распорядительным органом земств являлись земские собрания гласных, которые обычно проводились раз в год. Земские собрания утверждали земский бюджет и формировали земскую управу – постоянно действующий исполнительный орган земств как губернского, так и уездного уровня.

В «Положении о губернских и уездных земских учреждениях» 1 января 1864 г. впервые в истории государственного права России были определены контуры первой российской избирательной системы. При всей ограниченности установленных избирательных прав, полномочий и прерогатив земских учреждений, при отсутствии низовых муниципальных структур (так называемой «мелкой земской единицы») это был довольно радикальный шаг в реформировании государственного управления, утверждавший, пусть и в ограниченных масштабах, новую схему легитимации органов местного управления. В основу избирательного процесса было положено начало имущественного ценза, когда состав избирателей зависел от объемов владения недвижимым имуществом в уезде. Выборы также были куриальными, т. е. голосование происходило отдельно по группам интересов.

Земские учреждения были образованы на уровне губерний и уездов. Структура их была однотипной: и в губерниях, и в уездах формировались земское собрание и земская управа. При этом губернское земское собрание составлялось из гласных, которые избирались земскими собраниями уездов (от 3 до 6 человек в зависимости от количества избирателей) сроком на три года. Тем самым для губернских собраний устанавливались двуступенчатые выборы: чтобы быть избранным гласным губернского уровня, нужно было получить мандат уездного гласного.

Количество гласных в губернских земствах от того или иного уезда было поставлено в зависимость от числа гласных уездного собрания. В качестве документа, регламентировавшего численный состав губернских гласных на первое трехлетие, была утверждена ведомость, где было расписано представительство от уездов. По подсчетам А. В. Лохвицкого, из 340 уездов, где вводились земские учреждения, только в Бобринецком (Херсонская губерния) общее число гласных

составляло 96 человек, в Бугурусланском, Бузулукском (Самарская губерния) и Херсонском уездах – более 80, в двадцати уездах – более 60. В среднем же в большинстве уездов (244) численность гласных колебалась от 20 до 50 человек<sup>[52]</sup>.

«Положение» достаточно четко регламентировало численность гласных, избираемых в каждом уезде избирательными съездами от каждой из трех курий. При этом устанавливались следующие критерии: число землевладельцев, количество принадлежащих им удобных земель, населенность городов, число и ценность городских недвижимых имуществ, число волостей, количество сельского населения и пространство угодий, состоящих в наделе сельских обществ. Эти критерии и служили основанием для определения количества гласных в каждом уезде, которое закреплялось в ведомости. В том случае, если численность избирателей была меньше выделенной уезду квоты, выборы не производились. Избиратели составляли и подписывали акт, на основании которого они признавались гласными.

Объектом избирательного процесса являлось уездное земское собрание. Оно включало в себя земских гласных, которые определялись в трех избирательных куриях: уездных землевладельцев, городских обществ и сельских обществ. Уездные гласные избирались на съездах землевладельцев уезда, городских избирателей, а также на съезде выборных, представлявших сельские общества.

Срок полномочий гласных составлял три года, сроки последующих выборов определялись министром внутренних дел. Проверка полномочий гласных возлагалась на земские собрания. В случае, если гласный утрачивал имущество, составлявшее его избирательный ценз, он терял свои полномочия в земском собрании.

«Положением» устанавливались также общие цензовые ограничения на участие в избирательных съездах всех курий. Они касались возраста участников: к выборам допускались лица, которым исполнилось 25 лет. Поражение в избирательных правах было у лиц, находившихся под уголовным следствием или судом, а также осужденных. Не были допущены к выборам лица, не являвшиеся подданными Российской империи. Впоследствии круг цензовых ограничений был расширен за счет отрешенных от должности (в течение трех лет со времени



отрешения), исключенных из духовного ведомства, а также из обществ и дворянских собраний.

Установленная «Положением» система цензов дала возможность практически гарантировать социальный состав земских собраний. По данным, приведенным А. В. Лохвицким, из 318 уездов, где были введены земские учреждения, в 202 гласные из дворян составляли половину всего состава уездных земских собраний, в 98 уездах – менее половины, но более одной трети, и лишь в 19 уездах дворянские гласные составляли менее одной трети. В то же время численность гласных от городов составляла менее четверти от общего числа членов уездных земских собраний<sup>[53]</sup>. Б. Б. Веселовский в одной из своих работ приводил сведения о цензовом представительстве уездных гласных на 1877 г.: если на одного гласного – землевладельца приходилось около 9.200 десятин земли, находившейся в частном владении, то на одного гласного – крестьянина – 16.200 десятин наделной земли<sup>[54]</sup>.

Показательно, что избранный гласный (включая председателей и членов земских управ), в случае утраты им имущественного ценза, одновременно утрачивал и звание гласного, «так как основанием принадлежности к земскому представительству служит владение имуществом определенных размеров и соединенное с таким владением участие в платеже земских сборов» («Перечень вопросов по разъяснению законов, касающихся деятельности земских учреждений за 1866, 1867 и 1868 гг.»)<sup>[55]</sup>.

Следует отметить большой «запас прочности» цензовых и куриальных механизмов в земской избирательной системе 1864 г.: несмотря на серьезные изменения социальной структуры российского общества, земским учреждениям удавалось на протяжении двух с половиной десятилетий удерживать стабильные пропорции представительства сословий.

Результаты выборов на первое трехлетие в целом свидетельствовали об установлении примерного баланса основных социальных групп в уездных собраниях, при доминировании вместе с тем двух сословий – дворянского и крестьянского.

Итак, первые выборы в земские собрания создали новую ситуацию в территориальном управлении российскими губерниями и уездами. Вовлечение всех сословий в регулирование отдельных сфер местного

хозяйства привело к образованию нового субъекта провинциальной власти, пусть даже и с весьма ограниченными полномочиями. Установление правил проведения земских выборов имело важное значение для политического и социального развития общества, поскольку речь впервые шла о введении плебисцитарных механизмов формирования земских институтов власти. Правящим кругам удалось сохранить преимущественное положение в новых органах местного управления за дворянским сословием, обеспечив в то же время участие в них и других классов и сословий общества. Стабильный политический фон этих преобразований удалось сохранить в немалой степени за счет вовлечения в дискуссии о будущем земском устройстве наиболее активных представителей сословий, лидеров общественного мнения, чьи мнения становились предметом обстоятельного обсуждения в правительственных структурах. Это был первый позитивный опыт согласования позиций в то время уже политически неоднородного правившего сословия, что позволило разработать достаточно эффективную избирательную систему, система «сдержек и противовесов» которой способствовала реализации стратегии реформ Александра II, направленной на эволюционную социально-политическую трансформацию российского общества.

Линия на институциональное закрепление представительства и влияния дворянства в земствах, проводившаяся значительным числом дворянских активистов земского движения, была подхвачена и усилена правительственной, в том числе и губернской бюрократией, заинтересованной в закреплении своего контроля над набиравшими силу земскими учреждениями, в том числе и через сословные механизмы.

Проблемы, заявлявшиеся в земских ходатайствах и обращениях, так или иначе выходили на более широкий круг вопросов, связанных с дальнейшим реформированием всей системы местного управления. В этой связи правительство по инициативе министра внутренних дел Н. П. Игнатьева в 1881 г. приняло решение образовать Особую комиссию для составления проектов местного управления, которую возглавил товарищ министра внутренних дел М. С. Каханов<sup>[56]</sup>. Основой для работы комиссии послужили предложения, поступавшие от земств. Однако 28 февраля 1885 г. император Александр III закрыл комиссию по представлению нового министра внутренних дел Д. А. Толстого,

который выступал с позиций государственной теории против принципов децентрализации, разделения административной и судебной властей, самостоятельности органов самоуправления и всесословных выборов. Позиция Толстого получила поддержку в общественных кругах.

Министр поручил подготовить проект земской реформы председателю алатырской земской управы А. Д. Пазухину. В новом проекте земская служба становилась обязательной, избирательные курии приобретали сословный характер, причем избирательного права лишалось духовенство, а крупным земельным собственникам предоставлялось право становиться гласными без выборов. В сентябре 1886 г. проект «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» был передан на рассмотрение Особого совещания для предварительного рассмотрения проектов преобразования местных по крестьянским делам установлений, а после рассмотрения Особым совещанием – внесен на рассмотрение Государственного совета. И в Особом совещании, и в Государственном совете проект был существенно переработан: сословные выборы были заменены сословно-имущественным избирательным правом, отменена обязательность земской службы и возможность крупных землевладельцев стать гласными без избрания. Несмотря на попытки нового министра внутренних дел И. Н. Дурново подчинить земства Министерству внутренних дел, удалось отстоять независимость органов местного самоуправления.

На всех этапах обсуждения проекта без изменений оставался приоритет дворянского представительства в земских органах. На фоне структурных изменений в социальной сфере российского общества, когда удельный вес и политическое влияние дворянства стали заметно снижаться по сравнению с буржуазными сословиями, правящий класс встал перед необходимостью обеспечить себе политические гарантии в сфере местного самоуправления. Дополнительный административно-политический контроль за деятельностью органов местного самоуправления должен был обеспечить институт земских начальников из дворянства, учрежденный в 1889 г.

12 июня 1890 г. император Александр III утвердил новое «Положение о губернских и уездных земских учреждениях».

Система представительства в земствах после 1890 г. находилась в русле усиления влияния царской бюрократии в территориальных структурах управления. Был введен сословный ценз для первой курии, при котором дворянство получало, по сути, исключительное право на представительство в земских представительных органах от категории землевладельцев.

Несмотря на то, что Государственный совет при обсуждении проекта «Положения» о земских учреждениях отстаивал принцип выборности гласных, тем не менее, на практике Министерство внутренних дел санкционировало увеличение численности губернских гласных без избрания. Этим правом были наделены губернский и уездный предводители дворянства, руководители шести местных государственных учреждений, специальные чиновники из ряда министерств и духовного ведомства. Если в 1865 г. в петербургском губернском земстве на 61 выборных гласных приходился 1 назначенный, то в 1904 г. на 52 выборных приходился уже 23 назначенных<sup>[57]</sup>.

Дворянство составило более 55 % от общего числа уездных гласных<sup>[58]</sup>. Практически были отменены выборы от третьей курии – представители крестьянства в земских собраниях стали назначаться губернатором. Их численность не превышала 31 % состава уездных земских собраний<sup>[59]</sup>.

Итак, в земской реформе 1890 г. сохранялась лишь характерная для бюрократии и большинства дворянства в 1880-е гг. тенденция к восстановлению пропорций представительства правившего сословия в земствах, утраченных из-за чрезмерно широких возможностей участия в выборах от землевладельческой курии других сословий. Речь шла об установлении законодательных гарантий, которые бы определяли чисто сословные нормы участия дворянства в земских собраниях, аналогичные тем, которые, к примеру, регулировали представительство английской знати в верхней палате парламента – Палате лордов. Следует отметить, что основные механизмы формирования земского представительства, предложенные в проекте Толстого – Пазухина, восходили к прусской избирательной системе, действовавшей при формировании органов местного самоуправления.

«Контрреформа» (по крайней мере, в отношении земского избирательного механизма), действительно планировавшаяся

бюрократией после роспуска комиссии Каханова, была сведена к ряду решений, призванных обеспечить усиление дворянского сословия в земствах и ограничить «выборное начало» в крестьянской курии. Однако и эта норма в ряде уездов дала впоследствии прямо противоположные результаты. По оценке Н. М. Коркунова, при упрочении представительства от дворянства (дворяне после реформы 1890 г. составляли большинство в 316 собраниях из 361) также возросло число уездных собраний, где большинство составляли гласные – крестьяне. Если в 1883–1886 гг. таких собраний было 19, то после 1890 г. их стало 25<sup>[60]</sup>.

Вместе с тем среди либерально настроенной части земских деятелей реформа 1890 г. оценивалась «как отрицание всех преобразований шестидесятых годов и как стремление вернуть общественную жизнь в старое русло бесправия общества и самовластия правительства». Закрепление сословного представительства являлось, по их мнению, «принципиально неправильным, вступая в противоречие с сущностью земской идеи и с задачами земского дела»<sup>[61]</sup>. В этом их убеждало сравнение российской и европейской избирательных систем, поскольку в большинстве европейских государств уже в 1870-е гг. отказались от сословного избирательного принципа.

Итоги выборов показывали, что формирование земского представительства в соответствии с избирательной системой 1890 г. входило в противоречие с новыми основаниями социального расслоения российского общества. Цензовый механизм избрания земских гласных, существование избирательных курий, отсутствие мелкой земской единицы сдерживали развитие земств, деформировали в них представительство. Правительство медлило с земской избирательной реформой, постоянно откладывая ее. Введение новой муниципальной избирательной системы, построенной на последовательно демократических началах и отвечавшей общественным ожиданиям, стало возможным только после Февральской революции.

Временное правительство пыталось укрепить свою власть в регионах и расширить свою поддержку, в частности, в крестьянской среде<sup>[62]</sup>. С этой целью большинство председателей земских управ были назначены комиссарами Временного правительства, а земские органы самоуправления были наделены исполнительной властью и

стали представлять интересы Временного правительства. В кратчайшие сроки были подготовлены и приняты новые законы о земском и городском самоуправлении: постановление о выборе городских гласных и об участковых городских думах, Временные правила о производстве выборов гласных городских дум (15 апреля), Положение о милиции (17 апреля), Временные правила о производстве выборов губернских и уездных земских гласных и Временное положение о волостном земском управлении (21 мая), новые земское и городское положение (9 июня) и другие законодательные акты.

Законодательство Временного правительства завершило здание земской системы самоуправления сельскими и волостными земствами. По словам Б. Б. Веселовского, «свободное, независимое от чиновничьего произвола, сельское и волостное самоуправление – это основа свободной России, это краеугольный камень демократического устройства в стране»<sup>[63]</sup>. Состав земского представительства должен был существенно измениться в результате отмены многих цензовых ограничений, введения прямых, всеобщих, равных и тайных выборов. Для волостных земств была рекомендована мажоритарная избирательная система (Временное правительство допускало использование и пропорциональной системы голосования). Уездные и губернские земства должны были формироваться на основе пропорциональной избирательной системы. Выборы прошли с конца июля по октябрь 1917 г., и в некоторых регионах не завершились до Октябрьской революции.

В условиях массовой мобилизации новых социальных групп и конкуренции земств с советами рабочих, солдатских и крестьянских депутатов традиционные органы самоуправления не смогли действовать полноценно. Большинство земств не поддержало большевиков и возлагало свои надежды на Учредительное собрание<sup>[64]</sup>. Это и предопределило отношение новой власти к земской системе. В январе 1918 г. III Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов признал советы единственной формой управления. С января по май 1918 г. прошла активная ликвидация земств и формирование советов в губерниях, уездах и волостях. Последние земства прекратили свое существование в июле того же года (если не учитывать кратковременное восстановление земств на



территориях, занимавшихся Белым движением в период Гражданской войны).

# **Т. А. Свиридова. Земское самоуправление в России и европейские реформы местного управления в XIX в. (традиции, нововведения, заимствования)**

При всей самобытности форм и устройств земской жизни на европейской почве (русские ученые, историки и правоведы XIX в. писали именно о «земской жизни» Франции, Англии, Пруссии<sup>[65]</sup>), их сближала общая тенденция. Речь идет о появлении на местах выборных учреждений представительной власти и вытеснение оплачиваемым профессиональным трудом феодально-наследственных привилегий праздно-управляющих нотаблей. Именно в этом смысле М. Вебер применял понятие «демократии масс» в своих рассуждениях об исторической обреченности роли английских мировых судей в местном самоуправлении и патримониального, вотчинного характера управления крупного землевладения Восточной Пруссии<sup>[66]</sup>.

Можно вспомнить также о «новой гражданственности» для крестьянства после отмены крепостного права и постепенном упразднении вотчинной, патримониальной власти русских помещиков.

Всесословное земское представительство в России по «Положению о губернских и уездных земских учреждениях» от 1 января 1864 г. осуществлялось на выборном принципе. Он не был отменен и земской реформой 1890 г. На протяжении более чем полувековой истории земств росли значимость и масштабы профессиональной работы специалистов – земских служащих («третьего элемента»). Выборная деятельность городских гласных и квалифицированный труд городских служащих, обусловленные Городовыми положениями 1846 г., 1862 г., 1870 г. и 1892 г., также свидетельствовали об усилении роли профессионального фактора в городском общественном управлении в России<sup>[67]</sup>.

Муниципальный статут 1808 г. барона Г.-Ф. К. фон Штейна заложил основы современного немецкого самоуправления и коммунального права. Статут задумывался как часть общего проекта реформирования местного управления. Но реформа в сельских округах не состоялась, как не осуществилось при Штейне и общее народное представительство. Тем не менее, Прусским уставом 1808 г. были заложены основы дальнейшего развития местного права во многих немецких землях. Последовали городские уставы Баварии (1818), Вюртемберга (1822), Бадена (1831).

Столь значительный резонанс штейновские преобразования имели потому, что в основу их, по словам Н. И. Тургенева, «был положен принцип широкого участия населения в управлении делами своей общины; закон сей должен был пробудить у граждан живейший интерес к общественным делам»<sup>[68]</sup>. Община обладала правом ходатайства о городских делах перед государственной властью. Были предусмотрены комитеты, установленные по различным отраслям городского хозяйства (ad hoc). Все важнейшие государственные дела – финансы, полиция, школьное образование, общественная благотворительность – передавались на местах в руки выборных органов.

Избирательная система, введенная Прусским муниципальным статутом, имела имущественный ценз. Отклик на прусские реформы по штейновскому образцу содержится и в разделе «Административное устройство» работы Тургенева «Россия и русские». Когда-то, в дневнике 1817 г., молодой Тургенев резко порицал имущественный ценз («свобода новейших народов отзывается деньгами»)<sup>[69]</sup>. Но позже он основывал активное избирательное право именно на имущественном цензе. Подобный взгляд был присущ и другим современникам Тургенева.

Известны рассуждения М. М. Сперанского во «Введении к уложению государственных законов» 1809 г., где он писал о принципе собственности и его значении при определении имущественного ценза для избрания представителей населения. По Сперанскому, «закон составляется в защиту лица и собственности. Следовательно, положив право личное равным, чем более человек приемлет участия в собственности, тем естественно более печется о ее охране». Сперанский полагал также, что «приобретение собственности в

обыкновенном порядке предполагает разум и трудолюбие <...> человек, имеющий собственность, по уважению собственных своих польз, более приемлет участия в доброте закона и более вероятностей к правильному его усмотрению, нежели человек без собственности или бобыль. Следовательно, нет сомнения, что люди, имеющие собственность, все без различия должны быть допускаемы к участию в правах политических». Он высказывал опасение, что допущенные к выборам люди, не имеющие собственности, «по числу их», перевесят, и «все избирательные силы народа перейдут в руки тех самых, кои наименее в доброте сих выборов имеют участие и наименее способов к правильному их усмотрению»<sup>[70]</sup>.

Возрожденная Штейном городская община («Gemeinde») признавалась самостоятельной единицей со своей сферой интересов, самоопределения и самодеятельности. Более консервативными чертами, в сравнении с наследием Штейна, отличалось «пересмотренное» (Reviderte) Городовое положение Пруссии 1831 г. Оно передало управление городскими делами в руки более состоятельных и в политическом смысле более благонадежных представителей городского населения. Если раньше пассивное и активное избирательное право совпадали, то по новому «Положению» повышение имущественного ценза (незначительно – для активного права, и более чем в 6 раз – для пассивного) резко ограничило круг лиц, обладавших правом быть избранными в депутаты и в состав магистрата. Принцип территориальности (по участкам) при проведении выборов был заменен сословным, что сближало характер преобразований местного управления в обеих консервативных монархиях, Пруссии и России, отношения которых в 30-е – 40-е гг. XIX в. были особенно тесными.

Конституционное движение во Франции с 1789 г. предоставляло местным обществам известную долю самостоятельности и участия в управлении. Провозглашенное «Декларацией прав человека и гражданина» 26 августа 1789 г. избирательное право, нормы которого были конкретизированы конституцией 1791 г., впервые дало возможность отдельным гражданам, а не сословию или административно-территориальной единице, участвовать в выборах, в том числе, в местные учреждения. Это положение было воспринято Штейном. Впоследствии прусскими законодателями будет также

востребовано конституционно-правовое регулирование местного самоуправления, почерпнутое из франко-бельгийского конституционализма (бельгийская конституция 1831 г. и прусская конституция 1850 г.). В самодержавной России эти идеи не могли быть воплощены. Одновременно в прусском муниципальном законодательстве начинает оформляться принцип обязательной безвозмездной общественной службы.

Значительные перемены коснулись местного общества в «век реформ» в Великобритании. Он начался с Акта о реформе парламента 1832 г., Закона о бедных 1834 г. и Закона о Муниципальных союзах 1835 г. В 1830-е гг. формируется также муниципальный строй Бельгии, где впервые было осуществлено конституционное регулирование самоуправления. В начале 1870-х гг. процесс административной децентрализации начался во Франции. Организация местного самоуправления в Австро-Венгрии строилась на принципах, провозглашенных общинным уставом 1849 г. и законом 1862 г. Законодательством 1870-х гг. регулировались комитатские самоуправленческие учреждения и общины Венгрии. Вот те реформы, на которые в России было обращено преимущественное внимание.

Эти перемены затрагивали местную власть в европейских государствах с конституционно-монархическим и абсолютистским устройством, при том, что они были проведены в разные периоды XIX в., отличались разной степенью интенсивности и последовательности, покоились на исторических традициях или носили характер нововведений. Русскими публицистами преимущественно освещался пример Франции и Англии в качестве образца для устройства провинциальной власти.

«Английское влияние» сказалось, прежде всего, в том, что усвоение (правда, не в законодательстве, а в публицистике и правовой мысли) нового понятия «самоуправление» началось не раньше 1850-х – 1860-х гг. с буквального перевода – кальки с английского «self-government», «само-управление».

В труде А. И. Васильчикова встречается прямое свидетельство современника на этот счет: «Слово “самоуправление” переведено буквально с английского Selfgovernment; вместе с переводом перешло не только к нам в Россию, но и в Германию и во всю Европу». В книге американского историка Ф. Старра отмечалось, что до 1856 г. в России

не было понятия, обозначающего общественное участие в местных делах. Даже «Толковый словарь живого великорусского языка» В. И. Даля предлагал «самоуправство» как единственно близкую корневую форму. Вследствие этого, по мнению Старра, было скалькировано в «само-управление» английское «*self-government*», подобно тому, как французский термин «*decentralisation*» стал «*децентрализацией*», а то, и другое, в свою очередь, указывало на крайнее неприятие бюрократического правления<sup>[71]</sup>.

Из традиционного института крестьянского самоуправления («общество», «мир») вышли не исчезнувшие по сей день выражения «всем миром», «всем обществом», используемые для определения совместного участия в общих делах. Термин «земский» такого всеобъемлющего смысла не имел, хотя широко употреблялся до реформы Александра II в значении «местный» (например, «земские повинности»). Что касается слова «земство», то с 1860-х гг. оно стало обозначать новые местные учреждения (земская управа и земское собрание с земскими гласными). Действительно, в «Толковом словаре» В. И. Даля (вышел в 1863–1866 гг.) самоуправление объяснялось лишь как «управа самим собою, знание и строгое исполнение долга своего». Правда, здесь же добавлялось: «В Америке развито общественное самоуправление, участие и помощь каждому в охранении порядка, без пособия от правительства, но нередко оно доходит и до самоуправления»<sup>[72]</sup>.

Парадоксальным образом на русской почве прививался термин, который не имел широкого распространения в Англии ни в прошлом столетии, ни в нынешнем и даже не сохранился в разговорном английском языке, где используются более простые словосочетания «местная власть», «местное управление».

Когда в 1899 г. известные британские социалисты Беатрис и Сидней Веббы приступили к изучению английского самоуправления, ими двигал отнюдь не академический интерес, а желание понять, в чем состоит притягательная сила «союзов местных жителей», не могут ли они явиться организационными формами, альтернативными жесткости капиталистической системы. Иначе говоря, в поисках более справедливо устроенных оснований социальной жизни Веббы обнаружили в Англии действующее местное самоуправление со столь глубокими корнями, что посчитали необходимым исследовать его



историю. Результатом стал 11-томный труд, посвященный развитию английского самоуправления с 1689 г. по 1835 г.

«Трудно поверить, – замечали авторы, – но до середины XIX века сам термин “local government” не употреблялся. Мы обнаружили, что выражение “local self-government»<sup>[73]</sup> стало распространяться во второй четверти XIX в., главным образом, благодаря фон Гнейсту и Д. Тульмину Смигу». Но уже в третьей четверти века распространилось выражение «local government». В передовой статье «Times» от 15 декабря 1856 г. оно было как бы официально закреплено. По уточнению Б. Кейт-Лукаса, словосочетание «local government» впервые встречается в отчете королевской комиссии по муниципальным вопросам в 1835 г. Однако в тот момент не шло речи о том, что существует некое устройство или порядок, которые могут быть описаны как «местное самоуправление»<sup>[74]</sup>.

Происхождение этого словосочетания связано с выступлениями английского публициста ранневикторианского периода Д. Т. Смита, писавшего на правовые темы. Смит возмущался тем, что он именовал в своих книгах и памфлетах «правительственным деспотизмом», т. е. деятельностью направленных из центра в графства инспекторов, призванных контролировать состояние образования и здравоохранения, а также проблемы, порожденные распространением нищенства и плохими условиями фабричного труда. Смит выступал за максимальное ограничение вмешательства центрального правительства в дела местного общества, утверждая, что со времен англо-саксонского завоевания величайшим по значению фактором успешности управления в государстве являлось «местное самоуправление»<sup>[75]</sup>.

Для единомышленников и последователей Смита истинные начала самоуправления представляли в виде уитенагемота (совета знати и высшего духовенства) и фолькмота (собрания жителей графства). В этих и других средневековых формах идеализировался «золотой век» народного самоуправления, что в середине XIX в. уже казалось причудой «готического Возрождения». Однако на континенте – в Пруссии, во Франции и в России – английский термин «self-government», не без посредничества прусского государственного деятеля и ученого Р. Г. Ф. фон Гнейста, был воспринят как откровение. Он будто упал на подготовленную почву. Калькой с английского стало

и вошедшее тогда в употребление немецкое «само-управление» – «Selbstverwaltung»<sup>[76]</sup>.

В популярных очерках русские путешественники описывали «общественный быт» Англии, сопоставляя его с земскими учреждениями. Несколько черт казались им особенно примечательными. Местное управление в Великобритании издавна осуществляли «естественно сложившиеся местные союзы граждан». Вплоть до наступления в 1830-х гг. «века реформ» центральная власть предоставляла им возможность «самоуправляться» на основании местных обычаев или местной юрисдикции. Это объяснялось стойким сохранением в Англии обычного права – Common Law<sup>[77]</sup>.

До реформ 1830-х гг. в Англии не существовало единого типа местной администрации. Но при огромном множестве исключений и частных примеров, можно выделить несколько традиционных типов организации местной власти. Во-первых, это собрания прихожан в каждом приходе. Они обладали самыми широкими полномочиями. При рассмотрении этой традиционной системы английского местного управления, имевшей глубокие исторические корни, исследователи указывали на подчинявшиеся обычному праву методы власти в приходе. Характерно, что полной ликвидации старых методов местного управления, отличавших доиндустриальное английское общество, не произошло и позже. На традиционность этого института местной власти обратил внимание Гнейст, который утверждал, что «английские общины отнюдь не могут быть рассматриваемы как провинциальные парламенты»<sup>[78]</sup>.

Приходское самоуправление в Англии учитывало не только право жителей участвовать в делах прихода и исполнять поочередно функции должностных лиц. Открытое собрание прихожан было единственным народным собранием, которое (помимо Палаты общин) имело право устанавливать местные налоги. Некоторые современники говорили по этому поводу: «Первое явление демократии в Англии – право голоса простых людей в приходских собраниях, голосующих за тот уровень налогов, который казался им приемлемым»<sup>[79]</sup>.

Несомненно, эта низовая приходская организация была весьма влиятельна. Она появилась в сельских общинах Англии не позднее XIV в. и первоначально создавалась для удовлетворения светских потребностей церковной жизни. Со временем приходские организации

начали служить задачам гражданского управления. К 1835 г. по всей Англии было более 15,5 тыс. таких «мелких земских единиц», представленных в приходе и собрании прихожан<sup>[80]</sup>.

Управление осуществлялось не посредством чиновников, зависимых от правительства, а местными людьми, независимыми от правительственной власти. Местная администрация состояла из представителей общества скорее, чем из чиновников. Сфера самоуправления образовывалась управлением «по законам и чрез законы (в противоположность бюрократическому или приказному управлению, которое есть управление по предписанию начальства)»<sup>[81]</sup>.

Прежде всего, значительной властью обладал институт квартальных сессий мировых судей каждого графства, где решались вопросы судебного и административного характера. Пределы их компетенции распространялись на графство, они несли ответственность за состояние всех местных дел, следили за отчетностью и участвовали в назначениях. В непосредственные задачи квартальных сессий входило наблюдение за надлежащим состоянием мостов и дорог, они рассматривали гражданские и уголовные дела, выступали гарантами мира в пределах графства. Назначение того или иного лица мировым судьей происходило путем выдачи ему королевской властью специального патента. Для назначения в мировые судьи требовался имущественный или земельный ценз в 20 фунтов в год, хотя назначение лиц, не обладавших требуемым цензом, также было возможно<sup>[82]</sup>.

По аналогии с британскими традициями, в России в конце 1850-х гг. дворянство настаивало на необходимости создания «института мировых (мирных судей), в котором заключается вся будущность русского дворянства, которое чрез него сохранит свое историческое значение во главе развивающегося общества (пример – Англия с их JP<sup>[83]</sup>)»<sup>[84]</sup>.

Хотя власть мировых судей определялась парламентскими указами, на деле их исполнительная независимость простиралась до полной автономии. Деятельность мировых судей морально освящалась такими отзывами: «Честный английский джентльмен хорошо знаком с местными интересами, и он всегда выше подозрений в своекорыстных интересах». Замечая, что «Англией управляют мировые судьи», А.

Токвиль относил это к «аристократическому» темпераменту англичан. При этом само понятие «аристократический» использовалось в широком смысле слова: Токвиль говорил о нравственном облике землевладельческой элиты в целом, не только применительно к английской аристократии<sup>[85]</sup>. Институт мировых судей успешно противостоял давлению новых имущих классов, предпринимателей, торговцев. В 1836 г. герцог Букингемский заметил по этому поводу: «Я придерживаюсь правила воздерживаться от приема в мировые судьи тех, кто занят в промышленности». Фабриканты и купцы, полагал герцог, скомпрометировали свою беспристрастность в качестве возможных мировых судей, поскольку находились в постоянном контакте с низшими слоями общества, что не способствовало их юридической независимости<sup>[86]</sup>.

Недостаточная эффективность сложившейся системы «местных союзов» в Великобритании все же обнаружила себя вместе с процессами индустриализации и урбанизации на рубеже XVIII и XIX вв. В первой четверти XIX в. приходское управление перестало справляться со своими функциями в перенаселенных городах. Последствия индустриальной революции привели к обнищанию 10 % всего населения. 9 человек из 100 содержались в 1818 г. за счет налога о бедных (попечение о них берет начало в Законе о бедных 1601 г.). С 1784 г. по 1832 г. налог на бедных вырос с 2 млн. фунтов стерлингов до 7 млн. фунтов стерлингов<sup>[87]</sup>. Все более насущной становилась потребность в учреждении специальных органов представительной власти в графствах с целью более строгого контроля налогоплательщиков за расходованием средств. Билль об улучшении закона о бедных 1834 г. и Билль о муниципальных корпорациях 1835 г. стали реакцией на «финансовую безответственность» старых административных методов. Наряду с аристократией, в местном самоуправлении на основе высокого имущественного ценза стала участвовать торгово-промышленная буржуазия.

С созданием Союзов приходов произошло укрупнение приходской организации. Возникла достаточно сильная административная единица, имевшая возможность нанимать служащих для ad hoc подразделений и строить работные дома.

Важно отметить различное положение землевладельческой элиты в местном управлении Англии и России.

Русское провинциальное дворянство лишь на заключительном этапе разработки проекта земской реформы участвовало в ее подготовке путем обсуждения исходивших от министра внутренних дел П. А. Валуева так называемых «пяти вопросов». Собственно, дворяне ничего не решали<sup>[88]</sup>. Внесенный же П. А. Валуевым 26 мая 1863 г. в Государственный совет проект земской реформы, как известно, не был поддержан. При его обсуждении Д. А. Милютин, М. А. Корф, Н. И. Бахтин, А. А. Суворов и Е. П. Ковалевский выступили против. Они настаивали на ослаблении дворянских привилегий, расширении состава представительства и компетенции земских органов и уменьшении влияния правительства на земство.

Неудовлетворенность своим положением в земских учреждениях заставляла определенную часть гласных-дворян уже в 1860-х гг. выступать перед правительством с ходатайствами о допущении крупных землевладельцев без выборов – по одному лишь имущественному цензу – к участию в делах земства наравне с гласными, удостоенными выборов. В частности, с проектом допущения крупных землевладельцев в земские собрания без выборов выступал М. Н. Катков. Правда, поддержки у земств, за редким исключением, это не встретило<sup>[89]</sup>. Именно Катков накануне реформ привлекал внимание читателей «Русского Вестника» к достижениям викторианской цивилизации.

В общеевропейском масштабе эти воззрения представляли собой отражение более ранней политической культуры. В британской элите еще оставались ее приверженцы. В Германии «феодалная» партия, вдохновляемая идеями Р. Гнейста, выступала поборником такой системы английского самоуправления («self-government»), которая наиболее подходила к ее предвзятой идее о представительстве – а именно – о роли крупного землевладения. Либеральная партия, напротив, приветствовала реформирование английской системы самоуправления и участие в выборном представительстве «промышленного» класса. Правовед А. Е. Назимов замечал по этому поводу: «От введения английского self-government'a континентальные политики ожидали умерения социальной розни и смягчения бюрократического абсолютизма»<sup>[90]</sup>. Говоря о причинах, по которым он не считал возможным построить все местное управление «исключительно на выборном начале», К. Д. Кавелин писал о

«совершенном отсутствии привычки к самоуправлению» в России. «Комбинация» Кавелина – «организация местных учреждений, состоящих из коронных чиновников и выборных, на равных правах»<sup>[91]</sup>.

От общих рассуждений о зле административной централизации (токвилевский аспект) русское общественное мнение эпохи реформ избирательно двигалось в направлении поиска (с учетом европейского опыта) вариантов и даже образцов для развития учреждений самоуправления в своей стране. Ввиду того, что российские реформы осуществлялись мирным путем и «сверху», революционное творчество Франции казалось неприемлемым. В исторической перспективе самодержавной России ближе всего будет опыт монархической Германии (Пруссии). Неослабное внимание к реформированию местного самоуправления в Пруссии в 1870-е гг. сопровождалось в русской печати неизменным вопросом: «вписываются» ли российские реформы в европейский опыт. «Сильная конституционная монархия в Пруссии уживается с бóльшею долею самоуправления, чем народодержавная Франция», – приведенное утверждение А. Д. Градовского является в известной мере лейтмотивом его большой работы «Системы местного управления на Западе Европы и в России»<sup>[92]</sup>. Ведущее место в этом сопоставлении занимал анализ английской, французской и германской (прусской) систем. Введение земств и принятие Городового положения 1870 г. придавало стремлениям либеральной общественности усовершенствовать российские институты местного самоуправления легитимный характер. Не столь робко и завуалировано, как прежде, в преддверии реформ, обращались к европейскому опыту. Наблюдатели отмечали схожий характер преобразований в обеих консервативных монархиях, отношения между которыми в силу династических и военно-политических связей были весьма тесными. Особенностью России, как, впрочем, и Германии, станет раздельное реформирование городской и сельской (земской, областной) сферы местного управления<sup>[93]</sup>.

Известно, что опыту земских учреждений в России особое внимание уделял О. фон Бисмарк<sup>[94]</sup>, и этот опыт оказал влияние на установление системы местного самоуправления в Германской империи в 1870-х гг. В 60-е гг. XIX в. великая княгиня Елена Павловна



вела переписку с А. Гакстгаузенем. Он описывал свои переговоры с главой издательской фирмы «Брокгауз» по поводу его книги «О системах народных выборов». К работе были привлечены крупные немецкие ученые, профессора Гнейст, Менцель, Хельдь и др.<sup>[95]</sup> Современники свидетельствовали, что в немецких журналах «защищаются до крайности все наши (русские. – Т. С.) учреждения»<sup>[96]</sup>. Одновременно в России было издано прусское областное законодательство («Положения о прусских земских учреждениях»)<sup>[97]</sup>. А почти сразу после введения Городового положения 1870 г. последовал его немецкий перевод, изданный типографией М. Н. Каткова. В предисловии шла речь о большом интересе к российской городской реформе в Германии<sup>[98]</sup>. На немецкий язык переводились и сочинения по земским вопросам известных русских публицистов<sup>[99]</sup>, в России печатали переводные популярные работы, посвященные «преобразователям Пруссии»<sup>[100]</sup>.

Не стоит, разумеется, преувеличивать близость преобразований. В Пруссии под влиянием франко-бельгийского конституционализма будет востребовано конституционно-правовое регулирование местного самоуправления, чего не могло быть в самодержавной России. В свое время Николай I боялся французской революции и прусской конституции не как отвлеченных начал, а как совершенно реальной опасности, непосредственно угрожавшей ему и России<sup>[101]</sup>. Показателен в связи с этим такой эпизод царствования Александра II, как «заарестование» Петербургским Цензурным комитетом переведенного Б. И. Утиным и К. Д. Кавелиным сочинения барона Гакстгаузена «Конституционное начало. Его историческое развитие и взаимодействие с политическим и общественным бытом государств и народов». Предлагалось «подвергнуть переводчиков судебному преследованию на основании ст. 286 и 1196 Уложения о наказаниях и параграфа 1 ст. 9 отдела 4 закона 6 апреля 1865 г.»<sup>[102]</sup>. Издание было конфисковано, установлен «факт содержания книги в связи с предисловием, и противоречие этого факта с началами нашего государственного строя»<sup>[103]</sup>.

Противные идее самоуправления «избыток централизации» и сословный партикуляризм» в Пруссии освещались в работе

выдающегося юриста А. Е. Назимова<sup>[104]</sup> и невольно проецировались на российскую действительность.

Но что такое прусский тип местного самоуправления? Можно ли выделить характерные черты этой системы, как ее видели русские ученые и публицисты? Подход к этому вопросу В. П. Безобразова и А. Д. Градовского был в целом схожим. Они усматривали в единстве «земства и короны» сильную сторону прусской организации, на фоне которых высвечивались изъяны и несовершенство земского самоуправления в России. Это – дуализм, параллелизм в местных установлениях и негосударственный характер наших земских учреждений, отсутствие *системы* местных властей. В Пруссии, полагали Безобразов и Градовский, было воссоздано единство власти комбинацией выборного начала с правительственным назначением, при котором правительственный и земский элементы соединены для совместных действий<sup>[105]</sup>. По мнению Градовского, возникшее в России в результате реформ 1860-х гг. земское самоуправление действовало параллельно бюрократической системе. Земства не заменили собой уездно-губернскую администрацию, они испытывали на себе ее контроль, а иногда и прямое вмешательство и давление, равно как вмешательство всего самодержавного государства<sup>[106]</sup>. Градовский полагал, что этот порок земской организации можно распространить на всю систему «нашего местного управления», в которой нет «единства основания».

Творческий метод и научная проблематика Градовского касались единого предмета его исследований. Это – земская и городская реформа, две составляющие «общего законодательства о местном хозяйственном самоуправлении»<sup>[107]</sup>. Он был убежден, что создание «независимых общественных учреждений» раздробляет силы, но не образует самоуправления, не обеспечивает законности действий администрации<sup>[108]</sup>. По Градовскому, система выборных должностей не могла «сама по себе создать местного самоуправления». Понимание Градовским системы самоуправления не сводилось к исключительной возможности общественной корпорации ведать самостоятельно хозяйственными вопросами. Это приводило ученого к выводу: институты самоуправления должны быть «властями в государственном смысле, то есть входить в состав местной

администрации в качестве *органической* его части, а не в виде особых и параллельных установлений, конкурирующих с властями правительственными»<sup>[109]</sup>. Подобный дуализм, заключал Градовский, устранен в Пруссии законами 1870-х гг., в которых воссоздано единство власти, а правительственные и общественные элементы призваны к общей работе в одних учреждениях<sup>[110]</sup>.

Безобразов также с одобрением писал о новом прусском законодательстве от 13 декабря 1872 г., которое узаконило назначение должностных лиц и всех исполнительных органов самоуправления: «Замещение их не поставлено в исключительную зависимость от выбора земства и большинства, как в нашей земской организации; подле выборного начала и голоса земства и совокупно с ними действует определение от правительства»<sup>[111]</sup>, Еженедельная общественно-политическая газета «Земство», которую редактировал известный земский деятель В. Ю. Скалон, ставила своей целью «обмен идей и результатов практической деятельности для развития земского дела и сплочения сил»<sup>[112]</sup>. Печатный орган либеральной интеллигенции, газета проявила живой интерес к прусским реформам. В 1881 г. в «Земстве» была опубликована серия статей В. А. Уляницкого «Очерки местного самоуправления в Пруссии»<sup>[113]</sup>. Сотрудник отдела внешней политики газеты, юрист, приват-доцент Московского университета, Уляницкий детально проследил правовое регулирование в сфере местного устройства в ходе образования в 1870 г. Германской империи и принятия Конституции 1871 г.

Основным актом реформы стало «Положение об окружных (уездных) земских учреждениях» от 18 декабря 1872 г. Прусский закон затем распространился на большую часть Германии. Как отмечал Уляницкий, одной из характерных черт закона являлось стремление организовать «наподобие старого английского права систему безвозмездных должностей, отбываемых в качестве повинности»<sup>[114]</sup>.

Эта специфическая черта – «принудительное» участие в исполнительных и представительных органах, основанное не на добровольности, а на своего рода праве-обязанности – отмечалась всеми русскими публицистами и учеными<sup>[115]</sup>.

Фундаментальное исследование общего направления и характера реформ местного управления в Пруссии провел в целом ряде работ М.

И. Свешников, который специально остановился на соотношении начал «выбора» и «назначения» в системе хозяйственного управления<sup>[116]</sup>.

Помимо вывода о том, что стремление соединить «элемент правительственный и элемент общественный в одной коллегии» может служить гармонии интересов общества и государства, ученый обратил внимание на другую отличительную черту прусской системы самоуправления, положительно воспринятую некоторыми русскими авторами. Речь шла об учреждении в Пруссии органов административной юстиции<sup>[117]</sup>, в которые были введены уездные комитеты. Таким образом, общество призывалось к участию не только в управлении, но и в контроле над ним на местах. Также и Безобразов считал большим достижением введение в Пруссии специальных административных судов для разрешения всех юридических споров относительно применения законодательства по местному самоуправлению. Одновременно он обращал внимание на отсутствие в Пруссии верховной административной инстанции. В России такую роль играл Сенат как верховная судебная инстанция для административного и всего публичного права<sup>[118]</sup>. Нельзя не отметить вклад и других русских ученых в углубленное рассмотрение отдельных аспектов темы. В книгах В. А. Лебедева, В. В. Ивановского, В. Ф. Матвеева сравнительному анализу были подвергнуты системы местного налогообложения, вопросы социальной организации самоуправления, государственного «надзора» за общинным самоуправлением<sup>[119]</sup>.

Но существовала еще одна отличительная черта германской модели формирования институтов самоуправления. Появление науки об управлении, основателем которой в России считали Л. Штейна, а также большой вклад Р. Гнейста в изучение вопросов администрации и самоуправления, сыграли значительную роль в реформировании местного управления в Германии<sup>[120]</sup>. Русскую публицистику и исследовательскую мысль на рубеже XIX–XX вв. отличают попытки русских ученых систематизировать положения науки об управлении, ее философского и исторического подходов, на примере вклада в проблему немецких ученых<sup>[121]</sup>. Под влиянием исследований по истории социальных вопросов и социального движения Штейна<sup>[122]</sup>

звучали призывы подвергнуть тщательному исследованию феномен *общества*, а, следовательно, и самоуправление как «участие граждан в местном управлении, <...> необходимое последствие признания гражданской свободы»<sup>[123]</sup>.

В первые десятилетия XX в. потребность в исследовании общинного управления в германских государствах объяснялась актуальностью создания в России мелкой земской единицы, всесословного волостного земства<sup>[124]</sup>, а также насущными вопросами сближения земского устройства с городским<sup>[125]</sup>.

Традиция сравнительного изучения институтов самоуправления была творчески воспринята отечественной публицистикой и исследовательской мыслью, которая стремилась понять характер местного самоуправления в России и его место в многообразии европейского опыта в этой сфере. Эта традиция иссякает и прерывается после ухода с исторической сцены российского дореволюционного земства и городского общественного управления.

После 1917 г. оценка германского типа местного самоуправления встречается лишь в отдельных выступлениях, в первую очередь, в связи с развитием советского городского хозяйства. Примером может служить такое заметное явление, как книга Л. А. Велихова «Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства», где германский тип, «составляющий амальгаму из бюрократических и общественных элементов», предстает как «консервативная, но довольно целостная система из элементов правящей бюрократии и местного самоуправления»<sup>[126]</sup>.

Непреходящий интерес к германской модели местного переустройства объяснялся близостью исторических условий в России и Германии. В первую очередь, значительна была роль реформаторского потенциала монархической власти – по известному выражению Градовского, «в сознании законодателя утвердилось понятие “о местных пользах и нуждах”». Публицисты и ученые делали акцент на том, что те исторические условия, в которых возникла и сформировалась английская модель местного самоуправления, не могут быть воспроизведены в других странах. Тем более, нет смысла делать образцом для подражания и догматом государственного устройства отживавший в самой Великобритании порядок вещей. Не подходил и французский опыт, так как Франция именовалась

«классической страной централизации» в связи с преобладанием правительственного начала в местном управлении. Но усиление исполнительной власти в прусском типе, принцип законности, поддерживаемый административной юстицией, интеллектуальная сторона реформ, демонстрировавшая достижения германской государственно-правовой и административной школы, оценивались положительно.

Хотя сословный принцип играл большую роль в ходе реформирования институтов местного самоуправления в Пруссии и России, со временем в обеих странах возобладали территориальные и имущественные принципы его устройства. «Запаздывание» России и Германии в процессе европейской модернизации, в том числе, в вопросах организации местного самоуправления, сказалось на поэтапности реформирования сельского и городского самоуправления. На протяжении полувека земства возникли в 34 из 97 губерний и областей Российской империи. До 1870 г. городские реформы предназначались лишь для столичных и немногих крупных городов. Однако в русской публицистике мы находим утверждение о том, что «вопрос о провинции поставлен в России (и Пруссии) правильнее, чем в других европейских государствах»<sup>[127]</sup>.

Более гибкое реагирование на задачи местного управления в изменяющихся условиях «машинного века» отличало государства с парламентским устройством и развитой политической системой. Хотя процесс развития земских и городских учреждений был затруднен из-за отсутствия прочных демократических институтов, они проявляли свои инициативы, а первые общегражданские акции исходили от земских и городских гласных и служащих. Пруссия (Германия) становилась своего рода посредником в ознакомлении российских ученых и публицистов с европейскими реформами. Они полагали, что развитие российских институтов местного самоуправления осуществлялось в русле общеевропейской традиции<sup>[128]</sup>.

Идеология транзитивного характера институтов общественного самоуправления (передача части функций от бюрократии вновь созданным земским учреждениям и городскому самоуправлению), сословность, нашедшая отражение в куриальной системе местных выборов как в России, так и в Пруссии, «самоопределение» дворянства, терявшего вотчинные, патримониальные привилегии – вот



те черты, которые в условиях европейской модернизации XIX в., нашедшей отражение и в сфере местного самоуправления, становились предметом обсуждения в российской законотворческой и общественной мысли. В целом, развитие российских институтов в этой области осуществлялось в русле общеевропейских тенденций.

# **Л. Е. Лаптева. Земская реформа 1864 г.: дань традиции или модернизация европейского типа? К вопросу о роли местного самоуправления в развитии правовой культуры пореформенной России**

Земская реформа остается предметом не только узко научной, но и общественной дискуссии. Разброс мнений весьма широк. Одни утверждают, что земское общественное управление было не более чем калькой с западных образцов. Другие убеждены, что введение земств явилось попыткой власти перенести часть расходов на счет местного населения – попыткой, просто удачно вписавшейся в традиции самоуправления в России. Как это часто бывает, доля истины содержится в обоих утверждениях. Возможно, именно удачное сочетание традиции и модернизации определило успех земской реформы.

Земское общественное управление не было чуждо российской традиции. Даже негативно настроенный в отношении реформ 1860-х гг. К. Н. Леонтьев признавал, что «земская реформа лучше новых судов», так как «в ней есть что-то “почвенное”, солидное, а главное <...> в устройстве земства есть что-то своё, чего нет в судах, эклектически списанных с западных образцов»<sup>[129]</sup>. На деле из «почвенного» в земской реформе оставалась только идея самоуправления, особая роль дворянства, само слово «земство», а также обычай дарования общественных установлений верховной властью. Впрочем, это уже немало<sup>[130]</sup>.

Успех земской реформы в немалой степени определялся тем, что общество почувствовало себя активным участником преобразований и сочло новые институты самоуправления укорененными в русской традиции. Если при Иване IV земские учреждения вышли из

общинного самоуправления, то одноименные институты XIX в. – из дворянского, крестьянского и городского самоуправления. Традиция самостоятельного решения населением общесословных и общинных задач к середине XIX в. не была утрачена. Новые органы местного самоуправления легли на подготовленную почву.

В ходе разработки концепции земской реформы была удачно найдена ее теоретическая конструкция. Общественная теория самоуправления<sup>[131]</sup> соответствовала бытовавшим тогда представлениям об оптимальном устройстве местного управления. При всей теоретической и практической спорности утверждения о том, что власть на местах может быть «негосударственной», такая модель самоуправления позволяла преодолеть барьер отчуждения и привлечь активную часть общества в земские учреждения, которые, как казалось, были отделены от государства.

«Положение о губернских и уездных земских учреждениях» 1864 г. впитало в себя популярные тогда европейские идеи организации местного самоуправления. Но оно не было калькой с других законодательных актов и содержало ряд новаторских идей. В ходе реформы местного управления в Пруссии текст «Положения» и опыт первых лет работы земских учреждений внимательно изучался. С российским законодательством в этой сфере знакомился первый канцлер Германской империи О. Бисмарк. 18 декабря 1872 г. был принят главный законодательный акт прусской реформы – «Положение об окружных (уездных) земских учреждениях». В основе двух реформ лежали общие подходы, в частности, соединение правительственных и общественных элементов в местном управлении, сочетание распорядительных и исполнительных полномочий органов местного самоуправления, подконтрольность органов местного самоуправления правительству, судебный надзор за их деятельностью (в Пруссии – специальные административные, в России – общие суды).

Облеченная в «традиционные одежды», земская реформа в то же время реализовывала новые принципы, не свойственные ранее институтам публичной власти в России.

Система дореформенного управления блокировала развитие правовых форм общения. Во-первых, отсутствовали законодательно установленные границы произвола управленцев. Во-вторых, защитить от такого произвола могла только вышестоящая судебно-

административная инстанция, поскольку отделенный от администрации суд появился в России после 1864 г. Такой порядок нарушал правовой принцип «нельзя быть судьей в собственном деле» и в значительной мере определял уровень правовой культуры чиновничества и общий уровень правосознания в стране.

С начала XVIII в. главный путь повышения правовой культуры служащих виделся во введении в их работу принципа законности. Петр I хотел реализовать его через учреждение прокуратуры и института фискалов, а также должности рекетмейстера в Сенате. Принцип законности понимался, прежде всего, как средство защиты самой власти от нечистоплотных управленцев.

Естественной мотивацией чиновника всегда является целесообразность: любая отрасль управления нацелена на результат. С формированием современного государства важнейшей задачей управления становится введение деятельности бюрократии в правовое поле, поиск удачного сочетания целесообразности и законности. В идеальной системе управления целесообразное решение не должно противоречить закону. Но, как писали дореволюционные правоведы, «совмещение начала целесообразности с началом правомерности представляет собой задачу трудную, которая требует разносторонне обдуманного и искусного решения»<sup>[132]</sup>.

Противоречивость пореформенной административной системы в России имела в своей основе конфликт между старыми и новыми ценностными ориентациями, в том числе, между задачей сохранения самодержавия и объективными потребностями общественного развития. В кругу тех, кто проектировал и осуществлял реформы, встречались носители тех и других идей.

Сколько-нибудь значимое число служащих с юридическим образованием, т. е. воспитанных на идее законности, а не в привычке во всем подчиняться указаниям начальства, появляется в России только во второй четверти XIX в. До этого обучение управленческой культуре шло преимущественно в процессе службы, неизбежно воспитывая начетчиков.

Введение в управление принципов законности, распространение юридического образования первоначально касалось высшего управленческого аппарата. В XIX в. верховная власть проявляла явную благосклонность к выпускникам юридических факультетов, особенно

Училища правоведения, которое формально давало среднее образование. Служащие, приобщенные к юридическому знанию, осознавали себя носителями высокой идеи права и мало уважали опыт предшествующего поколения. Между тем, это старшее поколение чиновников придерживалось прежних ценностей. Устройство правительственной администрации в ходе реформ не подверглось изменениям, поэтому государственные учреждения в пореформенное время продолжили воспроизводить служащих старого типа.

Процесс обращения чиновников в «юридическую веру» шел медленно. Депутат Государственной думы I созыва В. Д. Набоков писал, что «начало законности не может быть сколько-нибудь прочным, пока не устранена окончательно возможность и дополнения, и изменения законов распоряжениями правительственной власти, возможность конкуренции власти верховного (а тем более подчиненного) управления с властью законодательной, – конкуренции, господствовавшей при нашем дореформенном строе и лишавшей его всякого правового характера»<sup>[133]</sup>. Он с тревогой констатировал новые факты нарушения установленного порядка законодательства: «Именно самые последние годы характеризуются каким-то возведением <...> неуважения к закону в принципе, им как-то щеголяют, открыто подчеркивая, что законы и законность всегда и бесспорно должны отступать перед требованиями “Государственной целесообразности”».

Деятельность новых органов местного самоуправления была основана на иных принципах. Земства учреждались на условиях жесткой подзаконности их работы. Важность законодательного определения компетенции местного самоуправления подчеркивал русский правовед, сторонник государственной теории самоуправления В. П. Безобразов. Он видел сущность самоуправления в «управлении по законам и чрез законы». Безобразов отмечал, что постановления земских собраний были обязательны для населения. Поэтому он признавал за органами самоуправления право действовать «чрез законы», т. е. считал их институтом власти. В продолжение этой мысли Безобразов делал вывод: местное самоуправление и государственные учреждения суть две стороны единого государственного управления, «двоякие органы одного и того же государственного организма, различные формы одной и той же власти»<sup>[134]</sup>. Они вынуждены сосуществовать, будучи основанными на разных принципах.

Анализ «Положения» 1864 г. показывает, что организационные основы земских учреждений отвечали даже современным стандартам. От дореформенных учреждений их отличал целый ряд особенностей.

Основными принципами формирования органов общественного управления (самоуправления) стали *всесловность*, *выборность*, *цензовость*. Они формировались по выбору той части землевладельцев, городского населения и крестьянства, которая обладала предусмотренными законом имущественными цензами. Позднейшие законы усилили роль дворянства и зажиточных горожан в самоуправлении.

Деятельность учреждений общественного управления определяли принципы *гласности* (с ограничениями) и *самостоятельности*. Формировалась привычка открыто принимать управленческие решения и действовать под свою ответственность. Государство не принимало на себя обязательства участвовать в покрытии долгов органов общественного управления. Дополнительный земский сбор позволял самостоятельно, независимо от государственных субсидий разрабатывать и осуществлять социально-экономические программы.

Законодатели предусмотрели систему судебной защиты земских учреждений. Она формировала в среде земских деятелей и губернских чиновников привычку пользоваться юридическими средствами разрешения конфликтов. Чиновники могли приостановить действие постановлений земских собраний, которые казались им превышающими полномочия органов самоуправления. Но окончательное решение принимал Сенат. Жалобы и иски земских учреждений к правительственным или сословным учреждениям, а также к частным лицам рассматривались в общих судах. При рассмотрении таких дел суд должен был исходить из принципов законности и формального равенства сторон.

Одновременно предусматривалась судебная ответственность земских служащих. Она могла наступать не только в случае должностных преступлений, но и по политическим основаниям. Инициатором такого разбирательства становилась губернская администрация, уполномоченная следить за благонадежностью как выборных, так и наёмных земских служащих.

В то же время, включенные в систему государственного управления элементы общественного самоуправления носили дополнительный и



подчиненный характер. Их деятельность осуществлялась на том основании, что государство передало им определенные полномочия. Это подразумевало право государства контролировать земские учреждения.

В систему земских учреждений включались земские избирательные съезды, задача которых ограничивалась избранием один раз в три года земских гласных, а также земские собрания и земские управы.

Губернские и уездные земские собрания осуществляли распорядительную власть и общий надзор за ходом земских дел. На ежегодной сессии собраний определялись главные направления хозяйственной деятельности, рассматривались и утверждались сметы, раскладки повинностей, рассматривались жалобы на действия членов управ, проходили выборы земских должностных лиц, утверждались отчеты управ по земскому хозяйству. Губернские земские собрания имели право издавать обязательные для местных земских учреждений постановления, а уездные земские собрания могли давать инструкции управе о порядке исполнения постановлений губернских земских собраний. Право уездных земств обжаловать постановления губернских собраний прямо в законе не формулировалось, но на практике осуществлялось: оно вытекало из смысла ст. 118 «Положения» о праве земских учреждений обжаловать решения администрации в Сенат.

Губернские и уездные земские управы являлись исполнительными органами земских учреждений. В период между сессиями они осуществляли управление имуществом земства и «вообще хозяйством губернии или уезда».

Закон ограничивал активность земства пределами губернии или уезда. Они не имели права делать распоряжений «по частным земским потребностям сословий и ведомств» (ст. 21 «Временных правил о земских повинностях»). Земские постановления не должны были касаться вопросов, относившихся к компетенции правительственных, сословных и общественных властей и учреждений. Определения земских управ, противоречившие этому правилу, признавались недействительными (ст. 7). Такой порядок, безусловно, ограничивал возможности земств, а расширительное толкование данной нормы позволяло администрации отказывать земствам в реализации тех или

иных инициатив. Губернаторы широко пользовались своим правом опротестовывать постановления земских собраний.

Земства приняли в свое ведение дела существовавших ранее губернских установлений, что облегчило бремя государственного бюджета. За сословными дворянскими собраниями и предводителями дворянства сохранились права и обязанности, касавшиеся исключительно дворянского сословия (личные права в порядке службы, суда и по имуществу).

Преемственность дворянских сословных и земских учреждений очевидна и естественна. В ходе реформ дворянство было провозглашено сословием, наиболее подготовленным к делам управления. Традиции дворянского самоуправления учитывались при разработке «Положения» 1864 г. К ним можно отнести знаменитое право дворянских ходатайств, перешедшее в законодательство о земствах с почти неизменной процедурой, право выбора в земских собраниях мировых судей и составления списков присяжных заседателей (земских исправников и членов нижних земских судов в дворянских собраниях). Местным предводителям дворянства было предоставлено право председательствовать в уездных и губернских земских собраниях.

Таким образом, в земской реформе была реализована плодотворная идея соединения государственного и общественного элементов в управлении. В новой системе управления, по крайней мере, в идеале, было найдено удачное сочетание общегосударственного, местного и корпоративного начал. Вертикаль государственного управления заканчивалась на уровне уезда, порой доходя до волости. На уровне губернии и уезда ее дополняли органы территориального общественного управления (самоуправления) – земства. Выразителем корпоративных интересов стали органы дворянского (на уровне губернии и уезда) и крестьянского (на уровне сел и волостей) самоуправления. Городское самоуправление включало компетенцию территориальных и сословных органов управления.

В условиях, когда сословные земские учреждения заведовали общими для всех жителей вопросами развития территорий, а местные сословные учреждения концентрировались на проблемах отдельных групп населения, основная задача государственного управления, представленного губернатором и штатом подчиненных ему губернских

и уездных чиновников, в значительной мере могла быть ограничена контрольными и надзорными функциями. Эта система внешне хорошо вписывалась в российскую традицию и не противоречила передовым по тому времени моделям управления.

Существование этих ветвей управления не было бесконфликтным. В литературе того времени упоминаются многочисленные жалобы земских учреждений на органы крестьянского самоуправления, не всегда готовые поддержать земские программы. Случались конфликты земств и городов с дворянскими или мещанскими управами.

Надзор за деятельностью органов местного самоуправления был включен в компетенцию общих судов, что также способствовало утверждению правовой культуры взаимодействия. Каждое рассмотренное в суде дело вело к более четкому осознанию групповых интересов и формированию навыков их защиты в рамках закона. Споры органов самоуправления с правительственными учреждениями также разрешались в общем порядке, через суд.

Стоит упомянуть о противоречиях, которые возникали между городскими и земскими учреждениями. Как правило, в их основе лежало несовершенство законодательства, создавшего запутанную систему налогообложения и сборов на общественное управление<sup>[135]</sup>. Города собирали земские подати, поэтому представители городского самоуправления отстаивали позицию, что земские программы должны распространяться и на население городов без какой-либо компенсации из городской казны.

Такая конфликтная ситуация сложилась, к примеру, вокруг программы строительства земских больниц. Представители городского самоуправления настаивали, что земские сборы с городских обывателей делают город «данником» земства, предоставляя ему право не заниматься строительством собственных больниц. Споры на этой почве возникали постоянно и передавались на рассмотрение Сената. Усугубляло ситуацию действовавшее до 1905 г. запрещение органам общественного управления общаться между собой. Сенат, как правило, разрешал такие споры в пользу земств<sup>[136]</sup>.

Взаимодействие правительственных учреждений и земств осуществлялось в достаточно строгих рамках законодательных процедур. Контакты и прямое сотрудничество допускались только в пределах предписанных законом правил и в обязательном порядке

должны были доводиться до сведения правительственной администрации. В данном случае действовало правило полицейского государства: «запрещено все, что не разрешено». Конечно, в отношении публично-правовых лиц такое правило вполне приемлемо. Однако казус заключался в том, что до начала 1890-х гг. земские, городские и крестьянские учреждения таковыми не считались: правительство рассматривало их как частные общества<sup>[137]</sup>.

Формы взаимодействия местных институтов управления зависели от пределов их компетенции. В качестве примера распределения задач между губернской бюрократией, земскими учреждениями и сословными институтами можно привести мероприятия по борьбе с голодом – или, пользуясь языком того времени, по организации народного продовольствия. Согласно «Уставу об обеспечении народного продовольствия»<sup>[138]</sup> задача сбора, содержания и распределения продовольственных и семенных запасов передавалась на местный уровень – в ведение земских учреждений и сельского общественного управления. За губернской администрацией и правительством оставался общий надзор и финансовый контроль.

Сельские общества создавали запасные магазины по нормативам, предусмотренным на душу мужского пола и имели право учреждать соответствующие денежные фонды. Впрочем, закон к этому не обязывал. Средства таких фондов, как правило, передавались на хранение земским учреждениям. Уездные земства должны были дважды в год собирать информацию о состоянии сельских запасных магазинов, регулярно проводить их ревизию и выдавать разрешение на предоставление займов из запасного магазина или денежного фонда<sup>[139]</sup>. В обязанности губернских земств входило содержание дополнительного резервного фонда. Общенациональный резерв находился в ведении Хозяйственного департамента Министерства внутренних дел. Займы из всех резервов не должны были превышать установленных лимитов: даже полномочия министра были ограничены суммой в 50 тыс. рублей в качестве единовременного займа для одной губернии. Разрешение на превышение этого лимита выдавал император, к которому министр должен был обращаться через Комитет министров.

Законодательство в известных случаях разрешало взаимное финансирование или оказание услуг. При недостаточности городских

средств, выделенных на значимое для населения всего уезда или губернии хозяйство и благоустройство, допускалось, чтобы пособия выделялись из государственного казначейства или из земских сборов (Городовое положение 1870 г., ст. 136). Земские подати с городских обывателей собирала городская управа, а земства, в свою очередь, оказывали помощь сельским обществам в формировании сельских запасных магазинов. Координация осуществлялась в форме участия глав общественного управления в губернских специализированных присутствиях.

Для более ясного представления о том, как распределялись обязанности между администрацией и земствами, целесообразно обратиться к конкретному примеру, в данном случае, из области организации медицинского дела.

Во второй половине XIX в. местными органами санитарно-медицинской службы являлись: 1) врачебные отделения губернских правлений, а в уездах – уездные комитеты общественного здоровья; 2) земские учреждения, 3) городские управления (в городах, где было введено Городовое положение). Координация действий между ними осуществлялась Отделом народного здоровья и общественного призрения Хозяйственного департамента Министерства внутренних дел. В технико-научном отношении этим вопросом занимался Главный врачебный инспектор, являвшийся служащим министерства. Он ведал противоэпидемическими мерами и, как тогда говорили, «личным составом гражданской медицинской части». Кроме того, в рамках министерства действовал Медицинский совет, высшее врачебно-учебное установление для «рассмотрения вопросов охранения народного здоровья, врачевания и судебно-медицинской экспертизы»<sup>[140]</sup>.

Уездные комитеты общественного здоровья призваны были осуществлять координацию всей работы в масштабах уезда. Это предопределило их межведомственный состав: уездный предводитель дворянства (представлявший одновременно дворянское самоуправление и земские учреждения), уездный исправник и полицмейстер (полиция), уездный или городской врач (эксперт), городской голова (городское самоуправление). В качестве губернского координатора выступало губернское правление, которое «в случае действительной необходимости» (то есть нерегулярно) собирало

уездные комитеты для «принятия общих и единообразных мер». В чрезвычайных эпидемических ситуациях ключевую роль должен был играть уездный комитет, который для принятия срочных распоряжений не дожидался официального сообщения от полиции.

Земствам, согласно «Положениям» 1864 г. и 1890 г. (ст. 2) принадлежало «заведывание земскими лечебными заведениями, попечение о неизлечимых больных и умалишенных, а также увечных; участие в мероприятиях по охранению народного здоровья, развитие средств врачебной помощи населению и изыскание способов по обеспечению местности в санитарном отношении, а также участие в ветеринарно-полицейских мероприятиях». Таким образом, земские учреждения практически не допускались к организационным вопросам, зато щедро наделялись компетенцией в затратном для бюджета устройстве и содержании медицинских учреждений, включая аптеки<sup>[141]</sup>. Кроме того, они подыскивали и нанимали на свои средства необходимый персонал, а губернские учреждения еще издавали обязательные постановления для местных жителей, не состоявших в ведении городского управления. Инициатива в принятии этих постановлений могла принадлежать губернатору, самому губернскому собранию, а также объединенным заседаниям уездных земских собраний и городских дум<sup>[142]</sup>. Обязательные постановления могли касаться порядка содержания площадей, сточных труб, мостов и пр., устройства и содержания в санитарном отношении боен, промышленных заведений, внутреннего распорядка на ярмарках и ряда других вопросов санитарно-медицинского характера.

Стоит отметить, что в законодательстве было зафиксировано строго хозяйственное значение учреждений земского и городского самоуправления. Земства не признавались на практике автономными субъектами управления. Власть стремилась включить их в систему полицейского государства наравне с традиционными структурами управления и поэтому на протяжении всего пореформенного периода проводила в отношении земств ограничительную политику.

Но общество не могло не воспринимать появление земских учреждений как первый шаг к национальному представительству. Сам факт существования уже с середины XIX в. демократически организованного местного самоуправления, куда были вовлечены все сословия, означал, что власть училась доверять обществу, более тонко,



политическими и правовыми средствами влиять на местные дела. Земское самоуправление представляло собой форму организации самодеятельности населения, обеспечивавшую подданным возможность действовать автономно в рамках закона и под надзором правительственной администрации. В глазах общества эти учреждения воплощали на местном уровне идею народного представительства и означали первый шаг в сторону создания общенационального органа, выражающего перед императором мнение народа.

Интересно, что возросший на почве правительственных притеснений земский либерализм представлял собой правое крыло российского либерализма. Большинство земских деятелей (исключения вроде И. И. Петрункевича были редкими) добивались возможности обсуждать хозяйственные и социальные проблемы населения и местного самоуправления в масштабах страны. Их планы не включали созыв Учредительного собрания, которого так боялся Александр II. Некоторые советники императора это понимали. П. А. Валуев обращал внимание Александра II на распространение в обществе мысли «о том, что во всех Европейских государствах разным сословиям предоставлена некоторая доля участия в делах законодательства или общего государственного управления и что если так везде, то так должно сбыться и у нас». Валуев считал, что такие просьбы «трудно будет постоянно отклонять», и «если трудно их отклонить окончательно, то не лучше ли предупредить»<sup>[143]</sup>. В 1863 г. Александр II отверг эти соображения. В начале 1881 г. он уже соглашался с предложением М. Т. Лорис-Меликова, что «призвание общества к участию в разработке необходимых для настоящего времени мероприятий есть именно то средство, какое и полезно, и необходимо для дальнейшей борьбы с крамолой»<sup>[144]</sup>.

Процесс политизации земств шел тем быстрее, чем активнее власти ограничивали их возможности. Правительственные ограничения касались гласности работы собраний, запрета обсуждать вопросы, не относившиеся к земской компетенции и возможности земств разных губерний общаться между собой даже в пределах узко хозяйственных вопросов. В знаменитой статье В. И. Ленина говорилось, что «земство с самого начала было осуждено на то, чтобы быть пятым колесом в телеге русского государственного управления, колесом, допускаемым бюрократией лишь постольку, поскольку ее всевластие не нарушалось,

а роль депутатов от населения ограничивалась голой практикой, простым техническим исполнением круга задач, очерченных все тем же чиновничеством»[\[145\]](#).

Однако автор метафоры лукавил: земства не ограничивалась «простым техническим исполнением». В своей деятельности они сочетали традиции российского самоуправления с принципами гласности и выборности, готовы были работать в правовом поле. Верно, что контроль и надзор за земствами, также как принудительная власть оставались в руках государственной администрации. Однако не менее важно, что земства самостоятельно определяли приоритеты развития местного хозяйства и социальной сферы и реализовывали соответствующие программы. Земские деятели в большинстве своем осознавали значимость развития местной хозяйственно-экономической инфраструктуры и разбирались в ее нюансах. Они добровольно принимали на себя задачи, не вмененные в обязанность, а поименованные в «Положении» 1864 г. лишь в качестве возможных направлений деятельности. Прodelать такую масштабную работу было невозможно без чувства причастности к местному сообществу и ощущения местных интересов как своих собственных.

# **Е. Н. Морозова. Формирование концепции земской реформы: от Н. А. Милютина до П. А. Валюева (1856– 1864 гг.)**

Эффективность деятельности местного самоуправления зависит от того, какова их структура, финансы, круг полномочий, как разграничиваются функции между местным самоуправлением и государственной властью. Все эти вопросы должны быть отражены в законодательстве о местном самоуправлении. В современной России оно претерпело ряд коренных изменений. Это стало ярким свидетельством того, что разработчики концептуальных основ законодательства по местному самоуправлению столкнулись с определенными трудностями. В этой связи небезынтересно обратиться к историческому опыту, к истории формирования концепции земской реформы. С одной стороны, изучение этого процесса дает возможность проанализировать длительный и сложный путь от проектов полицейской реформы до принятия «Положения» 1864 г., с другой – поставить под сомнение ряд сложившихся стереотипов.

Часть исследователей традиционно считает земскую реформу «прямым следствием отмены крепостного права». При таком подходе ее история начинается в апреле 1861 г., когда подготовка реформы земского самоуправления была поручена вновь назначенному министру внутренних дел П. А. Валюеву<sup>[146]</sup>.

Однако *post hoc non est propter hoc*. Подготовка земской реформы началась одновременно с крестьянской. Цели, характер и содержание реформы во многом определила борьба внутри правящей элиты, личности реформаторов, позиция императора Александра II. История земской реформы продолжалась почти восемь лет. На таком весьма длительном временном отрезке можно выделить два этапа: «милютинский» (ноябрь 1856 – апрель 1861 гг.), и «валюевский» (апрель 1861 – январь 1864 гг.).

Классическим трудом по истории земской реформы является монография советского историка В. В. Гармизы, которая оказала огромное влияние на все последующие исследования<sup>[147]</sup>. Книга Гармизы действительно уникальна с точки зрения количества и качества введенных в научный оборот новых документов. Вместе с тем, уделив основное внимание «валуевскому» этапу подготовки земской реформы, историк не увидел логической связи между проектами полицейской реформы и появлением первого варианта земской реформы, созданного Комиссией об уездных и губернских учреждениях во главе с Н. А. Милютиным. Историк не только не признавал за Милютиным заслуг в создании концептуальных основ реформы местного управления и самоуправления, но и вслед за С. Я. Цейтлиным оценивал проекты милютинских комиссий как «частичные поправки дореформенного строя местного управления»<sup>[148]</sup>.

Исследование архивных и опубликованных источников позволило проследить в многочисленных проектах второй половины 1850-х – начала 1860-х гг. особенности процесса формирования концепции земской реформы и появление первого ее варианта, созданного Комиссией о губернских и уездных учреждениях во главе с Н. А. Милютиным<sup>[149]</sup>.

Для того, что чтобы разобраться в истоках земской реформы, важно проследить, какие проекты разрабатывались в конце 1850-х гг. в Министерстве внутренних дел. Тогда это ведомство стало средоточием реформаторских сил, во главе которых стоял директор Хозяйственного департамента (с 1859 г. – временно исполняющий обязанности товарища министра) Н. А. Милютин.

В конце 1850-х гг. в Министерстве внутренних дел активно обсуждались варианты полицейской реформы. Но надо учитывать, что в конце 1850-х гг. реформа полиции была по сути тождественна реформе уездного управления, т. к. вся полнота власти на уездном уровне принадлежала земской полиции, сосредоточившей в своих руках административно-исполнительные, судебные-следственные и хозяйственно-распорядительные функции<sup>[150]</sup>. Кроме того, существование отдельной городской полиции создавало ненужный параллелизм.

Недавно утвержденный в должности министра внутренних дел С. С. Ланской уже в октябре 1856 г. обратил внимание Александра II на

«крайне неудовлетворительное состояние земской полиции»<sup>[151]</sup>. Он доказывал необходимость ее коренного преобразования, определив основную цель реформы в «обеспечении порядка и спокойствия» в условиях подготовки крестьянской реформы. Ланской сформулировал общие принципы, на которых должно было строиться уездное управление: единство управления, разделение ведомственных функций и верховенство закона.

С одной стороны, объединенная (земская и городская) уездная полиция должна была приобрести «большую силу и самостоятельность» за счет сосредоточения в ее руках исполнительной власти. С другой – вычленение судебно-следственных и хозяйственно-распорядительных функций из компетенции полиции неизбежно вело к формированию новых институтов в местном управлении.

Ланской поручил подготовку проекта полицейской реформы молодому чиновнику Министерства внутренних дел, автору нашумевших «Губернских очерков» М. Е. Салтыкову-Щедрину. С его проекта «О земских и градских полициях» (ноябрь 1856 г. – январь 1858 г.) начинается история полицейской и земской реформы в России.

В салтыковском проекте очевидна связь с идеями французского историка А. де Токвиля, чьи работы были необыкновенно популярны в России в середине XIX в. Главная идея Салтыкова-Щедрина заключалась в том, что местное управление необходимо перестроить на принципе административной децентрализации, для чего передать все местные дела земству. Под «земством» – «кровью и плотью местности» – он понимал «все местное население, проживающее на данной территории».

Проект предусматривал создание административно-полицейского органа – Уездного совета из 9 человек (при равном представительстве от сословий) с весьма широкой компетенцией по общему управлению уездом. Этот орган получал значительную степень самостоятельности. Чиновник от короны имел право голоса в вопросах, касавшихся дел общегосударственных, но в земских делах обладал лишь функцией наблюдения<sup>[152]</sup>.

Салтыков-Щедрин предпринял одну из первых попыток либеральной бюрократии сформулировать проект уездного управления на принципах административной децентрализации, единства управления, выборности и сословности. Недостатки его

предположений были связаны с трудностями начального этапа работы. Безусловно, создание проекта столь масштабных преобразований было не под силу одному человеку. Главное, однако, заключалось в том, что проект переустройства полицейской власти возник еще до начала активной работы над крестьянской реформой. Недаром сам великий сатирик писал: «У нас все спит, а следовательно, будет спать и мой проект до радостного утра. Да и то сказать, какое может быть равенство, когда половина России в крепостном состоянии»<sup>[153]</sup>. Проектируемое Салтыковым учреждение – Уездный совет – строился на прежнем принципе «смещения властей»: создавался административно-полицейский орган с широкими хозяйственными функциями, а из числа избирателей исключалось многомиллионное сословие помещичьих крестьян.

Следующий проект, появившийся в Министерстве внутренних дел в начале 1858 г., связан с именем Я. А. Соловьева, главы Земского отдела. Несмотря на хронологическую близость с предположениями Салтыкова-Щедрина, проект Соловьева разрабатывался уже в другой общественной обстановке: подготовка отмены крепостного права сопровождалась резким обострением борьбы внутри правительственной бюрократии по поводу целей и содержания этой главной реформы.

Проект Соловьева сохранил определенную преемственность с идеями Салтыкова-Щедрина. Но он строился на принципе выделения разных функций уездной власти: полицейско-административной, судебной-следственной и хозяйственно-распорядительной. Последние переходили в ведение Уездного совета.

В идее Соловьева можно разглядеть прообраз будущих земских учреждений. Уездный совет должен был объединить в своих руках функции бывших уездных хозяйственных комитетов под председательством уездного предводителя дворянства. Идея учреждения Уездного совета присутствовала и в салтыковском проекте, но различия касались предметов ведения совета. В проекте Соловьева этому органу передавались только хозяйственно-распорядительные дела<sup>[154]</sup>.

Против проекта Соловьева выступили представители консервативной бюрократии во главе с А. Ф. Орловым. Ожидая крестьянских беспорядков в ходе реализации крестьянской реформы,



консерваторы предложили свой вариант реформы местного управления. По сути, они предлагали ввести в стране чрезвычайное положение путем преобразования управления на двух уровнях: региональном (учредить повсеместно временные должности генерал-губернаторов) и уездном (создать институт уездных начальников с чрезвычайно широкими полномочиями). Таким образом, можно говорить о двух принципиально различных подходах к проблемам местного управления, предложенных либеральной и консервативной частью высшей бюрократии.

В условиях противостояния внутри бюрократической элиты Александр II выбрал компромиссный вариант. При Главном Комитете по крестьянскому делу была образована комиссия в составе министров внутренних дел, юстиции и государственных имуществ, а также приближенного к императору Я. И. Ростовцева. Она получила название «комиссии четырех» и ей было предписано «как можно скорее внести на рассмотрение Главного комитета по крестьянскому делу» проект главных начал, «на основании коих должно быть устроено местное управление». Поскольку «триумвират» (В. Н. Панин, М. Н. Муравьев, Я. И. Ростовцев) являлся сторонником создания в России «осадного положения»<sup>[155]</sup>, а С. С. Ланской не смог открыто противостоять их давлению, проект комиссии стал шагом назад в сравнении с проектом Министерства внутренних дел. Объединение городской и земской полиции под руководством уездного начальника, назначавшегося от короны, с чрезвычайно широкими полномочиями (вплоть до содействия воинской власти в части предупредительных мер<sup>[156]</sup>), имело формальный характер, ибо в руках полиции сохранялись все ее прежние функции, включая дела хозяйственно-распорядительные. В итоге этот проект не устроил ни консервативную, ни либеральную бюрократию, что стало очевидно в ходе его обсуждения в Главном комитете по крестьянскому делу, а также после получения отзывов губернаторов. Проект «комиссии четырех» был подвергнут критике и «справа» и «слева».

Министерство внутренних дел стремилось отстаивать собственные позиции. Ланской обратился к императору с предложением создать специальную комиссию по обобщению «отзывов и соображений» губернаторов. Такая межминистерская комиссия, состоявшая в большинстве своем из представителей Министерства внутренних дел

во главе с Н. А. Милютиным, была учреждена в сентябре 1858 г.<sup>[157]</sup> Обобщив отзывы губернаторов, комиссия представила новые основания для реформирования уездного управления, которые были утверждены императором 25 марта 1859 г. в качестве Главных начал. Милютин становился, как выразился Ростовцев, «Эгерией Редакционных комиссий», разрабатывавших проект крестьянской реформы, и одновременно главой Комиссии об уездных и губернских учреждениях, что создавало возможность комплексного подхода к подготовке законопроектов в сфере местного управления и крестьянской реформы<sup>[158]</sup>.

Новый межведомственный институт имел целый ряд принципиальных особенностей. Его составила команда реформаторов, принявшая самое активное участие в подготовке всех Великих реформ (Н. А. Милютин, А. К. Гирс, Я. А. Соловьев, Н. В. Калачов, К. К. Грот, В. А. Арцимович, Н. И. Стояновский, С. И. Зарудный). В работе Комиссии можно выделить два этапа. На первом этапе (март 1859 – май 1860 гг.) шла работа над проектами реформы уездного управления, на втором (июнь 1860 – апрель 1861 гг.) – готовились проекты реформы губернского управления.

Комиссия создала развернутый проект (свыше 600 статей) полицейской реформы. По нему земская и городская полиция сливались в общую уездную полицию, а следственная часть получала особое устройство. Следовательно, комиссия Милютина неизбежно должна была обратиться к проблеме организации хозяйственно-распорядительных дел. Однако по признанию самого Милютина, было «гораздо труднее положить разницу между хозяйством и полицией, нежели между полицией и судом»<sup>[159]</sup>. Поэтому Комиссия не стала разрабатывать подробный законопроект о хозяйственно-распорядительных органах, ограничившись составлением приложения к статье 72 Проекта об уездной полиции, состоявшего из 15 пунктов<sup>[160]</sup>.

По проекту хозяйственно-распорядительные дела в уезде передавались временным учреждениям – Уездным земским присутствиям. По сути дела, это был административно-хозяйственный орган, включавший в себя правительственных чиновников и выборный элемент во главе с уездным предводителем дворянства. Уездное земское присутствие ведало широким кругом вопросов, которые ранее

находились в ведении включенных в его состав учреждений. Пределы власти Уездных земских присутствий определялись существовавшими Уставами по земским повинностям, торговле, фабричной промышленности, строительстве и народном продовольствии. Степень самостоятельности Уездных земских присутствий определялась рамками уезда.

Нельзя согласиться с характеристикой этих институтов как реакционных через механическое сложение функций дореформенных учреждений<sup>[161]</sup>. Выделение хозяйственно-распорядительных дел и передача их специальному органу упрощали управление на уровне уезда: сокращалось количество инстанций и число чиновников. Компетенция Уездных земских присутствий была более значительной, особенно в сфере земских повинностей.

Таким образом, на первом этапе (ноябрь 1856 – июнь 1860 г.) работа милютинской Комиссии зашла в тупик. Логика реформы уездного управления привела Милютина и его единомышленников к мысли о невозможности обособления хозяйственно-распорядительных функций лишь на уровне уезда, так как любые изменения неизбежно затрагивали прерогативы губернских учреждений и, в частности, власть губернатора.

Но в июле 1860 г. – апреле 1861 г. Комиссия о губернских и уездных учреждениях разработала один из самых блестящих проектов коренной реформы всего местного управления<sup>[162]</sup>.

Милютин и его окружение являлись сторонниками сохранения самодержавной власти и единственно возможное средство коренного изменения системы управления видели в широкой административной децентрализации местного управления. «Правительство должно отказаться от бесплодных попыток направлять и контролировать малейшие действия местного управления, – отмечал Милютин, – оно не ослабеет вопреки многим опасениям, а сосредоточит свое внимание на общих государственных интересах»<sup>[163]</sup>.

Либеральная бюрократия рассматривала местное управление как состоящее из двух различных по своей природе частей, которые должны основываться на разных принципах и иметь различную компетенцию. Казенная администрация должна была заниматься делами государственными. Земские учреждения – органы самоуправления – рассматривались как часть местного управления, и

должны были ведать делами «местного интереса». Милютинская Комиссия создала вполне законченные законопроекты, создававшие стройную систему уездных и губернских учреждений. В этих проектах были выделены две сферы местного управления: административно-полицейская и хозяйственно-распорядительная в лице земского самоуправления.

По первой части проекта пять административно-полицейских губернских учреждений сливались в один орган – губернское правление под председательством губернатора, в ведение которого передавались все дела упраздненных комитетов и комиссий. Вторая часть проекта передавала хозяйственно-распорядительные дела в губернии и уезде в руки новых учреждений: губернских и уездных земских присутствий, которые состояли из распорядительных органов (общих собраний) и исполнительных (распорядительных комитетов). Эти органы являлись прообразом будущих земских собраний и управ. Общее собрание губернского земского присутствия собиралось раз в год под председательством губернского предводителя дворянства. Распорядительный комитет губернского земского присутствия представлял собой постоянно действующий исполнительный орган, члены которого избирались общим собранием на три года во главе с председателем, избранным из числа гласных.

Избирательная система предполагала определенные льготы людям с высшим образованием. Для Милютина и его Комиссии этот фактор был первоочередным. По их мнению, в органы самоуправления должны были попасть «лучшие и образованнейшие люди». Только такой состав земских учреждений, считали авторы проекта, мог привести к созданию «правильно поставленного земства»<sup>[164]</sup>.

Вместе с тем, Милютин предостерегал от формального применения выборного принципа, отмечая, что «применение выборного начала к администрации только тогда может быть действительно и полезно, когда выборные лица уполномачиваются законом к самой серьезной и самостоятельной деятельности. В противном случае (земство. – *Е. М.*) превратится в орудие произвола местных второстепенных властей»<sup>[165]</sup>.

Предметами ведения земских учреждений должны были стать местные дела губернии и уезда. Впервые в этих проектах уезды выступили в качестве отдельных хозяйственных единиц, что и дало

возможность создать двухуровневую систему местного самоуправления.

В представлении самого Милютина «хозяйственное управление, как чисто местное, очевидно, не может и не должно нисколько касаться государственных дел, ни интересов государственной казны, ни суда, ни, наконец, полиции исполнительной, сего главного местного органа центральных учреждений». Но вне этих отраслей правительственной деятельности остается «обширный круг местных интересов, большей частью мелочных, так сказать, обыденных и для Высшего Правительства не важных, но составляющих насущную потребность местного населения»<sup>[166]</sup>. Этот тезис отчетливо проясняет взгляды самого Милютина и всей либеральной бюрократии на место земских учреждений в политическом строе России с точки зрения понимания сути административной децентрализации. С этих позиций местному самоуправлению предоставлялось право заниматься местными хозяйственными делами, часть которых «передавалась из бюрократических в местные инстанции».

Земским учреждениям вверялись те части земского хозяйства, которые требовали «ближайших экономических распоряжений», то есть обязанности «губернского комитета о земских повинностях, особого присутствия комитета по земским повинностям, комиссии народного продовольствия, приказа общественного призрения», а также дела строительной и дорожной комиссий<sup>[167]</sup>.

Впервые в истории подготовки земской реформы в милютинских «Соображениях по проекту о земских учреждениях» было введено понятие «земский бюджет», который рассматривался как «сумма земских сборов», «собираемая и расходуемая» в губернии. В отличие от Податной комиссии, работавшей параллельно с Комиссией о губернских и уездных учреждениях, Милютин выступил с более радикальным предложением: оставить в составе земского сбора ту часть сбора государственного, который шел бы непосредственно на нужды самой губернии, что должно было существенно увеличить земские доходы. Он доказывал, что «весьма было бы прискорбно» изъять 4/5 земского сбора (от 15 до 20 млн. рублей) из ведения земства. Милютин подчеркивал, что «государство едва ли что-нибудь от этого выиграет», а «земство потеряет ту именно часть своего хозяйства, которая более всего требует ближайших попечений и благонамеренной

деятельности сословных представителей». Он предлагал обратиться к Министерству финансов с предложением «уничтожить или изменить нынешний особый государственный сбор, но не устранять земские учреждения от прямого расходования сумм по строительной, дорожной и другим частям».

Пределы власти земских учреждений, по мнению Милютина, должны были определяться только законом. Однако в кругу вверенных им дел земские учреждения должны были действовать самостоятельно, причем степень такой самостоятельности была весьма значительна (особенно в сравнении с последующими проектами П. А. Валуева и «Положением» 1864 г.). Право губернатора вмешиваться в «дела земского хозяйства» исчерпывалось лишь двумя возможными ситуациями: начальник губернии утверждал сметы расходов и проекты раскладок по земским повинностям и в случае «бездействия местных учреждений и при явной опасности (как, например, при неисправности дорог, мостов и пр.) (имел право. – *Е. М.*) распоряжаться собственной властью за счет виновных»<sup>[168]</sup>.

Милютин и другие члены Комиссии, как представители либеральной бюрократии, считали, что общество не нуждается в опеке и может самостоятельно управлять местными делами<sup>[169]</sup>. Они проектировали местное управление на основе децентрализации и выделяли в нем две самостоятельные части: административно-полицейскую и хозяйственно-распорядительную, которые строились на разных принципах. При этом Милютин стремился найти компромиссный вариант, который позволил бы объединить интересы государства и местного самоуправления. Он не мог не понимать, что государственные и земские дела тесно переплетаются, и граница между ними крайне условна. Поэтому, несмотря на то серьезное значение, которое Милютин придавал земско-хозяйственным учреждениям, по проекту Комиссии они не составляли абсолютно самостоятельной единицы, и земская реформа являлась лишь частью реформы местного управления. Связующим звеном между органом административно-полицейской власти – губернским правлением и губернским земским присутствием должен был явиться Губернский совет под председательством губернатора, состоявший в подавляющем большинстве из коронных чиновников, а также председателя губернского распорядительного комитета. Учреждение такого



координационного органа должно было смягчить те конфликты, которые последовали после введения «Положения» 1864 г. между местной администрацией, казенными учреждениями и органами земского самоуправления.

Таким образом, в рамках милютинского проекта кардинальной реформы местного управления к апрелю 1861 г. была сформулирована первая модель реформы земского самоуправления.

После принятия «Общего положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» 1861 г. начался новый этап политической борьбы. Министерство внутренних дел и Комиссию о губернских и уездных учреждениях возглавил П. А. Валуев, сторонник «правительственного конституционализма». Валуев стремился изменить общее направление реформ в сфере организации государственных институтов. В своих конфиденциальных «Записках» начала 1860-х гг., адресованных императору, новый глава Министерства внутренних дел предлагал ввести общегосударственное представительство, в основе которого лежала реформа Государственного совета. Валуевский проект предусматривал создание двух палат: Верхней (Общего собрания) и Нижней (Съезда государственных гласных). Последняя состояла из 181 человека, где 101 депутат должен был быть избран от земств<sup>[170]</sup>.

Своей основной задачей Валуев считал реформу Государственного совета. Земская реформа должна была стать определенным дополнением преобразований в центральном представительстве, т. к. губернские земские собрания должны были играть ведущую роль в формировании Нижней палаты будущего парламента. Поэтому Валуев планировал одновременное введение местного и общегосударственного представительства. В дневниковой записи от 26 ноября 1863 г. он подчеркивал: «Кончил и подписал записку, составленную мною по делу о земских учреждениях, в которых и приурочиваю к ним вопрос о преобразовании Государственного совета. Записка служит как бы предисловием к составленному мной проекту»<sup>[171]</sup>.

Вопросы центрального представительства разрабатывались Валуевым одновременно с проектами земской реформы. В докладе от 8 марта 1862 г. он впервые в самом общем виде изложил свои взгляды на организацию земского самоуправления, обозначив свою позицию

только по кардинальным, по его мнению, проблемам. В документе отчетливо прослеживается полемическая составляющая, направленная против милютинских проектов. Валуев обратил внимание на принципы формирования избирательной системы, предметы ведения земских учреждений, степень и пределы самостоятельности хозяйственно-распорядительных органов. «Доля участия в административных делах, – писал министр внутренних дел, – должна быть точно определена и соображена с общими условиями и потребностями государственного управления»<sup>[172]</sup>.

Одновременно с докладом Валуева появились документы, исходившие от Комиссии о губернских и уездных учреждениях, в которых продолжилась разработка концепции земской реформы. Это «Соображения об устройстве земско-хозяйственного управления» и доклад «Об устройстве хозяйственно-распорядительного управления в губерниях и уездах» (10–12 марта 1862 г.). «Соображения» несли в себе многое из того, что разрабатывалось Комиссией при Милютине. В первую очередь, это касалось определения компетенции земских учреждений, а также выделения губерний и уездов как самостоятельных хозяйственных единиц, имевших свои земские дела, которые должны были предоставляться местному самоуправлению в лице земских учреждений<sup>[173]</sup>. Влияние милютинских идей заметно в определении существа, степени и пределов власти земских учреждений. В документе подчеркивалось, что земским учреждениям должна быть предоставлена «действительная и самостоятельная власть в заведывании делами местного интереса»<sup>[174]</sup>.

Но в документах Комиссии, наряду с очевидной преемственностью с идеями Милютина, появились новые положения. Прежде всего, был сделан акцент на местном и общественном характере земских учреждений: они не могли ни «входить в ряд правительственных губернских или уездных инстанций», ни «иметь в своем подчинении какие либо из правительственных мест». Отсюда следовал очевидный вывод о наделении земских органов самоуправления правами частного юридического лица: «Заведывание земскими делами уездов и губерний должно быть вверено самому населению уезда и губернии, на том основании, как хозяйство частное предоставляется распоряжению частного лица, хозяйство общественное – распоряжению самого общества»<sup>[175]</sup>. Выборность земских учреждений сохранялась, но

одновременно в «Соображениях» четко формулировались принципы и обоснование трехкуральной избирательной системы. Члены Комиссии отмечали, что ни территориальный, ни сословный принципы в чистом виде не подходят для России. Эта же идея прослеживалась и в мартовском докладе Валуева. В «Соображениях» указывалось, что сословное деление «не согласно с характером земских учреждений», а территориальный принцип не может быть осуществлен вследствие разнообразия природных условий России. Так обосновывалась идея разделения избирателей на три съезда (курии): «класс землевладельцев частных, не входящих в состав обществ, общества городские и общества сельские»<sup>[176]</sup>. В основу формирования первых двух избирательных собраний были положены принципы всесословности и имущественного ценза. В «Соображениях» отмечалось, что «избирательные собрания создаются без различия сословий, но с ограничением известными условиями личного и имущественного положения»<sup>[177]</sup>.

Исследователи справедливо полагают, что имущественный ценз становился теперь определяющим началом всей земской избирательной системы<sup>[178]</sup>. В «Соображениях» были отмечены значительные трудности в формировании третьего избирательного собрания: представительство крестьян не могло быть реализовано через цензовые механизмы<sup>[179]</sup>. Свои выводы Комиссия обосновала тем, что в русской деревне нет различий в имущественных интересах вследствие практического отсутствия «частной недвижимой собственности».

Поэтому для сельских общин Комиссия предложила коллективное право избрания, которое могло осуществляться двумя способами: образованием собрания из выборных волостных сходоу или из волостных старшин и сельских старост. В документе срок полномочий гласных был ограничен тремя годами, что должно было позволить местному обществу оценить эффективность деятельности гласных. Подчеркивался также общественный характер деятельности гласных, не получавших жалования, служебных прав и преимуществ. По общему замыслу, гласные выступали членами общества, временно собиравшимися для выражения общественного мнения<sup>[180]</sup>.

В «Соображениях» Комиссии, как и в милютинском проекте, присутствовала двухуровневая структура земских учреждений и соответствующие ей названия: для распорядительных органов – земские собрания, для исполнительных – земские комитеты. Но общее наименование земских органов – «губернское и уездное земские присутствия» – было опущено.

Таким образом, в «Соображениях» Комиссии о губернских и уездных учреждениях был представлен проект земской реформы, во многих положениях следовавший в русле предложений Милютина. В то же время в этом проекте очевидны существенные новшества, заключавшиеся в иной системе избирательного права и, главное, в статусе земских учреждений.

Сам Валуев не был детально ознакомлен с работой Комиссии, о чем говорит его дневниковая запись от 9 марта 1862 г.: «Я потребовал проект положения о земско-хозяйственных учреждениях, составленный под руководством Соловьева. Принялся за переделку и распорядился созывом Комиссии на завтрашнее число»<sup>[181]</sup>.

Ознакомившись с документами, Валуев внес в них существенные коррективы, которые соответствовали его позиции, высказанной в докладе от 8 марта 1862 г. Так появился «Очерк положения о губернских и уездных земских учреждениях» (далее – «Первоначальный очерк»), являвший собой симбиоз идей министра внутренних дел и «Соображений» Комиссии<sup>[182]</sup>. 15 марта очерк был представлен Совету министров<sup>[183]</sup>.

Главные замечания министра сводились к изменениям в избирательной системе. Трехкуриальная система была сохранена, однако Валуев внес такие поправки, которые усилили ее сословную окраску. Если в «Соображениях» Комиссии первое избирательное собрание называлось собранием «уездных землевладельцев», то в «Первоначальном очерке» появилось громоздкое уточнение: «сословие дворян и поземельных собственников, не принадлежавших ни к местному дворянству, ни к составу местных волостных обществ». За второй курией сохранялось наименование «собрания городских обществ», а третья стала курией «волостных крестьянских обществ». Из предложенных Комиссией вариантов организации выборов в эту курию Валуев остановился на том, при котором выборы уездных

гласных происходили на сходе волостных старшин и сельских старост (ст. 19).

Для первых двух курий предполагались прямые выборы в уездное собрание, для крестьян – косвенные двухстепенные выборы<sup>[184]</sup>. Имущественный ценз, предложенный Комиссией, был сохранен. По первой курии в «Первоначальном очерке» сохранились льготы для лиц с высшим образованием и священнослужителей (ст. 13, 16, 19).

Главным новшеством, внесенным по настоянию Валуева, явились различия в активном и пассивном избирательном праве: не каждый избиратель мог быть избранным. В первой курии могли быть избраны все пять категорий избирателей. Появились ограничения в составе избираемых по второй курии: права избрания были лишены домовладельцы. Пассивное право предоставлялось чинам городского управления и представителям первых трех категорий от первой курии (ст. 23). В «Первоначальном очерке» устанавливался и ценз несовместимости, который заключался в том, что лица, занимавшие должности в государственной администрации, не могли избираться в качестве гласных.

Предметы ведения земских учреждений были сформулированы так же, как и в «Соображениях» Комиссии. К компетенции органов местного самоуправления относились: распоряжение капиталами, имуществами и денежными сборами земства; устройство и содержание принадлежащих земству зданий, сооружений и путей сообщения, причисленных «по особо составленному расписанию к разряду губернских или уездных»; меры по обеспечению народного продовольствия; заведывание благотворительными заведениями; управление делами взаимного обязательного страхования; меры по развитию торговли и промышленности; исполнение потребностей воинского и гражданского управления; раскладка податных сборов на основании узаконений или особых распоряжений правительства.

В «Первоначальном очерке» Валуева круг действий земских учреждений был ограничен пределами губернии и уезда. Земства получили право юридического лица, а именно, возможность приобретать имущество, заключать договоры, предъявлять гражданские иски (ст. 3–5). Однако они не могли вмешиваться в дела, не принадлежавшие к разряду земских, а также находившиеся в

компетенции правительственных, сословных и общественных органов власти (ст. 6–7).

Валуев стремился усилить власть губернаторов над органами местного самоуправления. По ст. 43 начальник губернии утверждал земские сметы и раскладки с правом их приостановления в том случае, если найдет их «противным закону». Губернатору принадлежала прерогатива разделения повинностей на губернские и уездные. По ст. 58 начальник губернии получал возможность присутствовать на губернском земском собрании с правом совещательного голоса, в уезде такое же право получал уездный исправник. Ст. 49 делала власть губернатора над земством почти безграничной, ибо он мог приостановить «исполнение всякого постановления земских учреждений, если признает это постановление противным законам или общим пользам государства». Такая расплывчатая формулировка давала возможность для ее произвольного толкования.

Таким образом, проект Валуева создавал преимущественно дворянские земства с участием городской верхушки и сельской администрации под опекой губернских властей. Видимо, Валуев стремился таким путем избежать нежелательных последствий при выборах в Съезд государственных гласных. При всем том органы самоуправления строились на принципах выборности, всесословности, имущественного ценза, гласности и сменяемости депутатов.

После рассмотрения «Первоначального очерка» в Совете министров 15 марта 1862 г., этот документ, по требованию Александра II, был передан на обсуждение в Особое совещательное собрание под председательством великого князя Константина Николаевича. В его состав вошли главноуправляющий Вторым отделением собственной е.и.в. канцелярии М. А. Корф, главноуправляющий Министерством путей сообщения и публичных зданий К. В. Чевкин, управляющий Министерством финансов М. Х. Рейтерн, управляющий Министерством государственных имуществ А. А. Зеленой, министр юстиции В. Н. Панин и П. А. Валуев<sup>[185]</sup>.

Как следует из «Проекта журнала совещательного собрания 1862 года» (писарская копия с карандашными поправками Валуева), состоялось всего 5 заседаний Особого совещательного собрания (14, 18, 25 апреля и 16 и 23 мая 1842 г.)<sup>[186]</sup>. За этот короткий промежуток времени из 78 статей «Первоначального очерка» было



скорректировано 38, а также появились 7 новых статей<sup>[187]</sup>. На первых порах участники совещательного собрания явно недооценивали значение земских учреждений, о чем свидетельствуют более поздние замечания Корфа по валуевскому проекту земской реформы<sup>[188]</sup>.

Наиболее серьезные изменения были внесены в избирательную систему. Они касались как внешних ее форм, так и содержания. В ст. 11 понятие «сословие дворян» было заменено на «дворяне-землевладельцы». В первой курии из списка возможных избирателей были исключены лица, имевшие льготный ценз – представители духовенства и лица с высшим образованием. С другой стороны, список избирателей был пополнен мелкими земельными собственниками, имевшими возможность составить полный имущественный ценз и голосовать через уполномоченных. Такое право получили «уполномоченные от дворян», владевших от 5 до 100 средних подушных наделов и уполномоченные от «землевладельцев-недворян», чьи владения составляли от 20 до 200 средних подушных наделов или имевших недвижимость на сумму не менее 2 тыс. рублей. Для всех категорий избирателей по первой курии имущественный поземельный ценз был повышен в два раза: для землевладельцев-дворян с 50 высших до 100 средних подушных наделов, для землевладельцев-недворян – со 100 высших до 200 средних подушных наделов, для арендаторов – с 250 высших до 400 средних подушных наделов<sup>[189]</sup>.

В проект была включена новая 14-я статья, гласившая, что «право голоса дается без различия, находится ли земля в собственности владельца, или отведена в постоянное пользование крестьян, или сдана в аренду».

Принцип выборов во вторую курию оставался неизменным, а в третьей курии один гласный должен был избираться не от 4 высших, а от 6 средних подушных наделов<sup>[190]</sup>. Избирательная система была довольно сложной и несовершенной, она не учитывала качество и ценность земли, а также особенности тех районов, где отсутствовало помещичье землевладение и освобожденное крепостное крестьянство, на что позже обратил внимание Милютин.

Особое совещательное собрание сохранило различия между активным и пассивным избирательным правом. По первой курии избираться могли все представители, имевшие указанный

поземельный ценз. Но этого права были лишены арендаторы и лица, владевшие торгово-промышленными предприятиями стоимостью в 15 тыс. рублей, или с годовым оборотом в 6 тыс. рублей.

По второй курии в гласные могли быть избраны купцы первой и второй гильдий, владельцы недвижимой собственности, оцененной не менее чем в 6 тыс. рублей. Пассивным правом обладали выборные чины городского управления и члены первой курии (кроме арендаторов и уполномоченных от мелкого землевладения).

По третьей курии, так же, как и в «Первоначальном очерке», пассивное право имели представители сельской и волостной администрации. Вместе с тем, круг представителей первого избирательного собрания, которые могли избираться в гласные от третьего курии, был расширен.

Кроме того, корректировке подверглись наименования исполнительных органов, которые стали называться уездными и губернскими земскими управами. В управах сохранилось председательство уездных и губернских предводителей дворянства, но они лишались руководства в губернских и уездных собраниях. Председателями распорядительных органов должны были стать лица, назначаемые от короны (ст. 30, 34).

На главный вопрос – компетенцию земских учреждений – Особое совещательное собрание обратило менее всего внимания. Была несколько изменена формулировка сферы деятельности земских учреждений, которая определялась как «заведывание собственно земско-хозяйственными делами, т. е. относящимися к местным хозяйственным нуждам и пользам каждой губернии и уезда». В ст. 2 «меры к развитию торговли и промышленности» были заменены одним словом «попечение». Это крайне расплывчатое понятие затем вошло в «Положение» 1864 г. Предметы ведения земств были сформулированы в самых общих чертах, не был решен важнейший вопрос – о финансах земских учреждений.

Из «Первоначального очерка» были удалены все упоминания о возможности вмешательства земства в дела государственной власти. В частности, по ст. 38 «Первоначального очерка» земские учреждения имели право предоставлять «высшему правительству сведения и заключения по предметам государственных потребностей, до местных интересов касающихся». Вместо фразы «по предметам

государственных потребностей» появилась новая – «ходатайство по сим предметам», что кардинально меняло смысл статьи, ибо ходатайства могли касаться лишь местных интересов (ст. 40).

Одновременно в проекте Особого совещательного собрания система контроля губернаторской власти над деятельностью земских учреждений была сохранена и даже усилена: «Губернатор, в случае явного бездействия земских учреждений, или неисполнения ими правительственных распоряжений по отправлению различного рода повинностей, делает им напоминания и побуждает их к должному исполнению, а затем, в случае безуспешности напоминаний, властен приступить к непосредственным исполнительным распоряжениям на счет земства». Как указывалось в проекте, «определение случаев», когда «губернатор признает необходимым пользоваться этим правом, остается на полной его ответственности». Такой подход, в совокупности со ст. 9, по которой губернатор мог приостановить исполнение любого постановления земских учреждений в случае признания его «противным законам или общим пользам государства», создавал возможности для произвола губернаторской власти. Очерчивая пределы власти земских учреждений, Особое совещательное собрание не сформулировало механизма ограждения прав земства от незаконных притязаний администрации. Правда, собрание исключило то положение «Первоначального очерка», по которому губернатор и уездный исправник могли принимать участие в земских собраниях с совещательным голосом.

Вариант проекта земской реформы, представленный Особым совещательным собранием, был утвержден Александром II в качестве Главных начал 2 июля 1862 г. С этого момента начался завершающий этап подготовки земской реформы, который увенчался принятием «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» 1 января 1864 г. Борьба внутри правительственной элиты приняла иные формы, проявляясь в виде критических замечаний на уже одобренный императором проект земской реформы (замечания М. А. Корфа, Н. А. Милютин, Г. А. Щербатова)<sup>[191]</sup>.

Проект земской реформы обсуждался Государственным советом в декабре 1863 г. и сопровождался бурными дискуссиями по вопросам избирательной системы, компетенции, степени и пределов самостоятельности земских учреждений. Несмотря на активное

противодействие Валуева, в окончательной версии закона ряд статей, касавшихся организации избирательной системы, был изъят, расширен объем дел, переданных в ведение земских учреждений. Но все же сфера компетенции земств была по-прежнему сформулирована очень неясно. На «эластичность» и пестроту терминологии «Положения» 1864 г. обратили внимание многие российские правоведы того времени, которые указали на существенный разброс понятий: «заведывание», «устройство и содержание», «участие», «попечение», «участие в попечении», «воспособление», «заботы», «содействие»<sup>[192]</sup>.

Таким образом, в ходе подготовки «Положения» 1864 г. общая концепция реформы менялась, разительно отличалось содержание законопроектов и конечный результат реформы. Первый, вполне законченный проект земской реформы был предложен Н. А. Милютиным и его единомышленниками. В нем были разработаны основные принципы деятельности (всесловность, выборность, гласность), а также структура и компетенция земских учреждений. Эти положения вошли в законопроекты, предложенные П. А. Валуевым. При этом ни Н. А. Милютиным, ни П. А. Валуевым земская реформа не задумывалась в качестве самостоятельного законодательного акта. Она мыслилась как составная часть более широких преобразований. В первом случае земские учреждения должны были явиться составной частью местного управления, во втором – тесно связаны с реформой центрального представительства. Вследствие этого, «Положение» 1864 г. имело целый ряд недостатков, на которые указывали российские правоведы в ходе активной общественной дискуссии второй половины XIX – начала XX в. Вместе с тем, несмотря на все несовершенство «Положения» 1864 г., оно учреждало первые выборные всесловные органы земского самоуправления, исторический опыт которых трудно переоценить.

# Т. Г. Архипова. Институт земств в системе управления Российского государства

Каких-нибудь двадцать – двадцать пять лет назад всестороннее обсуждение истории земств вряд ли было возможно. Историографическая традиция изучения земского самоуправления оказалась искусственно «разорванной», будучи прерванной в 1920-х гг., когда была избрана другая форма организации власти и управления на местах, а все прежние признаны неприемлемыми и не подлежащими серьезному изучению.

За эти годы у историков естественным образом накопился интерес к сюжетам земской истории, исследователи, можно сказать, соскучились по этой проблематике. С другой стороны, в 1990-х гг. появился социальный заказ на изучение земств. Этому способствовал целый ряд обстоятельств, в том числе, поиск новых форм государственного устройства, попытки создать основу для формирования гражданского общества, сформулировать национальную идею и т. п. Действительно, с начала 1990-х гг. наблюдается значительный рост числа исследовательских работ о земствах. Вполне можно говорить о складывающейся современной историографии этого института<sup>[193]</sup>. Дальнейшему изучению истории земств будет способствовать то обстоятельство, что постепенно, учитывая неудовлетворенность общества уровнем развития местного самоуправления, современные политики все большее предпочтение оказывают российскому историческому опыту, черпая из него по возможности все то, что актуально в нынешних реалиях.

Все три пласта отечественной историографии (дореволюционный, советский и постсоветский) объединяет в разной степени высокая оценка деятельности земств. Действительно, будучи ограничены кругом чисто хозяйственных дел, страдая от нехватки средств, не всегда встречая понимание в среде беднейшего населения, существуя зачастую, особенно в низовом звене, благодаря энтузиазму и подвижничеству в первую очередь интеллигенции, земства сумели

многое сделать в области народного образования, медицины, подготовки профессиональных специалистов, особенно в аграрной области.

Для осуществления своих задач земства приглашали на работу представителей интеллигенции – врачей, учителей, статистиков и других образованных и, как правило, либерально мыслящих людей. Положительный отклик интеллигенции на эти начинания был обусловлен определенной самостоятельностью и всеобщностью земств, с одной стороны, и желанием принести конкретную помощь людям – с другой. Земства оказались связующим звеном между интеллигенцией и народом. Правда, участие либеральной интеллигенции в службах земств обострило отношения между управами, земскими собраниями и земскими служащими.

Два первых пласта историографии объединяет довольно критичная оценка правового поля земств. Действительно, оно формировалось преимущественно государственниками и представителями правящих кругов и даже при том, что они могли придерживаться либеральных взглядов, иным быть не могло.

Весьма существенными представляются различия в оценке места земств в системе управления российского государства. Относить земства исключительно к числу общественных или государственных организаций сложно: они имели право издавать по некоторым предметам своего ведения обязательные распоряжения, собирать налоги с населения (так называемый земский сбор), выполнять другие функции, входящие в компетенцию государственных структур.

Понятие «земство» неразрывно связано с понятием «местное самоуправление». Самоуправление, сосуществовавшее с властью князя (государя), предшествовало созданию многих государственных институтов. Большинство отечественных исследователей придерживается точки зрения, что местное самоуправление «так или иначе» существовало на всем протяжении российской истории. Думается, это не совсем так. С правовой точки зрения в унитарном государстве, каким была Российская империя, обязательным является равенство органов самоуправления различных административных единиц перед властью центральной. В России же всегда имели место несимметричные отношения центра и регионов, местные органы «самоуправления» находились под жестким контролем



государственной бюрократии, создавались, как правило, для решения общегосударственных задач, а государственные структуры действовали параллельно им. Поэтому говорить о местном самоуправлении в России со времени Ивана Грозного можно только с учетом этих обстоятельств.

Есть точка зрения, что слово «земство» пришло в Россию из Литовского государства и означало сообщество местных жителей; другая точка зрения связывает его со словом «земля». В российскую терминологию в смысле «местное учреждение» оно вошло с проведением административных реформ в середине XVI в.

Интенсивный рост территории государства опережал преобразования системы управления, что представляло угрозу его целостности. Необходимо было усилить центральную власть, но одновременно и власть на местах. Если центральную власть удалось укрепить с помощью приказов, созданных по отраслевому и территориальному признакам, то с организацией власти на местах было сложнее, что предопределялось огромной территорией, многонациональным составом населения, отголосками былой разобщенности и другими обстоятельствами.

Так называемая земская реформа началась в 1530-е гг. и получила новый импульс в начале 1550-х гг. В уездах, станах, волостях из представителей различных групп населения создавались особые выборные учреждения во главе с губными и земскими старостами. В их задачи входило поддержание правопорядка, сбор налогов, исполнение государственных повинностей, местным же проблемам в перечне обязанностей отводилось едва ли не последнее место. Губные и земские учреждения сосуществовали с другими органами управления. С этого времени история местного самоуправления представляет собой фактический процесс постоянной борьбы централизаторских и децентрализаторских тенденций в управлении. Самодержавие и местное самоуправление были антиподами в принципе – на противоречивость сосуществования государственных и земских учреждений в свое время обращал внимание министр финансов С. Ю. Витте<sup>[194]</sup>.

Уже в начале XVII в. в городах и уездах в целях усиления связи между центром и территориями повсеместно вводится воеводское управление, а выборы губных и земских старост заменяются их

назначением. Воевода становится государственным служащим, получающим специальное жалованье. Это ставило точку в процессе отмены системы так называемых кормлений. Взаимоотношения воевод с губными и земскими учреждениями изначально сопровождались серьезными трениями. Постепенно контроль был подменен прямым вмешательством воевод в дела самоуправления.

Со второй половины XVII в. перестали собираться Земские соборы, слово «земство» почти на целый век выходит из употребления. Реформы Петра I, вызванные желанием укрепить власть дворянства на местах, привели к появлению органов управления, скопированных с зарубежных аналогов. Институт воеводства терял свое значение, появились губернаторы, ландрихтеры, провиантмейстеры, лишь самые мелкие административные единицы управлялись земскими комиссарами. Созданные по губернской реформе административные учреждения основательно ограничили поле деятельности органов местного самоуправления.

Слово «земство» возвращается в обиход во второй половине XVIII в. в связи с реформами Екатерины II, когда были созданы земские суды и земские расправы.

Екатерининские реформы не просто учреждали новые местные государственные учреждения, с помощью которых можно было эффективнее решать задачи фискальной политики. Они создавали также и местную дворянскую корпорацию – «дворянское общество» в губерниях и уездах, «градское общество» в городах. Внешне городское самоуправление по Жалованной грамоте на права и выгоды городам Российской империи 1785 г. в чем-то напоминает его современную организацию (городской голова, городская дума). Но это были сословные органы, при довольно объемном перечне полномочий реальной власти не имевшие, и статус совещательного органа при местной администрации позволял им отстаивать интересы главным образом дворянства, а не городского сообщества в целом. Узкая финансовая база, назойливая опека губернатора, ряд ограничений привели к тому, что органы городского самоуправления стали играть роль административно-хозяйственного придатка к аппарату администрации и полиции<sup>[195]</sup>.

Таким образом, возникшие зачастую до государственных установлений органы самоуправления, сохраняя чисто внешние

признаки таковых, постепенно были подчинены государственным институтам, все больше становясь низовым звеном государственного управления. Выполнение задач чисто местного значения отходило на второй план.

Как известно, выработке проекта манифеста 19 февраля 1861 г. предшествовала деятельность многочисленных комитетов, на последнем этапе долго согласовывались проекты либералов и консерваторов, предлагавших свои варианты освобождения крестьян. Одним из важнейших вопросов был следующий: как организовать управление огромной массой освобожденных крестьян? При всем разнообразии предлагаемых проектов на первое место были поставлены интересы государства.

Модернизационные мероприятия, последовавшие за отменой крепостного права, включали в себя создание системы крестьянского сословного самоуправления взамен вотчинной власти помещика, в результате чего крестьяне для решения хозяйственных вопросов были объединены в сельские общества, а для решения повседневных дел и разрешения судебных споров – в волости. Через несколько лет система была распространена на население государственной деревни. Декларированная выборность представительных и исполнительных органов и должностных лиц соблюдалась далеко не всегда – зачастую крестьянские старшины назначались губернским начальством, а уже избранные – отстранялись от должностей. Последнее обычно практиковалось в случае излишней ретивости старшины в вопросах защиты интересов крестьян. В конце концов, волостное и сельское крестьянское управление оказалось под двойным контролем со стороны местных государственных учреждений и со стороны судебно-административных органов. Для этого были учреждены губернские по крестьянским делам присутствия и институт мировых посредников. Все это способствовало усилению роли государственного управления на селе.

Крестьянская реформа, начатая манифестом 19 февраля 1861 г., по существу растянулась не на один десяток лет – в зависимости от тех или иных обстоятельств ее положения уточнялись, корректировались и дополнялись. В рамках этих мероприятий было осуществлено реформирование местного управления в губерниях, уездах и городах,

чему также предшествовала борьба группировок в высших эшелонах власти.

1 января 1864 г. император утвердил «Положение о губернских и уездных земских учреждениях». В соответствии с «Положением» раз в три года в каждом уезде собирались три куриальных (землевладельцев, имеющих определенный земельный ценз; горожан – собственников с определенным цензом; сельских обществ) избирательных съезда. Съезды выбирали членов (гласных) в уездное земское собрание, а оно уже избирало членов уездной земской управы и гласных в губернское земское собрание. До известной степени межсословный характер избирательной системы несколько смягчал ее недемократичность, выражавшуюся в неравных, куриальных, цензовых и непрямых выборах.

Таким образом, аппарат земств состоял из губернских и уездных собраний, избираемых сроком на три года, и их исполнительных органов – управ, имевших канцелярии и отделы. Председатели уездных земских управ утверждались в своей должности губернатором, губернских – министром внутренних дел.

Полномочия земств были строго ограничены и делились на две группы. Первая – обязательные – включала те обязанности, которые, так сказать, были в тягость государственным органам управления. Обязательные функции далеко не всегда были привязаны к местным нуждам (хотя это и предусматривалось «Положением» 1864 г.), как, например, этапная повинность, устройство и ремонт больших дорог, выделение транспорта для чиновничьих разъездов и др. Вторая группа – так называемые необязательные функции – медицинская помощь населению, организация народного образования (хозяйственной его части), ветеринарная служба, содействие сельскому хозяйству, позднее – статистика, призвана была демонстрировать заботу государства о благосостоянии (нуждах) населения. В то же время государство устанавливало жесткий контроль за земствами в лице губернатора, его аппарата и министра внутренних дел. Им было предоставлено право приостанавливать по своему усмотрению исполнение тех постановлений земских собраний, которые «противны законам или общим государственным пользам», отдельные постановления нуждались в утверждении губернатора, а то и министра внутренних дел. Более того, решения по вопросам своей компетенции земства

могли проводить при посредстве и помощи государственных органов. Все это способствовало дальнейшему укреплению государственного управления на местах.

Вскоре после принятия «Положения» 1864 г. последовали разъяснения, циркуляры Министерства внутренних дел и Правительствующего сената, сужавшие компетенцию земств. Практика такого рода продолжилась в последующие годы: были ограничены права земств по обложению торговых и промышленных предприятий, что снижало их финансовую базу; по существу, были запрещены контакты между земствами различных губерний (этот запрет был особенно губителен в голодные годы); им было запрещено печатать без разрешения губернатора свои постановления и отчеты о заседаниях и др.<sup>[196]</sup> Усилился контроль за формированием исполнительных органов земств.

Почти все годы существования земств были годами конфликтов – между государством и обществом, между чиновниками, например, губернаторами, и земствами. Даже, казалось бы, благодетельствованное в результате этих преобразований крестьянство было недовольно зачастую непосильными для большинства сборами и повинностями. Отношения между бюрократией и земствами особенно обострились после принятия в 1889 г. «Положения о земских участковых начальниках», назначавшихся губернаторами из среды местного дворянства и сосредоточивших в своих руках всю полноту власти на местах. Это был большой шаг назад, против принятия «Положения» выступило подавляющее большинство членов Государственного совета. Однако царь настоял на своем<sup>[197]</sup>.

Новое «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» 12 июня 1890 г. было направлено на сокращение в земствах числа крестьян и разночинцев за счет изменения процедуры выборов, снижения земельного ценза для дворян. Гласные от крестьян не избирались, а назначались губернаторами из числа кандидатов, выдвинутых волостными сходами. В состав уездного земского собрания включались чиновники, а председатели и члены управ становились государственными служащими. В итоге была еще более усилена зависимость земств от местных и центральных властей.

Почти параллельно земскому самоуправлению было осуществлено реформирование созданного Екатериной II городского самоуправления. Система выборов в городах, предоставление преимуществ крупным налогоплательщикам, организация представительных и распорядительных органов, набор их функций, имевших некоторую (городскую) специфику, были во многом идентичны земским. Однако в своих действиях органы городского самоуправления были более самостоятельны – большинство их решений было окончательным и ни в чем утверждению не нуждалось. Надзорным органом в данном случае выступало губернское по городским делам присутствие. Как и при выборах в земства, число избирателей здесь также было сокращено в несколько раз. В небольших городах вводилось так называемое упрощенное управление (сход домохозяев избирал собрание уполномоченных, которое избирало городского старосту). Одновременно губернские по городским делам присутствия были преобразованы в губернские по земским и городским делам присутствия<sup>[198]</sup>.

Таким образом, в результате принятых в последней трети XIX в. законодательных актов даже в сравнении с реформами Екатерины II была в еще большей степени увеличена роль сословного начала и контрольные функции государственных институтов в отношении земств и городского самоуправления.

Законодательство конца 1880-х – начала 1890-х гг. в немалой степени добавило «горючего материала в земские конфликты с властью, усугубив и внутривоземскую ситуацию – обострились отношения между управами, собраниями и земскими служащими»<sup>[199]</sup>. Это способствовало быстрому формированию земской оппозиции во главе с интеллигенцией, оппозиции далеко не однородной, что впоследствии привело к резкой поляризации ее слоев.

Помещики, получившие по воле правительства большинство в земствах, не вполне оправдали его ожидания. Консервативно настроенные дворяне стремились поступить на государственную службу, в земства шли либералы – представители буржуазной интеллигенции дворянского происхождения. Как отмечалось выше, в земствах работали не только выборные гласные. Для решения тех или иных задач земства приглашали на работу учителей, врачей, ветеринаров, агрономов, статистиков, специалистов других профессий.



Они оказались даже левее либеральных гласных – в земства пришли, например, народники. В результате появился слой земской интеллигенции. Либералы в земствах стремились к расширению прав и функций земств, ослаблению бюрократической опеки и часто конфликтовали с администрацией по конкретным поводам. Они требовали «доступа к престолу», права голоса при решении государственных вопросов, права объединения в союзы и созыва земских съездов и т. п. Благодаря этому земства превратились в легальные центры оппозиции – «широкое распространение получило понятие “земское движение”, сыгравшее выдающуюся роль в истории русского либерализма»<sup>[200]</sup>.

В начале XX в. за границей стал выходить общеземский журнал «Освобождение», был создан орган земских деятелей «Союз освобождения». С началом первой русской революции, несмотря на весьма сложные настроения внутри земств, либеральная часть земских собраний попыталась сплотиться. Созванные в течение 1905 г. пять земских съездов не смогли закрепить эту сплоченность. Аналогичную ситуацию можно было наблюдать и на последующих съездах.

На волне первой русской революции, при непосредственном участии ряда земских деятелей у Николая II был вырван закон о Государственной думе. Уход многих земцев в партии ослабил земства, они были оттеснены на второй план общественно-политической жизни. Роль земств в системе управления российского государства существенно снизилась.

Однако революция не была целью руководителей земского движения – они желали либерализации существующей системы власти. Земцы однозначно встали на сторону самодержавия, за что стали получать все возрастающие государственные дотации – с 1907 г. по 1913 г. последние увеличились более чем в 17 раз<sup>[201]</sup>. При проведении столыпинской реформы земства много сделали для ее пропаганды, а их полномочия несколько расширились. Все это улучшило взаимоотношения земств с властью, но конфликты между бюрократией и земствами, между самодержавием и местным самоуправлением сохранились до 1917 г. Но иначе быть не могло. При создании земств власть и общественность имели разные цели. Если правительство стремилось усилить управляемость территориями, сбросить с себя часть «необязательных» управленческих функций, то

общественность стремилась к созданию гражданского общества, полноценному участию в управлении и политической жизни российского государства.

Деятельность земств оживилась с вступлением России в войну. Они активно включились в работу по медицинскому обслуживанию военнослужащих, обеспечению населения продовольствием и товарами первой необходимости.

Хотя война и способствовала более тесному сближению земств с правительством (были созданы Всероссийский земский союз помощи больным и раненым и Всероссийский союз городов, на основе главных комитетов которых в 1915 г. был создан Земгор, взявший на себя снабжение армии и выполнение государственных заказов), однако малейшее их движение в направлении политической деятельности сопровождалось грубым окриком. Недовольство действиями царя и его окружения привели к тому, что некоторые лидеры земского движения незадолго до Февральской революции принимали участие в обсуждении вопроса о государственном перевороте с целью отстранения Николая II от власти.

Большинство исследователей сходятся во мнении, что положение органов земского и городского самоуправления вплоть до 1917 г. не менялось, вопреки объективной необходимости предоставления им большей самостоятельности и имевшихся на этот счет проектов. С нашей точки зрения, правовое поле организации и деятельности земств, бывшее изначально довольно противоречивым, развивалось в направлении не только ограничения их прав, но и их последовательного огосударствления. Земства действовали при сохранении местных органов управления, полномочия которых сужались за счет передачи части функций земствам, но одновременно расширялись за счет функции надзора за теми же земствами. В итоге земства дали населению лишь элементы самоуправления, были государственным институтом, находившимся под контролем центральной и местной администрации.

Попытку провести реформу местного самоуправления предприняло Временное правительство. В соответствии с законом о земской реформе было предложено ввести земское самоуправление на волостном уровне и значительно расширить полномочия земств. Предполагалось, что земства возьмут на себя оказание населению

юридической помощи, заведывание школьным делом в вопросах учебного процесса, устройство бирж труда, охрану общественного порядка. В качестве надзорной инстанции предполагалось использовать уездных и губернских комиссаров Временного правительства, которые были назначены из числа председателей земских управ. При отсутствии у Временного правительства иных действенных форм организации власти на местах земства постепенно могли превратиться из органов местного самоуправления в местные органы государственной власти. Однако история отпустила реформаторам слишком мало времени.

Земства не успевали за быстро менявшейся ситуацией. В марте 1917 г. на губернском, уездном и волостном уровнях появились общественные исполнительные комитеты, опиравшиеся на так называемый средний класс, их база была шире, чем у земств и созданных большевиками советов, но революция смела и их. К лету 1918 г. не стало ни земств, ни исполкомов<sup>[202]</sup>. Большинство земских деятелей оказалось в Белой армии, в эмиграции, были репрессированы, лишь единицы нашли себя в Советской России<sup>[203]</sup>.

Отдельные исследователи придерживались той точки зрения, что правопреемниками земств стали советы. Если они и были органами самоуправления, то лишь до начала Гражданской войны, когда их заменили ревкомы, комбеды, чрезвычайные комиссии, а после выборов в советы осенью 1918 г. они окончательно перешли в статус местных органов государственного управления. Уже в марте 1919 г. Ленин стал называть их не органами власти трудящихся, а органами власти для трудящихся. Силу стал набирать исполнительный аппарат, сросшийся затем с партийным. Все последующее законодательство о советах не изменило их положения. В то же время, отвергнув земскую организацию, большевики не стали игнорировать результаты их деятельности. Земский опыт в организации борьбы с неграмотностью взяли на вооружение органы Наркомата просвещения РСФСР. Созданный в июле 1918 г. Наркомат здравоохранения РСФСР значительную часть своих планов строил на принципах земской медицины – общедоступность, профилактическая направленность, привлечение общественности к санитарным мероприятиям и т. п. Формы и методы обеспечения крестьянских хозяйств средствами

производства в первые годы советской власти также были позаимствованы из повседневной практики земств.

Попытки вернуть советам статус органов местного самоуправления в позднем СССР, как известно, не уложились в отведенные последнему исторические сроки.

При тщательном рассмотрении действующих сегодня законодательных актов, регулирующих деятельность органов местного самоуправления, можно найти в них некоторые совпадения с дореволюционными нормами, что кажется не только естественным, но в какой-то мере неизбежным.

# **В. В. Шелохаев. Местное самоуправление: бюрократическая и либеральная модели в пореформенной России**

Поражение России в Крымской войне стало главным импульсом к ускоренной разработке комплекса структурных реформ. По замыслу авторов, в своей совокупности эти реформы должны были, с одной стороны, вывести страну из крепостнического застоя, чреватого внутренней дестабилизацией и уже ставшими реальностью внешнеполитическими поражениями, а с другой – создать предпосылки и условия для будущего динамичного развития. В числе этих реформ, получивших резонансное название Великих, была и реформа местного самоуправления.

Учитывая результаты отечественной и зарубежной историографии, насчитывающей к настоящему времени сотни монографий и статей, посвященных анализу реформ 1860–1870-х гг., остановлюсь на некоторых общих теоретических и методологических вопросах этой многогранной темы.

Реформа местного самоуправления, как и весь план преобразований Александра II, разрабатывалась в недрах либеральной бюрократической элиты. В их основание была положена система мировоззренческих представлений, разделяемая, прежде всего, самим императором и группой близких к нему либеральных бюрократов, ориентированных на западноевропейские теории местного самоуправления и практику ее реализации в ряде стран Европы. Вместе с тем, эти теории и практики воспринимались разработчиками реформы местного самоуправления далеко не однозначно, вызвали жаркие дискуссии.

Желая во что бы то ни стало сохранить в неизменности самодержавную политическую систему, разработчики «Положения» 1864 г. стремились максимально «вписать» ее в общий контекст,

учитывая национальную специфику России, наличие и расстановку в ней социальных и культурных акторов.

Реформаторы понимали, что центральный и местный бюрократический аппарат не справлялся с все более усложнявшимися экономическими и хозяйственными функциями. Поэтому разработчики реформ считали необходимым освободить его от «перегрузок», передав часть функций органам местного самоуправления. По сути, эти функции передавались в руки помещного дворянства, что, в свою очередь, являлось известной компенсацией за его потери в связи с отменой крепостного права. Разумеется, введение местного самоуправления не исключало административного контроля над местными общественными силами, а лишь в некоторой степени модифицировало его.

Ставка на помещное дворянство в деле организации местного самоуправления и его практической деятельности обуславливала и географию новых институтов, получивших распространение в дворянских региональных анклавах. Местное самоуправление было локализовано 34 губерниями Европейской России, где имелись дворянские общества и культурные элементы, обладавшие длительным опытом самоорганизации. Введение местного самоуправления в остальных губерниях и областях России (особенно на национальных регионах) мыслилось делом отдаленного будущего, в условиях появления необходимых предпосылок. Местное самоуправление было ограничено губернским и уездным уровнями и не распространялось на нижние социальные этажи.

Согласно «Положению» 1864 г., органы местного самоуправления каждой губернии не имели права общения и создания каких-либо совместных институций с земствами других губерний. Это было серьезным препятствием для разработки и реализации крупных проектов, для установления личных контактов между представителями земств разных регионов. Самодержавный режим стремился не допустить формирования крупных общественных объединений, опасаясь превращения их в общероссийскую оппозиционную организацию.

Компетенция органов местного самоуправления по преимуществу ограничивалась рамками местной экономической, хозяйственной и культурной жизни. Преследуя цель известной рационализации



вышеназванных сфер, местное самоуправление стало важным фактором повышения общественной активности. Это с неизбежностью вело к конфликту между властью и обществом. По сути, либеральные правительственные бюрократы, хотели они того или нет, создали в лице органов местного самоуправления ту конкурентную среду, которая, рано или поздно, должна была породить противостояние между администрацией и общественностью. В реальности так и произошло. В практической деятельности органы местного самоуправления каждодневно сталкивались с местным и центральным административным аппаратом, предпочитавшим использовать традиционные методы и приемы управления и контроля над обществом.

Общественная активность органов местного самоуправления, находившихся в тесном контакте с населением, их осведомленность относительно его нужд и чаяний, выявляла «зоны» и «очаги» нестыковок между земцами и центральной и местной администрацией по самому широкому кругу тем. Решение региональных проблем выводило земцев на постановку общегосударственных политических вопросов, которых они по закону не имели права касаться.

Постепенно в недрах земских учреждений стали формироваться принципиально иные модели модернизации пореформенной России, которые не только не совпадали с бюрократическими представлениями о преобразовании страны, но и перманентно порождали конфликты между земствами и администрацией. По мере «укоренения» местных органов самоуправления проявилась ощутимая результативность их практической деятельности. В этих условиях прогрессивно настроенные земские деятели начали осознавать, что без общеполитической реформы невозможно вывести страну из тупика вековой отсталости. Предлагаемые ими пути реформ постоянно перекрывались административными действиями властных структур, не желавшими оперативно менять стиль традиционного управления, усматривавших в акциях земцев «покушение на устой».

В правительственных и земских кругах сосуществовали различные подходы как к путям преобразования России, так и по вопросу взаимоотношений между административным управлением и местным самоуправлением. Наблюдалось принципиальное несовпадение системы представлений о будущем развитии России.

Разумеется, в рядах земств и правительственных чиновников бытовали разные точки зрения, обусловленные личными пристрастиями и вкусами. Но основная причина нараставшего противостояния между правительством и земством была обусловлена традиционным конфликтом между самодержавием и формирующимся в пореформенный период гражданским обществом, т. е. старой оболочкой и новым содержанием реальной жизни.

На первых порах тон в земских кругах задавали общественные деятели, разделявшие славянофильскую модель исторического прошлого и будущего России. Суть ее сводилась к сакраментальной формуле «сила власти – царю, сила мнения – народу», реализация которой якобы обеспечивала гармонию взаимодействия и симфонию взаимопонимания между властью и народом. Пореформенные славянофилы, как и их предшественники, были убеждены, что историческая власть далеко не исчерпала свой потенциал, что она и в новых условиях способна вести страну по пути прогресса. Эта система мировоззренческих координат предопределила алгоритм взаимоотношений между представителями славянофильского направления в земстве и властными структурами. Считая, что основой этих взаимоотношений должна стать нравственно-этическая, а не правовая идея, славянофилы вплоть до Манифеста 17 октября 1905 г. продолжали делать ставку на монархическую власть, которая рано или поздно все же должна была, как им казалось, услышать мнение народа. Через петиции, адреса, личные переговоры с представителями власти деятели славянофильского направления в земстве пытались вести неравный диалог в целях мирного выхода из обострявшейся ситуации. Но историческая реальность показала, что самодержавие давно и неизлечимо страдало «политической глухотой», не слышало мнение народа.

По мере неудач славянофилов в налаживании конструктивного диалога с властью, в земской среде начали набирать силу сторонники правовых и конституционных идей. Не желая идти на открытую конфронтацию с властью, они считали необходимым выстраивать взаимодействие на правовой основе. В перспективе это должно было привести к утверждению конституционных норм урегулирования возникающих конфликтов. Представители данного направления настаивали на совершенствовании избирательной системы в органы

местного самоуправления, расширению круга их компетенции. Если славянофилы ратовали за созыв Земского собора, в котором видели венец реализации нравственно-этической идеи, то конституционалисты настаивали на закреплении отношений между властью и обществом на основе права, что позволяло действовать на законном основании. В отличие от славянофилов, конституционалисты настаивали на создании законодательного народного представительства с достаточно широкими функциями, хотя на начальном этапе некоторые из них не возражали против созыва Земского собора.

Проблема взаимодействия бюрократии и местного самоуправления не оставляла равнодушными и более радикальные общественные круги. Так, представители интеллигенции, разделявшие современные им идеи западноевропейского либерализма, предложили свою модель реформирования местного самоуправления. Речь шла о распространении местного самоуправления на территорию всей страны, его «укоренении» в «глубинную толщу народа» (участковое, поселковое, волостное земство), его дальнейшей демократизации (всеобщее избирательное право), значительном расширении компетенции (в частности, в ведение земства переходила полиция, начальное образование). Либеральная интеллигенция предлагала создать стройную и эффективную систему самоуправления, позволявшую задействовать потенциальные возможности общества. В общей либеральной модели местное самоуправление было гармоничным звеном реформированной политической системы, закреплённой в российской Конституции. Это была принципиально новая модель государственного и общественного устройства, дающая возможность на основе права и правовых институтов разрешать возникающие проблемы мирным путем, находить путем переговоров компромиссное решение.

В отличие от моделей земских славянофилов и конституционалистов, интеллигентская либеральная модель нового типа местного самоуправления базировалась на приоритете прав человека и гражданина, была в своем исходном замысле направлена на создание предпосылок и условий, обеспечивающих достойное человеческое существование. Согласно этой модели, местное самоуправление становилось одним из важнейших элементов

формирующегося гражданского общества, непосредственно заинтересованного в его дальнейшем развитии и совершенствовании. Институты местного самоуправления направлялись на реализацию потребностей человека. Принимая непосредственное участие в выборах представителей местного самоуправления, в контроле его повседневной деятельности каждый избиратель был кровно заинтересован как в качестве подбора кандидатов, так и результативности их работы на благо жителей данной местности.

Опыт деятельности органов местного самоуправления с 1864 г. по февраль 1917 г. позволяет выявить как позитивные, так и негативные уроки. Благодаря настойчивости и инициативности земцев они добились существенных результатов в области экономической, хозяйственной и культурной жизни. Но скованные по рукам и ногам административными инструкциями и распоряжениями, земства не смогли полностью раскрыть своего творческого потенциала. Увидев в самоуправлении набирающую силу конкурентную среду, власть делала все возможное, чтобы общественная энергия осталась нереализованной. Так она объективно направлялась не в созидательное, а в разрушительное русло. Перчатка, брошенная властью, была поднята земством, которое, в конечном счете, превратилось в один из важных сегментов оппозиционного движения в пореформенной России.

После Февральской революции 1917 г. органы местного самоуправления стали опорой власти Временного правительства в регионах. Из председателей губернских и уездных управ рекрутировались руководящие кадры, реализующие программу реформ, разработанных и предложенных новой властью. По сути, речь шла о реализации кадетской программы реформирования местного самоуправления. Перестройка органов местного управления осуществлялась в условиях продолжавшейся Первой мировой войны, что, в свою очередь, не могло не наложить отпечатка на их деятельность.

В отличие от пореформенного периода, когда конфликты между властью и земской общественностью нарастали, после Февральской революции органам местного самоуправления, возглавляемым представителями либеральных партий, пришлось вступить в конфронтацию с местными Советами рабочих, крестьянских и

солдатских депутатов. Не успев освободиться от административного контроля самодержавного режима, местные органы самоуправления в послефевральский период оказались под еще более жестким прессингом местных советов.

Таким образом, история земского самоуправления в России была сложной и противоречивой. С одной стороны, земствами были достигнуты вполне определенные и существенные результаты в области хозяйственной деятельности, образования, медицины и культуры. С другой стороны, в условиях административного контроля органы местного самоуправления не смогли в полной мере реализовать свои потенциальные возможности. После Февральской революции земства оказались в не менее тяжелых условиях реального двоевластия, когда многие их начинания в штыки встречались советами.

Исторический опыт российского земства в целом заслуживает позитивной оценки. Прежде всего, органы местного самоуправления пореформенной России стали катализатором роста общественной и личной активности широких слоев общества, приобщали население к инновационным формам хозяйствования, экономической самодеятельности, к образованию и культуре. Пробуждение общественной самодеятельности, в свою очередь, раскрывало возможности отдельных людей, втянутых в процесс общественной жизни через структуры и инициативы органов местного самоуправления.

## **Л. А. Жукова. Земские учреждения и административный контроль**

Исторический опыт земского самоуправления в Российской империи интересен как по своей идее, так и по результатам. Земства стали одним из символов пореформенной эпохи – времени яркого, динамичного, заметно сблизившего Россию с Европой.

С позиции теории модернизации, к началу Великих реформ российское правительство уже полтора века как избрало для страны путь догоняющего развития или европеизации. Модернизация всегда порождает существенные изменения в социальной стратификации традиционного общества, что приводит к значимым последствиям. Во-первых, нарушается традиционная социальная организация общества, возникают и углубляются противоречия между отдельными социальными группами в вопросах статуса, престижа и материального благосостояния. Во-вторых, усиливается несоответствие традиционных социальных групп и институтов тем новым функциям, которые им приходится выполнять. В-третьих, изменяются целевые установки групп населения, которые занимают активную жизненную позицию и в изменившихся условиях стремятся занять более прочные и значимые позиции в формирующейся социальной иерархии. В результате этих изменений возникает порожденный модернизацией социальный конфликт, внешним проявлением которого часто становится отчуждение общества от политической власти.

Важнейшим проявлением модернизаторских тенденций в развитии российского государственного аппарата в эпоху Великих реформ стало создание местных выборных органов – земских и городских. Принцип выборности сочетался со стремлением правительства переложить на вновь создаваемые учреждения обременительные для коронной администрации хозяйственные вопросы. Решение этих вопросов власть по существу рассматривала как своего рода повинность, обязанность местного населения заботиться о своих нуждах, исполняемую под руководством и строгим контролем бюрократии. Однако на практике сочетание бюрократических и выборных



институтов породило целый комплекс противоречий, существенно повлиявших на судьбы российской государственности.

В современной научной литературе преобладает точка зрения, что наибольшее влияние на выработку земского законодательства в России оказала прусская система местного самоуправления, строившаяся по сословному принципу<sup>[204]</sup>. Для нее было характерно четкое разграничение вопросов, относившихся к центральному и местному управлению. Прерогативой центра были армия, государственные налоги, церковные дела, полиция, надзор за местными органами. В компетенцию местных органов самоуправления, как и в Российской империи, входили дорожное благоустройство, народное образование, здравоохранение и призрение инвалидов, страхование от пожаров, агрокультурные мероприятия, местные финансы и др.

Земства, учрежденные в России по «Положению о губернских и уездных земских учреждениях» 1864 г., призваны были дополнить действовавшую систему местного управления. К моменту появления земских собраний и управ существовали три компонента местного управления: бюрократическое, сословное и крестьянское общинное.

России исторически была присуща ограниченность сферы публичной политики, инертность и иммобилизация населения. В то же время в ряде центральных ведомств (в том числе в Министерстве внутренних дел) оформился слой либеральной бюрократии (Н. А. и Д. А. Милютины, П. А. Валуев, М. А. Корф и др.), который не был отгорожен от общественных сил страны и сформировался в содружестве с прогрессивными учеными и публицистами. Один из исследователей, изучив изменения в качественном составе пореформенной бюрократии, ярко обозначил их одной фразой: «Под мундиром чиновника стали развиваться гражданские чувства»<sup>[205]</sup>.

Разработка и проведение реформ проходили в условиях ожесточенной борьбы правительственных группировок. Сторонники реформ возглавлялись братом царя, великим князем Константином Николаевичем. В эту группу входили товарищ министра внутренних дел Н. А. Милютин, его брат – военный министр Д. А. Милютин, министр финансов М. Х. Рейтерн и др. Группе реформаторов противостояла мощная партия консерваторов, в которую входили главный начальник III Отделения с.е.и.в. канцелярии князь В. А. Долгоруков (затем сменивший его в 1866 г. граф П. А. Шувалов),

министр юстиции граф В. Н. Панин, министр двора граф В. Ф. Адлерберг, двоюродный брат царя принц П. Г. Ольденбургский и др. Не отличавшийся сильным характером Александр II, по словам современника, «шел то вправо, то влево, беспрестанно меняя свое направление»<sup>[206]</sup>.

Отсутствие у императора сформировавшейся позиции по земскому вопросу значительно осложняло разработку законодательства. Земское «Положение» неоднократно менялось в зависимости от того, какая точка зрения получала перевес в высших кругах столичной бюрократии.

Вторая половина 50-х – начало 60-х гг. XIX в. стали эпохой бурного развития либерального реформаторства, которое имело поддержку не только в обществе, но и в придворных кругах. «Если сравнивать, что думали и высказывали император Александр II, Я. И. Ростовцев и С. С. Ланской в 1856 г., с тем к чему они пришли в 1860 г., то трудно поверить, что это те же самые люди. Многие из того, что в 1856 г. представлялось верхом либерализма, в 1860 г. казалось отсталым и почти ретроградным», – отмечал историк А. А. Корнилов<sup>[207]</sup>.

В ходе подготовки земской реформы для многих ее творцов стало очевидным, что она заложит фундамент обновления административного строя России. Поэтому вопрос о статусе земств вызвал бурные споры в правительственных кругах уже в начальный период разработки реформы (1859 г.). Для Н. А. Милютина образцом государственного устройства была сильная, инициативная монархия, стоящая над классами и сословиями. Он считал, что самодержавие должно опираться на широкое развитие местного самоуправления, привлекая в него представителей разных общественных слоев.

Первоначально члены Особой комиссии, созданной для разработки земской реформы в апреле 1861 г. под руководством министра внутренних дел П. А. Валуева, предполагали предоставить органам земского самоуправления большую самостоятельность в социально-культурной и хозяйственной областях. В ее материалах отмечалось, что если «действия земских учреждений касаются только местного интереса, нет необходимости в участии правительственной власти в прямом вмешательстве и влиянии на ход дел»<sup>[208]</sup>.

Члены комиссии выступили за устранение сословного принципа при формировании земских органов. «Сословное деление, – полагали

они, – донныне признаваемое и принятое законом, не согласно с характером земских учреждений, имеющим в принципе не сословные, но общие хозяйственные интересы известной местности»<sup>[209]</sup>.

На завершающей стадии разработки земской реформы в Государственном совете (1863 г.) помимо основного проекта Министерства внутренних дел, разработанного под руководством П. А. Валуева, были рассмотрены два альтернативных варианта реформы, предложенные Н. А. Милютиным и М. А. Корфом. Все три проекта, несмотря на некоторые разногласия (по вопросу об избирательном цензе, целесообразности создания городской курии и др.), строились на принципе сословности, имущественного ценза и выборности гласных.

«Положение о губернских и уездных земских учреждениях» было утверждено императором 1 января 1864 г., а через неделю (8 января) опубликовано. 25 мая 1864 г. были утверждены «Правила о порядке приведения в действие “Положения о земских учреждениях”». Организация избирательного процесса координировалась министром внутренних дел, а на местах – губернаторами как представителями коронной администрации.

В самом законодательстве были заложены определенные основания для последующих конфликтов земских органов с бюрократией. В первую очередь, это касалось неточности в разграничении круга хозяйственно-распорядительных вопросов.

Земские собрания определяли ведущие направления хозяйственной деятельности, рассматривали и утверждали сметы, раскладки повинностей, рассматривали жалобы на членов управ и т. д. На первом заседании земского собрания нового созыва избирался личный состав земских управ. Исполнительные функции земской управы ярко охарактеризовал гласный В. Фармаковский: «Управа есть контора уездного земства»<sup>[210]</sup>.

Губернские и уездные управы как исполнительные органы земств в период между сессиями собраний управляли имуществом земства и хозяйством губернии и уезда. В своей деятельности они руководствовались решениями земских собраний, их постановлениями и инструкциями по отдельным направлениям работы. Законодательство содержало подробный перечень обязанностей управ и предусматривало их ежегодный отчет перед собранием. Особое

внимание законодательные акты уделяли финансовой деятельности исполнительных органов земств. По существовавшим правилам управы должны были строго придерживаться утвержденных собраниями смет и раскладок. Непредвиденные отступления от смет, временные заимствования из земских средств допускались только в заранее определенных собраниями границах.

Деятельность управы осуществлялась небольшим числом выборных земских гласных. Ст. 46 «Положения» 1864 г. уточняла, что в случае необходимости «собрания могут <...> увеличивать число членов управы до шести»<sup>[211]</sup>. В «Положении» особо оговаривалось, что не все гласные могли стать членами управы. Члены судебных мест (кроме почетных мировых судей), чиновники местных казенных и контрольных палат и уездных казначейств, лица духовного звания не имели такого права, прочие же служащие могли занять должность члена управы только с разрешения начальства.

Земские учреждения не были включены в систему государственных органов, служба в них относилась к общественным обязанностям. Гласные не получали вознаграждения за участие в работе земских собраний, а должностные лица земских управ не считались государственными служащими. Этим должностным лицам вознаграждение выплачивалось из земских средств в размере, установленном земским собранием (ст. 49 и 57)<sup>[212]</sup>. Служащим по земству не было предоставлено никаких льгот, за исключением гласных из крестьян и мещан, которые не подлежали телесному наказанию<sup>[213]</sup>. Несмотря на определенную независимость земств от коронной администрации, члены земских собраний (председатель, гласные и представители казенных имуществ) перед вступлением в свои обязанности давали присягу, такую же, как и все чиновники при поступлении на государственную службу (ст. 82).

Основную работу, связанную с управлением и развитием отраслей земского хозяйства, осуществляли наемные земские служащие-специалисты: агрономы, ветеринары, медики, статистики, учителя и т. д. Самарский вице-губернатор Г. В. Кондоиди позднее назвал их, как лиц, не принадлежавших к администрации и не выбранных от сословий, «третьим элементом». «Положением» (ст. 60) предусматривалось, что земские управы, с разрешения земских собраний, могут приглашать, «как для постоянных занятий по делам,

вверенным ведению управ, так и для исполнения временных поручений, посторонних лиц с назначением им вознаграждения»<sup>[214]</sup>. Эта статья служила защитой от претензий правительства и местной бюрократии, которые могли ставить под сомнение законность работы земских служащих.

Несмотря на несомненные достижения земской интеллигенции в развитии социальной и культурной инфраструктуры в провинции, самодержавие и бюрократия относились к ней настороженно. В 1901 г. газета «Московские ведомости» охарактеризовала земскую интеллигенцию следующим образом: «змея под видом третьего элемента, которую отогрели у себя на груди земские учреждения»<sup>[215]</sup>.

Для дополнительного контроля управы могли назначать комиссии, в состав которых входили как гласные, так и наемные служащие. В первое время отношения между гласными и служащими по найму складывались достаточно сложно. Управы, пытаясь полностью подчинить земскую интеллигенцию, действовали в едином блоке с правительством, следившим за благонадежностью земских служащих. Особое значение придавалось лояльности к власти. Все распоряжения, касавшиеся земских служащих, должны были доставляться губернатору вместе с досье на них.

Сенат в одном из разъяснений указал, что губернатору принадлежит право не утверждать лиц, избранных земским собранием, под предлогом их «неблагонадежности». В 1868–1870 гг. был проведен ряд мероприятий по административному подчинению земских служащих соответствующим правительственным учреждениям (учителей – инспекторам училищ, земских врачей и фармацевтов – врачебным управам, попечителей училищ – училищным советам и т. д.), что существенно ограничивало самостоятельность земств в подборе кадров. 19 августа 1879 г. вышло постановление Комитета министров «О предоставлении губернаторам особых прав при замещении постоянных должностей по земским и городским учреждениям». С этого времени власть губернатора распространялась на все земские должности, как выборные, так и по найму. По требованию губернатора лица, признанные им неблагонадежными, удалялись из земств<sup>[216]</sup>.

«Положение» 1864 г. предусматривало государственный контроль, а также судебный надзор за деятельностью земских органов. Компетенция земств была строго регламентирована. Администрация

следила не только за общественно-политической, но и административно-хозяйственной деятельностью местных учреждений. Постановления земств, заключения займов, проекты смет, избрание на должности – все эти вопросы рассматривались и утверждались на уровне губернатора или министра внутренних дел.

В «Положении» 1864 г. был детально прописан круг земских дел, требовавших утверждения на уровне губернской администрации или министра внутренних дел. Утверждения губернатора требовали постановления земских собраний по следующим вопросам: а) о разделении дорог на губернские и уездные; б) о выделении уездных земских дорог в разряд проселочных; в) об изменении направления земских дорог; г) об учреждении выставок промышленности и местного хозяйства; д) о временном отстранении от должности членов земских управ<sup>[217]</sup>. Утверждению министра внутренних дел подлежали постановления земских собраний по следующим вопросам: а) о займах, превышающих двухгодовую сумму земского сбора; б) о выделении губернских земских дорог в разряд проселочных; в) в сборах за проезд по земским путям сообщения; г) об открытии ярмарок сроком более чем на 14 дней; д) о перенесении существующих пристаней; е) о разделении имуществ и заведений общественного призрения<sup>[218]</sup>.

Незаконность действий земских учреждений могла заключаться как в превышении власти, так и в бездействии. Законодательство предусматривало право губернатора в течение семи дней, а министра внутренних дел в двухмесячный срок опротестовать постановление земских органов и, таким образом, приостановить его исполнение. В свою очередь, земские учреждения имели право направлять жалобы на распоряжения губернатора в Сенат. Сроком для подачи жалобы считалось время, назначенное до созыва первого, после сообщения правительственного распоряжения, земского собрания.

В компетенцию земских учреждений входило решение всех местных хозяйственных дел в пределах губернии или уезда. «Положение» 1864 г. (ст. 6) гласило, что «земские учреждения, в кругу вверенных им дел, действуют самостоятельно. Закон определяет случаи и порядок, в которых действия и распоряжения их подлежат утверждению и наблюдению общих правительственных властей»<sup>[219]</sup>. В то же время, в ст. 7 было оговорено, что земские учреждения в своих постановлениях



и распоряжениях не могут выходить из круга указанных им дел и не могут вмешиваться в дела, принадлежащие сфере действий правительственных, сословных и общественных властей и учреждений. Определения, принятые в нарушение данной нормы, считались недействительными<sup>[220]</sup>.

Согласно закону, функции земств делились на обязательные и необязательные. В первую группу были выделены задачи, которые государственная власть стремилась переложить на бюджет местного самоуправления. Строго говоря, эти вопросы местного значения (содержание тюрем, устройство и ремонт почтовых трактов и дорог, выделение подвод для разъездов государственных чиновников и полиции) не имели непосредственного отношения к местному самоуправлению.

К необязательным делам относились вопросы, которыми трудно было руководить из центра: страхование от пожаров, ремонт мостов и дорог, продовольственная и медицинская помощь населению, организация народного образования и т. д. Земские сметы показывают, что главный вид деятельности составляли обязательные повинности, истощавшие земский бюджет. Так, сводная смета по 30 губерниям за 1893 г. свидетельствует, что из 14 699 577 рублей на обязательные повинности было потрачено 12 053 556 рублей, а на медицину, народное образование и все прочие расходы всего 2 081 337 рублей<sup>[221]</sup>.

В основу деятельности земств был положен принцип разделения полномочий с государственными органами. Земства не имели своих центральных учреждений и по закону подчинялись губернатору и министру внутренних дел. Однако на губернском уровне администрация занималась только контролем за сбором налогов и охраной правопорядка. Все остальные местные функции оказались в ведении местного самоуправления (народное образование, здравоохранение, страхование от пожаров, кооперация, кредитно-финансовые мероприятия и др.). Важной составляющей земского самоуправления, кроме хозяйственной независимости, была финансовая самостоятельность. По «Положению» 1864 г. основой финансовой деятельности земских учреждений были определенные земские сметы и раскладки, составленные в соответствии с земскими росписями по уездам и губерниям (ст. 108). Земские сметы состояли из

сметы денежных доходов и расходов. Земские доходы по способам их получения делились на окладные и неокладные. Окладные доходы составляли главную основу земского бюджета, поскольку к ним относились доходы от налогообложения с недвижимого имущества в городах и уездах.

В целом «Положение» 1864 г. не создало стройную и централизованную систему земских органов. Функционирование земских учреждений допускалось только на губернском и уездном уровнях. В либеральных кругах широкое распространение получила оценка земства как «здания без фундамента и крыши». Под фундаментом понималась внутриуездная структура, в которой, по мере увеличения объема земской деятельности, целесообразно было бы создать волостные земские органы. Роль «крыши», по мнению либералов, был призван сыграть общероссийский земский центр, своего рода российский парламент.

Земская реформа 1864 г., как и другие реформы Александра II, была вызвана необходимостью включить миллионы бывших крепостных крестьян в гражданскую жизнь страны. Правительство, разрабатывая земское законодательство, преследовало тройкие цели. Во-первых, необходимо было ввести новые принципы управления в провинции. Во-вторых, это была уступка либеральной части помещичьего дворянства, стремившегося к более активному участию в общественной жизни страны. В-третьих, центральная власть таким путем надеялась улучшить организацию крайне запущенного местного хозяйства и переложить финансовые расходы в этой области на органы местного самоуправления.

Можно согласиться с мнением В. Г. Чернухи, что если верховная власть в 1860–1870-е гг. институционально не претерпела радикальных изменений, то власть местная (уездная и губернская) «была принципиально потеснена созданием в губерниях (а после 1870 г. и в городах) иной системы комплектования управленческих структур: выборных, цензовых, независимых (в силу добровольности службы) – местного, земского и городского самоуправления»<sup>[222]</sup>.

Земское самоуправление, функционируя в условиях самодержавной формы правления, обладало самостоятельностью в вопросах избрания гласных и мировых судей, финансирования собственных социальных и экономических программ и выбора форм организации местного

хозяйства. Оно вовлекало активную часть местного населения в общественную жизнь и находилось в центре сложного переплетения многообразных социальных и хозяйственных интересов на местах.

В развитии гражданского общества большую роль сыграла публичная функция земства по формированию мировой юстиции и материальному обеспечению ее деятельности. Она не только создавала возможности для повышения эффективности земской деятельности, но и усиливала значение земства как института самоуправления на государственном уровне. Земство отстаивало необходимость защиты личных и имущественных интересов индивида в судебном порядке и необходимость правового воспитания населения, полагая, что таким путем можно обеспечить стабильный правопорядок и более разумное устройство общественной жизни. Мировые судьи – а это были, как правило, земцы – вносили в повседневную жизнь идею права.

Ярким примером движения страны по пути к гражданскому обществу явилась деятельность многих гласных, которые благодаря работе в земстве приобщались к местному управлению и составляли альтернативные проекты его переустройства (А. И. Кошелев, П. М. Голенищев-Кутузов, С. Я. Дерунов, Н. М. Смирнов, В. А. Шубин и др.). Так, гласный от крестьян живописец С. Я. Дерунов подал в Пошехонское земство (Ярославская губерния) проект, в котором подверг резкой критике крестьянские по земским делам присутствия и поставил вопрос об изменении принципа выборов гласных. По мнению земца, он должен был основываться не на сословном, а на образовательном цензе<sup>[223]</sup>.

Другим наглядным подтверждением влияния земств на формирование гражданского общества в стране стал земский либерализм. Несмотря на то, что земские учреждения создавались правительством как сугубо хозяйственные органы, часть земской интеллигенции стала рассматривать их как основу для будущего политического устройства страны. Вопреки ожиданиям правительства, земства стали основой либерального движения и способствовали формированию конституционных идей и многопартийной системы в России. Именно из земской среды к началу XX в. вышли многие общественные и политические лидеры (Ф. И. Родичев, А. Д. Голицын, Ф. Ф. Кокошкин, Д. Н. Шипов, А. И. Шингарев, И. И. Петрункевич, Д. М. Шаховской и др.).

Несмотря на мощный социальный потенциал земства, принципы самоуправления не получили должного развития в России. Внутренняя политика правительства, направленная на защиту сословных привилегий дворянства, не позволила полностью раскрыть созидательный потенциал земских учреждений. Административно-иерархическая вертикаль власти плохо сочеталась с выборными земскими учреждениями.

Анализ основных законодательных и нормативных актов, принятых с 1865 г. по начало XX в., касающихся регулирования деятельности земских учреждений, показывает, что основной акцент в них делался на сдерживание деятельности земств и усиление контроля за земской интеллигенцией, частично стоявшей в оппозиции к правительству, пресечении попыток создания общеземских органов и выхода деятельности земств за рамки одной губернии, а также сдерживании темпов роста земельного налога.

Самодержавие целенаправленно стремилось ограничить полномочия земств узкими законодательными рамками и взять их деятельность под административный контроль. Законом от 21 ноября 1866 г. из компетенции земств были изъяты обороты торговых и фабричных заведений. Закон от 13 июня 1867 г. требовал цензуры председателя на выступления гласных в земских собраниях и цензуры губернатора на протоколы собраний. В 1866 г. вышла серия циркуляров Министерства внутренних дел и разъяснений Сената, ограничивавших сферу деятельности земств. В 1867 г. были запрещены контакты между земствами и публикация отчетов земских собраний без разрешения губернатора.

В царствование Александра III задачу «скрепить» или, по выражению философа К. Н. Леонтьева «подморозить»<sup>[224]</sup> русское общество стремились решить консервативно-охранительные силы, утвердившиеся у руля государственного управления (К. П. Победоносцев, Д. А. Толстой, М. Н. Катков, В. П. Мещерский).

Новое земское законодательство (1890 г.) сократило число гласных и придало избирательным собраниям сословный характер. Пределы вмешательства администрации в деятельность земств были существенно расширены. Земские управы, подчиненные до 1890 г. только земским собраниям, были подчинены теперь и непосредственно губернатору. Начальнику губернии было предоставлено право надзора

не только за законностью, но и за «правильностью действий» земских учреждений. Он мог проводить ревизии земских управ и всех земских учреждений. По закону 1890 г. была установлена служебная ответственность председателей и членов земских управ перед администрацией. Указом от 12 июня 1900 г. земства отстранялись от заведования продовольственным делом. Были установлены предельные размеры земского обложения, что привело к заметному сокращению их бюджета.

Несмотря на многочисленные примеры и формы сотрудничества с правительством и губернской бюрократией, конфликтный узел противоречий затягивался все туже. Земская реформа 1864 г. вместе с другими реформами 1860-х – 1870-х гг. вызвала к жизни новые социальные конфликты в сфере управления. Они имели отчетливую типологию и постепенно расшатывали социальную базу земских учреждений и консенсус с верховной властью. Можно выделить три основных типа конфликтов в сфере земского самоуправления: между самодержавным государством и формирующимся в стране гражданским обществом, в сфере управления – между бюрократией и земскими учреждениями, а также между коронной администрацией и земской интеллигенцией.

Таким образом, несовершенство земского законодательства привело к дублированию многих вопросов местного хозяйства, к параллельному существованию двух самостоятельных структур – выборной и коронной. Не случайно земский деятель П. Л. Корф считал, что «происходящие отсюда рознь и пререкания и напрасная трата сил понятны сами собою, даже для лиц, не имевших случая близко ознакомиться с делами на местах»<sup>[225]</sup>. Бесконечные разногласия между коронной бюрократией и органами местного самоуправления, по мнению П. Л. Корфа, подрывали авторитет обеих структур.

Недостаточная проработанность административного законодательства, ограниченность компетенции земских учреждений, недоучет специфики местных условий – все это служило почвой для трений представителей коронной бюрократии с земцами, что приводило к постоянным взаимным жалобам в Сенат. Проблема взаимодействия земства и администрации оказалась на повестке дня почти во всех земских губерниях России. На специфику этих

взаимоотношений оказывали влияние местные условия, а также ситуативные факторы (состав гласных, личность губернатора и его отношение к реформам и др.).

С подозрением относясь к самоуправлению, правительство оставило земскую систему незавершенной. Отсутствие волостного земства отрывало органы местного самоуправления от повседневных нужд населения. Отсутствие общероссийской земской структуры, позволявшей координировать действия земств в масштабе страны, мешало выработке и проведению совместных программ. У местного самоуправления не было собственных органов принудительной власти, оно должно было обращаться к государственной администрации и полиции.

Наконец, важным источником конфликтов между земствами и коронной бюрократией являлось отсутствие системы административной юстиции, призванной отстаивать права граждан перед властью, разрешать споры между администрацией и органами самоуправления. В правовом сознании значительной части чиновничества, особенно местного уровня, не получили широкого распространения идеи верховенства закона.



## **А. С. Минаков. Земства и губернаторы: система взаимодействия**

В современной историографии продолжается давняя дискуссия по вопросу соотношения конструктивного и конфликтного начал в отношениях губернаторов и органов земского самоуправления. Их противоречивый характер неоднократно подмечался исследователями. Дореволюционные историки обращали внимание на противодействие губернаторов политической (нехозяйственной) активности земств, широкое применения права на неутверждение земских решений. Наряду с этим, отмечалось, что власть часто доверяла выходцам из земской среды высокие правительственные должности<sup>[226]</sup>. Историки советского времени полагали, что самодержавие вело ограничительную политику по отношению к земствам, в таком ключе оценивались и действия местных властей<sup>[227]</sup>. В современной историографии соседствуют полярные точки зрения на характер взаимодействия губернаторов и земств. Одни говорят о в целом мирном опыте такого взаимодействия, другие, по меткому выражению И. А. Христофорова, описывают «вылотекущую окопную войну, в которой противники скорее по обязанности демонстрируют свой боевой настрой»<sup>[228]</sup>.

Какова была природа конфликтов губернаторов и земств? Что являлось предметом этих споров? Действовал ли механизм обратной связи между общественностью и коронными властями? Наконец, стали ли органы земского самоуправления элементом действовавшей системы государственного управления? Ответы на эти дискуссионные вопросы важны для объективного анализа взаимоотношений власти и общества, которые во многом определили судьбу самодержавного строя в России.

«Положение» 1864 г. установило строгий правительственный контроль над органами земского самоуправления. Министерство внутренних дел и губернатор фактически получили возможность отменять любое решения земств. «Положение» 1890 г. еще более расширило полномочия коронных властей по отношению к земским

учреждениям<sup>[229]</sup>. Поэтому исполнительные и распорядительные органы земств всегда были вынуждены искать контакты с губернаторами.

Если по «Положению» 1864 г. начальник губернии имел право «остановить исполнение всякого постановления земских учреждений, противного законам и общегосударственным пользам», то с принятием «Положения» 1890 г. земства оказались в практически полной зависимости от губернаторов, которые самостоятельно определяли целесообразность постановлений земских управ, любое из которых могло быть отменено. Отдельные виды земских постановлений должны были проходить утверждение в Министерстве внутренних дел. Своеобразным посредником во взаимодействии земства и администрации выступало губернское по земским делам присутствие, где ведущие позиции занимали представители губернской администрации.

Правительственная политика, направленная на усиление административного контроля над деятельностью земств, стала проявляться еще задолго до официального вступления в силу «Положения» 1890 г. С 1866 г. губернаторы получили возможность неутверждения в должности любого земского служащего по причине политической неблагонадежности. 13 июля 1867 г. была введена губернаторская цензура на земские издания. Серьезным наступлением на земство стало учреждение в апреле 1879 г. института временных генерал-губернаторов, обладавших широкими полномочиями, в том числе, правом закрывать земские собрания. 19 августа 1879 г. была законодательно установлена система предварительного рассмотрения губернаторами всех кандидатов на постоянные и выборные должности в земских органах<sup>[230]</sup>. Процесс расширения контролирующих, порой перераставших в карательные, функций губернаторов, шел постоянно и параллельно реформированию общеземского законодательства.

Большая часть обязательных земских постановлений касалась улучшения экономической ситуации в губернии и мероприятий социальной направленности. Например, обязательные постановления регламентировали извозный, трактирный и водовозный промыслы, регулировался порядок торговли (в праздничные и выходные дни, отдельными категориями товаров и т. д.), осуществлялись мероприятия по охране труда в торговых заведениях, пунктах общественного

питания и т. п. Постановления издавались по вопросам противопожарной безопасности, борьбы с бродячими собаками, санитарно-техническому состоянию скотобоен и др. В каждой губернии периодически выходили постановления по противоэпидемическим и противоэпизоотическим мероприятиям.

Таким образом, органы земского самоуправления были наделены полномочиями по решению самых разных вопросов хозяйственно-экономического свойства. При этом они должны были опираться на исполнительные структуры губернской администрации. Отдельные вопросы обсуждались совместно с губернаторами. В частности, постановления земских управ по хозяйственным вопросам затем утверждались губернатором. В дальнейшем они могли получить статус обязательных постановлений. Подобным образом происходило взаимодействие губернаторов и органов городского самоуправления<sup>[231]</sup>. Такой способ решения земских вопросов был во многом продиктован тем, что органы самоуправления «не получив никакой связи с полицией на местах, оказывались как бы лишенными “рук, ног и глаз”»<sup>[232]</sup>.

Правительство стремилось контролировать деятельность земств. Российские императоры со своей стороны живо интересовались состоянием земских учреждений, о чем свидетельствуют материалы годовых всеподданнейших отчетов губернаторов. Начальники губерний, как правило, с удовлетворением сообщали о наиболее значимых успехах земств, традиционно отмечали участие земцев в организации работы новых учебных заведений<sup>[233]</sup>. На страницах губернаторских отчетов регулярно присутствовали сведения об участии земств в организации экономической помощи населению, особенно при ликвидации последствий неурожая<sup>[234]</sup>.

Как правило, на уровне высшей власти предложения губернаторов по улучшению работы земств получали одобрение. В отчете орловского губернатора за 1892 г. отмечалось: «Если бы земские управы тех обширных местностей, где является потребность в рабочей силе, своевременно предупреждали о сем земские управы густонаселенных и малоземельных уездов, последние могли бы правильно организовать партии рабочих и направлять их в данную местность в твердой уверенности, что они не только прокормятся, но и

вернутся с хорошим заработком». Александр III оценил это сообщение резолюцией: «Это было бы хорошо»<sup>[235]</sup>.

Наряду с такими примерами, в адрес земств поступали критические замечания. Часто губернские власти прямо противодействовали отдельным шагам земских органов. На протяжении всего пореформенного времени раздражающим правительством фактором являлся «третий элемент» в составе земства. Служащие по найму считались той средой, через которую в земства проникали политически неблагонадежные лица.

Традиционным объектом критики правительства и губернаторов была деятельность земских статистических органов. Один из первых историков земских учреждений Б. Б. Веселовский весьма красноречиво охарактеризовал ситуацию, в которой приходилось действовать земским статистикам: «Едва ли в какой-либо другой сфере земской деятельности администрация относилась к местным деятелям более недоверчиво, как именно здесь. Статистик являлся для нее синонимом неблагонадежного лица; его соприкосновение с населением рассматривалось, как очень опасное в государственном отношении дело»<sup>[236]</sup>. Авторитетный земский деятель И. П. Белоконский, утверждал, что земские статистики являли собой «наиболее оппозиционный и энергичный элемент из земской интеллигенции <...> настолько приспособленный к тяжелым условиям русской жизни <...>, настолько “обстрелянный”, самоотверженный и неприхотливый в своих требованиях, что с ним трудно было бороться»<sup>[237]</sup>.

Земская статистика вызывала волну критики не только из-за своего кадрового состава. Многие губернаторы вполне резонно опасались стремления земств монополизировать местную статистическую работу. Такую цель действительно преследовало орловское земство, когда в 1881 г. ходатайствовало об открытии собственной статистической структуры<sup>[238]</sup>. В своем обращении к губернатору земская управа отмечала, что статистическое бюро должно быть учреждено вместо губернского статистического комитета. Заявляя о неудовлетворительной деятельности комитета, земство намеревалось сложить с себя обязанность его финансирования<sup>[239]</sup>.

Обращения орловского земства об учреждении статистического бюро продолжились и в дальнейшем. Правительство было осведомлено об этих притязаниях, и Министерство внутренних дел неоднократно напоминало губернатору, что сбор и обработку статистической информации в губернии может проводить только губернский статистический комитет<sup>[240]</sup>, а передача земствам его прав является незаконной<sup>[241]</sup>. Только во второй половине 1860-х гг. Министерство внутренних дел издало по этому вопросу три специальных циркуляра<sup>[242]</sup>.

Схожая ситуация сложилась в Рязанской губернии. Земская Комиссия по проведению статистических работ была образована здесь в декабре 1880 г.<sup>[243]</sup> Рязанская губернская земская управа вскоре обратилась к губернатору с предложением преобразовать губернский статистический комитет. Состав комитета предлагалось расширить за счет членов земской управы, губернского училищного совета от земства, а также представителей различных ведомств. В качестве действительных членов комитета предлагалось включать «всех лиц, интересующихся этим (деятельностью комитета. – А. М.) предметом»<sup>[244]</sup>. Вместе с тем, земцы не возражали, чтобы председателем комитета оставался губернатор.

Кроме того, рязанские земцы планировали сделать заседания статистического комитета срочными и допускать на них всех желающих. Заседания комитета предлагалось совмещать с очередными заседаниями губернского земского собрания. Но основные изменения касались деятельности комитета. В своей текущей работе он должен был не только готовить сведения по требованию центральных органов, но и собирать информацию «относительно предметов как правительственного, так и земского обложения». Наконец, по планам земцев губернский статистический комитет должен был подавать отчеты о своей работе не только в Министерство внутренних дел, но и в губернское земское собрание. Таким образом, рязанское земство очевидно стремилось взять в свои руки статистическую работу в губернии – поэтому земцы жестко критиковали работу статистического комитета<sup>[245]</sup>.

В Воронежской губернии земства также добивались исключительного права на статистические исследования. Первые шаги

в этом направлении были предприняты уже в 1867 г., когда губернское земское собрание в своем постановлении потребовало от губернского статистического комитета, а также посреднической комиссии и комиссии народного продовольствия представления отчетов по отпускаемым им земским ассигнованиям. Губернатор опротестовал это постановление. Правительствующий Сенат, однако, поддержал земское ходатайство в отношении посреднической комиссии и стола для дел полюбовного межевания<sup>[246]</sup>. В 1880 г. губернское земское собрание приняло предложение гласного Н. А. Звегинцова о ходатайстве перед правительством по сложению с земства финансирования работы губернского статистического комитета, деятельность которого была признана бесполезной для земских нужд. Однако данное ходатайство осталось без удовлетворения<sup>[247]</sup>.

Статистическое бюро курского земства, образованное в 1880 г., неоднократно подвергалось закрытию как из-за конфликтов с губернской администрацией, так и по причине внутренних разногласий. В декабре 1887 г. его работа была прекращена после выхода сборника поездных описаний, в котором, как посчитало само земское собрание, была искажена объективная картина состояния губернского хозяйства<sup>[248]</sup>. В следующий раз статистическое бюро вошло в конфликт с губернатором, которого не устраивало стремление земских статистиков получить доступ к материалам Всеобщей переписи населения<sup>[249]</sup>. После проведения сенаторской ревизии и ввиду начала народных выступлений в 1905 г. статистическое бюро было снова закрыто. Только в 1909 г. курские земцы смогли возобновить статистические исследования<sup>[250]</sup>.

В стремлении оградить земскую среду от политически неблагонадежных элементов, губернаторы пристально и продолжительно рассматривали кадровые предложения земств, заставляя подолгу ждать утверждения той или иной кандидатуры<sup>[251]</sup>. Московский губернатор Д. С. Сипягин отвечал на кадровые представления земской управы спустя несколько месяцев, оставляя кандидатов в неведении, и, соответственно, без жалования<sup>[252]</sup>. Земства проявляли терпение, но при первой возможности обращали внимание правительства на проблему. Если земская жалоба рассматривалась и



одобрялась Сенатом, то и тогда губернаторы продолжали произвольно определять сроки рассмотрения кадровых предложений земств<sup>[253]</sup>.

Характер взаимодействия коронных властей с органами самоуправления во многом определялся позицией отдельных губернаторов. В Тамбовской губернии вплоть до начала XX в. земство в целом мирно сосуществовало с администрацией. В 1888 г. губернатор А. А. Фредерикс, открывая очередное губернское земское собрание, с удовлетворением отмечал, что «какие бы ни последовали изменения в Положении о земских учреждениях, тамбовское земство может совершенно добросовестно сказать, что оно сослужило отечеству отличную службу»<sup>[254]</sup>. Обострение отношений произошло при губернаторе В. Ф. Лаунице. Поводом стало обнаружение «неблагонадежных» элементов в земской педагогической среде. «Учителя, которых набирают без строгого отбора, потенциальные участники нелегальной деятельности»<sup>[255]</sup>, – отмечал губернатор в своем всеподданнейшем отчете за 1902 г.

Подобные примеры можно привести и из практики Рязанской губернии. В 1870 г. либерально настроенное большинство земской комиссии по обсуждению проекта о замене подушной подати подворным налогом и поземельной податью выступило с предложением расширить податные обязанности привилегированных сословий. Комиссия приняла решение о публикации и рассылке губернским гласным своего доклада и проектов решения. Но губернатор посчитал, что обсуждение законопроекта должно вестись только в контексте реформирования податной системы по отношению к крестьянам и мещанам, но не по расширению круга плательщиков за счет других сословий<sup>[256]</sup>. Предложение комиссии было заблокировано. К концу XIX в. отношения рязанского земства и администрации вновь нормализуются. На открытии губернского земского собрания в 1902 г. губернатор Н. С. Брянчанинов заявил: «Я с удовольствием отмечаю отрадное явление нашей служебной деятельности – постоянную солидарность интересов администрации и земства, стремившихся неизменно к общей цели заботливого попечения о местных пользах и нуждах края <...> Доверчивые, добрые взаимные отношения администрации и земства значительно облегчали

наш труд и делали его, без сомнения, более производительным и полезным»<sup>[257]</sup>.

Особые дипломатические навыки требовались губернаторам Тверской губернии. Местное земство всегда отличал оппозиционный настрой. В 1870–1880-х гг. тверской губернатор А. Н. Сомов смог направить развитие тверского земства в русло решения хозяйственных вопросов. Не вмешиваясь в кадровую политику земств, он внимательно следил за их экономической работой<sup>[258]</sup>.

Навыки выстраивания конструктивного взаимодействия с земствами повышали общественный авторитет и административный вес чиновников, могли способствовать карьерным успехам. В 1892 г. Б. В. Штюмер оказался кандидатом от правительства на пост председателя тверской губернской земской управы. Он был предложен на место кандидата, поддержанного земством<sup>[259]</sup>. Штюмеру было обещано, что «по истечении срока, на который был выбран неутвержденный председатель управы, он будет назначен губернатором»<sup>[260]</sup>. Зарекомендовав себя, с одной стороны, достойным представителем правительства, с другой – действительно руководя управой и тактично взаимодействуя с традиционной для этой губернии земской оппозицией, Штюмер «приобретал репутацию ловкого дипломата, умеющего осуществлять виды правительства без лишнего раздражения общественности»<sup>[261]</sup>. В 1894 г. он получил пост новгородского губернатора.

Таким образом, поставив земства под плотный губернаторский контроль, правительство одновременно обеспечило их государственной поддержкой в повседневной работе. Лишенная административного опыта, дворянская, а тем более, крестьянская общественность, получала действенную помощь в работе, где ошибки слишком дорого обходились государству.

Несмотря на непрерывный поиск правительством оптимальной управленческой модели, отношения губернаторов и земских учреждений в целом следует признать конструктивными. Земства с успехом принимали участие в разработке множества хозяйственных мероприятий, а коронная администрация помогала и обеспечивала реализацию решений. Губернаторы создавали земствам все условия для исполнения предписанных законом функций, оказывая им

всестороннюю информационную и консультативную поддержку. Деятельность земств позволяла обратить внимание правительства на наиболее острые местные нужды.

Наряду с этим, существовала почва для конфликтов, перераставших порой в открытую конфронтацию. Некоторые конфликты имели по сути необратимый характер. В их основе лежало стремление земств расширить пределы своей компетенции на вопросы, законодательно выходящие за ее рамки. Такие попытки пресекались губернаторами, которые стремились не допустить, чтобы земство отвлекалось от обязательной хозяйственной работы. С другой стороны, в вопросах, которые составляли круг непосредственных земских занятий, губернаторы выступали в роли арбитров. В таких дискуссиях окончательное решение не было predetermined.

В целом земство оказалось устойчивым общественно-политическим институтом. Самодержавная власть, представленная губернатором, и институционально замкнутое на губернском и уездном уровне земство весь пореформенный период продолжали поиск путей конструктивного взаимодействия.

## К. А. Соловьев. Земцы в Государственной думе

В Государственной думе были представлены разные партии и объединения, сословия и социальные группы, конфессии и национальности, что непременно учитывается при анализе депутатского корпуса<sup>[262]</sup>. И все же есть показатель, значащий не меньше выше названных, но о котором обычно забывают: многие депутаты являлись представителями органов местного самоуправления – земств и городских дум. В III Думе таких было 229 (47 %) народных избранников из 485. В некоторых фракциях процент земцев был выше: среди прогрессистов – 52 %, правых октябристов – 55 %, октябристов – 75 %, независимых националистов – 88 %<sup>[263]</sup>. В IV Думе деятелей органов местного самоуправления было еще больше. Они составляли более половины фракции кадетов (25 из 49), 47 % группы правых, 59 % прогрессистов, 60 % русской национальной фракции и 61 % националистов-прогрессистов, 79 % правых беспартийных, 83 % членов фракции центра, 88 % земцев-октябристов и 92 % группы Союза 17 октября<sup>[264]</sup>. Эти показатели тем более значимы, если иметь в виду существование особой земской «субкультуры», у представителей которой были собственные интересы и собственное видение будущего России<sup>[265]</sup>.

Этот расклад сил не был секретом для современников. Думские октябристы гордились своим «земским происхождением»<sup>[266]</sup>, утверждая, что деловой настрой учреждений местного самоуправления они перенесли и в стены Таврического дворца. «Враги Третьей Думы усердно повторяли: “Это не законодательное, а просто большое земское собрание”, – вспоминал один из лидеров октябристов Е. П. Ковалевский. – В этом много правды, но я не вижу, чем такая правда может быть оскорбительна. Если Государственная дума является вместе с тем “земской” Думой, то это лишь естественное развитие от частного к общему, переход от местного хозяйства к государственному. Расширение масштаба несравненно легче и удобнее, чем сопоставлять план совсем без масштаба или применительно к чужой у нас не

употребимой мерке»<sup>[267]</sup>. Впрочем, критики народных избранников тоже вспоминали об их «земских корнях». 13 июня 1908 г. октябрист и, что важно, земский деятель, Н. В. Савич писал: «Дума превратилась в земское собрание; партийная дисциплина рушилась, всяк сам за себя»<sup>[268]</sup>.

Гегемония представителей органов местного самоуправления в Государственной думе была обусловлена самой механикой электорального процесса. Положения о выборах 3 июня 1907 г. обеспечивали доминирование выдвиженцев землевладельческой курии в губернском избирательном собрании. Преимущественно речь шла о помещиках, которые и должны были формировать большую часть депутатского корпуса. Однако в большинстве своем они не спешили на выборы. Так, в Брянском уезде Орловской губернии на съезд мелких землевладельцев приехало 40 избирателей из 3088<sup>[269]</sup>. В Елецком уезде той же губернии из 4500 лиц прибыло 1100. В Карачаевском уезде из 1500 мелких землевладельцев на съезде оказалось 74<sup>[270]</sup>. Орловская губерния не была исключением. В Симферопольском уезде Таврической губернии из 4 тыс. мелких землевладельцев явилось на выборы 88<sup>[271]</sup>. В Курском уезде на съезд мелких землевладельцев пришло 43 избирателя вместо 1200<sup>[272]</sup>. В Самарском уезде явилось 770 человек вместо 1584<sup>[273]</sup>. В Тамбовском уезде на съезд крупных землевладельцев пришло 129 избирателей вместо 315. В Ковенском уезде на съезде мелких землевладельцев присутствовал 41 избиратель вместо 1740<sup>[274]</sup>. В Шавельском уезде Ковенской губернии – 69 вместо 1013<sup>[275]</sup>. В Тульском уезде – 150 вместо 750<sup>[276]</sup>. В Харьковском уезде – 123 вместо 4223<sup>[277]</sup>. В Тверском уезде – 236 вместо 1400<sup>[278]</sup>. В Перемышльском уезде Калужской губернии – 46 избирателей вместо положенных 821<sup>[279]</sup>. В Нижегородском уезде на съезд мелких землевладельцев приехало 856 человек из 7952<sup>[280]</sup>. В Балахнинском уезде Нижегородской губернии 160 – вместо 5 тыс.<sup>[281]</sup> В Пензенском уезде – 48 вместо 1303<sup>[282]</sup>. Эта ситуация сохранялась и в дальнейшем, во время избирательной кампании в IV Думу<sup>[283]</sup>.

Иными словами, в выборах от землевладельческой курии участвовали немногие, лишь самые активные помещики. Ими были как раз земцы, которым отводилась «первая скрипка» в Таврическом

дворце. Весьма показательно, что от земских губерний России в Думу проходили преимущественно представители самой «земской» партии – октябристы.

На заседаниях ее фракции выступавшие всегда апеллировали к интересам представителей земств и городов. 11 февраля 1911 г. октябрист Н. Н. Опочинин при обсуждении вопроса о финансировании школьного дела доказывал своим однопартийцам: «Большинство из нас – земцы, только что возвратившиеся из земских собраний, и все мы знаем, насколько сочувственно относятся эти собрания к нашим заботам в области образования. Теперь представьте удивление всего земского люда, когда он прочтет в газетах отчет о том, что правые и левые баллотировали в Государственной думе за ассигнование 10 млн. в пользу образования, а мы, октябристы, по указанию правительства – только за 8 млн. и при том по своей собственной инициативе»<sup>[284]</sup>. Среди октябристов были и противники этой точки зрения, при этом они также апеллировали к земской среде. В частности, Ю. Н. Глебов заявлял: «По отношению к мнению земств <...> я должен сказать, что и там преобладает взгляд о необходимости уступок правительству, по крайней мере, с нашей стороны. Я только что вернулся с земского собрания, где уже был известен возникший спор по поводу 10 млн., и там мне советовали не идти напролом, а брать, что можно и сколько можно»<sup>[285]</sup>.

Октябристы называли себя земской партией. Но далеко не все деятели местного самоуправления оказались в Союзе 17 октября. Они были представлены в различных группах и объединениях нижней палаты и стремились организованно защищать свои корпоративные интересы. В III и IV Думах образовалась особая беспартийная земская группа. Вполне естественно, что предметом ее особого интереса стало законодательство, регулировавшее деятельность органов местного самоуправления. По этим вопросам земская группа самостоятельно вступала в контакт с правительственными чиновниками, например, весной 1913 г. с министром внутренних дел Н. А. Маклаковым<sup>[286]</sup>. В земскую группу входили многие депутаты, даже не участвовавшие в работе земских собраний или управ. Руководство земской группы решило пресечь эту практику. С принятием постановления от 16 марта 1913 г. в группе могли состоять только настоящие и бывшие земские деятели. Тем не менее, группа оставалась довольно многочисленной. В



нее входило 96 депутатов разных фракций, не считая земцев Государственного совета, которые с этим объединением активно сотрудничали<sup>[287]</sup>. 31 марта 1913 г. группа даже провела совместное совещание с представителями верхней палаты и членами Совета по делам местного хозяйства<sup>[288]</sup>. 25 февраля 1913 г. образовалась и городская группа<sup>[289]</sup>, которая надеялась в скором времени подготовить проект нового Городового положения. С этой целью в июне 1913 г. она провела анкетирование всех городских управлений для сбора материалов о составе избирателей по роду ценза, об общем числе квартиранимателей и т. д.<sup>[290]</sup>

Фракции, не желая «делиться» своими депутатами, категорически возражали против образования таких объединений. В апреле 1910 г. октябрист А. В. Еропкин писал: «И если мыслима особая земская партия, то почему не быть тогда и партии городской, мещанской, ремесленной, духовенства, чиновничьей, купеческой и проч.? Политическую партию нельзя смешивать с классом или сословием, а тем менее с какими-либо учреждениями, ибо политическая партия должна иметь политическую программу и физиономию. Иначе кто же будет голосовать за нее на выборах»<sup>[291]</sup>.

Впрочем, думские фракции также по мере своих сил стремились отстаивать земские интересы, для чего вступали в прямой контакт с органами местного самоуправления, узнавали их позицию. 21 октября 1908 г. кадет А. И. Шингарев, ввиду скорого обсуждения земской реформы, так ставил задачу перед представителями местных отделений партии: «Материал потребуется очень скоро, когда Дума приступит к обсуждению законопроектов о местном самоуправлении. Октябристы выдвинут цензовое земство, отстоять бесцензовые выборы оппозиции не удастся, и на очередь станет вопрос об установлении характера ценза и скорейшей демократизации земства. Могут понадобиться данные и при разработке целого ряда других технических вопросов местного самоуправления. Необходимы фракции и материалы по землеустройству»<sup>[292]</sup>. В феврале 1911 г. октябристы провели анкетирование земств по вопросу их отношения к законопроекту об освобождении органов местного самоуправления от обязательного обложения. В итоге в пользу этой инициативы высказалось 13 губернских земских собраний и 79 уездных<sup>[293]</sup>. При



обсуждении комиссией IV Думы проекта нового Городового положения депутаты пользовались материалами гласных Московской городской думы<sup>[294]</sup>. Отдельные депутаты получали информацию из родных мест и, основываясь на ней, защищали интересы своего земства в ведомственных канцеляриях. Так, член фракции прогрессистов А. П. Мельгунов писал графу П. П. Толстому 1 мая 1913 г., что большую часть своего времени проводил в министерствах, добиваясь решений, необходимых для уфимского земства<sup>[295]</sup>.

Как было отмечено выше, предметом особых забот народных избранников, не забывавших о своем «земском происхождении», была подготовка преобразований в сфере местного самоуправления. Депутаты-земцы надеялись, что задуманная кабинетом П. А. Столыпина земская реформа укрепит их положение в общественной и политической жизни страны, прежде всего, связав земства с крестьянством. Опосредованно это должно было изменить статус самой Думы, где «земская Россия» была широко представлена. «Из всех стоящих ныне на очереди реформ самой важной и неотложной я считаю реформу земского положения, – писал Н. В. Савич К. Э. Линдеману 5 июня 1913 г. – Только проведя в жизнь основы земской реформы, можно надеяться, что Государственная дума получит, наконец, силу и авторитет для осуществления необходимых стране реформ и правовых гарантий. Сейчас у Государственной думы нет прочных корней на местах в виде общественных учреждений и организаций, которые бы отражали бы собой истинные устремления и интересы тех классов населения, которые выдвигают и избирают депутатов»<sup>[296]</sup>.

Вынесенные в публичное пространство, законопроекты страстно обсуждались. Далеко не всем они казались бесспорными. Уже в феврале 1907 г., вскоре после поступления в Думу правительственных законопроектов о реформе местного самоуправления, они вызвали негодование в некоторых консервативных кругах. 22 февраля 1907 г. на заседании Постоянного совета Объединенного дворянства большинство присутствующих высказались за обсуждение данного вопроса на земских и дворянских собраниях<sup>[297]</sup>. 27 февраля делегация Постоянного совета ходатайствовала об этом на встрече с премьер-министром, однако не нашла поддержки с его стороны<sup>[298]</sup>. 2 марта

1907 г. в Клубе правых прошло специальное заседание, на котором было постановлено инициировать в земских и дворянских собраниях рассмотрение этого вопроса с вынесением соответствующей (т. е. порицающей законопроект) резолюции<sup>[299]</sup>.

Вскоре и Бюро земского съезда вступило в переговоры с П. А. Столыпиным по вопросу общественной экспертизы законопроекта<sup>[300]</sup>. По словам А. А. Нарышкина, на земском съезде следовало дать решительный отпор правительству<sup>[301]</sup>. Таким образом, внесение в Думу столыпинских инициатив способствовало активизации земских деятелей, побуждая их искать новые формы лоббирования своих интересов. Кроме того, и в Бюро земского съезда, и в Постоянном совете Объединенного дворянства, и в Клубе правых было немало представителей Думы и Государственного совета. Все это предвещало непростое обсуждение законопроектов о представительных учреждениях.

Опасаясь за судьбу значимых правительственных инициатив, Столыпин решил образовать Совет по делам местного хозяйства или, по его собственным словам, «преддумье». Совет стал своего рода ответом правительства на попытки давления со стороны правоконсервативных кругов<sup>[302]</sup>. Министерские инициативы, поддержанные «сведущими людьми» – прежде всего, деятелями местного самоуправления – должны были обрести бóльший вес в глазах народных избранников и верховной власти. «Создан Совет (местного хозяйства. – К. С.) для того, чтобы прежде внесения министерских законопроектов в Государственную думу, их подвергнуть разбору, критике, исправлению со стороны местных людей, дабы проекты не были созданием одних чиновников, а получили жизненность <...> В обществе и печати Совет прозвали “Преддумье”», – писал П. А. Столыпин императору 20 ноября 1910 г.<sup>[303]</sup>

Исключительно консультативное учреждение обрело очевидное политическое значение. Характерно, с каким вниманием правительство следило за голосованием в Совете по тому или иному вопросу. В сессию 1908–1909 гг. при утверждении законопроекта о реформе губернской администрации, предусматривавшей отмену института предводителей дворянства, по телефону вызывались

чиновники департаментов Министерства внутренних дел для участия в баллотировке. Тем не менее, законопроект был провален. А. Н. Наумов впоследствии вспоминал: «Раздосадованный и гневный Петр Аркадьевич [Столыпин] поспешил покинуть залу заседания, ни с кем не простившись и сделав угрожающий жест по нашему адресу (т. е. в адрес противников законопроекта. – К. С.)»<sup>[304]</sup>.

Интересы «земской и городской» России в полной мере проявились в ходе обсуждения проектов податных преобразований. По словам бывшего на тот момент товарищем министра финансов Н. Н. Покровского, правительство встречало яростное сопротивление повышению налогов на городскую недвижимость со стороны едва ли не всех фракций<sup>[305]</sup>. Земцы препятствовали реформам и поземельного налогообложения<sup>[306]</sup>. Учитывая эти настроения, Министерство финансов даже отказывалось вносить в Думу вопрос о передаче оценочного дела от земства правительству<sup>[307]</sup>. Как раз по этому поводу в феврале 1912 г. в Москву съехались представители 11 городов – головы и гласные дум. Инициатором собрания выступили октябристы. Участвовавший в работе К. Э. Линдемман предлагал А. И. Гучкову созвать аналогичные совещания в Петербурге и Екатеринославе. Такие собрания, по мысли Линдеммана, имели бы характер областных съездов и способствовали бы консолидации местных сил вокруг партии<sup>[308]</sup>.

Правительство всегда держало в уме земский характер народного представительства. В этом плане показательно, какие инициативы правительство вносило в нижнюю палату. Министры уделяли значительное внимание проблемам местной администрации и самоуправления, торговли и промышленности, образования: по этим вопросам в Думу было внесено 133 законопроекта (т. е. около 22 % от общего числа). Эти сюжеты имели принципиальное значение для многочисленных в нижней палате земцев и «городских деятелей»<sup>[309]</sup>.

В действительности полного единения деятелей местного самоуправления в Думе не было. В этой среде также наблюдалась конкуренция и даже вражда. «Земская» Россия нередко оказывалась в непримиримом противоречии с «городской». 19 ноября 1913 г. Л. А. Велихов, выступая с трибуны Думы, сослался на разговоры в кулуарах нижней палаты о предполагавшемся повышении налогов на городскую

недвижимость. По его словам, в депутатской среде были убеждены, что «земское» большинство забаллотировало все инициативы представителей городского самоуправления<sup>[310]</sup>. «Горожане» сетовали на правительство, которое, как им казалось, покровительствовало земцам и игнорировало их интересы. По сведениям Министерства внутренних дел на осень 1912 г., именно по этой причине в городских думах, банках, обществах взаимного страхования тон задавала оппозиция – кадеты и прогрессисты<sup>[311]</sup>.

Действительно, земцев в Думе было существенно больше. Они налаживали взаимодействие, а фракционные отличия отходили на второй план при обсуждении вопросов местного самоуправления. Представители оппозиции (кадеты, прогрессисты), думский центр (октябристы), и многие правые имели за своими плечами опыт совместной земской работы. Это тесное взаимодействие, прежде всего, сказывалось на деятельности думских комиссий. Князь А. Д. Голицын вспоминал, что «работа в этой комиссии (по реформе местного самоуправления. – К. С.) шла под председательством Юрия Глебова в столь же дружном общении, как и в переселенческой. В нее вошли в подавляющем количестве земцы от правых и до трудовиков. Царивший в ней дух вполне соответствовал нашим обычным земским собраниям, где каждый отстаивал свою точку зрения в зависимости от своих взглядов, уважая в то же время чужое мнение и оспаривая его в приличной и выдержанной форме. Благодаря работе в этой комиссии у нас создался дружный кружок единомышленников, тесно сплоченный не только в пределах думских и фракционных работ, но и вне их»<sup>[312]</sup>.

На партийной конференции кадетов 24 мая 1909 г. А. И. Шингарев даже удивлялся тому, как плодотворно идет комиссионная работа: «По результатам своих работ эта комиссия является чуть ли не самой ценной из всех думских комиссий. В ней мы могли убедиться в том отрадном факте, что люди 3-го июня оказались воспитанными в земских традициях; несмотря на свою в общем политическую безграмотность, октябристы обнаруживают стремление проводить принципы самоуправления, пытаются оградить земство от бюрократической опеки»<sup>[313]</sup>. Точно также октябристы удивлялись способности кадетов к диалогу. А. Д. Голицын впоследствии писал: «Я должен удостоверить, что в комиссии земского самоуправления тот же Шингарев ничем не обнаруживал своей принадлежности к оппозиции

ради оппозиции и принимал участие в общих прениях, выражая свое мнение так же точно, как это обычно имело место в заседаниях наших земских учреждений»<sup>[314]</sup>.

В результате столь слаженной деятельности правительственные проекты подвергались существенной правке. 24 мая 1909 г. А. И. Шингарев рассказывал своим однопартийцам: «Я принимал участие в подкомиссии по волостному управлению и могу засвидетельствовать, что правительственный проект подвергся здесь таким изменениям и улучшениям (мы старались переработать волость по типу земства), что возникло даже опасение, не возьмет ли правительство свой законопроект обратно. Правда, октябристы начали с утверждения цензового начала, против которого мы резко протестовали; но потом стал выдвигаться в качестве ценза принцип известной налоговой нормы, а налоговый ценз, как известно, представляет значительное улучшение по сравнению с имущественным»<sup>[315]</sup>. Кроме того, был значительно снижен имущественный ценз, изменена предложенная правительством куриальная система, расширены полномочия волостного правления, отвергнут принцип его подчиненности полицейским властям, предложено реорганизовать податную организацию волости<sup>[316]</sup>, предоставлено право голоса женщинам<sup>[317]</sup>. По словам члена фракции «Союза 17 октября» Ю. Н. Глебова, «отказавшись от руководящей идеи правительственного законопроекта, мы должны были выставить другую, соответствующую нашим взглядам. Эта идея напрашивалась сама собою. Целью нашей работы было создать волостное земство, тесно связанное с уездным и в некоторых случаях им руководимое <...> свободное в распоряжениях своих от административной опеки»<sup>[318]</sup>. Несмотря на противодействие представителей Министерства финансов и Министерства внутренних дел, эти поправки прошли голосами в том числе и октябристов (против голосовал лишь Д. А. Леонов)<sup>[319]</sup>.

Даже стилистически законопроект приобрел иное звучание. На пленарном заседании Думы 14 февраля 1911 г. А. И. Шингарев так определил характер изменений, внесенных комиссией: «Когда вы подойдете к лежащим перед нами параллельным законопроектам комиссии и правительства, то вы увидите здесь зрелище весьма интересное. Эти проекты отражают на себе необычайно характерные

особенности и той, и другой группы, и чиновничества, бюрократии, и земских людей, они чрезвычайно ярко, выпукло рисуют определенные тенденции долголетней привычки и навыков, которые свойственны тем и другим. Правительственный проект говорит о волостном управлении, проект комиссии говорит о волостном земском управлении; правительственный проект берет старую терминологию и говорит о волостном старшине, а проект комиссии – о председателе волостной земской управы; правительственный проект говорит о волостном писаре, рисуя перед вами этим термином знакомую фигуру подневольных людей, попавших под начальственную указку, а проект комиссии говорит вам терминами земских учреждений»<sup>[320]</sup>.

Столь же решительно был переработан проект о поселковом управлении, которое, согласно правительственному варианту, могло вводиться (а, следовательно, и не вводиться) решением участкового комиссара и уездных советов. Думская комиссия настаивала на необходимости его повсеместного учреждения. Организация же низовой ячейки местного самоуправления предлагалась аналогичной волостному правлению<sup>[321]</sup>.

Депутаты, имевшие опыт работы в земских учреждениях, настояли на заметной корректировке законопроекта судебной реформы. По словам председателя соответствующей комиссии Н. П. Шубинского, «работа шла огневая, и мало-помалу правительство пошло на крупнейшие уступки. Раньше была мысль создать из реформы местного суда только пристройку к окружным судам со всею неизбежной зависимостью от этого типа судов. А комиссия настояла на том, чтобы дать народу свой мировой суд, основанный на народной совести <...> С большой энергией отстаивали и выборное начало. И была сделана только одна уступка правительству – председатель съезда назначается, а не избирается»<sup>[322]</sup>. Законопроект о судебной реформе, предложенный комиссией, встретил серьезное противодействие со стороны министра юстиции И. Г. Щегловитова. Он предпочитал отказаться от многих пунктов разработанного им самим положения и внесенного еще во II Государственную думу. За полтора года, с весны 1907 г., его взгляды заметно изменились. Таким образом, депутатам пришлось защищать законопроект от его же составителя<sup>[323]</sup>.

Депутаты существенно меняли содержание правительственных законопроектов. Прекрасно осознавая их возможности, Столыпин не



раз встречался с представителями комиссии по местному самоуправлению в связи с прохождением в нижней палате законопроекта о волостном земстве. Одно из таких собраний началось в 11 вечера и продолжалось до 3 часов ночи<sup>[324]</sup>. По словам В. А. Маклакова, осенью 1910 г. «за чаем» у премьер-министра представители думского большинства дали согласие на прохождение законопроекта о местном суде<sup>[325]</sup>. Порой такие собрания были весьма многочисленными. 12 декабря 1909 г. у Столыпина собрались 30 депутатов Думы и 30 членов Государственного совета<sup>[326]</sup>.

Депутатов с «земским прошлым и настоящим» особенно интересовали проблемы народного образования. Учитывая это, премьер-министр В. Н. Коковцов 19 ноября 1911 г. пригласил к себе депутатов разных фракций (преимущественно связанных с деятельностью органов местного самоуправления) и убеждал их снизить планировавшиеся расходы по народному образованию. Лишь в этом случае законопроект о всеобщем начальном обучении прошел бы в Государственном совете<sup>[327]</sup>. Депутаты и премьер долго искали взаимовыгодное решение, которое могло бы удовлетворить и верхнюю, и нижнюю палаты, и правительство<sup>[328]</sup>. Большинство участников совещания согласились отказаться от намечавшихся регулярных прибавок учителям начальных школ<sup>[329]</sup>. Кроме того, стороны договорились особо выделить расходы по церковным школам и подготовить в этой связи специальный законопроект<sup>[330]</sup>. «Совещание кончилось, – записал в дневнике член фракции октябристов И. С. Ключев. – Хозяин попросил нас в столовую выпить по рюмочке, пока, сказал он, еще не прошел окончательно законопроект о борьбе с пьянством. Мы заняли места. Коковцов любезно угостил и, между прочим, предложил Алексеенко (председателю Бюджетной комиссии Государственной думы. – К. С.) яблоко. “Но оно слишком велико для вечернего заседания на сон грядущий”, – заметил тот. “В таком случае разделим его пополам, Михаил Мартынович [Алексеенко], и скушаем сообща”, – сказал он [Коковцов] с каким-то особенным ударением на слове “сообща”»<sup>[331]</sup>. Казалось бы, был заключен «мир». Однако спустя 10 дней, депутаты покаялись в своей уступчивости и потребовали уступок от главы правительства<sup>[332]</sup>. Коковцов был вынужден вновь искать компромисс. Премьер согласился выделить



дополнительные 500 тыс. рублей на увеличение фиксированной суммы роста расходов на образование (до 9 млн.)<sup>[333]</sup>.

Государственная дума третьего и четвертого созыва имела «земское лицо», что определяло и ритм, и стиль ее работы. Депутаты не боялись рутины законотворчества, были готовы к детальному обсуждению правительственных инициатив, а, главное, к конструктивному сотрудничеству с высшей бюрократией. И все же министрам было сложно взаимодействовать с депутатами. Земцы имели определенные интересы, от которых они не могли отказаться. При этом депутаты-земцы обладали значительным влиянием в родных губерниях, что заставляло чиновников считаться с их позицией. Наконец, за ними стояли организационные структуры органов местного самоуправления, готовые поддержать своих думских представителей в законотворческой деятельности.

Сила депутатов-земцев заключалась в том, что они переводили взаимодействие народных избранников и правительственных чиновников в деловое русло. Как писал земский деятель и член фракции октябристов Н. А. Мельников, «сила земщины была в традициях, в привычном служении родной земле, в ощущении ее близости, ее дыхания, в понимании ее пути и нужд, которое вытекало из накопленного жизненного опыта ряда поколений, а не кабинетного разбора чужих образцов»<sup>[334]</sup>. Тем опаснее было игнорировать позицию депутатов-земцев. Они представляли собой складывавшуюся политическую элиту, за ними стояли серьезные группы интересов, влиятельные на местах. Недооценивая их авторитет и значимость, правительство невольно ковало себе весьма деятельную оппозицию.

## П. В. Галкин. Московское земство и столыпинские реформы

Экономические проблемы и политические потрясения начала XX в. привели российскую власть к осознанию необходимости системных реформ. Во главе модернизации встал председатель Совета министров Российской империи и министр внутренних дел П. А. Столыпин, которому предстояло вывести страну из общенационального кризиса и создать условия для последующего эволюционного развития. Часть государственных мероприятий, предложенных П. А. Столыпиным, прежде всего, при реализации аграрной реформы непосредственно затрагивала область местного самоуправления. В большинстве губерний аграрная реформа проводилась в тесном сотрудничестве с земскими учреждениями. Земство Московской губернии выразило принципиальное несогласие с методами проведения реформы, что привело к противостоянию земцев с правительством.

В 1910 г. Министерство внутренних дел обратилось к органам самоуправления с просьбой обеспечить мероприятия по поддержке вышедших из общины хозяйств. Московское губернское земство приняло решение «поставить хуторские и отрубные хозяйства <...> в такие же условия, как и хозяйства общинников», ввиду того, что «для обслуживания этих хозяйств нет надобности ни создавать особых органов, ни устраивать особых условий пользования обычными видами земской помощи»<sup>[335]</sup>.

Оказание губернской финансовой помощи уездным земствам было поставлено в прямую зависимость от того, соблюдают ли они принцип равного отношения к различным типам крестьянских хозяйств<sup>[336]</sup>. Как следствие, при губернской землеустроительной комиссии, в противовес земству, была учреждена агрономическая организация, с началом работы которой экономическая помощь хуторским и отрубным хозяйствам фактически была изъята из ведения органов самоуправления.

Трения между земством и Министерством внутренних дел на этом не закончились. В том же 1910 г. Столыпин обратился к московскому

земству с более подробным списком мероприятий, обязательных для становления единоличных хозяйств. В их числе значилась организация мелкого кредита и прокатных станций. Столыпин выражал надежду, что «настоящее приглашение земских людей к совместной работе <...> послужит дальнейшему единению в этой области правительства с общественными силами»<sup>[337]</sup>. Однако московские земцы продолжили отстаивать принципы уравнительности в оказании агрономической помощи населению. В обоснование своей позиции земства доказывали, что многие направления агрономической помощи – организация прокатных станций, зерноочистительных пунктов, проведение показательных опытов, «содействие устройству и ведению различных кооперативных учреждений, кредитных и ссудо-сберегательных товариществ» – рассчитаны как на хозяйства хуторян, так и общинников, а «в основание этих мероприятий должен быть положен исключительно территориальный принцип»<sup>[338]</sup>. Поэтому постановление губернского земского собрания включало предложение об упразднении агрономической организации землеустроительного ведомства и сосредоточении всей работы в земстве<sup>[339]</sup>.

В результате Московское земство лишилось возможности получать финансовые средства по программе поддержки «землеустроенного населения». С этого момента казенные средства начали поступать в распоряжение земских учреждений Московской губернии только из Департамента земледелия и лишь на отдельные мероприятия. Выделение средств сопровождалось многочисленными циркулярами, которые регламентировали порядок делопроизводства и отчетности. В одном из циркуляров было указано, что заявка на организацию сельскохозяйственных выставок должна подаваться заблаговременно (за 1,5–2 года), а на самом мероприятии необходимо было обеспечить присутствие представителя департамента. В другом циркуляре выделение казенных средств ставилось в прямую зависимость от предоставления земством полного отчета и гарантий своевременного ремонта сельскохозяйственных машин. Еще в одном документе земствам было предложено приобрести химикаты по ценам ниже рыночных, но для этого требовалось наладить строжайший учет «отпуска продукции», а после реализации товара органы самоуправления должны были представить шнуровые книги в правительственное ведомство<sup>[340]</sup>.

Требования Департамента земледелия к земскому делопроизводству были обстоятельно изложены в циркуляре от 29 сентября 1912 г. Сообщалось, что ходатайства на текущий год должны были направляться в департамент не позднее середины февраля (на каждое мероприятие следовало представить отдельную заявку). К ходатайствам в обязательном порядке должны были прилагаться утвержденные земскими собраниями сметы и годовые отчеты по расходованию средств за предшествующий период. В циркуляре указывалось, что «к ходатайствам надлежит прилагать доклады, журналы экономических советов и агрономических совещаний и журналы земских собраний»<sup>[341]</sup>.

Требования правительства нельзя назвать экстраординарными. В частности, требование о доставлении земской документации было связано с необходимостью контролировать расходование казенных средств. Однако земцы, очевидно, усматривали в этом излишнюю опеку, граничившую с недоверием, в определенном смысле вмешательство в их внутренние дела. Они настороженно относились к дальнейшему расширению контактов с правительственными структурами.

В 1912 г. общий объем казенных ассигнований на поддержку хозяйств хуторян и отрубников в масштабах России достиг 5,3 млн. рублей. Впервые было официально объявлено о возможности передачи земствам прав на проведение агрономических мероприятий с финансированием от Главного управления землеустройства и земледелия. Правительство выдвинуло три условия: 1) «желание земства принять организацию этого дела на себя, согласно заранее выработанному плану, обеспечивающему близость агрономической помощи к землеустроенному населению»; 2) включение в состав экономических советов при губернских управах представителей Главного управления «в лице неперменного члена землеустроительной комиссии и агрономических чинов»; 3) предоставление отчетности в установленные сроки. Предполагалось, что в губерниях, где земства не посчитают возможным согласиться с указанными условиями, агрономическая помощь хуторянам и отрубникам по-прежнему будет оказываться ведомственными агрономами<sup>[342]</sup>.

Московская губернская управа дважды ходатайствовала перед Министерством внутренних дел и Главным управлением

землеустройства и земледелия о передаче всей агрономической помощи в ведение земства. Но эти ходатайства остались даже без официальных отказов, очевидно, по той причине, что земцы продолжали настаивать на принципе равного обеспечения агрономической помощью хозяйств разных типов. Не получив ответа, общественные деятели выступили с критикой мероприятий землеустроительной организации. В докладах губернской управы подчёркивалось, что «с упрочением земской участковой агрономии <...> население начинает в агрономе видеть необходимого члена местной общественной жизни, и к нему естественно обращаются со всеми нуждами все слои крестьянства независимо от того, землеустроены они или нет»<sup>[343]</sup>.

В действительности, обе агрономические организации имели большой штат сотрудников и проводили схожие мероприятия. К 1915 г. персонал землеустроительного ведомства насчитывал 17 агрономов и 8 инструкторов, а в земстве работало более 60 агрономов. Деятельность ведомственных специалистов распространялась на 18 тыс. хуторских и отрубных хозяйств с общей площадью 114,5 тыс. десятин (или около 7 % надельной земли в губернии). Как правительственными, так и земскими агрономами проводились показательные опыты, продавались семена, минеральные удобрения и сельскохозяйственные орудия. На территории «землеустроенных» земель действовало 34 кооператива (в целом по губернии – 601)<sup>[344]</sup>. Сравнивая показатели правительственной и земской деятельности, важно отметить небольшие объёмы ведомственной помощи частным землевладельцам. Но если принять во внимание значительную численность правительственного агрономического персонала, то можно утверждать, что, в отличие от земских мероприятий, содействие «землеустроенному» населению носило адресный характер.

К началу Первой мировой войны сотрудничество между органами самоуправления Московской губернии и Департаментом земледелия в значительной степени расширилось.

Несмотря на дальнейшее ужесточение правил по предоставлению ходатайств, продолжилось увеличение казенного финансирования. В циркуляре от 1 апреля 1914 г., направленном губернаторам, земства обязывались обосновывать сметы на казенные пособия «с изложением данных, показывающих, что развитие этих последних (направлений

расходов. – П. Г.) сообразуется с местными условиями мелкого крестьянского хозяйства». В документе отмечалось, что «недочеты сметных представлений побуждали <...> Главное управление вносить значительные сокращения в поуездные ходатайства, быть может и неотложные по существу, но не подтвержденные надлежащим образом»<sup>[345]</sup>.

Тем не менее, казенное финансирование агрономических мероприятий по смете 1914 г. превысило 49 тыс. рублей. Департамент земледелия компенсировал часть расходов на содержание вспомогательного персонала, а также низших сельскохозяйственных школ в г. Клину и г. Верее, на организацию агрономических курсов и выставок, финансировались мероприятия по улучшению животноводства и пр. Казенные средства не выдавались только на содержание агрономических участков. Каждый пятый рубль, выделенный на содействие агрономии в Московской губернии, поступал в земскую казну из государственного бюджета<sup>[346]</sup>. Земские учреждения также имели возможность получать кредиты на развитие сельского хозяйства, размер которых был вполне сопоставим с общим объемом казенного финансирования агрономических нужд. Так, по займу на мелиоративные мероприятия одному лишь Бронницкому земству первоначально было выделено 10 тыс. рублей, а впоследствии предполагалось увеличить финансирование до 33 тыс. рублей.

Таким образом, принципиальные разногласия между земствами и правительством по вопросу организации агрономической помощи общинным и отрубным хозяйствам привели к тому, что московские земцы, заняв неконструктивную позицию, фактически лишили себя значительного объема государственных ассигнований. Однако дополнительное финансирование культурно-просветительских мероприятий по линии Департамента земледелия показало, что сотрудничество органов самоуправления, работавших на коллегиальных началах, и государственных учреждений, несмотря на определенные сложности, могло быть успешным и взаимовыгодным.

Другим направлением взаимодействия государственных структур и местного самоуправления в начале XX в. стала программа введения всеобщего начального обучения. Эта идея активно обсуждалась в правительственных кругах, где было последовательно разработано несколько соответствующих проектов. При этом каждый из проектов в



той или иной мере предполагал существенное усиление контроля государства за деятельностью органов местного самоуправления в данной сфере.

Московское земство со своей стороны провело масштабную работу, нацеленную на общедоступность начального образования. Расчеты, произведенные земцами, показали, что посещаемость школ напрямую зависела от их удаленности от места жительства учеников: посещаемость резко падала, если училище располагалось на расстоянии свыше трех верст. В губернии внедрялась трёхвёрстная сеть училищ, призванная обеспечить общедоступность образовательных учреждений. Реальное завершение училищной сети в масштабах губернии произошло к началу 1906/07 учебного года, когда количество школ достигло 951. При этом первоначальные планы по обеспечению общедоступности начального образования были значительно превышены.

Накопленный московскими земцами опыт позволил квалифицированно проанализировать проект введения в стране всеобщего обучения, разработанный Министерством народного просвещения. Этот документ рассматривался в рабочем порядке на совещании комиссии по созданию нового «Положения о начальных училищах». Идея министерских чиновников об обязательности обучения не получила одобрения земцев. В объяснение своей позиции члены губернской комиссии указали, что «по самому существу дела воспитания детей принадлежат к числу нравственных обязанностей, которые несут родители и принуждение <...> не должно входить в круг ведения законодательства»<sup>[347]</sup>.

Другим пунктом правительственного проекта являлся отпуск казенных субсидий. Московские гласные выдвинули предложение о направлении средств губернскому земству для более целесообразного распределения их по уездам. Министерский проект обсуждался также в уездных земских собраниях, где положительную оценку получили многие идеи, вошедшие позже в основную редакцию закона – это установление четырёхлетнего срока обучения, трёхвёрстный радиус удалённости школ и обязательная комплектность учебных заведений (наличие 50 учащихся на 1 учителя).

Реализация программы по введению всеобщего обучения началась в 1908 г. с изданием закона «Об отпуске 6,9 млн. рублей на нужды народного



образования». Пособия от казны выдавались земским и городским органам самоуправления в размере 390 рублей на 1 комплект учащихся (360 рублей на жалование учителю и 30 рублей – законоучителю). Основными условиями государственного финансирования выступали бесплатность обучения и ассигнование освобождающихся у земства сумм на содержание училищ. На постройку новых школьных помещений выделялись пособия и ссуды в размере до 2/3 стоимости здания<sup>[348]</sup>.

Принятые законы вызвали резкую критику Московского губернского земства. Установленный министерством порядок оказания помощи уездным учреждениям лишал губернские земства возможности участвовать в развитии образования. «Уездные земства, – отмечалось в докладе губернской управы, – обращаются непосредственно к Министерству народного просвещения за пособиями, <...> минуя губернское земство, и в то же время не перестают возбуждать свои ходатайства» о предоставлении дополнительных пособий для осуществления сети школ, составленной без участия губернской организации<sup>[349]</sup>.

Особой критике в докладе подверглась идея передачи уездным земствам разработки новых школьных сетей. Уездные земства применяли различные системы расчета – на основе как трехверстного радиуса, так и полутора, и двухверстного. В итоге при подсчетах количества детей, нуждавшихся в обучении, наблюдалась явная несогласованность. Так, по данным волостных правлений в Подольском уезде насчитывалось 10837 детей школьного возраста, по сведениям священников – 8244, по статистке губернской управы – 8751, а уездное земство планировало организовать школьную сеть на 9948 детей. Сравнение сведений по различным уездам привело к неожиданным результатам. Если в Можайском уезде для обучения 5679 потенциальных учащихся предполагалось нанять на земскую службу 88 учителей, то в Верейском уезде для 4578 детей – 113 преподавателей<sup>[350]</sup>.

Резкая оценка губернской управой деятельности уездных учреждений вызвала неоднозначную реакцию губернских гласных. В частности, председатель Можайской управы граф Ф. А. Уваров высказался против ведущей роли губернского земства в деле народного образования на том основании, что уезды «являются вполне

самостоятельными». Известный деятель народного образования Н. Н. Хмелев, напротив, предлагал все министерские пособия объединить в губернском земстве, дабы уезды не тратили «излишние силы». Председатель губернской управы Н. Ф. Рихтер поддержал эту точку зрения, подчеркнув, что уездные учреждения сами должны обращаться с соответствующими ходатайствами<sup>[351]</sup>. До тех пор, пока ситуация оставалась невыясненной, губернское земство решило зафиксировать пособия имени Д. А. Наумова в ежегодном размере 70 тыс. рублей, сохранить доплаты к жалованию учителей и продолжить выдачу ссуд на постройку школ и ремонт зданий. В заключение своего доклада губернская управа подчеркивала, что «предстоящие губернскому земству задачи велики, и наступает момент для его широкой деятельности»<sup>[352]</sup>.

Но заинтересованность в привлечении казенных средств все же стояла на первом плане. В 1910 г. земства Московской губернии запросили у министерства 472,5 тыс. рублей пособий и ссуд. Ходатайства были удовлетворены, но перед уездными земствами был поставлен ряд дополнительных условий: освободить сельские общества от расходов по хозяйственной части (ремонт, отопление и освещение школ), принять на земский счёт содержание министерских училищ, обеспечить возможность для обучения в земских школах детей, причисленных к церковно-приходской училищной сети, в том случае, если епархиальное ведомство не откроет новые комплекты в срок. Протест по поводу двух последних пунктов поступил от Дмитровского уездного земства, которое указало, что министерские требования противоречат закону. И хотя Министерство народного просвещения сообщило о принятии этих пунктов частью уездных земств (Бронницким, Коломенским, Звенигородским и др.), губернская управа поддержала постановления Дмитровского уезда. В ходатайстве перед правительством губернское земство просило отменить «вновь возлагаемые обязательства», и все вопросы, возникавшие в связи с министерскими пособиями, разрешать в будущем на совещаниях председателей уездных управ<sup>[353]</sup>.

В последующие годы земства зачисляли детей из районов церковно-приходских школ и принимали участие в содержании министерских училищ. Причина изменения позиции земств заключалась в том, что органы самоуправления нуждались в казённой финансовой помощи,

которая год от года увеличивалась. В 1911 г. на нужды народного образования в Московской губернии от Министерства народного просвещения поступило 416 тыс. рублей, в 1912 г. – 578, в 1913 г. – 814. На 1914 г. испрашивалось уже 1,9 млн. рублей (или около половины всех земских средств, ассигнованных по смете на просвещение)<sup>[354]</sup>.

Закономерным оказался итог возросшей зависимости земства от казённых ассигнований. В 1914 г., в связи с началом войны и увеличением расходов на армию, земства недополучили более 2/3 правительственных пособий и ссуд. Это стало ярким проявлением инертности государственного механизма финансирования. В ходатайстве, обращённом губернской управой к Министерству народного просвещения, говорилось, что «из тяжёлого положения, в которое поставлены уезды, израсходовавшие свою кассовую наличность в ожидании министерских сумм, они могут быть выведены только наискорейшим получением <...> пособий и ссуд». В ответе, полученном через канцелярию губернатора, было сказано, что «вследствие сокращения кредитов по обстоятельствам военного времени», денежная помощь поступит «лишь на те школьные здания, к постройке которых земствами было приступлено» к моменту назначения пособий. Далее сообщалось, что министерство «лишено возможности» оплатить постройку зданий очереди 1914 г. и оборудовать вновь открытые комплекты школ<sup>[355]</sup>. Но уже в 1915–1916 гг. государственное финансирование возобновилось в объёме до 1 млн. рублей ежегодно.

В итоге, несмотря на различные недоразумения и трения, возникавшие в ходе взаимодействия земских учреждений с министерством, количество народных училищ в губернии к 1916 г. возросло до 1354, а число школьных комплектов – до 2375<sup>[356]</sup>. Планы по введению всеобща были выполнены. Достичь столь внушительного результата земские учреждения смогли, в том числе, благодаря целенаправленной финансовой помощи государства.

Впрочем, как показали исследования статистиков, устройство школьной сети не привело на деле к всеобщности начального обучения, поскольку даже в условиях наличия в селении школы ее посещаемость крестьянскими детьми оказалась не абсолютной. Притягательная сила школы была парализована сопротивлением

экономической среды: народное образование находилось в прямой зависимости от материальных условий крестьянского хозяйства. По данным статистика П. А. Вихляева, посещаемость школ повышалась с увеличением земельного надела крестьянской семьи. Решающее значение имели промысловые занятия населения. Отхожие промыслы в крестьянской семье способствовали росту посещаемости школ, а местные – являлись сдерживающим фактором. Наибольшее количество учащихся детей приходилось на районы, где мужчины работали на машиностроительных заводах (95 % мальчиков), а женщины – на ткацких и фарфоровых фабриках (до 56 % девочек). Это объяснялось высоким спросом на грамотных рабочих в условиях механизированного производства. Минимальный интерес к образованию наблюдался в местностях с преобладанием мужского сельскохозяйственного труда (46 % учащихся мальчиков) и женских элементарных промыслов – крючного и цепочного (около 30 % учащихся девочек)<sup>[357]</sup>. Практически повсеместно девочки покидали школу до завершения начального обучения, чтобы помогать в домашнем хозяйстве. Напротив, крестьяне промышленных уездов Московской губернии проявляли заинтересованность в расширении курса обучения мальчиков, полагая, что школа должна давать знания, которые позволяли бы ученикам поступать в средние учебные заведения, и «подготавливать такие условия, чтобы <...> дети доходили и до университета»<sup>[358]</sup>.

Учитывая потребности населения, параллельно реализации министерских программ по введению всеобуча, губернская управа подготовила проект устройства училищ с шестигодичным курсом обучения. В 1908 г. соответствующие материалы были переданы на рассмотрение уездным земствам. Реакция гласных показала широкий разброс мнений. Верейское земство ходатайствовало об устройстве сельскохозяйственной школы, в Серпуховском уезде предлагали продолжить реализацию программы всеобуча с четырехлетним курсом, коломенские земцы заявили о несоответствии «повышенных» школ потребностям населения. Другие земства (Волоколамское, Клинское и Можайское), рассчитывая на дополнительное губернское финансирование, поддержали эксперимент. Дмитровское и Московское земства указали на ряд недостатков предложенного управой проекта, в том числе, узкий район обслуживания школы и превращение

образовательных программ в обычный курс для трехклассных начальных училищ. Русские гласные оказались наиболее категоричными и признали шестигодичные школы «неприемлемыми»<sup>[359]</sup>.

Губернская управа стремилась получить весомую поддержку своих инициатив. К первому общеземскому съезду по народному образованию, проходившему в Москве в августе 1911 г., управа подготовила усовершенствованные программы. Хотя в постановлениях съезда отмечалось, что основой начального обучения должна была стать четырехлетняя школа, наряду с ней признавалась желательность устройства училищ с шестигодичным курсом. Тем не менее статистика по действовавшим четырехлетним школам показала замедленные темпы их устройства: если в среднем по России в 1910 г. они составляли 23 % от общего числа земских школ, то в Московской губернии – 6 %<sup>[360]</sup>.

Идея шестилетнего образования получила развитие в 1913 г., когда губернское земство приняло специальные «Правила» выдачи ссуд и пособий для организации двухклассных училищ. Из губернских фондов, на условиях равных ассигнований с уездными земствами, планировалось осуществлять доплаты преподавателям и снабжать школы наглядными пособиями. Однако Министерство народного просвещения стремилось концентрировать все инициативы по созданию двухклассных училищ в своем ведомстве. В 1913–1915 гг., заручившись поддержкой уездных земств, министерство приняло решение об учреждении в Московской губернии в течение десяти лет нескольких школ «повышенного» типа. Несмотря на сложности военного времени, к 1916 г. было организовано 23 школы с 5-м и 6-м отделениями, а в проекте на следующий год предполагалось открыть еще три двухклассных училища<sup>[361]</sup>. Таким образом, используя теоретические наработки земцев, министерство в значительной степени способствовало реализации этой программы.

Итак, рассмотрение правительственных мероприятий в аграрной сфере и в области народного образования позволяет сделать ряд выводов. Государственные структуры рассматривали земства как инструмент реализации собственной политики, не учитывая региональные различия в организации работы органов самоуправления. Попытки Московского земства сохранить

сложившиеся принципы финансирования были заведомо обречены на провал, так как они противоречили проводившейся государством аграрной политике. Ни одна из сторон не искала компромисса. Земство последовательно отстаивало уравнительный подход к финансированию хозяйств разных типов, вследствие чего лишилось возможности получать средства на развитие хуторских и отрубных хозяйств. Однако перспектива получения ежегодных пособий на развитие образования вынудила земство согласиться с требованиями Министерства народного просвещения.

В ходе реализации аграрной реформы земцы с самого начала не пожелали выступать в малопривлекательной роли «передаточного механизма» в расходовании государственных средств. Министерству внутренних дел пришлось создавать специальные структуры для агрономической помощи хозяйствам, вышедшим из общины. Но в вопросах народного просвещения казенное финансирование рассматривалось земством как возможность пополнить бюджет. Расходование освободившихся средств, хотя и в рамках мероприятий по народному образованию, государственные органы не регламентировали. В результате, на данном направлении земства Московской губернии смогли достичь наибольшего успеха, что свидетельствовало о возможности взаимовыгодных отношений между государственными структурами и земским самоуправлением.



## Е. С. Кравцова. Налоговая база земского самоуправления

Понятие «земские повинности», определявшее систему регионального и местного налогообложения в Российской империи, появилось в XIX в. Земские повинности могли быть натуральными или денежными, они возлагались на население губерний, областей и уездов и имели целью удовлетворение преимущественно местных потребностей. Натуральные повинности представляли собой обязанность населения производить установленные виды работ бесплатно. Денежные повинности фактически являлись разновидностью региональных и местных налогов и сборов. Кроме земских, существовали также общинные (городские и мирские) повинности.

С принятием «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» 1864 г. система земских повинностей была пересмотрена. Из нее исключались государственный земский сбор и сословные повинности. В составе земских повинностей остались только те, которые не касались государственных потребностей, входивших в общую государственную систему финансов и подчиненных общему финансовому управлению.

1 января 1864 г. министру финансов было предписано перенести из смет земских повинностей в государственную роспись все расходы на удовлетворение потребностей, не включенных в число земских или частных (по закону 1816 г.): содержание почт, мостов, перевозов и дорог, отопление и освещение воинских зданий, ремонт «зданий, построенных от земли». К частным повинностям помещиков были отнесены: содержание канцелярий при предводителях дворянства, ремонт, отопление и освещение домов депутатских собраний. К повинностям казенных имений относились содержание волостного и сельского управления, содержание подвод для земского суда, содержание сельских запасных магазинов<sup>[362]</sup>.

Временными правилами 1864 г. понятие земских потребностей было расширено и просуществовало до 1917 г. в неизменном виде.

Дальнейшие законодательные акты касались оценки облагаемых объектов.

Изначально основу земских доходов составляла система сборов, в которую входили: подушный сбор, ограниченный определенной нормой; сбор с торговых документов, свидетельств и патентов; поземельный сбор и сбор со строений (взимались раскладочным способом). Позже к ним добавился сбор с трактирных заведений, расположенных вне городских поселений.

В первой половине XIX в. местный подушный сбор являлся основным налоговым источником доходов губернских бюджетов. До 1860-х гг. он составлял половину земских доходов губерний. Однако с введением земств значение местного подушного сбора падало, а в 1877 г. его взимание было прекращено.

Земские налоги делились на две категории. В первую входили процентные налоги, например, в виде сборов с документов на право торговли и занятия промыслами, взимавшиеся в размере 25 % с казенных облагаемых гильдейских свидетельств и патентов и 10 % с прочих свидетельств и билетов. Вторую категорию составляли имущественные налоги, которые давали земствам основной доход: «Большие суммы давали окладные (чисто имущественные) земские сборы от размера и источников которых почти целиком зависел характер земских финансов. Суммы имущественных земских сборов взимались обычно вместе при помощи общих свидетельств и на основании общих окладных листов»<sup>[363]</sup>. Имущественные сборы относились к так называемым раскладочным и репартиционным сборам. Это означало, что общие суммы назначались к взысканию на каждый год и определялись на основании ежегодной исчисляемой сметы предположительных расходов. Земские окладные налоги относились к числу реальных, под которыми, в отличие от персональных или личных, подразумевались налоги, падавшие на доходы с имущества или на сами имущества.

Исторически земля являлась главным объектом обложения. Земства самостоятельно проводили оценку земель: «Все способы оценки земельного имущества могли свестись к четырем основным методам: 1) равная подесятинная оценка и обложение без раздела земель на категории; 2) разнообразные попытки вывести деятельности и ценности земель с разделением их на категории; 3) оценка

применительно к норме обязательного и добровольного выкупа по закону 19 февраля 1861 г., т. е. фактически обложение в открытой форме личного труда крестьян; 4) деление земель на населенные и ненаселенные с усилением обложения первых»<sup>[364]</sup>. Последние два способа были весьма устаревшими и уже не отвечали требованиям времени.

Как отмечал дореволюционный специалист по земским финансам А. А. Колычев, для правильного обложения земельной собственности «земства не лишены права производить проверку доставляемых владельцами сведений касательно подлежащих у них документов, а при неимении точных сведений о землях, зачислять таковые сведения прошлых лет»<sup>[365]</sup>.

Объем земских сборов с земли варьировался по губерниям и зависел от уровня развития региона: «В среднем по России на одну десятину земли земских сборов приходилось 12,4 копеек. В таких губерниях, как Пермская, Костромская, Нижегородская эта сумма не превышала 10 копеек, в Курской, Рязанской – 25 копеек, а в Полтавской достигала даже 31,7 копеек с десятины, т. е. наблюдалось даже переобложение земли»<sup>[366]</sup>.

Принадлежавшая дворянам земельная собственность облагалась более щадящим налогом. В Курской губернии находившаяся в дворянской собственности земля (распашная сенокосная, выгонная, усадебная), оценивалась в сумме 33 рубля 30 копеек за десятину, угодья леса строевого – 27 рублей 10 копеек, леса дровяного – 9 рублей 87 копеек, а земли, занятые кустарником – 3 рубля 60 копеек. Тогда как вся земельная собственность, принадлежавшая другим плательщикам (духовенство, купечество, мещане, крестьяне-собственники, крестьянские сельские общества), оценивалась единым сбором – 33 рублей 30 копеек<sup>[367]</sup>. Это свидетельствовало о сохранявшемся сословном неравенстве в области фиска.

Созданная в 1880-е гг. специальная правительственная комиссия по пересмотру земского обложения рассматривала два основных вопроса: тяжесть земского обложения для населения и условия оценки земельной собственности.

Комиссия пришла к выводу, что в большинстве уездов земских губерний обложение земли не может быть признано чрезмерно

высоким. По величине обложения комиссия распределила земли на три группы:

1) обложение весьма умеренно и не превышает 10 % среднего дохода (198 уездов из южных, черноземных и среднепромышленных губерний);

2) процент обложения колеблется от 10 % до 20 % (117 уездов нечерноземных губерний);

3) обложение достигает весьма высокого размера – свыше 20 % от среднего дохода (44 уезда Вологодской, Вятской, Пермской, Костромской и ряда других губерний)<sup>[368]</sup>.

Также комиссия отметила неравномерность обложения различных видов собственности: «Сравнительно с городскими имуществами, а также с торговыми и промышленными предприятиями, земля облагалась значительно выше»<sup>[369]</sup>. Действительно, обложение земельной собственности по 34 земским губерниям было в среднем в 3 раза выше в сравнении с обложением городской недвижимости: «2,9 % обложение с доходов от городского имущества и 8,9 % с доходов от земли»<sup>[370]</sup>. С целью сделать систему обложения более равномерной, комиссия определила предельный размер обложения земли в среднем не выше 5,2 % от доходов<sup>[371]</sup>.

В качестве главной причины, по которой обложение городских недвижимых имуществ земскими сборами давало сравнительно низкий доход, комиссия назвала ту, что «земства не имели собственной оценки городских недвижимых имуществ, руководствовались низкой оценкой городской управы, и тем, что сами земства устанавливали широкие льготы для недвижимости»<sup>[372]</sup>.

На деле пополнение земской казны за счет обложения городской недвижимости сталкивалось с противодействием городского самоуправления. Города настаивали, что доставляют земствам больше средств, чем получают сами. На заседаниях городских дум звучала мысль, что обязанность земств по содержанию улиц и дорог, где пролегали почтовые тракты и сооружения, не могла считаться значимой для городского хозяйства: в городах большинство улиц были мощеными. Поэтому в городских думах настаивали на том, что земства освобождены от дорожной повинности в городах.

Надо учитывать также, что главным источником обложения земств была недвижимость. В сравнении с мелкими сборами и пошлинами, поступавшими по сметам в пользу городов, сбор с недвижимого имущества представлял гораздо больше удобств в плане распределения и взимания.

Недовольство городов вызывали также различия «в правах обложения земств и городов. Города не могут увеличивать проценты от стоимости или 10 % от доходности, а земства назначают по раскладке, т. е. распределяется на всю недвижимость города и уезда определенная на основании расходной сметы в пределах потребности сумма. Но и городские и земские учреждения в большинстве случаев пользуются одними и теми же оценками. Таким образом, в 1899 г. с городских поселений 31 земской губернии поступило земских сборов 3,8 млн. рублей, а городского оценочного – 2,7 млн. рублей»<sup>[373]</sup>. Повсеместно городские оценочные сборы были ниже земских. Правда, как отмечал А. А. Колычев, «для некоторых отдельных местностей установлены обязательные для земств расходы на нужды городов (в Тамбове на нужды городской больницы)»<sup>[374]</sup>.

8 июня 1893 г. были приняты новые «Правила оценки недвижимых имуществ для обложения земскими сборами». Новое законодательство не содержало подробной регламентации системы обложения, ограничиваясь лишь ее главными основаниями. Теперь распределением земских налогов занимались специальные учреждения – оценочные комиссии, которые создавались на уездном и губернском уровне. Видная роль в их деятельности принадлежала представителям земства. Закон устанавливал, что недвижимые имущества оцениваются по средней чистой доходности, которая определялась непосредственно или исходя из ценности объекта. Земли оценивались по местностям и угодьям, а прочие имущества подлежали индивидуальной оценке<sup>[375]</sup>.

Принятие общих оснований для оценки имущества было многоступенчатым. Первые предложения составлялись уездными управами и рассматривались уездной комиссией, которая после обсуждения составляла проект оснований и передавала его на заключение уездного земского собрания. Эти сведения публиковались для всеобщего обозрения и обсуждения, а затем представлялись в губернскую комиссию. После согласования оснований оценки по разным уездам проект основания передавался на заключение

губернского земского собрания, а затем утверждался губернатором. В том случае, если на каком-то этапе достичь согласия не удавалось, дело передавалось на рассмотрение министра финансов. Взыскание налога производилось по окладным листам земских управ уездной и городской полицией. Взысканием недоимок занимались учреждения, не зависевшие от земств – Казенная палата, податные инспекторы и полиция.

В 1893 г. в пользу земства был установлен новый сбор – с трактирных заведений, расположенных вне городских поселений. Ранее эти средства поступали в казну. Трактирный сбор был составной частью уездного земского сбора, а в губерниях, где земские учреждения отсутствовали, входил в губернский сбор. Он взимался по разрядам местностей в определенных окладах (от 15 до 60 рублей в год). Распределение местностей производилось уездным земским собранием и утверждалось губернатором. На этом же уровне принимались решения об освобождении от сбора тех или иных «заведений из не торгующих крепкими напитками»<sup>[376]</sup>.

Налогообложение торговых и промышленных предприятий также находилось в ведении земств и имело свою специфику. В 1864 г. права земств в этой области не были почти никак ограничены. В итоге тяжесть налога «уже вскоре после открытия земских учреждений почувствовал тот класс, представительство которого в земских учреждениях было наиболее слабым – торгово-промышленный. Господство в земских собраниях принадлежало классу землевладельческому – помещикам, вместе с крупными владельцами других сословий, крестьянству – мелким землевладельцам на общинном и личном праве»<sup>[377]</sup>.

Правительство вынуждено было специально рассмотреть вопрос о чрезмерном обложении торгово-промышленных заведений. Указ от 21 ноября 1866 г. сузил права земства на обложение торговли и промыслов.

Однако борьба не утихла. В 1880-е гг. действовала правительственная комиссия по рассмотрению обложения торгово-промышленных предприятий. Она «пришла к выводу, что с 1866 г. эти заведения значительно развились и окрепли, поэтому выглядит вполне естественно тот факт, что необходимо ликвидировать льготные условия обложения с торговых и промышленных предприятий и



привести ее к обложению сходным с обложением недвижимости, т. е. учитывать ее прибыльность»<sup>[378]</sup>. «Правила» от 8 июня 1893 г. установили точный объект обложения – доходность, а не ценность предприятий.

Сбор с торговых документов представлял собой надбавку к сбору с гильдейских свидетельств, а впоследствии и к основному промысловому налогу. Торговые свидетельства подлежали обложению в размере 10 % от суммы, взимаемой в казну в виде гильдейского сбора. Процентным отношением определялась общая сумма сбора с губернии, которая затем подлежала распределению по городам в соответствии с их делением на разряды. Со временем размер сбора с торговых документов, свидетельств и патентов был ограничен 10 % – 25 % сумм, уплачиваемых в казну<sup>[379]</sup>. Министерство финансов отмечало: «Нельзя сохранить в будущем сборы с документов на право торговли и промыслов как совершенно архаичные, выделяющиеся полным несоответствием условиям настоящего времени. Как на черту, выделяющуюся по своему анахронизму, можно указать, что этот сбор сохранил до сих пор первоначальный (личный) характер, именно часть его, которая касается сборов с гильдейских свидетельств и взимается отчасти за сословные преимущества»<sup>[380]</sup>.

В 34 губерниях, где были учреждены земские учреждения, земский бюджет изначально не превышал 5,6 млн. рублей. Но потребности самоуправления постоянно росли. К 1890 г. земские доходы выросли до 47 млн. рублей, т. е. увеличились на 835 %. По некоторым губерниям рост был еще более стремительным: «В Московской губернии бюджет стал составлять 1058 % от изначальной суммы, в Харьковской – 1040 %, а в Вятской губернии даже 3446 %»<sup>[381]</sup>.

К 1900 г. обложение земли со стороны земств было почти в 9 раз выше государственного поземельного налога: 44 копейки против 5 копеек. Одна десятая земли облагалась в среднем суммой в 2 рубля 82 копейки, включая государственные и местные сборы (выкупные платежи, государственный поземельный налог, земские, мирские, страховые сборы). Из этой суммы 1 рубль 11 копеек приходился на региональные сборы.

Для более наглядной картины земских доходов следует обратиться к конкретному примеру. В 1901 г. доходы Курского земства составляли 4007,1 тыс. рублей. Из них 2473,8 тыс. рублей приходилось на уездные

сборы, а 1533,3 тыс. – на губернские. Наибольшие средства давали сборы с земель – 1579,3 тыс. рублей. На втором месте в смете земских доходов стояли пособия земствам и возвращение расходов (т. е. фактически помощь от государства) – 1071,8 тыс. рублей. Далее шли доходы с заводов, фабрик и торгово-промышленных предприятий (262,6 тыс. рублей), документы на право торговли и промыслов (115,5 тыс. рублей), с городских недвижимых имуществ (84,4 тыс. рублей), разные сборы и поступления (45 тыс. рублей), и, наконец, доходы от принадлежавшего земствам имущества (10 тыс. рублей)<sup>[382]</sup>.

Несмотря на то, что рост недоимок носил постоянный характер, на заседании Курского губернского земского собрания в 1900 г. отмечалось, что «среди крестьянских обществ есть такие общества, за которыми числятся в недоимке более 10 окладов, причем такие общества нередко одни из наиболее зажиточных и, в частности, недоимки значатся за наиболее самостоятельными домохозяевами, имеющими сильное влияние на сельские сходы»<sup>[383]</sup>. Поэтому предлагалось не снижать недоимки даже в пределах 20 %. Было справедливо отмечено, что «успех податного дела находится в огромной зависимости от того, насколько должники деревни изучат и поймут свои права и обязанности»<sup>[384]</sup>.

Иная ситуация сложилась в Московской губернии. В бюджете московского земства первостепенное значение имели средства, получаемые с заводов, фабрик и торгово-промышленных заведений – 1204,8 тыс. рублей. 596,8 тыс. рублей поступили с городских недвижимых имуществ. Сборы с земель стояли на третьем месте: планировалось, что они дадут 566,0 тыс. рублей. Пособия земствам и возвращенные расходы могли дать 480,7 тыс. рублей<sup>[385]</sup>. Мало распространенная в других губерниях статья дохода «с жилых домов в уезде» приносила московскому земству немалый доход – 190,1 тыс. рублей.

Такие вполне солидные суммы не могли, однако, в полной мере удовлетворить потребностям земств. Председатель Совета министров П. А. Столыпин заявлял в этой связи, что «земствам нужны не права, а средства». По мнению Столыпина, рост земских доходов был ограничен устаревшим налоговым аппаратом. Поэтому он предлагал помогать земствам не введением новых налогов с населения, а

посредством уменьшения обязанностей земств перед государством, освобождение их от разного рода повинностей<sup>[386]</sup>.

Вместе с преобразованием экономических начал земского самоуправления правительство стремилось усовершенствовать правовое поле. Под этим понималось не только освобождение городов и земств от излишней бюрократической опеки, но и улучшение системы местного обложения. Правительством Столыпина были осуществлены меры по уменьшению статей расходов земского самоуправления в интересах государственной власти. Например, с земских бюджетов были сняты расходы на разъезды полицейских чинов.

Как сказано выше, земские налоги постоянно росли. В 1912 г. по 50 губерниям Европейской России общая сумма налогов (государственных, земских и мирских), ложившихся на плечи крестьянского населения, составляла 142 млн. рублей. Из них на долю земских налогов приходилось 76 млн. рублей или 53 %. Земские налоги на одно хозяйство составляли в среднем 5 рублей 56 копеек, а на одну душу – 71 копеек<sup>[387]</sup>

С 1865 г. по 1912 г. по 34 земским губерниям величина взимаемого налога возросла в 50 раз<sup>[388]</sup>:

Год	Сумма земских налогов (в тыс. рублей)
1865	5647
1890	47047
1906	124 224
1912	220 168
1913	290 560
1914	346 608

Но все же действенных мер для стабилизации системы земского налогообложения принято не было. Дефицит земских бюджетов оставался слабым звеном всей системы местного самоуправления, чем правительство пользовалось для достижения политической лояльности на местах.

# **Н. Г. Королёва. Социальная направленность земской хозяйственно-экономической деятельности (1907–1914 гг.)**

Проблема совершенствования работы органов самоуправления в Российской Федерации находится в числе приоритетных. Институты самоуправления призваны заниматься конкретными повседневными делами, связанными с обустройством жизни населения, созданием социокультурной и природной среды, т. е. всем тем, что определяет уровень жизни и безопасность проживания на той или иной территории. Для поиска пути ближайшего и перспективного развития самоуправления в современных условиях творческое осмысление национальных традиций, исторического опыта отечественных моделей самоуправления имеет немаловажное значение, что нашло свое подтверждение в ходе научных дискуссий, приуроченных к 150-летнему юбилею учреждения в России земств.

В последнее время исследователи и практики самоуправления больше внимания уделяют анализу особенностей и потенциала институтов самоуправления в социально-экономической и культурной областях. Это многогранная тема, охватывающая широкий круг вопросов. Нелишне более пристально присмотреться к закономерностям, проявившимся в работе земских органов самоуправления в период масштабных преобразований в аграрном секторе экономики.

Земства, как известно, возникли в условиях господства в Российской империи самодержавно-бюрократического строя. Это обстоятельство в значительной степени определило их место в системе управления, особенности функционирования и внутренней эволюции.

Созданные для решения конкретных задач переустройства жизни крестьян после отмены крепостного права, земства постепенно вышли за рамки той роли, которая отводилась им законодателями. Как общественный орган, земства находились вне государственной

системы управления, но в той или иной мере их функции распространились и на решение вопросов, имевших общегосударственное значение. Это объективно способствовало развитию российской государственности. Появление земств было воспринято передовой общественностью как предвестник зарождения представительных учреждений, как реальное обретение населением права иметь своих «выборных лиц для совета верховной власти», как признание необходимости вовлечения общественных сил в процесс преобразований. С земством связывались надежды на ослабление власти бюрократии, на децентрализацию управления на местном уровне. Поэтому уже в первое десятилетие существования земств вопросы о мелкой земской единице и создании центральной земской палаты приобрели особое звучание.

Земские собрания являлись легальной общественной трибуной, и в условиях отсутствия парламента не могли остаться в стороне от обсуждения насущных государственных проблем. Земская трибуна стала школой политической борьбы различных по своей политической ориентации общественных сил. Не случайно, становление партий буржуазного толка происходило при участии и поддержке органов самоуправления.

С учреждением в 1905–1907 гг. Государственной думы политическая борьба переместилась в стены парламента. Но это не значило, что интерес общественности к судьбе и деятельности органов местного самоуправления иссяк. Во взаимодействии с земствами были заинтересованы власть и общество. В их лице правительство стремилось найти делового и надёжного сторонника своего реформаторского курса. Проблемы общественного самоуправления нередко оказывались в центре политических баталий верхней и нижней палат российского парламента. Они обсуждались на партийных съездах.

Повышенный интерес к деятельности земств проявляли учёные, теоретики общественной мысли, осознававшие, что от эффективности местного самоуправления во многом будут зависеть результаты аграрной реформы.

Роль земской общественной агрономии в преобразовании аграрного сектора экономики стала предметом ряда фундаментальных исследований<sup>[389]</sup>.

В данной статье предпринята попытка показать, какими принципами руководствовались земства при проведении хозяйственно-экономических мероприятий в деревне в 1907–1914 гг., в чём проявился общественный характер их работы, направленный на подъём благосостояния российского крестьянства в целом, а не отдельных его групп.

Период становления агрономических служб пришелся на 1890-е гг. Земства, при участии научной общественности, определили тактику своей работы в крестьянской среде. Просвещение, образование, изменение условий труда и быта сельского населения рассматривались как главный способ борьбы с бедностью и нерентабельностью крестьянского хозяйства.

Для осуществления комплекса мероприятий в агрономической сфере требовались финансовые средства и кадры. Первая задача в тот период решалась совместными усилиями государства и органов самоуправления<sup>[390]</sup>. Кадровый вопрос оставался узким местом государственной политики, что отрицательно сказывалось на качестве земской работы. В новых реалиях начала XX в. земским службам требовались более квалифицированные кадры. Лишь в 1910–1913 гг. произошло увеличение и качественное улучшение состава специалистов, занятых в сельском хозяйстве, в первую очередь, агрономов. Но преодолеть кадровый дефицит до конца не удалось, несмотря на то, что земства открывали свои школы для подготовки низшего звена агрономов. Представители земской интеллигенции приложили значительные усилия на то, чтобы возбудить в сельской молодёжи желание приобщиться к специальности агронома. На это были направлены специальные лекции, беседы, осуществлялось распространение литературы, устройство выставок, опытных полей. Эти меры должны были уменьшить текучесть кадров, поскольку приглашённые агрономы, как правило, ненадолго задерживались в деревне.

Общественный характер земской агрономии формировал особые черты служащих. «Земский агроном, – пишет современный исследователь С. А. Козлов, – обладал высокой степенью личной независимости от государства и местного чиновничьего аппарата. Большинство земских агрономов трудились на ниве аграрной модернизации, испытывая серьёзные финансовые трудности, но



главное, твёрдо воспринимали свои обязанности как сферу личной компетенции и ответственности»[\[391\]](#).

Действительно, несмотря на широкий круг обязанностей, физическую перегрузку и весьма скромный материальный достаток, земские специалисты в большинстве своем не относились к своим обязанностям формально и стремились пробудить интерес селян к прогрессивным методам хозяйствования, поднятию рентабельности труда. Посредством просвещения, убеждения, опыта они пытались прививать крестьянам вкус к новациям, при этом считаясь с их менталитетом и привязанностью к традициям. Недаром в хозяйственно-экономической работе земств серьёзное внимание уделялось экспериментальной агрономии. Она способствовала повышению культуры земледелия, и крестьяне уже осознанно тянулись к овладению техническими знаниями.

Земские специалисты использовали в своей экспериментальной и практической работе научные методы. В лице земских служащих крупнейшее Московское общество сельского хозяйства, ученые-агрономы обрели надёжных партнеров. Посредством земцев можно было не только экспериментально определять эффективность научных методик, но и прямо влиять на ход работы земских собраний.

Иницируя созыв агрономических совещаний, съездов земских деятелей и сельских хозяев, съездов кооператоров, земства, в свою очередь, способствовали общественному обсуждению насущных проблем общегосударственного значения. Эти общественные дискуссии обращали на себя внимания правительства, в них заключался элемент зарождающегося гражданского общества.

Осуществление нового курса П. А. Столыпина привело к изменению взаимоотношений власти и органов самоуправления. Масштабность задач требовала совместных усилий правительства, земств и набиравшей силу кооперации в решении проблем, связанных с темпами и глубиной проникновения в толщу крестьянской массы модернизационных процессов. Результативность этого взаимодействия во многом зависела от умения властных структур, как исполнительных, так и законодательных, прислушиваться к общественным мнениям и инициативам.

Под началом П. А. Столыпина правительство, в какой-то мере, этими качествами обладало. Ему фактически пришлось смириться с

отказом большинства земских собраний нарушить главный принцип самоуправления – обязанность осуществлять свою деятельность в интересах всего населения местности. Несмотря на привлекательные финансовые условия – а в деньгах земства нуждались всегда – земские учреждения не соглашались на переориентацию своей хозяйственной работы преимущественно на потребности новых земельных собственников – хуторян и отрубников.

Принципиальная позиция земств получила одобрение и поддержку большинства теоретиков и практиков сельского хозяйства. По их настоянию агрономическая помощь оказывалась крестьянству независимо от форм собственности. В конечном счете, это ускорило процесс передачи всех агрономических служб земствам. Под влиянием земских ходатайств упростились правила использования кредитов из мелиоративного и дорожного капиталов. В 1909 г. сдвинулся с места вопрос о предоставлении Государственным банком долгосрочных кредитов земствам на капиталоемкие социально-экономические программы. Совет министров подготовил проект законодательного акта, который позволял банку выдавать новый вид кредита для органов самоуправления. Но практическая реализация этой меры затягивалась. В течение длительного времени законопроект проходил согласования в бюрократических кабинетах и комиссиях законодательных палат.

Земства внесли существенную лепту в упорядочение работы государственных структур, связанных с проведением переселенческой политики. Земские гласные, особенно губернские – с их дворянским составом – видели возможность снять социальную остроту в деревне путем стимулирования оттока крестьянского населения на малоосвоенные земли Сибири. В данном случае интересы земства и правительства совпадали. Но земские деятели высказывали озабоченность отсутствием у правительства комплексной программы освоения восточных территорий. Ряд земств южнорусских губерний поддержали форсированные методы переселения, за что были подвергнуты критике на общественных форумах: «Все дело переселения вообще ведётся земствами наспех и с таким непременным расчетом, чтобы по возможности сплавить на переселение самый слабый в экономическом отношении элемент» – отмечалось в резолюции Екатеринославского съезда<sup>[392]</sup>. Изменения позиции земств в переселенческом деле наиболее настойчиво требовали кооператоры,

ученые, земские специалисты, которые вместе с переселенцами изучали районы их будущего проживания.

Под влиянием обстоятельств и общественной критики, земства признали просчеты в работе, предъявив при этом претензии к Переселенческому управлению и местным отделам Главного управления землеустройства и земледелия. Особое совещание представителей земств южных губерний поставило вопрос о наведении порядка в распределении земельного фонда, в оформлении проходных свидетельств, в информировании населения о наличии свободных участков, географических, климатических, почвенно-растительных характеристиках земель.

Первостепенное внимание было обращено на непригодные условия перевозки крестьян и недостаточность казённых ссуд на обустройство домохозяйством. Земские деятели предложили ведомствам, ответственным за проведение переселенческой политики, оформить официальное соглашение с железными дорогами о предоставлении беспересадочных вагонов. Дабы пресечь частые случаи исчезновения и порчи имущества в пути предлагалась обязательная отправка клади в одном поезде с переселенцами. Также земцы настаивали на замене товарных вагонов, непригодных к перевозке людей, на специальные поезда с фонарями, спальными местами и, хотя бы в зимнее время, небольшими теплушками. «Партии переселенцев должны сопровождаться земскими агентами из числа уездных и губернских служащих. Вагоны для посадки должны подаваться в полной исправности за пломбой, которая снимается только по указанию земского представителя. В вагоне надо размещать не более 30 человек», – отмечалось в принятом на совещании документе<sup>[393]</sup>. Обеспечение поездов санитарным и врачебным контролем, а также горячей пищей (и то и другое в пути отсутствовало) органы самоуправления готовы были взять на себя.

Неразвитость промышленного сектора на Востоке страны препятствовала естественному освоению малообжитых территорий. Складывавшаяся десятилетиями неравномерность индустриального развития Европейской и Азиатской частей империи породила далеко идущие демографические и социально-экономические последствия.

Проблема закрепления населения на новых землях к 1911 г. обрела в земских переселенческих мероприятиях значение первостепенной.

После посещения Сибири и периферийных районов Поволжья П. А. Столыпиным и управляющим Главным управлением землеустройства и земледелия А. В. Кривошеиным земства поставили вопрос о разграничении полномочий правительственных ведомств и органов самоуправления в проведении переселенческих мероприятий. Земцы хотели сосредоточить в своих руках организацию всего дела на местах: выдачу проходных свидетельств, сопровождение ходяческих партий земскими агентами, содействие в ликвидации имущества, включая землю. Земства добивались права приобретения владений и надельных земель переселявшихся для последующей продажи их малоземельным земледельцам, хотели самостоятельно оказывать продовольственную и санитарную помощь семьям-новоселам, пострадавшим от неурожая. Координация гуманитарной работы поручалась бы общеземской организации.

Земские агенты получили возможность проводить подробное описание каждого участка, предлагаемого для заселения. Для этого необходимо было узаконить бесплатный разъезд их по железнодорожным и водным путям.

Для успешного осуществления плана освоения восточных территорий земцы просили правительство положить конец несогласованному действию ведомств, «наносящему ущерб столь важному делу государственного значения»<sup>[394]</sup>. Освоение природных богатств Восточных регионов они связывали с форсированным развитием всей промышленной инфраструктуры – железных дорог, торгового флота, дорожного строительства, развитием промышленных отраслей, открытием сельскохозяйственных опытных станций. Без этого переселенцы не могли существенно повлиять на экономическое процветание Сибири, Дальнего Востока и Среднеазиатской части России.

Органы самоуправления осуществляли мероприятия, направленные на облегчение устройства переселенцев на новом месте. Южные земства приняли решение организационно закрепить институт земских агентов. Участие органов самоуправления в переселенческом деле смягчило трудную судьбу 3 млн. человек, отправившихся обживать новые земли. Основная заслуга в этом деле принадлежала земским уполномоченным, трудившимся на общественной ниве самоуправления. Под воздействием земских требований правительство

и законодательные учреждения империи увеличили финансовые ассигнования на переселенческое дело. В целом, земства способствовали гуманизации переселенческой политики правительства.

На базе хозяйственной работы в деревне складывалось взаимодействие двух общественных организаций: земства и кооперации, которая бурно заявила о себе в начале XX в. Их деловое партнерство отличалось сложностью и противоречивостью<sup>[395]</sup>. Кооперативы не могли обойтись без участия в их деятельности земских специалистов, прежде всего, агрономов. Они были заинтересованы в финансовой и материальной помощи органов самоуправления. Земства, в свою очередь, стремились в союзе с кооперативами осуществлять агрокультурные программы и расширить связь с крестьянством.

Первый Всероссийский съезд деятелей по мелкому кредиту и сельскохозяйственной кооперации, прошедший в Петербурге в 1912 г., призвал кооперативы и земства осознать объективную потребность компромисса и углубления взаимодействия в решении общей задачи подъема рентабельности крестьянских хозяйств. «Земская мысль, столкнувшись с новым для неё явлением, – говорилось в докладе исследователя кооперации П. Соколова, – еще не успела сказать в этом вопросе своего чисто земского слова, своей земской линии в этой области земства ещё не выработали. С другой стороны, и кооперация, как самостоятельная творческая сила ещё не успела завоевать себе в области земских мероприятий того места, которое по достоинству она должна бы была занять. Старая земская организация, гордая своим многолетним опытом <...> богатая накопленными силами в лице представителей третьего элемента, нуждается как живой организм в воздухе, в оживляющем соприкосновении с низами народной жизни, путь к которым лежит через кооперацию»<sup>[396]</sup>.

Позитивно развивалось сотрудничество земств и кооперативов в вопросе сбыта сельскохозяйственной продукции. В условиях жёсткой конкуренции на международном рынке он приобрёл национально-государственное значение.

Сырьевой и аграрный секторы экономики занимали ведущее место во внешнеторговом балансе Российской империи начала XX в. Экспорт отечественного зерна, коровьего масла, продуктов

птицеводства, кожи, меха на Лондонском и Ливерпульском рынках исчислялся в сумме от 300 тыс. до 4,5 млн. фунтов стерлингов по разным видам товаров<sup>[397]</sup>. Однако Министерство торговли и промышленности, Совет съездов биржевой торговли и сельского хозяйства, Московское общество сельского хозяйства, земства и кооперативы считали, что товары аграрных отраслей экономики, реализуемые на внешних рынках, не приносят ожидаемого дохода.

Почти 80 % населения империи было занято в аграрном секторе. От эффективности реализации продукции этого сектора зависели доходы крестьян, прибыль хозяйств крупных землевладельцев и экономическая мощь всего государства. В 1908–1913 гг. вопросами хлебной торговли на внутреннем и внешнем рынках занимались все участники хозяйственной жизни в деревне: государство, органы земского самоуправления и кооперативные съезды. Российские производители несли значительные убытки на международном рынке в результате спекулятивных операций отечественных скупщиков зерна и иностранных фирм-посредников, торговавших за рубежом российской рожью, пшеницей, ячменём, овсом, маслом, подсолнечником и льном.

Посредничество было невыгодно экспортерам масла, птицы, дичи, хмеля, табака, кож, шерсти, меха. Русским маслом на европейских рынках торговали датские, германские, английские фирмы, не всегда соблюдавшие правила транспортировки груза. Имелись случаи подделки масла, наносившие серьезный ущерб авторитету российских поставщиков<sup>[398]</sup>.

Вместе с тем, в силу недостаточного развития обрабатывающих сельхозпродукцию предприятий (мукомольных, молочных, выделки кожи, льна, шерсти и т. д.) доходы от продажи российских товаров на внешних рынках падали.

На повестку дня встала система мер, касавшихся развития всей инфраструктуры аграрных регионов, изменение финансовой политики государства, усиление регулирующего направления. «Русский хлеб выбрасывается на рынок в течение сентября – декабря. Заграничные рынки учитывают это и резко снижают цены на русский хлеб, а другие страны на рынок в это время хлеб не везут. Русский крестьянин вывозит хлеб с засоренностью 5–10 %. За границей засоренность возрастает до 20–40 %. Существуют целые предприятия, занимающиеся порчей хлеба. В результате наш хлеб попадает на те



рынки, где цены низкие, а пошлины высокие. 180 млн. рублей теряет русский производитель на вывозе хлеба за границу», – такие данные привел в своем докладе председатель Уфимской губернской земской кассы, опытный специалист-финансист М. П. Харкевич<sup>[399]</sup>.

Надо специально отметить, что на земских собраниях, как и на кооперативных съездах, проблема реализации зерна на международных рынках рассматривалась в связи с состоянием внутренней торговли, роли реального производителя товара. Подавляющее большинство земств выступало против господства на внутреннем рынке системы перекупщиков, успешно строивших свой бизнес на спекуляции хлебом и другими продуктами. «Повышение урожайности тогда лишь только имеет смысл, – утверждал председатель ревизионной комиссии Полтавского земства М. И. Коваленко, – когда есть полная уверенность, что цены на зерно резко не понизятся. <...> К хлебному рынку мы оставаться равнодушными не можем. Между тем в настоящее время хлебный рынок в значительной степени захвачен спекулянтами, которые совершенно не заинтересованы в том, чтобы поддержать хорошую репутацию русского хлеба на заграничных рынках»<sup>[400]</sup>.

С аналогичными заявлениями по поводу реализации льна выступали собрания Псковского, Смоленского, Вятского земств. Посредники скупали сырье по низким ценам, а земства не располагали информацией о рыночной конъюнктуре на лён и изделия из него, ценившихся дорого как внутри страны, так и за рубежом<sup>[401]</sup>. Южные земства призывали коллективно решать вопрос о зерновой торговле, т. к. «иначе реальных результатов не будет»<sup>[402]</sup>.

Подытоживая решения земских собраний 1908–1910 гг. об упорядочении хлебной торговли и сбыта сельскохозяйственных товаров, областной съезд представителей земств и сельских хозяев Юга России отметил серьезную озабоченность состоянием внутренней торговли в России, которая «находится в самом хаотическом состоянии и характеризуется тем, что она ведется спекулянтами почти всецело в кредит и выбрасывает товар по самым убыточным ценам на заграничные рынки»<sup>[403]</sup>.

Не изменилась ситуация и к 1912 г. В земской среде нарастали упреки в адрес власти, слабо влиявшей на состояние внутренней

торговли. «Россия является примером чудовищного произвола в хлебной торговле. <...> Закон не стоит на страже интересов русского хлебного экспорта. В хлебной торговле беззастенчиво царит частный капитал, и мы присутствуем при самой беззастенчивой вакханалии. <...> Крестьянство, заброшенное в глуши, не имеет никакого понятия о ценах на хлеб и вынуждено верить кулакам-спекулянтам, наживающим по 20–39 копеек и более за пуд. Скупленный хлеб направляется дальше и проходит много рук, пока попадает к крупным хлеботорговцам, которые и направляют его <...> за границу», – возмущались земцы на Тамбовском губернском совещании<sup>[404]</sup>.

С мнением земцев солидаризировались кооператоры, собравшиеся на свой съезд в 1912 г. «На иностранных рынках за нами прочно установилась репутация поставщиков хлеба наиболее низкого качества, вследствие его необычайной засоренности и неоднородности партий. <...> Это результат недобросовестных приемов посредничества», – отмечалось в докладе известного кооператора А. Кулыжного<sup>[405]</sup>. Съезд считал необходимым решить хотя бы минимум неотложных задач: организовать широкую выдачу ссуд учреждениям мелкого кредита на постройку небольших зернохранилищ, подготовить типовые проекты, техническую документацию и сметы для них, ускорить строительство современных элеваторов. Эту программу можно было осуществить только при поддержке правительства.

Кооператоры и земцы, участвовавшие в работе съезда, настаивали на строительстве во всех губерниях системы зернохранилищ малых размеров (на 30–50 пудов хлеба). Таковых к 1912 г. в земских губерниях было всего 108<sup>[406]</sup>.

Съезд пришел к выводу, что для успешного развития хлебной торговли необходимо деятельное участие кооперативных союзов, земств, кооперативных банков и государственных структур в формировании и осуществлении новых принципов внутренней и внешней торговли. В частности, покупка сельскохозяйственных продуктов для нужд государства должна была осуществляться непосредственно от союза производителей или, при отсутствии союза, от земства, но не от перекупщиков. «Производители наши не в состоянии применить к своему сбыту элементарного расчета, – резюмировал съезд. – Они везут свой хлеб, когда позволяет состояние

дорог, когда лошади и люди свободны от полевых работ, когда требуют уплаты повинностей. <...> Эти обстоятельства и ослабляют их в хозяйственном отношении и делают их неспособными отстаивать свои торговые интересы перед армией коммерсантов»<sup>[407]</sup>.

К 1913 г. проблема цены и условий сбыта сельхозпродукции вновь обострилась, а необходимость наведения порядка в торговле зерном стала вполне очевидна. Летом 1913 г., в соответствии с решением областной встречи земцев и сельских хозяев Юга России, был созван съезд по упорядочению хлебной торговли. Он проходил в Екатеринославе, куда местное земство пригласило своих коллег из губерний, связанных с производством и транзитом зерна в южные порты.

Делегаты форума с огорчением констатировали, что ни один земледелец мира не получает так мало за свой продукт, как русский крестьянин, терявший 25 % дохода. При валовом урожае в 200 пудов крестьянин недополучал 30–40 рублей – цифра чрезвычайно крупная для крестьянского хозяйства и соответствовавшая наиболее распространенной среди сельского населения ставке кредита под хлебозалоговые операции<sup>[408]</sup>.

Участники съезда признали, что общественные деятели не сгущали краски, говоря о хаотической практике сбыта сельхозтоваров, особенно зерна, о засилье в торговых делах посредников, наносивших материальный урон производителю и по природе своей мало отличавшихся от ростовщиков.

Как и ранее, земские деятели ожидали от правительства финансовой и технической помощи в осуществлении программы строительства сети элеваторов, подъездных путей, дорог, выдачи долгосрочных и доступных кредитов земским и кооперативным учреждениям на агротехнические нововведения, законодательного регулирования тарифов на перевозки сельхозпродукции, протекционистских мер таможенного характера, целенаправленной подготовки высококвалифицированных кадров, оформления закона о кооперативных союзах.

В качестве программы минимум земствам предлагалось расширить сотрудничество с кооперативами в деле устройства небольших зернохранилищ и усилить разъяснительную работу среди крестьян о преимуществах сдачи хлеба через товарищества или через земские

кредитные учреждения. При условии выделения средств из казны земства готовы были поддержать своими доходами программу строительства элеваторов. Контроль за их использованием также должны были проводить земские службы и соответствующие ведомства.

Съезд просил земства создать межгубернскую комиссию для инициирования пересмотра законов и нормативных актов об элеваторах, складских помещениях и путях сообщения местного значения. Эта мера должна была скорректировать правительственную программу элеваторного строительства, начавшуюся в 1911–1912 гг. Дело в том, что большие элеваторы серии, утвержденной официальными инстанциями, не отвечали местным возможностям. Высокие цены услуг, сложные условия страхования, выборки проб делали их недоступными для производителей зерна, включая кооперативы. Основными клиентами новых вместительных зернохранилищ стали скупщики и торговцы-посредники. При этом земцы уточняли: если элеваторы послужат лишь местным и иностранным скупщикам, а цены за услуги элеваторов окажутся доступными только крупным товаропроизводителям, то крестьянскому мелкотоварному хозяйству не будет от них никакой пользы. Большинство губернских собраний крайне осторожно относились к коммерциализации земских служб, включая сельскохозяйственные склады, зернохранилища, опытные и ветеринарные станции и т. д.

На съездах, инициируемых земствами, формировалось новое поколение общественных деятелей, которые стремились придать реформам социальную направленность и морально-нравственную значимость. Как было сказано на одном из земских съездов, «гармония здоровой жизни в государстве нарушается, если не только весь организм, но даже отдельная его часть приходит в скудость. Недомогание, бедность отдельной общественной группы пагубно сказывается на здоровье всего народного организма, и это расстройство оказывает гнетущее влияние на область не только экономической, но общественной и духовной жизни страны»<sup>[409]</sup>. В преодолении этого социального недуга они видели главный смысл преобразований. В числе причин, тормозивших хозяйственную и культурно-просветительную работу в сельской местности, земские деятели называли несовершенные формы кредитной системы, включая

целевой кредит населению, неэффективные принципы ценообразования на фабрично-заводские изделия, сельскохозяйственные машины, нефтепродукты, затягивание юридического оформления устава о кооперативных союзах.

Земские деятели, в первую очередь, интеллигенция, оказались оперативнее и прозорливее депутатов Государственной думы и правительственных чиновников, которые слабо и с большим опозданием реагировали на общественные инициативы, что привело к серьезным негативным последствиям в годы Первой мировой войны.

Несмотря на масштабность преобразований во второй половине XIX – начале XX вв., Российская империя оставалась аграрно-индустриальной страной с явным перевесом в национальной экономике аграрного сектора. Он претерпел серьезные изменения, связанные с развитием капитализма, но потенциала этих изменений не хватало для преодоления культурно-технической отсталости деревни и бедности значительной части сельских жителей. Об этом постоянно говорилось на всех земских, кооперативных, сельскохозяйственных съездах в предвоенные годы.

Низкая рентабельность крестьянского хозяйства, постоянный дефицит денежных средств у населения деревни способствовали распространению кустарного производства – своеобразной отрасли народного труда, приносившего крестьянам определённый доход и обеспечивавший занятость населения. Промыслы в европейской России были развиты повсеместно, поэтому проблемы производства качественного товара и организация его сбыта оказались в числе трудно решаемых. «Русская кустарная промышленность, – писал “Вестник” Всероссийских съездов деятелей по кустарной промышленности в 1912 г., – страдает не столько от переполнения рынка товаром <...> сколько от увеличения числа занятых в ней лиц. Кустарная промышленность открыта для каждого нуждающегося в заработке, и в этом свободном к ней доступе и заключается особенный общественный для нашего отечества её смысл. Необходимо преобразование сельского хозяйства, интенсивное развитие животноводства, птицеводства, садоводства, дающие всесезонную занятость и ценности. Необходимо преобладание неземледельческого населения над земледельческим и для этого необходимо широкое

развитие многоотраслевой индустрии <...> иначе долго придется заботиться об организации сбыта кустарных изделий»<sup>[410]</sup>.

Следующий III Всероссийский съезд в качестве приоритетной выдвинул задачу технического оснащения сельскохозяйственного сектора. «Когда правительство, земство и кооперативные организации примут действенные меры к созданию условий для постройки элеваторов, холодильных установок, рефрижераторов и проч., благодаря которым наше зерновое хозяйство перейдет к интенсивному, основанному на выкорме скота, птицы <...> тогда значительное количество существующих ныне кустарей будет занято другим делом», – говорилось на съезде<sup>[411]</sup>.

Общественные деятели, ученые смотрели в корень проблемы. Они понимали, что будущее страны зависит от уровня и темпов индустриального развития, социального благополучия населения. И в этом видели смысл государственной социально-экономической политики.



# **Г. Н. Ульянова. Общественное призрение и благотворительность в деятельности земства. 1864–1917**

«Помощь страдающим и просвещение темных – вот задачи, с которыми вошел в земство “кающийся дворянин”»

*(журнал «Земское дело», 1914 год)*

История благотворительных институтов в пореформенный период была неразрывно связана с совершенствованием системы местного самоуправления. Когда процесс децентрализации власти в 1860–1890-е гг. превратился в одну из доминант социально-экономического развития, и органы местного самоуправления взяли в свои руки обеспечение всех сторон жизни, – благотворительная деятельность постепенно стала неотъемлемой функцией новой системы.

Стимулированный развитием местного самоуправления генезис гражданского сознания происходил в неразрывной связи с кардинальным обновлением традиционных представлений о содержании и средствах благотворительности. Полученные органами местного самоуправления в свое распоряжение значительные материальные средства (бюджет, недвижимость, право распоряжения городской земельной собственностью) обеспечили возможность создания разветвленной и эффективной системы общественной помощи бедным, как лицам, проживавшим в городах длительное время, так и представителям мощной волны обездоленных, вытесняемых из деревни вследствие бурного процесса развития российского капитализма.

Законодательные рамки развития помощи бедным в деревне в пореформенный период отличались противоречивостью.

С одной стороны, в ходе подготовки крестьянской реформы редакционные комиссии поставили меры общественного призрения в

ряд обязательных повинностей. В то же время, с введением в 1864 г. земских установлений, «дела, подлежащие ведению земских учреждений» включили «заведывание земскими благотворительными учреждениями и прочие меры призрения; способы прекращения нищенства»<sup>[412]</sup>. Однако и крестьянской общине, и земским учреждениям надлежало опираться исключительно на собственные средства.

Рассмотрим подробнее законодательство о помощи бедным в деревне.

Согласно «Положению о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» (1861) каждое сельское или волостное общество было обязано осуществлять «призрение престарелых, дряхлых и увечных членов общества, не могущих трудом приобретать пропитание, у которых нет родственников, или же у которых родственники не в состоянии содержать их; призрение круглых сирот»<sup>[413]</sup>. Предусматривалось образование бывшими помещичьими крестьянами особых мирских капиталов. По желанию общины они могли заменяться ежегодным сбором. Сама по себе идея мирской помощи была разумной, учитывала особенности крестьянского быта и традиции «помочей» сельчан друг другу в тяжелые моменты. Но в 1860-е гг. и позже принцип сословности в призрении уже не отвечал потребностям времени. Как правило, сельские и волостные общества из-за нехватки средств были бессильны в борьбе с нуждой. Только купечество в городах могло наладить сословное призрение.

Согласно земской реформе (1864) общественное призрение в 34 земских губерниях возлагалось на земские учреждения, а в тех немногих губерниях, где земские учреждения не были введены – на Приказы общественного призрения.

«Временные правила для земских учреждений по делам о земских повинностях, народном продовольствии и общественном призрении», изданные 1 января 1864 г. синхронно с положением о земских учреждениях, гласили, что допустимо «принятие земскими учреждениями пожертвований от частных лиц и обществ на предметы призрения. <...> Земские управы о таковых пожертвованиях публикуют в ведомостях»<sup>[414]</sup>.

В первые десятилетия существования земств благотворительные пожертвования не были доминирующим финансовым ресурсом

помощи нуждающимся. Основные благотворительные фонды земств составились из капиталов, перешедших от бывших Приказов общественного призрения. Земства лишились части доходов, которыми пользовались Приказы общественного призрения; к ним относились доходы от кредитных операций, от лечения людей «казенных ведомств» (нижних чинов армии и флота, арестантов), апелляционные пошлины, пени. Правительство полагало, что земства способны обеспечивать заведения помощи бедным за счет средств, полученных с земского земельного обложения. Поэтому на первых порах земская деятельность в отношении подведомственных благотворительных заведений испытывала трудности.

Понадобилось почти тридцать лет, чтобы земские учреждения смогли выработать целенаправленную стратегию помощи бедным и принять под свою юрисдикцию вновь возникшие учреждения.

К 1890-м гг. земства обладали уже значительными материальными ресурсами. На 1 января 1902 г. благотворительные фонды земств исчислялись суммой в 21 735 769 рублей. В их числе были капиталы, полученные «по наследству» от Приказов общественного призрения и позже приумноженные. Они составили по 34 губерниям 16 656 341 рубль. Благотворительные капиталы, поступившие непосредственно в пользу земских учреждений (то есть после 1864 г.) составили 5 179 428 рублей<sup>[415]</sup>.

В 1909 г. годовой земский расход на общественное призрение составил почти 3 млн. рублей, или около 2 % всего земского бюджета, который по 40 губерниям Европейской России достиг 152,8 млн. рублей. К 1913 г. абсолютная величина расходов выросла более чем в полтора раза, достигнув 4,5 млн. рублей, что составило 1,6 % годового бюджета земств (весь бюджет по 40 губерниям Европейской России вырос до 290,5 млн. рублей)<sup>[416]</sup>.

Как было указано выше, основные благотворительные фонды земств и городов были составлены из капиталов бывших Приказов общественного призрения. Земства получили эти средства не сразу, а спустя почти пять лет после реформы 1864 г.

Высочайше утвержденное мнение Государственного совета «О распределении капиталов общественного призрения» было принято 1 июля 1868 г., а опубликовано 24 июля того же года<sup>[417]</sup>. Выдача средств начиналась с 1 января 1869 г. Капиталы общественного

призрения в размере 7,5 млн. рублей, предназначавшиеся 30 губерниям, были вложены в облигации Главного общества российских железных дорог. Еще 627 242 рубля из капиталов частных благотворительных пожертвований остались в процентных бумагах. Эти капиталы являлись неприкосновенными, на текущие нужды расходовались только проценты с них. От Приказов к земствам перешла значительная недвижимость, но подавляющее большинство построек было в обветшалом состоянии и требовало срочного ремонта.

Деятельность земцев была в первую очередь направлена на улучшение условий жизни русского крестьянства. Однако медицинская помощь и призрение были малодоступны крестьянам. По словам известного исследователя земства Н. М. Пирумовой, «сельская медицина до конца 60-х годов в России отсутствовала, а следовательно, не было, за редким исключением, и сельских врачей»<sup>[418]</sup>.

Земские деятели понимали свою задачу шире чем узкопрофессиональную. Земский врач Я. М. Белый писал в воспоминаниях: «Мы знали, что народ наш, только что <...> вышедший из-под векового крепостного ярма, невежествен, темен и забит. Поэтому мы считали, что все заботы интеллигенции должны быть направлены на просвещение народа, поднятие его личности, облегчение его материальных нужд, лечение физических недугов»<sup>[419]</sup>.

Земцы проявили большую осмотрительность в расходовании средств и в распоряжении недвижимостью, перешедших от Приказов общественного призрения. Им удалось увеличить неприкосновенные капиталы. В 1869 г. земствам 28 губерний было выдано из средств Приказов до 6,5 млн. рублей. К 1890 г. капиталы выросли и составили более 8,5 млн. рублей. Земства образовали также пенсионный и эмеритальный капиталы, чем увеличили постоянные средства общественного призрения еще на 2 млн. рублей<sup>[420]</sup>.

Благодаря стараниям земских деятелей сильно возросло как число заведений для помощи различным категориям нуждающихся, так и количество лиц, которым была оказана помощь. Если в 1861 г. было 768 заведений в 55 губерниях, то по данным 1891 г. – 4500 заведений только в 44 губерниях. В 1891 г. в 28 земских губерниях призревало

в заведениях (без медицинских) 1 072 146 человек, в то время как в 16 неземских только 60552 человека<sup>[421]</sup>.

К примеру, в Саратовской губернии в конце 1890-х гг. было 23 благотворительных учреждения, их них земство ведало тремя – в том числе, двумя богадельнями. Александровская богадельня, основанная еще в 1805 г., перешла губернскому земству от Приказа общественного призрения. Она давала приют престарелым и была рассчитана на 100 человек. Устиновская богадельня была создана в 1879 г. уже под эгидой губернской земской управы на пожертвованный местным купцом Устиновым капитал в 125 тыс. рублей. В богадельне призревалось 50 женщин и мужчин, она разместилась в пожертвованном доме стоимостью 45,6 тыс. рублей<sup>[422]</sup>.

В Вятской губернии от Приказа общественного призрения земству перешла новая больница на 150 кроватей. В 1868 г. земство открыло родильный дом на 12 кроватей. К 1892 г. количество кроватей возросло до 321, к 1894 г. – до 414. В начале 1890-х гг. губернское земство перестроило корпус больницы, возведенный Приказом общественного призрения в 1854 г. Перестройка обошлась земствам в 68,6 тыс. рублей<sup>[423]</sup>. Также в Вятке земству перешел сиротский дом на 45 бедных детей в возрасте от 7 до 17 лет и богадельня на 65 «престарелых и неимущих призреваемых»<sup>[424]</sup>.

Земствам удалось многое сделать в развитии социальной сферы. Но как известно, наступление самодержавия на земство не позволило реализовать имеющийся потенциал. Как писал А. А. Кизеветтер, «с уничтожением крепостного права и всеобщим обновлением нашего государственного быта настала, казалось, пора для утверждения местного самоуправления на твердых началах правильного правопорядка. Но весенние побеги преобразовательной эпохи были сильно попорчены внезапными заморозками прежде, чем они успели принести все свои плоды»<sup>[425]</sup>.

Современники по-разному оценивали достижения земств в организации помощи нуждающимся. Критика была в большей степени продиктована высокой требовательностью земцев к своему делу. Тем более, что это поле деятельности было новым для местного самоуправления. Один из публицистов отмечал: «При начале развития земства в нем заняли господствующее положение две отрасли:

медицина и школьное дело. Помощь страдающим и просвещение темных – вот задачи, с которыми вошел в земство “кающийся дворянин”»<sup>[426]</sup>.

Историк земства Б. Б. Веселовский считал недостатком отсутствие системы в развитии земского призрения. Он критически писал: «Мы должны признать, что земства в области общественного призрения не проявили энергии; их мероприятия носят более или менее случайный характер и т. д. Общие причины (необходимость направлять большие средства на насущные культурные цели, отсутствие достаточно широкой постановки в нашем законодательстве и проч.) достаточно объясняют, почему земства не могли и не должны были отвлекаться в эту сторону; но вместе с тем, в пределах имеющихся средств (проценты с капиталов и т. д.), они могли бы внести в это дело большую систему и планомерность, если бы отрешились от своего бюрократического отношения к данному делу»<sup>[427]</sup>.

Тормозом в развитии системы помощи бедным на селе (как, впрочем, и других направлений деятельности земства) абсолютно все эксперты считали отсутствие в законодательстве, и соответственно на практике, мелкой земской волостной единицы, как тогда писали, – «бессословной по своим задачам и всесословной по своему личному составу и по своему обложению, причем на нее возлагается выполнение функций местного благоустройства и благосостояния, в том числе и попечение об общественном призрении»<sup>[428]</sup>. В 1908 г. проект закона «О волостном земстве» был внесен на рассмотрение Государственной думы и одобрен ею, однако не был принят Государственным советом.

На наш взгляд, оценка земцами результатов своей работы была излишне строгой. Скорее, земские деятели сожалели о нехватке сил и средств для решения тех задач, которые стояли перед земствами в деле обустройства сельской жизни. Уже в годы Первой мировой войны потенциал земства раскрылся в деле организации помощи раненым и беженцам.

Земская деятельность в сфере благотворительности развивалась во многом вопреки правительственному политическому течению – на энтузиазме активных земцев и зачастую на добровольные частные пожертвования.



Архивные материалы позволяют привести ряд примеров таких пожертвований в пользу земств. В 1889 г. на пожертвованный капитал в 6 тыс. рублей в Череповецкой земской больнице были устроены кровати для хронических больных «в память чудесного избавления от опасности Императора и Августейшего семейства во время крушения царского поезда 17 октября 1888 г.»<sup>[429]</sup>. В том же году по завещанию дворянки Н. Молчановой Кинешемскому уездному земству поступил капитал в 15 тыс. рублей на устройство богадельни в с. Покровском<sup>[430]</sup>. В 1890 г. землевладелица Клименко пожертвовала Полтавскому уездному земству свою усадьбу для устройства богадельни «на 20 престарелых и увечных обоого пола»<sup>[431]</sup>. В 1899 г. временно московский купец А. Пантелеев пожертвовал дом в с. Борисовском Владимирского уезда Владимирской губернии для земской уездной больницы. Больница содержалась на средства земства<sup>[432]</sup>.

Целый ряд пожертвований (от 2,5 до 30 тыс. рублей) поступил в 1891 г. Цели этих пожертвований были различны. Так, дворянин В. Вырнав-Ладу сделал пожертвование Белецкому земству Бессарабской губернии на устройство кроватей в земских больницах<sup>[433]</sup>.

Начиная с 1890-х гг. поток пожертвований земствам усиливается, а размеры пожертвований увеличиваются. Наблюдается передача недвижимых имуществ для устройства или содержания больниц и богаделен. К примеру, штабс-ротмистр Миклашевский пожертвовал Глуховскому земству Черниговской губернии для устройства богадельни дом в г. Глухове «с землею, двором и состоящими при нем службами стоимостью 25 тыс. рублей». Вдова действительного статского советника А. Байкова передала Ряжскому уездному земству для устройства земской больницы построенный ею в с. Курбатове дом, «снабженный всеми приспособлениями для пользования больных и полною обстановкою, на 10 кроватей, стоимостью не менее 15 тыс. рублей, а также капитал 5 тыс. рублей». Купец В. Бойко передал по дарственной Гадячскому земству Полтавской губернии имение в 926 десятин стоимостью 150 тыс. рублей «для устройства в оном учебных и благотворительных заведений для бедных всех сословий», причем при жизни жертвователя земство могло занять до 100 десятин земли и вырубить лес с 3 десятин на постройки<sup>[434]</sup>.

Окрепший авторитет земства привлекал всё больше богатых благотворителей. Уже перед Первой мировой войной крестьянин Булатов через Главное управление землеустройства передал в дар Подольскому губернскому земству два имения (свыше 900 десятин земли) стоимостью полмиллиона рублей на устройство сельскохозяйственных училищ<sup>[435]</sup>. В 1911 г. член Государственной думы князь В. М. Волконский пожертвовал Волынскому земству 225 200 рублей на устройство и содержание в Житомире земской глазной больницы «для христиан» в память о своем отце<sup>[436]</sup>. В 1914 г. дворянка В. Г. Василенко решила передать в дар Екатеринославскому губернскому земству участок земли 296 десятин из состава родового имения при д. Ново-Григорьевке Александровского уезда Екатеринославской губернии. Хотя «Свод законов гражданских» (ст. 967) не позволял дарить родовое имущество никому, кроме ближайших родственников, с высочайшего соизволения и согласия министра юстиции было допущено изъятие из общих правил, учитывая «благие намерения жертвовательницы». Участок перешел к земству<sup>[437]</sup>.

На средства самарского миллионера А. Н. Шихобалова, пожертвованные Симбирскому земству, был создан сельский детский приют. Как писал современник Шихобалова, детей в этот приют привозили «полудиких, заморенных, грязных, покрытых золотушными коростами и паразитами, <...> сдавали буквально разутыми, в лохмотьях вместо одежды. <...> За мальчиками в приюте был налажен прекрасный уход, их обучали грамоте и началам ремесел. Если бы не добрая воля Шихобалова, эти дети бы или умерли от болезней, илиполнили собой ряды криминального мира»<sup>[438]</sup>.

Несмотря на значительные усилия земцев, постановка благотворительной помощи в сельской местности признавалась недостаточной. Действительно, в сравнении с потоком пожертвований в городские общественные управления, благотворительность в пользу земских учреждений выглядела скромно. Во многом это объяснялось особенностями законодательства. Призрение крестьян традиционно возлагалось на родственников. Только те крестьяне, «у которых нет родственников, или же <...> и сами родственники бедны», могли быть поселены в сельские богадельни, где призреваемые пользовались «отоплением, пищею и одеждою за счет общественного сбора»<sup>[439]</sup>.

При этом сравнительно медленное развитие сети земских больниц объяснялось не только нехваткой средств, но и воззрениями крестьян на болезнь как наказание за грехи. Вплоть до начала XX в крестьяне предпочитали обращаться к знахарям<sup>[440]</sup>, научная медицина медленно входила в крестьянский быт.

В начале XX в. новым явлением в институциональной организации земской благотворительности стало устройство, по примеру городских попечительств, земских участковых попечительств о бедных. В московском уездном земстве они действовали уже с 1908 г.<sup>[441]</sup> Калужским губернским земским собранием в декабре 1910 г. были утверждены правила земских санитарно-благотворительных попечительств<sup>[442]</sup>. Имеются сведения о создании таких попечительств в 1914 г. Екатеринославским губернским земством<sup>[443]</sup>. Путем учреждения попечительств, в отсутствие всесословной волости, можно было приблизиться к практическому воплощению наиболее эффективного принципа помощи – «осуществлять призрение силами местного населения и на местные средства»<sup>[444]</sup>.

В годы Первой мировой войны филантропическая деятельность земства приняла беспрецедентный масштаб. Всероссийский земский союз помощи больным и раненым воинам был первой из крупных общественных организаций, откликнувшихся на запросы военного времени. Действовавшие совместно Городской и Земский союзы (Земгор) явили собой уникальный пример всенародной помощи жертвам Первой мировой войны.

Согласно именному указу императора Николая II от 11 августа 1914 г. «Об образовании Верховного совета по призрению семей лиц, призванных на войну, а также семей раненых и павших воинов»<sup>[445]</sup>, в стране был создан верховный орган для помощи семьям фронтовиков. Его возглавила императрица Александра Федоровна.

Заседания Верховного совета проходили ежемесячно. Патронат царской семьи обеспечивал быстрое принятие решений по большинству вопросов. Верховный совет отмечал, что главными учреждениями благотворительной помощи семьям воинов являются «приходские попечительства, городские и земские учреждения, благотворительные общества и отдельные лица»<sup>[446]</sup>.

Всероссийский земский союз помощи больным и раненым воинам был учрежден 12 августа 1914 г. Главноуполномоченным Союза стал князь Г. Е. Львов. Земский союз пользовался государственными субсидиями, пожертвованиями общественных институций и частных лиц, а также суммами, переданными Союзу из капиталов губернских земских собраний<sup>[447]</sup>. К 15 апреля 1915 г. в стране действовало 600 местных отделений Земского союза.

С 1915 г. Земский союз действовал сообща с Союзом городов. Земский и городской союзы оказывали помощь больным и раненым воинам в лазаретах, устроенных на муниципальные средства и благотворительные пожертвования<sup>[448]</sup>. Организовывалось питание и проживание для десятков тысяч беженцев, им предоставлялась работа (создавались мастерские, в основном, швейные) и медицинская помощь. При Земском союзе и Союзе городов было учреждено Всероссийское бюро труда.

В докладе председателя Всероссийского Земского союза князя Г. Е. Львова на имя императрицы Марии Федоровны 30 ноября 1914 г. отмечалось, что за четыре месяца войны Земским союзом были открыты госпитали на 125 тыс. коек во внутренних районах империи и до 35 тыс. коек в районе расположения действующей армии. Также было оборудовано 40 санитарных поездов, по пути следования которых организованы 40 питательных пунктов. К 15 апреля 1915 г. число снаряженных Земским союзом санитарных поездов составляло 50, а врачебно-питательных отрядов – 19<sup>[449]</sup>. Были заказаны недостающие хирургические инструменты и медикаменты в Англии, Америке и Японии. Кроме того, Земский союз взялся выполнить заказ интендантства по пошиву 7 млн. комплектов белья для нужд армии. Для этого им были организованы мастерские, в которых трудились 12 тыс. работниц<sup>[450]</sup>.

Сеть госпиталей постоянно расширялась. На 1 декабря 1914 г. в них имелось 133 тыс. коек, на 1 февраля 1915 г. 174,3 тыс. коек<sup>[451]</sup>, а к 1 июня 1915 г. в 45 губерниях насчитывалось 3249 госпиталей с 170 817 койками. Наибольшее количество госпиталей располагалось в следующих губерниях: Московской (655 госпиталей на 20213 коек), Харьковской (112 госпиталей с 11072 койками), Воронежской (104 госпиталя на 6885 коек), Орловской (87 госпиталей на 6626 коек), в

Области Войска Донского (80 госпиталей на 7222 койки)<sup>[452]</sup>. В результате, в ведении Земского союза находилось 35 % всех кроватей, предназначенных для больных и раненых воинов.

Например, Орловский губернский комитет Земского союза уже к 1 ноября 1914 г. сумел оборудовать в Орле 37 госпиталей на 2902 койки, а к 1 мая 1915 г. – 41 земский госпиталь с 3048 койками. В губернии в целом (гг. Ливны, Елец, Мценск, Карачев и др.) к 1 мая 1915 г. было 82 госпиталя на 6508 кроватей, принявших за сентябрь 1914 – апрель 1915 гг. 28371 человек<sup>[453]</sup>.

К 15 апреля 1915 г. число снаряженных Земским союзом санитарных поездов составляло 50, а врачебно-питательных отрядов – 19<sup>[454]</sup>.

Для быстрого развертывания и последующего обеспечения госпиталей были устроены склады белья, теплых вещей, кроватей, медицинского оборудования. Только за первые полгода войны московские склады Земского союза запасли вещей на 26,1 млн. рублей и отпустили на 20,2 млн. рублей, в том числе белья и теплых вещей на 13 млн. рублей, марли и перевязочных средств на 5,8 млн. рублей, медикаментов на 1 млн. рублей<sup>[455]</sup>.

Склады рассылали необходимые предметы по всем губерниям. Так, за первые шесть месяцев войны из московского склада было отправлено в армию и госпитали свыше 10,3 млн. штук «холодного» и теплого белья<sup>[456]</sup>.

На второй год войны склады Земского союза были созданы в районах, расположенных ближе к действующей армии – в гг. Минске, Брест-Литовске, Варшаве, Бродах, Ростове-на-Дону и Тифлисе.

Земский союз занимался обеспечением медикаментами фронтовых и тыловых госпиталей и фельдшерских пунктов. Зимой 1914–1915 гг. за границей были закуплены медикаменты на сумму 2 млн. рублей, в том числе в Англии на 1,325 млн. рублей, во Франции на 175 тыс. рублей, в Америке на 100 тыс. рублей<sup>[457]</sup>. С целью преодолеть полную зависимость от поставок иностранных лекарств, Земский союз с 1915 г. организовал сбор лекарственных трав и производство медикаментов в России<sup>[458]</sup>.

Деятельность Земского союза в деле помощи бойцам на фронте заключалась в организации передовых врачебно-питательных отрядов,

санитарных поездов, этапных пунктов, лечебно-питательных пунктов и бань.

За счет денежных и вещевых пожертвований частных лиц и общественных организаций на фронтах действовали так называемые лечебно-питательные отряды для обеспечения питания и гигиены солдат. Зимой 1914–1915 гг. только на Юго-Западном фронте от Земского союза работали шесть передовых лечебно-питательных отрядов (под руководством Н. М. Родзянко, П. К. Линниченко, А. А. Эйлера, А. И. Угрюмова, князя П. М. Волконского, М. П. Краснокутского), был организован 21 этапный пункт<sup>[459]</sup>.

С весны 1915 г. лечебно-питательные отряды стали направляться во фронтовые районы не только из столиц, но и из провинции. Их формировали и снаряжали местные организации Земского союза. 10 апреля 1915 г. из Москвы на Северо-Западный фронт выехал на трех автомобилях, 50 двуколках и 90 лошадях забайкальский лечебно-питательный отряд, в составе которого состояло 4 врача, 5 фельдшериц, 15 сестер милосердия, 100 санитаров и священник. Отряд вез на фронт три походных кухни, банную печь, кипятильники, палатки. Экипировка отряда была целиком обеспечена за счет денежных пожертвований населения Забайкальской области<sup>[460]</sup>.

Лечебно-питательные отряды снаряжались предпринимательскими организациями. Так, под эгидой Земского союза действовал отряд русского общества винокуренных заводчиков во главе с председателем правления общества князем А. Л. Голицыным и его помощником Г. И. Свенцицким. Предприниматели-виноделы выделили из своих средств 125 тыс. рублей на экипировку отряда<sup>[461]</sup>.

Земство отправляло на фронт и так называемые «банные отряды». В «летучих банях» солдаты, проходившие до фронта сотни километров, затем сутками сидевшие в затопленных водой окопах, получали возможность согреться, помыться, получить новое чистое белье. Это поднимало боевой дух в войсках и препятствовало распространению заразных болезней. Так, 1-й передовой банный отряд Всероссийского земского союза 17 марта прибыл в г. Жирардов, и уже 20–21 марта развернул три банных пункта и две прачечных. За два дня «летучие бани» посетили 6700 человек, а в последующие десять дней еще 19 тыс.<sup>[462]</sup> Один из начальников пехотной дивизии, расквартированной в Польше, писал в благодарственном письме, что



мытьё солдат является одной из насущных задач в войсках, и «помощь, оказываемая войскам во все время войны Всероссийским Земским союзом незаменима»<sup>[463]</sup>.

Для предотвращения эпидемий необходимо было кормить и лечить не только солдат, но и местное население. Земским и Городским союзами были организованы отряды помощи жителям во фронтовой зоне, в частности, отряд имени Государственной думы во главе с И. П. Демидовым и отряд Союза городов во главе с князем П. Д. Долгоруковым<sup>[464]</sup>. Помощь шла по двум основным направлениям: во-первых, производились прививки населения и солдат от эпидемических заболеваний, во-вторых, наиболее нуждающиеся семьи местных жителей получали еду и одежду.

На пути следования воинских колонн Земский союз развернул сеть так называемых «этапных пунктов». Обрато по этим же маршрутам вглубь России шел поток пленных. Этапные пункты представляли собой помещения, где бойцы и военнопленные, двигавшиеся пешком сотни километров, могли отдохнуть и переночевать, получить медицинскую помощь и пропитание. Этапные пункты финансировались военным ведомством, которое также поставляло туда кашеваров. Но организация пунктов, надзор за потоком солдат и качеством пищи были возложены на Земский союз. На многих этапных пунктах были устроены бани и прачечные.

Главной целью этапных пунктов было выявление и изоляция заразных больных<sup>[465]</sup>. Вопрос борьбы с инфекционными заболеваниями стоял весьма остро. К 15 августа 1915 г. в войсках на фронте было выявлено 15325 заболеваний, в том числе сыпным тифом – 4085 человек, брюшным тифом – 4891 человек, рожей – 2503 человека<sup>[466]</sup>. Уже с весны 1915 г. при содействии земства началась вакцинация солдат против холеры и брюшного тифа<sup>[467]</sup>.

Для общественных организаций, занимавшихся помощью воинам, важной частью работы стал сбор и доставка в действующую армию подарков. 6 февраля 1915 г. последовало воззвание Г. Е. Львова «Поможем солдатам встретить Пасху». Оно вызвало поток пожертвований деньгами и вещами. В результате весной 1915 г. на Галицийский фронт из Москвы был отправлен поезд из 20 товарных вагонов. Он доставил 22 тыс. кисетов с подарками, иконки, 16,5 тыс.

пасхальных яиц, 878 куличей, шкатулки с куличами и пасхами. Например, 160 подарков представляли собой ящички-шкатулки, на внутренней откидной крышке которых был изображен Кремль, освещенный огнями в пасхальную ночь. В ящичке находились кулич и пасха, а сбоку был прикреплен образок в виде пасхального яйца с надписью «Сим победиши!». Как писали «Известия Главного комитета Всероссийского земского союза помощи больным и раненым воинам», эти подарки должны были напомнить солдатам «родные, милые места», «вызвать в их душах хотя одну минуту радости светлого праздника истинного воскресения жизни среди окружающей их смерти»<sup>[468]</sup>. Кроме подарков поезд доставил на фронт 34 тыс. рубашек, 32,4 тыс. кальсон, 20 тыс. портянок и носков, 5,5 тыс. полотенец, 1,1 тонны мыла, 417 тыс. папирос, 2 тонны колбасы и ветчины, 200 мешков сухофруктов, 25 гармоней, мед, сало, пряники, баранки, сухари.

С фронта в Земский союз приходили благодарственные письма от бойцов: «Кроме удовольствия и радостей, доставленных нижним чинам содержимым подарков, не меньшую радость всем нам доставляет та память и внимание, которые наше общество оказывает нашей доблестной армии в это время тяжелых испытаний»; «от души благодарим господ сотрудников всероссийского земского союза за подарки, которые мы делили между собою с радостью и с думою о том, что не одни мы защищаем матушку-родину, – и внутри России есть также добрые люди, которые <...> заботятся о нас»<sup>[469]</sup>.

С 1 августа 1914 г. по 1 июня 1915 г. Земскому союзу поступило пожертвований от населения на сумму 370 880 рублей<sup>[470]</sup>. В общих оборотах Союза она составила незначительную долю, но главными жертвователями в данном случае выступали небогатые крестьяне, которые проявили большую отзывчивость. Пожертвования от населения поступали деньгами и вещами. Например, Казанскому губернскому земству с 1 августа 1914 г. по 1 февраля 1915 г. было пожертвовано 12840 рублей на помощь больным и раненым воинам и 8688 рублей на помощь семьям призванных на войну. Самарское губернское земство получило 40135 рублей на развертывание в городе лазаретов для раненых воинов, Нижегородское земство – 22349 рублей на помощь больным и раненым воинам<sup>[471]</sup>. Для вернувшихся из армии инвалидов земство налаживало обучение новым профессиям.

Например, в Нижегородском отделении Лысковской мастерской губернского земства, выделяющей художественную мебель, были организованы учебные курсы резьбы по дереву для увечных воинов<sup>[472]</sup>. Программа обучения была рассчитана, в том числе, на одноруких инвалидов.

Острогожским уездным земством Воронежской губернии была организована помощь семьям воинов и прибывавшим с фронта раненым. С августа 1914 г. по август 1915 г. комитеты помощи были устроены в 30 селах и деревнях уезда. Они работали совместно с местными комитетами Российского общества Красного Креста и церковно-приходскими попечительствами. Уже 7 сентября 1914 г. в г. Острогожск прибыла первая партия из 115 раненых. Их поместили в госпиталь, оборудованный земством на пожертвования местных жителей. За первый год войны только в одном этом уезде центральной России было создано 16 лазаретов на 477 коек. Многие из них располагались в частных домах, например, в усадьбе помещицы А. М. Лутовиновой. Острогожцы собрали для раненых 31,8 тыс. рублей и вещей на 22 тыс. рублей. На выдачу денежных пособий семьям острогожцев, призванных в войска, было собрано 20,7 тыс. рублей<sup>[473]</sup>.

Примерно через год после начала войны, со второй половины 1915 г. земским учреждениям стали поступать крупные частные пожертвования. Например, наследники купца Орлова пожертвовали Костромскому губернскому земству капитал в 150 тыс. рублей, дом и 286 га земли в Солигаличском уезде для создания «приюта имени Василия Орлова для сирот воинов»<sup>[474]</sup>.

Роль Земского союза выразилась в большей степени не в сборе денежных пожертвований, а в мобилизации огромной армии добровольцев, которые разворачивали тыловые лазареты, собирали подарки, организовали мастерские, а с лета 1915 г. начали помощь беженцам, прибывавшим во внутренние губернии. Кроме помощи фронту, земство занималось поддержкой местных жителей – семей крестьян, ушедших на войну. Беднейшим и безлошадным семействам требовалась помощь, главным образом, для засева полей<sup>[475]</sup>.

Приведенная фактографическая мозаика свидетельствует о том, что ход войны заставил Земский союз существенно расширить свои функции. В речи Г. Е. Львова на собрании уполномоченных губернских земств 12 марта 1915 г. говорилось: «Вспомните наше

первое заседание 30 июля. Мы предполагали помочь нашим посильным трудом и средствами делу эвакуации больных и раненых воинов. Мы не должны были нести никаких самостоятельных задач, а лишь ставили себе целью помочь делу, которое является функцией правительственной власти. Вспомните данные нам тогда объяснения по поводу плана эвакуации, разработанного за последние 10 лет после японской войны и очертившего границы нашей работы. 40 военных госпиталей должны были удовлетворить всю потребность; земство же должно было только помочь при перевозке раненых и открыть дополнительные лазареты. Известная вам линия, отделяющая сферу деятельности в районе действующей армии, от внутренней части империи, должна была быть демаркационной линией, за которую, кроме военного ведомства и Красного Креста, никто не должен был иметь доступа. Но сразу же, с первых дней войны, стало ясно, что эти границы слишком узки»<sup>[476]</sup>.

В годы Первой мировой войны деятельность земства в области призрения и благотворительности сыграла важнейшую роль в поддержании физических и нравственных сил народа.

# **К. А. Степанов. Деятельность Ростовского земства по оказанию помощи семьям нижних воинских чинов в годы Первой мировой войны**

История земских учреждений в годы Первой мировой войны активно привлекает внимание исследователей<sup>[477]</sup>. Настоящая статья посвящена одному из аспектов этой широкой темы – деятельности земства Ростовского уезда Ярославской губернии по оказанию помощи семьям солдат и матросов. Ростовское земство внесло свой вклад не только в дело помощи раненым и больным воинам<sup>[478]</sup>, но также их семьям.

Во время Русско-японской войны выдача пособий в Ростовском уезде находилась в ведении земства и осуществлялась за счет земских средств<sup>[479]</sup>. Но по закону от 25 июня 1912 г.<sup>[480]</sup> «О призрении нижних воинских чинов и их семейств» денежная помощь стала выдаваться из государственного казначейства.

Правом на получение средств из казны пользовались семьи нижних чинов: призванных на действительную службу при мобилизации – со дня отправления на службу; задержанных по случаю мобилизации на действительной службе более определенного для службы мирного времени срока – со дня окончания этого срока; принятых при мобилизации на действительную службу охотниками и добровольцами – со дня поступления на службу; поступивших на службу в Государственное ополчение – со дня поступления в дружины; наконец, поступивших на службу в военные дружины, образованные по распоряжению военного начальства – со дня поступления в дружины<sup>[481]</sup>. Пособие из казны получали жена и дети солдата, а также ближайшие родственники, если они содержались трудом призванного на фронт. В Ростовском уезде казенный паек предполагалось выдавать из расчета 3 рубля 5 копеек взрослому человеку и детям старше 5 лет, по 1 рублю 52,5 копейкам – детям младше 5 лет<sup>[482]</sup>.

7 августа 1914 г. на чрезвычайном Ростовском уездном земском собрании гласные заслушали доклад земской управы «О расходах и мероприятиях земства, связанных с военным временем», в котором говорилось о мобилизации в уезде нескольких «тысяч человек и свыше тысячи лошадей»<sup>[483]</sup>. Призванные на фронт из запаса крестьяне были, в основном, кормильцами своих семей. В сложившихся условиях Ростовское земство решило «принять самое горячее участие в деле помощи семьям <...> чтобы <...> успокоить тревогу уходящих»<sup>[484]</sup>. Отметим, что на войну уходили и сами местные земцы: из 11 земских врачей на фронт отправились 7, всего 31 земский служащий к 7 августа 1914 г. находился на фронте<sup>[485]</sup>.

13 августа управа уведомила земских начальников 2–4 участков Ростовского уезда, чтобы они известили волостные правления «о созыве теперь же попечительств»<sup>[486]</sup>. Управа просила также, чтобы вновь созданные попечительства предоставили списки лиц, имевших право на получение земского пособия в связи с призывом кормильца на фронт. На этом основании волостные и сельские попечительства составляли списки призванных на войну и их семей, имевших право на получение продовольственного пособия, вели учет состава призреваемых семей, организовывали выдачу пособий в присутствии представителя. Они осуществляли также особое попечение о семействах нижних чинов, призванных на военную службу, «жены которых вследствие отсутствия, болезни, увечья или порочного поведения не в состоянии заботиться о детях»<sup>[487]</sup>. Кроме того, попечительства принимали и раздавали по своему усмотрению денежные пожертвования нуждающимся. Выдача денег от земства и пожертвований не шла в зачет сумм, полагавшихся по закону от 25 июня 1912 г.

На том же собрании земская управа обратила внимание, что в уезде находились нуждавшиеся семьи, которые не попали под действие закона<sup>[488]</sup>. Помощь требовалась семьям, где «взяты все наличные силы хозяйства, а ребят осталась такая куча, что старикам не совладать при сравнительно небольшом размере пособия на маленького ребенка»<sup>[489]</sup>. Фактически на произвол судьбы оставались дети ушедших на войну вдовцов. Помощь земств в этих случаях была очень востребована. Ростовские земцы приняли решение оказывать помощь



и более дальним родственникам, если они находились на содержании лиц, призванных в армию. Не имевшие казенного пособия получали помощь от земства в размере казенного пайка, т. е. 3 рубля 5 копеек на человека<sup>[490]</sup>.

Ростовская земская управа просила гласных помогать и тем семьям, которые получали пособия от государства. Они недополучали «установленные законом нормы, а равно дополнительного пособия во всех случаях, особенно бедственного положения оставшихся, доведя при этом размер пособия до 4-х рублей для взрослого и до 2 рублей 50 копеек для ребенка моложе 5-ти лет»<sup>[491]</sup>. Например, солдатка с одним ребенком до 5 лет могла получить из казны 4 рубля 57,5 копеек, а по ходатайству волостного попечительства дополнительно из земских средств 95 копеек на себя и 97,5 копеек на ребенка, что в итоге составляло 6 рублей 50 копеек в месяц<sup>[492]</sup>.

Для указанных целей управа предложила разрешить выдачу денег за счет кредита, открываемого на нужды военного времени, а также ходатайствовать перед губернской земской управой о принятии Ярославским земством 90 % вышеуказанных расходов. На плечи самого Ростовского земства в таком случае ложились 10 % расходов. Однако уездное собрание разрешило управе ходатайствовать перед губернским земством о принятии им только 50 % расходов. Таким образом, ростовские земцы взяли на себя половину расходов по оказанию помощи семействам нижних воинских чинов.

Многие жители уезда, не имевшие права на казенный паек, получали его в полном объеме от земства. До 1 декабря 1914 г. все нуждавшиеся получили от уездного земства пособий на сумму 11168 рублей<sup>[493]</sup>. За 1915 г. затраты уездного земства составили 21005 рублей<sup>[494]</sup>. К 1 октября 1915 г. казенным пособием, по данным Ростовского уездного попечительства, пользовались 14911 взрослых и 20479 малолетних<sup>[495]</sup>.

Во второй половине 1915 г. для покрытия расходов уездное земство прибегло к кредиту, займу и ссуде. В частности, от губернского земства был получен кредит в размере 70 тыс. рублей, краткосрочный заем из кассы Городского и земского кредита составил 20 тыс. рублей, а краткосрочная ссуда из Ростовского городского общественного банка – 10 тыс. рублей<sup>[496]</sup>.

Трудности военного времени сказывались на земских финансах. В связи с увеличением с 1 марта 1915 г. казенного пайка для взрослых до 3 рублей 55 копеек, размер земской дополнительной помощи был уменьшен до 45 копеек. Лица, на которых не распространялось правительственное пособие, продолжали получать его от уездного земства<sup>[497]</sup>.

Но ввиду нехватки средств 20 сентября 1915 г. чрезвычайное уездное собрание решило выдавать полный казенный паек только тем нуждающимся, которые не имели права на его получение (престарелым, осиротевшим родственникам, братьям, калекам, гражданским женам и их детям, тещам, теткам и другим ближайшим родственникам). В Ростовском уезде их насчитывалось около 283 человек взрослых и 16 малолетних детей, и все они были «удовлетворены земским пособием по 1 января 1916 года»<sup>[498]</sup>. О том, насколько уменьшилось в связи с этим земское пособие, видно на примере Воржского волостного попечительства. Так, из полученных от земства за период с 1 января по 1 апреля 1915 г. 304 рублей 45 копеек попечительство выдало нуждающимся только 166 рублей, а оставшуюся сумму возвратило назад<sup>[499]</sup>. В рапорте Воржского волостного правления от 21 апреля 1915 г. говорилось о 57 семьях, которым было отказано в пособии<sup>[500]</sup>.

По сведениям управы, до 1 сентября 1916 г. количество нуждавшихся в земском пособии принципиально не увеличилось. Но в связи с проходившими в августе, сентябре и октябре 1916 г. мобилизациями список призываемых мог возрасти до 325 взрослых и 25 детей. На покрытие нужд уездному земству требовалось 10617 рублей<sup>[501]</sup>, а всего годовой расход земства за 1916 г. должен был составить 18393 рублей<sup>[502]</sup>. По мнению управы, в 1917 г. эта сумма могла вырасти до 24 тыс. рублей.

Таким образом, финансовые трудности, вызванные дороговизной и недостаточными поступлениями земских сборов, не позволили Ростовскому земству выдать пособие в 1916 г. нуждающимся родственникам нижних чинов. Аналогичная ситуация с выдачей денежных пособий должна была возникнуть и в следующем году. 12 ноября 1916 г. земская управа просила уездное собрание внести в смету 1917 г. расходы на эти нужды, а также указать источники, из

которых можно было бы выплатить пособия в 1916 г. и 1917 г. Собрание разрешило позаимствовать средства из онкольного счета<sup>[503]</sup> Ярославского губернского земства. В вынесенном постановлении говорилось: «1) Признать необходимой выдачу пособия и в 1917 г. родственникам призванных, на основаниях, установленных чрезвычайным собранием 20 сентября 1915 года. 2) Потребный кредит в сумме 24 тыс. рублей в смету 1917 года не включать, уполномочив управу производить расходы за счет средств, имеющих поступать по краткосрочному кредиту из онкольного счета губернского земства <... > 3) Вновь ходатайствовать о возмещении уездному земству из средств казны истраченных на выдачу упомянутого пособия сумм»<sup>[504]</sup>.

27 августа 1917 г. управа доложила чрезвычайному уездному собранию о том, что на основании постановления уездного собрания от 15 ноября 1916 г. она возбудила ходатайство перед губернской земской управой об открытии краткосрочного кредита и займа на общую сумму 100 тыс. рублей из онкольного счета Ярославского губернского земства. Просьба ростовских земцев была рассмотрена на заседаниях губернского земского собрания сессии 7 и 14 декабря 1916 г., которые разрешили получение ссуды в размере 128,7 тыс. рублей<sup>[505]</sup>.

По закону от 29 августа 1914 г. в ведение уездной земской управы поступил также штат Ростовского уездного по призрению семейств нижних воинских чинов попечительства. Управа взяла на себя содержание служащих. На 1 января 1915 г. на призрении попечительства находились 4800 семей, в которых насчитывалось 14845 человек<sup>[506]</sup>, к 13 ноября 1915 г. их было уже 26655 человек<sup>[507]</sup>. На основании этих данных можно примерно представить, сколько солдат – жителей Ростовского уезда за указанное время ушли на войну.

Земская помощь выражалась не только в денежных пособиях. Мобилизация 1914 г. застала население уезда в разгар полевых работ, когда «очень скудный урожай трав еще не везде был убран, рожь только сжата»<sup>[508]</sup>. На уборку зерновых и овощей требовались дополнительные силы. Ярославский губернатор предложил уездной земской управе помочь «семьям запасных (нижних воинских чинов, призванных на фронт. – К. С.) в деле уборки урожая текущего года и обсеменения полей»<sup>[509]</sup>, чтобы сохранить силы «каждой отдельной

хозяйственной единицы (т. е. семьи. – К. С.)»<sup>[510]</sup>. В сложившихся условиях Ростовская земская управа обратилась к жителям уезда с воззванием «всем миром» убрать урожай в тех хозяйствах, котором грозило полное разорение<sup>[511]</sup>. Одновременно в отношении архиепископу Ярославскому и Ростовскому Агафангелу от 7 августа 1914 г. управа просила содействия духовенства епархии в призвании населения уезда к добровольным работам.

Плохой урожай трав и овса в 1914 г. принуждал уездных земцев снабжать в кредит дешевыми кормами крестьянские хозяйства, в первую очередь, семейства призванных на фронт. По мнению земской управы, это могло повлиять на «уменьшение роста цен на сено, овес»<sup>[512]</sup>. Однако дефицит финансовых ресурсов не позволил осуществить задуманное полностью. Управа решила при посредничестве Ярославского губернского земства обратиться за получением дополнительной помощи в размере 500 тыс. рублей из имперского продовольственного капитала. Чрезвычайное губернское земское собрание 16 июля 1914 г. рассмотрело вопрос о борьбе с «бескормицей» в губернии и приняло решение взять беспроцентный заем из имперского продовольственного капитала на сумму 3,8 млн. рублей. Однако экономический совет ограничился 200 тыс. рублей<sup>[513]</sup>. Возможности продовольственного капитала были ограничены.

28 июля 1914 г. на экстренном губернском собрании уездным земствам было дозволено производить закупку кормов самостоятельно. С этой целью Ростовская земская управа командировала члена управы и агронома, которые к 7 августа 1914 г. закупили «60 вагонов прессованного сена количеством 45000 пудов»<sup>[514]</sup>.

В августе 1914 г. Ярославскому губернскому земству была отпущена дополнительная ссуда из имперского продовольственного капитала в сумме 500 тыс. рублей<sup>[515]</sup>. К 17 ноября 1914 г. ростовские земцы получили из этой суммы 39194 рублей, на которые были закуплены еще 40 тыс. пудов сена для домашнего скота<sup>[516]</sup>. Таким образом, вся партия закупленных земцами кормов составила около 85 тыс. пудов<sup>[517]</sup>.

Вскоре с фронта начали возвращаться первые раненые и больные воины. Правительством была налажена перевозка нижних чинов с

театра военных действий в пять окружных пунктов, а дальнейшее «рассеивание» больных и раненых находилось в ведении общественных организаций. Окружным пунктом для Ростовского уезда была Москва. Как предполагалось, «железнодорожная линия Москва – Кострома явится одним из главных путей, по которому раненые направятся из Москвы и нет сомнения, что Ростову с его уездом предоставляется полная возможность, а, следовательно, и необходимость разместить в своих пределах значительное число больных и раненых»<sup>[518]</sup>. Следуя примеру других губернских и уездных земств, ростовские земцы приступили к открытию госпиталей для размещения нижних чинов, а также благотворительных комитетов. Сразу после начала военных действий в Ростове началось формирование госпиталя на 50 коек, а в Ярославле – на 120 коек «при земских богоугодных заведениях»<sup>[519]</sup>.

Несмотря на трудности военного времени, Ростовское земство нашло возможность оказать помощь семьям солдат и матросов русской армии. Поддержка оказывалась не только в форме денежного пайка, но и в помощи при уборке урожая, а также выдаче крестьянским хозяйствам в кредит дешевых кормов для домашнего скота, особенно нужных в условиях сильной засухи весны-лета 1914 г. Однако в 1916–1917 гг. из-за нехватки ресурсов выдача денег семействам нижних воинских чинов была, по-видимому, вынужденно приостановлена.

# **Ф. Шедеви. Крестьяне и земство: местное самоуправление и социальные изменения в четырёх уездах Воронежской губернии**

В настоящей статье изложены основные результаты диссертационного исследования, которое было защищено в Гейдельбергском университете в 2004 г.<sup>[520]</sup> В ходе работы был изучен ряд архивных фондов в Российском государственном историческом архиве, Земском фонде Российской национальной библиотеки и в Государственном архиве Воронежской области. Обращено внимание на ряд методологических проблем, которые возникли при изучении источников.

Общую цель, которая стояла перед исследованием, можно сформулировать следующим образом: предстояло найти новые ключи к ответу на один из самых проблемных вопросов дореволюционной российской истории – изменился ли уровень жизни крестьян после отмена крепостного права в 1861 г.?<sup>[521]</sup>

В ходе работы стало очевидно, что приблизиться к искомому ответу невозможно, исследуя крестьянство изолированно от других сословий – следовало анализировать взаимоотношения всех сословий местного общества (в данном случае, Воронежской губернии).

В этом плане комплексный феномен земства оказался очень плодотворным предметом для исследования. Не только потому, что в земских собраниях были представлены крестьяне, дворяне и представители других сословий<sup>[522]</sup>, но и по той причине, что от земств сохранились богатейшие опубликованные и архивные коллекции источников.

Первая категория источников – ежегодные земские журналы<sup>[523]</sup>. Они содержат разнообразные данные о крестьянах, их хозяйственной и иной деятельности. Это не только статистические данные с комментариями (например, доходы и расходы, данные об урожайности, отчётные доклады из работ представителей так



называемого «третьего элемента»), но и – что хотелось бы особенно выделить – приговоры, ходатайства и различные предложения, которые поступали в земство из деревни от сельских или волостных сходов, а также напрямую, через крестьянских земских гласных на собраниях. В большинстве своем эти приговоры поступали в уездные земства, которые были более доступны крестьянам, но отдельные приговоры высылались и в губернские земства. Копии крестьянских приговоров публиковались в виде приложений в журналах. Они послужили наиболее значимым источником исследования. Для периода с 1865 г. до 1916 г. удалось собрать 1350 таких приговоров и ходатайств из четырёх уездов Воронежской губернии<sup>[524]</sup>.

Вторая, в большей степени вспомогательная категория источников – земская статистика. К слову, выбор именно Воронежской губернии положительным образом сказался на проведении исследования. Все отобранные для исследования четыре уезда, несмотря на внутренние особенности, представляли собой чисто сельскохозяйственные территории, отдалённые от индустриальных или промышленных центров<sup>[525]</sup>.

Уже на втором этапе работы стало ясно, что именно в Воронеже работал один из крупнейших российских дореволюционных специалистов по статистике Ф. А. Щербина<sup>[526]</sup>. Именно работы Щербины позволили написать историю на микроуровне. Наряду с целым рядом значительных трудов<sup>[527]</sup>, Щербина издал объемный сборник под названием «Населённые места Воронежской губернии»<sup>[528]</sup>. В нем содержатся статистические данные обо всех деревнях, а также сведения относительно размеров наделов, количества жителей в 1880-х гг. и разделениях этих мест в отдельных сельских обществах.

С использованием сборника Щербины, материалов земских журналов и краеведческих очерков<sup>[529]</sup> удалось показать эволюцию сельских обществ на уровне микрокосмоса со времени учреждения земства (точнее, с 1865 г., когда состоялись первые земские собрания), до кануна Первой мировой войны (конечно, во время войны также печатались земские журналы, но условия работы земств были принципиально иными<sup>[530]</sup>).

С точки зрения социально-экономического развития, предложено рассматривать крестьянство в нескольких группах в зависимости от трёх основных факторов<sup>[531]</sup>:

- базовый размер земли (земельного надела), определенный крестьянскими реформами 1861, 1863, 1866 гг. – учитывая возможность прикупа и аренды дополнительной земли<sup>[532]</sup>;

- доступ к рынку (базарам, ярмаркам, дорогам для скота и, естественно, к железным дорогам);

- соседство с помещиками<sup>[533]</sup>, которые в исследовании были поделены на две условные группы: помещики-патерналисты<sup>[534]</sup> и, наоборот, помещики-не-патерналисты. Из числа последних важно выделять тех, которые не обращали внимания на хозяйственные вопросы и только эксплуатировали крестьян. Отдельные помещики, напротив, модернизировали свои хозяйства, но без участия крестьян и даже вопреки их интересам – к примеру, помещик мог собирать бывшие зерновые поля крестьян для собственного скотоводства.

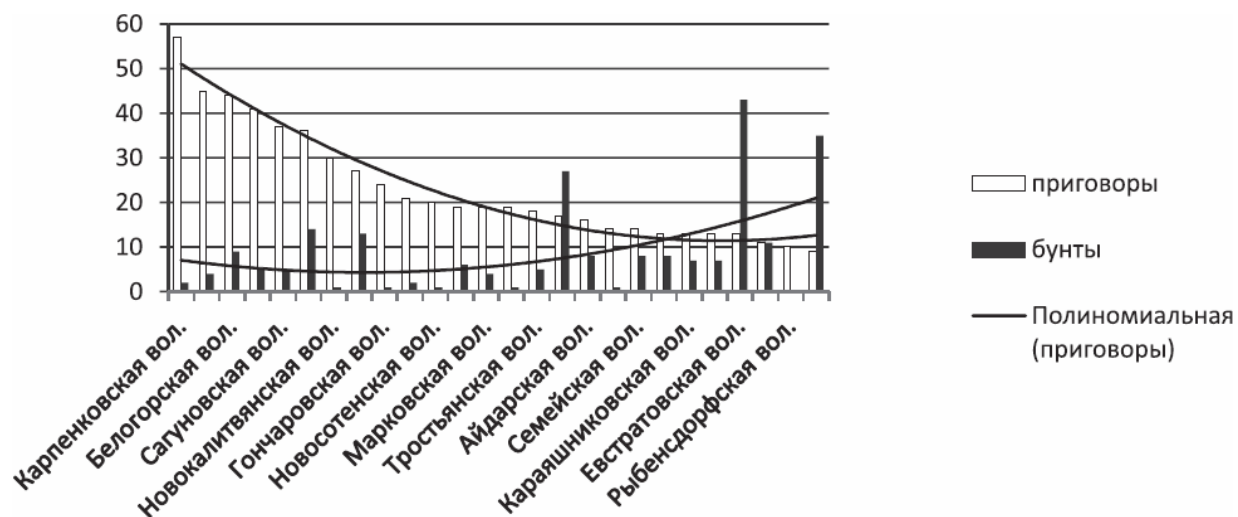
Все эти факторы имели большое значение как для активности, так и для качества участия крестьян в земском самоуправлении.

Так, в селе Ровеньки Острогожского уезда крестьяне имели надел достаточного размера. Это были бывшие государственные крестьяне, помещичье землевладение рядом отсутствовало, а доступ к рынку имелся. Село являлось местным центром, велась активная торговля скотом. Такие экономические условия обусловили то, что здесь раньше, чем в большинстве населенных пунктов губернии, крестьяне проявили заинтересованность в мероприятиях против эпизоотии и в страховании, т. е. теми вопросами, которыми занимались земства. Со временем жители села Ровеньки проявили интерес к земским школам, обсуждению проблемы доступа к рынкам и другим темам, они регулярно посылали в земство свои приговоры<sup>[535]</sup>.

Следующий пример демонстрирует иную картину. Рядом с Ровеньками жили мужики волости Евстратовка – бывшие крепостные крестьяне, которые до начала XX в. страдали от помещика Куликовского<sup>[536]</sup>. У этих крестьян фактически не было никаких перспектив: земля была неплодородная, ее было недостаточно, а потенциала для усовершенствования хозяйства не было. В таком положении земские школы или агрономические мероприятия не только

не могли быть полезными, они, наоборот, привели бы к дополнительным расходам. Это может объяснить, почему крестьяне волости мало обращались к земству с приговорами<sup>[537]</sup>.

Таким образом, крестьянство Воронежской губернии нельзя рассматривать как монолитный блок. Одни общества стремились модернизировать свои хозяйства и активно и, более или менее, успешно пытались налаживать связи с местным самоуправлением. Существовали крестьянские общества с большими наделами, но расположенными далеко от рынка, которые жили самостоятельно, в достатке, но не имели тесных отношений с земством. Были также общества, которые продолжали жить в соседстве со своими бывшими помещиками; тут крестьяне по-прежнему больше надеялись на помещиков, чем на новое учреждение – земство. Но были также, как указано выше, отдельные общества, к условиям которых новые земские структуры были либо не приспособлены, либо не имели возможности улучшить уровень жизни крестьян.



Эта разница отражалась, например, в количестве ходатайств в земство. Можно сделать следующий вывод: чем лучше было развито местное хозяйство, тем больше приговоров поступало в земство, и, в итоге, интенсивно налаживались отношения с местным самоуправлением. Данные из земских журналов показывают, что во многих обществах исследованных четырёх уездов Воронежской губернии отношения с земским самоуправлением стали укрепляться.

Это первый базовый вывод, сделанный в ходе исследования источников по вопросу взаимоотношений крестьянства и земства.

Параллельно была предпринята попытка определить, насколько активно крестьяне участвовали в манифестациях, восстаниях, проявлялся ли активный социальный протест крестьянства. Для получения количественных и качественных статистических данных (для каждого населённого пункта в уездах Воронежской губернии) я использовала разные материалы, такие, например, как сборник, изданный к юбилею революции 1905 г. и крестьянского движения<sup>[538]</sup>. Выяснилось, что там, где крестьяне имели более интенсивные отношения с земством, они были настроены более мирно. Социальный протест проявился больше всего там, где отношения между помещиками и их бывшими крестьянами были плохие или даже ухудшились, или там, где условия вообще не разрешали крестьянскую инициативу и активное участие во всеобщем местном самоуправлении. Следующий график показывает это на примере Острогожского уезда Воронежской губернии; кривые демонстрируют корреляцию между количеством крестьянских запросов и количеством восстаний<sup>[539]</sup>.

Таковы основные результаты исследования. Можно надеяться, что в будущем появится возможность рассмотреть другие губернии и сопоставить эти данные с уже полученными.

# **А. А. Волвенко. Донское земство (1864–1917): земский опыт и земская идея в казачьем крае**

Земские учреждения в Области войска Донского просуществовали с 1876 г. по 1882 г. Такой незначительный период работы органов земского самоуправления в казачьем крае не позволил громко заявить о себе в публицистической и исследовательской литературе. В капитальном труде Б. Б. Веселовского – своеобразной дореволюционной земской энциклопедии – ни слова не говорится о донском земстве, разве что его следы можно найти в списке литературы<sup>[540]</sup>. В современных обобщающих работах, посвященных земскому «феномену», если упоминание о донском земстве и присутствует, то оно столь же краткое, как и время нахождения земских управ и собраний на донской земле<sup>[541]</sup>. Это своеобразное «земское исключение» можно объяснить тем, что региональные историки, казалось бы, поставившие точку в изучении донского земства в исследованиях рубежа XX–XXI вв.<sup>[542]</sup>, не смогли вывести добытые знания о земском опыте с казачьей спецификой на общероссийский уровень и органично вписать его в доминирующие историографические концепции<sup>[543]</sup>. Более простое объяснение такого невнимания к донским земским учреждениям кроется в очевидно низкой результативности их деятельности из-за кратковременности существования. Для историков начала XX в. это обстоятельство, видимо, послужило веским поводом «не заметить» донское земство.

Тем не менее, короткий рассказ о земстве на Дону имеет длинную предысторию и захватывающий эпилог. Подготовка земской реформы в Области войска Донского длилась 12 лет с 1864 г. по 1876 г., а попытки восстановления земства предпринимались с 1882 г. вплоть до 1917 г. За это время власть и общество накопили определенный опыт, решая актуальные вопросы, связанные с земским делом, а сама земская идея была взята на вооружение в политической борьбе донскими либералами и другими местными политическими

силами<sup>[544]</sup>. О некоторых наиболее важных, на наш взгляд, сюжетах из этой части истории донского земства и пойдет речь в данной статье.

Каким образом могли появиться органы земского самоуправления, призванные заниматься хозяйственными проблемами гражданского характера, в крае, в котором вся система управления, а также интересы большинства населения – казачества – были завязаны на исполнение воинской службы? Выражаясь современным политическим языком, земская реформа в Области войска Донского – это «проект» Военного министерства и лично министра Д. А. Милютин, а также, в период непосредственной разработки донского земского положения, войскового атамана А. Л. Потапова, будущего шефа жандармов.

С момента опубликования 1 января 1864 г. «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» прошло только 25 дней, как Д. А. Милютин, не дожидаясь рекомендательных писем со стороны Министерства внутренних дел, потребовал от казачьих начальников «доставить предварительные мнения о земской реформе»<sup>[545]</sup>.

Инициатива министра являлась следствием правительственного курса в отношении казачества, проводившегося в 60-х гг. XIX в. Не вдаваясь в частности, отметим главные его черты. Из-за признания недостаточной эффективности казачества как военной силы властями было решено обратить внимание, преимущественно, «на развитие гражданского быта казачьих войск и слияние их с прочим населением». Планировалось сформировать условия для утверждения в казачьих войсках полной частной собственности на землю, открыть границы казачьих административных образований для притока иногородних жителей и капиталов, обеспечить право свободного входа и выхода из казачьего сословия и, главное, постепенно перевести казачьи войска на конскрипционную систему отбывания воинской службы, которая разделила бы казаков на служилых и не служилых, т. н. войсковых граждан. Последние по жребию должны были навсегда освободиться от воинской повинности с сохранением права на пашенный земельный надел, но с обязанностью оплачивать в войсковой капитал соответствующий налог<sup>[546]</sup>.

Земская реформа могла стать удобным механизмом интеграции казачества в общеимперское политико-правовое и социально-экономическое пространство. Она была ориентирована, в том числе и на потенциальных войсковых граждан, которые с получением такого



статуса оказались бы незаинтересованными в развитии войскового хозяйства. Первоначально идея распространить земское «Положение» на казачьи территории не ограничивалась только войском Донским. От многих казачьих атаманов и генерал-губернаторов, в ведении которых находились казачьи войска, в середине 1860-х гг. в Военное министерство поступили не только соответствующие положительные мнения, но даже проекты реформы, учитывавшие местную специфику<sup>[547]</sup>. Однако предпринятые в 60–70-х гг. XIX в. масштабные военные и административные преобразования в Оренбургском и Самарском генерал-губернаторстве, на Кавказе и в Сибири, где располагалось большинство казачьих войск, не позволили реализоваться земской идее.

Наиболее благоприятные условия для претворения реформы в жизнь сложились на Дону. Здесь треть населения представляло недавно получившее свободу донское крестьянство, присутствовало относительно развитое помещичье землевладение, а также другие крупные собственники движимого и недвижимого имущества – шахтовладельцы, коннозаводчики – арендаторы задонских степей, «иногороднее» купечество. Особая роль в продвижении земской реформы на Дону, несомненно, принадлежала войсковому атаману А. Л. Потапову. Наделенный правами генерал-губернатора и пользовавшийся особым доверием Александра II, Потапов при содействии специально приглашенного чиновника Министерства внутренних дел не только успешно организовал работу по подготовке проектов реформы, но и привлек внимание императора к их судьбе после своего перевода на новое место службы в 1868 г.<sup>[548]</sup>

Процесс подготовки реформы, запущенный Потаповым, оказался настолько инерционным, что ему не помешали ни мнения двух новых донских атаманов с 1868 г. по 1876 г., ни изменившийся в начале 1870-х гг. курс Военного министерства в отношении казачества. Впрочем, последнее обстоятельство все же отразилось на содержании реформы. Во время движения Военного министерства в сторону принятия Устава о всеобщей всесословной воинской повинности 1874 г. вновь оказались востребованы воинские качества казачества, точнее, количество выставляемой казачьими войсками кавалерии, достаточного для ведения потенциальных военных действий на европейском направлении. Произведенные подсчеты показали, что

государству дешевле обходятся казачьи части, формируемые на принципе самообеспечения, чем такое же количество регулярных полков за государственный счет<sup>[549]</sup>. В связи с этим, вопросы интеграции казачества в «гражданское общество» оказались отодвинуты на второй, а то и последний план, и эта тенденция сохранилась вплоть до 1917 г.

Донская администрация, обеспокоенная в начале 1870-х гг. ростом расходов войскового бюджета на военные преобразования, решила перенести содержание части объектов войскового хозяйства, в том числе, военного назначения, на плечи будущего земства<sup>[550]</sup>, компенсировав эту нагрузку увеличением числа планируемых гласных, особенно от станичных обществ. Неодинаковое количество гласных от станичных обществ (условно – казачьей курии) в различных местных проектах реформы является прямым следствием непоследовательности правительственного курса в отношении казачества. В проектах конца 1860-х гг., т. е. «потаповского» периода, абсолютное большинство гласных планировалось от землевладельческой курии, представлявшей не только служилое казачество. Число же гласных от станичных обществ всего в 1,8 раза превысило число гласных от крестьянских обществ. Более того, Потапов жестко пресек попытку части разработчиков проектов реформы всего лишь намекнуть на возможность создания «земства только для казачества». В проектах же начала 1870-х гг. произошло увеличение общего количества гласных в земских собраниях, при этом представителей от станичных обществ теперь стало больше всех, а право избрать своих гласных получило даже донское «национальное меньшинство» – калмыцкое население, официально причисленное к казачьему сословию. Единственно неизменным оставался во всех проектах пункт о подчинении донского земства Военному министерству, а не Министерству внутренних дел<sup>[551]</sup>.

Ставка на казачьих гласных, представлявших основную массу плательщиков земских налогов, не оправдала ожидания властей. Донское казачество, обремененное обеспечением экипировки на военную службу, не захотело брать на себя финансовое бремя поддержания войсковых хозяйственных объектов и заниматься развитием другой инфраструктуры. Это, пожалуй, главная причина, признанная и администрацией, и лидерами земства, того земского

кризиса, углубление которого в итоге привело к закрытию земства на Дону в 1882 г.

Среди событий, предшествовавших ликвидации земских учреждений, особое место занимает организация и деятельность т. н. «комиссии 106»<sup>[552]</sup>. Работа комиссии в ноябре – декабре 1881 г. является, на наш взгляд, по-своему уникальным случаем в истории публичной сферы Российской империи<sup>[553]</sup>. Заседания комиссии стали площадкой, на которой обсуждался вопрос, представлявший общий интерес, а именно, судьба донского земства. Вероятно, только в Военном министерстве, неискушенном в решении сложных гражданских дел и не имевшем прочных запретительных традиций Министерства внутренних дел, могли решиться на такой эксперимент. Положительную роль в организации комиссии сыграли также войсковой наказной атаман Н. А. Краснокутский, собственно и предложивший в начале 1881 г. созвать комиссию, и министр Д. А. Милютин, лично одобдивший эту идею.

В первоначальном виде в программе занятий комиссии основной акцент был сделан на выявлении недостатков действовавшего положения «О введении земских учреждений в Области войска Донского» и даже общего земского «Положения» 1864 г; намечался поиск мер для преодоления не сочувственного отношения казачества к земству и его налогам. Убийство 1 марта 1881 г. Александра II, уход в мае с поста министра Д. А. Милютина и смена войскового наказного атамана в июне того же года не остановили процесс формирования комиссии, но отразились на содержании ее программы. Теперь доминировала идея противопоставления результатов деятельности земских учреждений и местной администрации. Другими словами, членам комиссии предстояло, отвечая на пункты программы, однозначно высказаться в пользу тех или иных учреждений.

Созванная комиссия была разделена на три подкомиссии, объединявшие депутатов от землевладельцев, шахтовладельцев, коннозаводчиков и представителей администрации; станичных обществ и домовладельцев г. Новочеркаска; крестьян и торговых людей. Заседания проводились в разное время. Подобное разделение оправдывалось предположением, что «интеллигентные члены комиссии, овладев прениями, могут заглушить голос представителей простого народа».

Мнения, прозвучавшие в ноябре – декабре 1881 г. на заседаниях трех подкомиссий, оказались более чем неожиданными для властей. Представители станичных обществ высказались против земства, но часть депутатов выступила за сохранение главной составляющей реформы – самоуправления, предложив «другое земство, у которого было бы в заведовании наше войсковое хозяйство». Под этим подразумевалось восстановление полного права упраздненных войсковых кругов. Члены комиссии от крестьян и торговых людей заявили о полной поддержке земства. По словам же большинства представителей от землевладельцев, единственным выходом из кризиса должно было стать сохранение земского самоуправления, при условии, что администрация будет оказывать содействие, а не противодействие земским начинаниям.

Власть предпочла проигнорировать общественное мнение и на основании заключения Государственного совета Александр III в марте 1882 г. приостановил деятельность земских учреждений в Области войска Донского, с формулировкой «как не соответствующие духу казачества»<sup>[554]</sup>.

Донское дворянство не смирилось с закрытием органов земского самоуправления. Практически все активные земские деятели являлись представителями этого сословия. Требование возродить донское земство регулярно звучало на дворянских собраниях в 80–90-е г. XIX в. В начале XX в. оно перешло в публичную плоскость, срослось с требованием передать гражданское управление в области из компетенции Военного министерства к Министерству внутренних дел, а также стало предметом активных дискуссий на страницах печати и пунктом программ различных политических сил, от либеральных до националистических<sup>[555]</sup>.

Возможность вновь реализовать земскую идею разделила донское общество, в том числе, и казачество. Ярким примером неоднозначного отношения казаков к земскому самоуправлению являлись результаты анкетирования (опроса) станичных обществ по земскому вопросу, организованного Военным министерством. Опрос проходил в течение лета 1908 г. По официальным данным, из 125 казачьих станиц 50 высказались однозначно «против» земства, а 75 (включая 10 калмыцких) – «за», из них 23 станичных общества особо оговорили условие о своем представительстве в будущих учреждениях. Оно

должно было быть не менее 2/3 или 3/4 от общего числа гласных. Некоторые станицы высказались против участия крестьян в земском самоуправлении<sup>[556]</sup>.

В итоге, земская реформа на Дону так и не получила «второго дыхания»<sup>[557]</sup>. Неоднократные попытки депутатов Государственной думы III и IV созывов законодательно «реанимировать» земское «Положение» в казачьем крае закончились неудачей<sup>[558]</sup>. Главная причина этого, как и в 1870–1880-х гг. заключалась в осознанном выборе властью политики, обеспечивавшей, в первую очередь, лояльность со стороны казачества. Военные и полицейские функции казачества продолжали сохранять свою актуальность, а в начале XX в. стали еще более востребованными.

## Д. Шпопер. Реформа органов местного самоуправления в Царстве Польском в первые годы правления Александра II (1861–1862)

Идею учреждения в начале 1860-х гг. органов местного самоуправления на территории Царства Польского следует связывать с явлением так называемой «севастопольской оттепели», а также процессом либерализации общественной жизни в России после вступления на трон императора Александра II<sup>[559]</sup>. Эти процессы не могли не затронуть польские земли, находившиеся под управлением русского монарха<sup>[560]</sup>.

Сегодня трудно установить, кто именно являлся автором идеи предоставления жителям Царства Польского определенных форм самоуправления. В различных источниках упоминаются имена статс-секретаря при Совете управления в Варшаве Я. Карницкого и прокурора общего собрания варшавских департаментов Правительствующего Сената Ю. Эноха<sup>[561]</sup>. В докладе, переданном наместнику Царства Польского князю М. Д. Горчакову 2 марта 1861 г., Энох предлагал учредить губернские и уездные советы, чтобы направить активность граждан на решение проблем локальных сообществ<sup>[562]</sup>.

Эти предложения обсуждались в Санкт-Петербурге и были упомянуты в докладе министра-статс-секретаря по вопросам Царства Польского И. Тымовского<sup>[563]</sup>. Доклад был подготовлен по распоряжению Александра II<sup>[564]</sup>. Тымовский ссылался на положения Органического статута<sup>[565]</sup> 1832 г., которым предусматривалось создание в Царстве Польском Советов воеводств и Окружных собраний, а также предполагалось допускать подданных к участию в управлении городскими делами путем избрания глав городов (маршалов) на общих собраниях. Тымовский предлагал вернуться к данной концепции, нереализованной после поражения ноябрьского



восстания, и дать возможность населению легально заниматься такой деятельностью<sup>[566]</sup>. В докладе предлагалось провести в Царстве Польском муниципальную реформу, начиная с больших городов и выборных уездных советов, а также создать губернские советы вместо предусмотренных Органическим статутом Советов воеводств<sup>[567]</sup>.

Аналогичные предложения, касавшиеся создания в Царстве Польском органов местного самоуправления, содержались в политических постулатах, принадлежавших перу маркиза А. Велёпольского. Они были получены в Петербурге 12 марта 1861 г. Велёпольский предлагал сформировать в воеводствах выборные гражданские советы. Каждый уезд должен был делегировать в гражданский совет своего воеводства двух представителей дворянства и одного представителя иного сословия, избираемых путем голосования. Полномочия гражданского совета должны были касаться исключительно местных вопросов. Маркиз указал также на необходимость учреждения окружных и уездных советов и Муниципального совета в Варшаве<sup>[568]</sup>.

13 марта 1861 г. состоялось совещание Совета министров, председателем которого был Александр II. Участники совещания ознакомились с проектом доклада, подготовленного И. Тымовским, В. Платоновым а также прибывшим из Варшавы И. Карницким. В докладе предлагалось создать в Царстве Польском губернские, уездные и городские советы<sup>[569]</sup>. После оживленной дискуссии, в ходе которой министр внутренних дел граф П. А. Валуев зачитал проект указа и обоснование, написанное А. Велёпольским, император решил, что следует одобрить предложения комитета по вопросам Царства Польского<sup>[570]</sup>.

На следующий день, 14 марта 1861 г., начались работы над проектом императорского указа, предусматривавшего предоставление Царству Польскому определенных политических свобод. В группу, работавшую над его редакцией, входили, в том числе, министр иностранных дел князь А. М. Горчаков, министр путей сообщения и публичных зданий генерал-адъютант К. В. Чевкин, шеф Корпуса жандармов, главный начальник III Отделения с.е.и.в. канцелярии князь В. А. Долгоруков, граф В. Н. Панин, в течение многих лет занимавший пост министра юстиции, а также И. Тымовский и В. Платонов<sup>[571]</sup>.

Императорский указ предусматривал, среди прочего, создание в отдельных губерниях и уездах Царства Польского выборных губернских и уездных советов, управляемых кругом лиц, «который Правительством принимается в соображение при определении к разным по Управлению должностям». Губернские советы должны были следить за развитием сельского хозяйства, торговли и промышленности, а также заботиться о состоянии сухопутных и водных путей сообщения. Кроме того, им предоставлялись обширные полномочия в области благотворительности, в том числе в вопросах опеки над бедными, обитателями учреждений социального призрения и заключенными, пребывавшими в тюрьмах. Область полномочий уездных советов указ определял довольно лаконичным образом, упоминая лишь, что «участие в городском управлении будет безотлагательно определено особым положением». В указе император также давал согласие на создание в Варшаве и иных крупных городских центрах Царства Польского выборных Муниципальных советов. В сфере их полномочий должны были находиться широко понимаемые вопросы городской экономики, формирования бюджета, подготовки соответствующих предложений компетентным властям, в целом развитие города и контроль за городскими общественными организациями<sup>[572]</sup>.

24 мая (5 июня) 1861 г. Александр II подписал в Москве законы «О выборах»<sup>[573]</sup>, «О городских советах»<sup>[574]</sup>, «О губернских советах»<sup>[575]</sup>, «Об уездных советах»<sup>[576]</sup>. Широкая общественность узнала о них только 18 июня 1861 г. Эти законодательные акты привели в действие определенные элементы самоуправления, которых Царство Польское было лишено в эпоху правления Николая I и его наместника в Царстве Польском И. Ф. Паскевича. В каждой губернии планировалось создать губернские советы, в составе которых должны были работать лица, выбранные уездными советами. Члены губернских советов избирались на шесть лет, но по прошествии трех лет половина членов совета обновлялась, при этом лица, слагавшие с себя полномочия спустя три года, определялись жеребьевкой. Сессии губернских советов проводились раз в год, что регламентировалось постановлением Совета управления, который определял дату и продолжительность заседаний. Наместник в Царстве Польском назначал одного из членов Совета на пост председателя. Закон учреждал также должность

Комиссара правительства при губернском совете, которым *ex officio* являлся гражданский губернатор. В случае приостановления проведения совещаний губернского совета гражданский губернатор (комиссар правительства) передавал протокол совещаний вместе со своими замечаниями Совету управления. Это производилось при посредничестве Правительственной комиссии по вопросам внутренних дел.

Закон «О губернских советах» устанавливал, что данные органы создаются для выработки рекомендаций, предметом которых «будут нужды и благо губерний», а именно: 1. вопросы, касающиеся развития сельского хозяйства, промышленности и торговли; 2. сухопутные и водные пути сообщения; 3. опека над неимущими; 4. дела больниц, организаций общественного призрения и тюрем; 5. работы «общественной пользы на территории губернии». Кроме того, губернские советы взяли на себя полномочия, прежде принадлежавшие ликвидированным Герольдиям Царства Польского и дворянским депутатским собраниям. Губернские советы не имели права взаимодействовать как между собой, так и с уездными и городскими советами. Решения губернских советов вместе с соответствующими ходатайствами Комиссар правительства направлял в соответствующие правительственные комиссии. Уездные советы должны были действовать в каждом из уездов Царства Польского, а их члены избирались выборным уездным собранием.

Уездные советы заседали в уездном центре, в помещении уездного председателя. Предусматривалось, что они будут созываться Правительственной комиссией внутренних дел четыре раза в год, сессии будут продолжаться пять дней с возможным продлением этого срока до 15 дней. В то же время «в случае необходимости» могло быть созвано внеочередное заседание совета. В этом случае инициатором также выступала Правительственная комиссия внутренних дел, которая, однако, действовала по указанию наместника<sup>[577]</sup>. Председателем на заседаниях являлся член уездного совета, ежегодно назначаемый наместником по ходатайству Правительственной комиссии внутренних дел. Уездный совет заседал в составе как минимум пяти человек при закрытых дверях. Решения принимались большинством голосов, однако в случаях, если число голосов было равным, решающее значение имел голос председателя.

Предусматривался правительственный контроль за деятельностью уездных советов в лице Комиссара правительства, которым становился уездный голова или «иной чиновник, назначенный наместником». Принадлежавшие ему и Совету управления полномочия в сфере контроля были аналогичны модели, установленной законом «О губернских советах».

Помимо губернских и уездных советов в Царстве Польском были созданы городские советы. Воспользоваться этой привилегией могли семнадцать городов<sup>[578]</sup>. Закон предоставил городским советам право формировать городской бюджет, решать экономические вопросы, надзирать за деятельностью городских общественных организаций. Они также контролировали состояние городской собственности и решали, каким образом ее использовать, назначали, увольняли и приостанавливали полномочия чиновников, работавших в городской управе и прочих институтах городской власти. Решения городских советов, касавшиеся договоров, предметом которых было обременение, продажа или обмен недвижимости, а также долгосрочной (свыше двенадцати лет) аренды требовали согласия соответствующих правительственных властей. Кроме того, магистрату была отведена роль городской исполнительной власти, реализующей постановления и распоряжения правительственных органов, а также решения городского совета. В ведении магистрата, в частности, находилось пополнение городского бюджета, финансирование из средств городской кассы, контроль за состоянием городского имущества<sup>[579]</sup>.

Подписанные императором Александром II указы создавали на территории Царства Польского органы самоуправления в виде губернских, уездных и городских советов. Они сопровождались вышедшим в тот же день, 24 мая (5 июня) 1861 г., законом «О выборах». Право избирать членов уездных и городских советов было предоставлено подданным Царства Польского мужского пола старше 25 лет, умевшим читать и писать по-польски, независимо от происхождения и вероисповедания. Ограничением служил также имущественный ценз. В случае выборов в уездные советы избирателями считались собственники и владельцы недвижимости (арендаторы, чиншевики и эмфитевты<sup>[580]</sup>), а также лица, представлявшие религиозные организации, владевшие

недвижимостью, находившейся на территории данного уезда и платившие основные налоги в размере 6 серебряных рублей. Правом избирать кандидатов в городские советы наделялись лица, являвшиеся собственниками или владельцами городской недвижимости и оплачивавшие основные налоги в размере, превышавшем 4 серебряных рубля в год. Кроме того, положения закона предоставляли активное избирательное право совладельцам недвижимости и арендаторам, если они отвечали вышеупомянутому условию, касавшемуся уплаты налога. Активным избирательным правом обладали те, чьи имена значились в книгах лиц, постоянно проживавших в городе и уезде как минимум за год до составления избирательных списков, и чей годовой доход превышал 180 рублей. Вместе с тем активным избирательным правом не обладали недееспособные лица, приговоренные судом к лишению гражданских прав или обвиняемые, а также банкроты.

Пассивное избирательное право на выборах в уездные и городские советы было предоставлено избирателям, принадлежавшим к соответствующим избирательным собраниям (в избирательное собрание входили избиратели каждого отдельного округа), по достижении ими 30 лет. В том случае, если они баллотировались в уездные советы или городской совет Варшавы, кандидаты должны были являться собственниками или владельцами недвижимости, находившейся на территории уезда, в совет которого они хотели войти, или недвижимости в Варшаве. Кроме того, они должны были быть плательщиками основного налога в размере, превышавшем 15 рублей в год. Это требование касалось также совладельцев и арендаторов. Помимо этого пассивное избирательное право распространялось на руководителей и преподавателей высших учебных заведений; лиц, которые «сделались известным своими дарованиями и сведениями», а также обладали выдающимися заслугами в области развития народной промышленности, торговли или «свободных искусств», список которых утверждался Советом управления; гильдейских купцов; фабрикантов и ремесленников, у которых в течение последнего года работало не менее 10 работников.

При реализации пассивного избирательного права в городские советы (кроме варшавского) приведенный перечень требований к кандидатам подвергся определенной модификации. Избранными могли

быть лица – собственники недвижимости, уплачивавшие налог в размере свыше 10 рублей в год, руководители и преподаватели высших учебных заведений, а также лица, которые из-за своих достижений на поприще промышленности, торговли или «свободных искусств» оказались в списке, составленном Советом управления. Кроме того, в уездных и безуездных городах в городские советы могли баллотироваться купцы, фамилии которых фигурировали в купеческих книгах, а также фабриканты и ремесленники, у которых в течение последнего года работало не менее 3 работников.

На первых заседаниях уездных советов обсуждались существенные проблемы в сфере полномочий, предоставленных советам по закону. Они касались, прежде всего, вопросов образования, транспорта, здравоохранения, городского хозяйства, экономики, пенитенциарных учреждений и ярмарок. Кроме того, в ходе заседаний уездные советы обсуждали вопросы транспорта и проведения проверок городов с точки зрения их санитарного состояния, а в число предоставленных им полномочий входило право требовать от врачей соответствующие свидетельства и дипломы. Уездный совет г. Сандомежа на своем заседании даже сформулировал специальную программу действий в этой области, которая сводилась к составлению документации, необходимой для ознакомления с нуждами местного населения. Городские советы также занялись проблемами населенных пунктов, не имевших своих аналогичных институтов самоуправления. Для этого были созданы специальные делегации, целью которых был контроль над финансовыми средствами, находившимися в городской казне, а также анализ городских прав и привилегий [\[581\]](#).

Некоторые из уездных советов в ходе своих заседаний обозначили необходимость реформы судебной системы, обосновывая это частыми случаями взаимных претензий жителей деревень, для противодействия которым предлагалось ввести в действие институт районных судов, не дожидаясь, пока вся вертикаль уездных судов будет полностью сформирована. Подчеркивалось, что апелляции на решения районного суда необходимо будет вносить по гражданским делам – в окружные суды, а по уголовным – в уголовные суды.

Большое внимание уездные советы уделили крестьянскому вопросу. Тогда принято было считать, что обложение оброком будет осложнено в тех уездах, где сохранялась чересполосица (т. е. земли крестьян и



земля [\[582\]](#) перемежались с землями, принадлежавшими околичной шляхте). В этой связи предлагалось незамедлительно и безусловно приступить к упорядочению и разграничению земельных хозяйств и только потом перейти к этапу обложения оброком. Для этого было принято решение обратиться к правительству с просьбой разработать нормативные акты, которые привели бы к окончательному урегулированию фактического и юридического состояния земельной недвижимости [\[583\]](#).

Правительственная комиссия внутренних дел подчеркивала, что некоторые уездные советы в Царстве Польском превысили данные им полномочия, возбудив дискуссию по вопросам, находившимся в компетенции правительства. Речь шла, к примеру, об упрощении получения паспортов для выезда за границу, ускорении формирования системы районных судов и создания сельскохозяйственных обществ, освобождении ремесленной молодежи от рекрутской повинности.

По мнению комиссии, совет Сейненского уезда обсуждал эти вопросы в ходе выборов членов делегации, занимавшейся вопросами оброка. Тем самым было нарушено действующее законодательство. Мнение членов делегации, несоответствующее законодательству, было внесено в протокол заседания совета Сейненского уезда. Основная мысль документа сводилась к тому, что ошибочное понимание проблемы обложения оброком, а также постоянное разъяснение населению содержания действующих законов и разного рода постановлений, принятие и рассмотрение мелких жалоб, подаваемых населением, может вызвать только неразбериху в обществе. В этой связи совет Сейненского уезда, действуя в нарушение законодательства, принял решение, что все вопросы крестьян будут направляться в делегацию, занимавшуюся вопросами оброка, а лица, подбивающие крестьян к бунту, понесут за свои проступки наказание [\[584\]](#).

Правительственная комиссия самым негативным образом оценила события, которые произошли во время заседания совета Праснышского уезда. Его председатель И. Ностец-Яцковский в своей финальной речи осудил призыв в армию, а также упомянул графа А. Замойского. Замойский ранее был изгнан из Российской империи и Царства Польского в наказание за обращение к императору

Александрю II, которое, якобы, было написано шляхтой и представлено наместнику великому князю Константину Николаевичу<sup>[585]</sup>.

Более спокойно правительственная комиссия отнеслась к деятельности городских советов. По мнению членов комиссии, существенным можно было считать только незначительный эпизод в Варшаве. Наместник Царства Польского, великий князь Константин Николаевич, по ознакомлении с полицейскими рапортами обратил внимание на условия содержания в следственном изоляторе варшавского магистрата. Он стремился оптимизировать функционирование тюрем и поручил произвести необходимые изменения. Контроль за городскими общественными зданиями находился в ведении президента Варшавы и городского совета<sup>[586]</sup>, поэтому им было предложено представить доклад об управлении данным пенитенциарным учреждением и санитарных условиях в нем. В содержании доклада появились оценочные и негативные замечания относительно бывшего полицейского управления. Помощник наместника по гражданской части А. Велёпольский вернул документ авторам – президенту Варшавы и городскому совету – с комментарием, что они превысили свои должностные полномочия. Велёпольский также писал, что власти уже приступили к действиям, направленным на улучшение материального состояния тюрем в Царстве Польском, а обвинения, подобные высказанным, по сути своей только вредят стране, а не служат ее процветанию<sup>[587]</sup>.

Кроме того, правительственная комиссия руководствовалась ст. 1 закона «О городских советах», содержание которой гласило: «в столичном городе Варшаве, во всех уездных городах и в наиболее значимых безуездных городах, которые Совет управления по ходатайству Правительственной комиссии внутренних дел будет последовательно определять, учитывая численность населения, поступления в городскую казну и размер страхования недвижимости, органами городского самоуправления будут являться Городской совет и Магистрат»<sup>[588]</sup>. Совет управления Царства Польского в своем постановлении от 30 июня (12 июля) 1861 г. перечислил 8 городов, где, принимая во внимание число жителей, доходы городского бюджета и стоимость застрахованных от пожара построек, должны были быть созданы городские советы. Таким образом, всего на территории Царства Польского находилось 17 городов (губернских, уездных и

безуездных), где городской совет вместе с магистратом должны были представлять органы городского самоуправления. Подготовительные работы к выборам в городские советы проходили по тем же правилам, что и в случае с выборами в уездные советы<sup>[589]</sup>.

Оценивая создание институтов самоуправления на землях Царства Польского, следует обратить внимание, что российские власти дали согласие на появление там форм местного самоуправления. Вероятно, это было своеобразным экспериментом, который на три года опередил возникновение в 1864 г. аналогичных форм и институтов в Российской империи – земств. Следует также отметить значительную роль маркиза Александра Велёпольского в разработке данного политического проекта, одобренного императором Александром II и реализованного в 1861–1862 гг.

**А. А. Ярцев. Российское земство в  
историографии**

## 1.1. Дореволюционная историография

Земская тема – один из самых популярных сюжетов российской историографии и публицистики второй половины XIX – начала XX вв. Дореволюционная библиография земства насчитывает до 5 тыс. публикаций.

Такой интерес к земской тематике объяснялся рядом причин. Во-первых, земское самоуправление заняло значимое место в жизни российской провинции. Все сословные группы участвовали в выборах гласных земских собраний. Они платили значительный земский сбор, который превосходил прямой государственный налог. Широкие слои населения являлись активными участниками разнообразных земских программ и прямо видели результаты земской деятельности.

Во-вторых, в продолжение крестьянской реформы 1861 г. земские учреждения приобрели облик сословного самоуправления, хотя законодательная разработка обеих реформ началась одновременно и независимо друг от друга в 1856–1857 гг.<sup>[590]</sup> В конечном итоге, вместо назначаемых земских начальников из среды чиновников, как писал дореволюционный исследователь В. А. Поссе, «получилось довольно приличное сословное самоуправление, подрывающее власть бюрократии»<sup>[591]</sup>.

В-третьих, земства приобрели определенную независимость в рамках централизованной системы институтов государственной власти. Земские деятели любили подчеркивать этот факт как несомненное преимущество. Многие земцы стремились проявить инициативу, предстать новаторами, в чем-то претенциозными, но, главное, не закосневшими в традициях российской бюрократии. И действительно, часто им удавалось обратить на себя общественное внимание. Однако «язвительный» М. Е. Салтыков-Щедрин назвал земство «пятым колесом в телеге российского самодержавия», а самих земцев «лудильщиками умывальников»<sup>[592]</sup>. Позже эти уничижительные характеристики перекочевали в работы В. И. Ленина<sup>[593]</sup>.

В-четвертых, интерес к земствам, которые формально являлись только хозяйственно-экономическими органам самоуправления,

постоянно подогревался политической ситуацией в России. Значительная часть образованного общества видела в земстве определенную альтернативу самодержавному режиму и источник парламентаризма, да и сами земцы неоднократно давали повод к таким заключениям. Низкий уровень гласности и политических свобод в стране делал провинциальные земские учреждения центрами не только нарастающей либеральной оппозиции, но и питомниками народнического движения. При этом авторитет земства в качестве важного элемента, как бы мы сейчас сказали, гражданского общества и правового государства, действительно возрастал. Еще более способствовала этому демократизация страны вследствие Первой русской революции 1905–1907 гг.

В-пятых, объективные условия развития капитализма создавали хороший климат для реализации земских инициатив, а контрреформа 1890 г. не оказалась существенным препятствием на пути усиления земств. Более того, можно говорить о расцвете основных направлений земской деятельности именно с 1890-х гг. В последующие годы эта динамика только нарастала.

Теория местного и, в частности, земского самоуправления была основательно проработана дореволюционными учеными, главным образом, правоведами<sup>[594]</sup>. В первую очередь, до революции шло интенсивное изучение хозяйственно-экономической практики земств. Подробная документация земских управ, доступность многочисленных томов земской статистики позволили создать объемные труды о земском народном образовании, медицине, ветеринарии, продовольственной помощи, статистике и других отраслях местного хозяйства<sup>[595]</sup>. Большинство этих работ носили описательный характер, местами напоминая сводные обзоры статистических данных.

Сенсацію в научном мире преподнес Б. Б. Веселовский, выпустивший четырехтомную историю земства за 40 лет<sup>[596]</sup>. Историк проследил динамику земских бюджетов, правда, только губернских, проанализировал результаты хозяйственной и культурной деятельности земств в общероссийском масштабе. Менее ярко, в виду возникших трудностей с мобилизацией источников, выглядела написанная Веселовским картина общественно-политической жизни земств. «Исторические обзоры отдельных земств» (заключительный



четвертый том), составленные, главным образом, на основе документации только губернских земских управ, требовали более глубокой проработки материала, что позже осуществили региональные историки в советское и постсоветское время.

Бурный рост земско-либеральной фронды на рубеже XIX и XX вв. стимулировал появление целого ряда работ о политической истории земства, написанных, главным образом, апологетами или непосредственными участниками земского либерального движения<sup>[597]</sup>. В этом ряду исследование И. П. Белоконского оказалось наиболее информативным. Для политической публицистики тех лет характерно стремление подчинить документальный материал задачам текущей политической борьбы, что снижало объективность публикаций. Статьи К. К. Арсеньева, М. П. Колюпанова, С. Ю. Скалона<sup>[598]</sup>, массовая околосемская публицистика 1890-х – начала 1900-х гг. создавали образ земств, гонимых бюрократией.

В целом, дореволюционная публицистика передавала живую атмосферу земской жизни, рисовала картины земской повседневности, влияла на общественное мнение и самосознание самих земских деятелей, а отчасти на позицию государственных деятелей.

## 1.2. Ранняя советская историография (1920-е – 1950-е годы)

Земская тема в советской историографии длительное время находилась под «дамокловым мечом» Октябрьской революции 1917 г. Советская историческая наука создавалась и функционировала в жесткой марксистской парадигме детерминизма исторических процессов и явлений. Стремясь доказать историческую закономерность и даже неизбежность Октябрьской революции, советские ученые с официально декларируемой идеологической заданностью вели поиск причин этого исторического события. Такой подход оставлял мало места для научной «реабилитации» земских учреждений, несмотря на то, что по формальным юридическим основаниям земства функционировали, прежде всего, как местные хозяйственные органы самоуправления и не могли нести прямой ответственности за внутреннюю политику последних российских императоров.

Насильственный разгон земских учреждений, осуществленный с осени 1917 г. до весны 1919 г. (а в Сибири и на Дальнем Востоке продолжавшийся до 1921–1922 гг.)<sup>[599]</sup> советские историки именовали «крахом», под которым понималась логическая, исторически обоснованная гибель не выполнившего своих задач учреждения. В итоге революционные события привели не только к ликвидации земств, но и к прекращению изучения их деятельности. Высказывание первого советского историка-марксиста М. Н. Покровского можно оценить лишь как историографический казус: «Самоуправление реформой 1864 г. было не расширено, а сужено, притом чрезвычайно существенно»<sup>[600]</sup>. Описание деталей насильственного слома земской системы самоуправления и замены ее советами потребовало бы от советских историков очернения земского социального и хозяйственного опыта, конъюнктурной критики земского общественно-политического движения. Отчасти поэтому в годы сталинского режима история земств была фактически предана забвению.

Учебник по истории СССР для студентов исторических факультетов от 1954 г. закрепил близкую к ленинской точку зрения на земское самоуправление. Авторы раздела о земстве, Ш. М. Левин и Е. А. Мороховец, понимали цель реформы 1864 г. в том, чтобы «приспособить самодержавно-полицейский строй России, сохраняя его классовую дворянско-помещичью сущность, к потребностям капиталистического развития»<sup>[601]</sup>. Ссылаясь на позицию В. И. Ленина, историки признали, что земская реформа была вырвана у царизма не только революционным натиском, но и «волной общественного возбуждения». Однако они не решились дать прямую ленинскую цитату, из которой можно было заключить, что главной причиной реформы было давление общества, а не деятельность революционеров<sup>[602]</sup>.

В первой советской монографии о земстве В. В. Гармиза рассмотрел историю подготовки реформы 1864 г.<sup>[603]</sup> Годом издания уже заглянувшая в период оттепели (1957), книга все же явилась продуктом предшествующей эпохи<sup>[604]</sup>. Впрочем, как свидетельствует современный исследователь Л. Е. Лаптева, при защите диссертации Гармизу критиковали за «идеализацию» земских учреждений, поэтому историк вынужден был подвергнуть монографию тщательной редакции<sup>[605]</sup>. Вывод о сущности земского самоуправления в дореволюционной России был сделан Гармизой в жестком духе марксистского подхода к истории: «Земство – всесословное общественное учреждение, помещичье по своей социальной сущности, буржуазное по своей практической принадлежности, конституционное по своему политическому характеру»<sup>[606]</sup>.

### 1.3. Советская историография 1960-х – начала 1990-х гг.

Если В. В. Гармиза изучил подготовку и содержание первой земской реформы 1864 г., то Л. Г. Захарова обратилась к истории земской контрреформы 1890 г. Она обрисовала атмосферу, сложившуюся вокруг земства к концу 80-х гг. XIX в., детально рассмотрела процесс подготовки контрреформы в правительственных кругах и проанализировала ее содержание. В отдельной главе была прослежена динамика социального состава земских собраний и управ. По мнению Л. Г. Захаровой, изменение системы выборов в 1890 г. было связано, прежде всего, с тем, что власти опасались тенденции, при которой формирующаяся буржуазия могла постепенно вытеснить поместное дворянство из землевладельческой курии<sup>[607]</sup>. Л. Г. Захарова на общероссийском, а Т. Н. Львова на региональном (Московское земство)<sup>[608]</sup> уровнях применили методiku не сословного, а классового анализа состава гласных. По сути, историки причислили крестьян – собственников, ставших гласными земских собраний, к группе буржуазии. Представляется, что такой подход к анализу состава гласных вполне уместен, но и он не дает точной картины социально-политического облика земств. Доводы А. Я. Авреха, что экономическое положение избирателя или земского деятеля не может считаться прямым показателем его мировоззрения и политических взглядов, кажутся достаточно убедительными<sup>[609]</sup>.

В советский период других монографических исследований, специально посвященных статусу и деятельности земских учреждений на общероссийском уровне, не появилось. Однако история земства косвенно затрагивалась в работах целого ряда ведущих советских историков<sup>[610]</sup>.

Наиболее полно в те годы была изучена история земского либерального движения, хотя эта тематика также медленно входила в научный оборот. «Так называемая “теория двух лагерей”, на основе которой из двух разнородных социальных сил – черносотенно-правительственной и либерально-буржуазной искусственно конструировался единый и монолитный лагерь контрреволюции, явно

противоречила общеизвестным фактам и прямым ленинским высказываниям, – констатировал К. Ф. Шацилло. – В результате научная разработка вопросов, связанных с историей русского либерализма, была по-существу прекращена»<sup>[611]</sup>.

После известной дискуссии 1966 г. (выступления З. С. Виленской, Б. С. Итенберга, Ю. З. Полевого) либеральное движение стало расцениваться советской историографией как освободительное. Ученые обратились к изучению русского дореволюционного либерализма, в частности, к истории земского либерального движения и политики правительства в его отношении<sup>[612]</sup>. Дискуссионный характер приняли вопросы о социальной базе либерализма, места и роли земства в этом движении, преемственности «старого» и «нового» либерализма, эволюции программных установок, характере взаимоотношений с демократическими движениями и правительственным лагерем.

Однако после первой реабилитации либералов не последовало второй. Идеологическая монополия марксизма-ленинизма требовала относить все другие идеологии и политические течения если не к враждебным, то, по крайней мере, к ошибочным. Попытки прямой реабилитации либерального движения даже в условиях смягчения советского режима начала 1980-х гг. могли быть расценены как политическое диссидентство.

Интерес советской историографии к народническому движению стимулировал ряд исследователей взглянуть на него через призму земской истории<sup>[613]</sup>. Н. М. Пирумова обработала статистические данные Хозяйственного департамента Министерства внутренних дел за 1902 г. о происхождении, образовании, возрасте, чине, должности, заработной плате и производственном стаже земских служащих и сравнила полученные данные с отрывочной статистикой земского персонала 1860-х – 1880-х гг.

Советские юристы продолжили изучение земского самоуправления в историко-правовом ключе<sup>[614]</sup>. В исследовании земско-правовой тематики по-прежнему актуальны такие проблемы как реализация земского законодательства на практике, правовая обоснованность и эффективность административного контроля над деятельностью земств, административная юстиция и земство, использование прецедентного права в разрешении земско-губернаторских споров,

законность действий администрации в отношении органов самоуправления.



## 1.4. Регионализация исследований

Первую попытку реабилитации земских учреждений и их служащих предприняли региональные историки. Работы Н. Л. Хайкиной и М. И. Черныша положили начало погубернским исследованиям земств<sup>[615]</sup>. Заданный этими историками круг проблем оказался определяющим для подавляющего большинства региональных исследований. Как правило, они были реализованы в форме кандидатских диссертаций<sup>[616]</sup>. Главное внимание в этих работах было уделено культурно-хозяйственной практике земств, анализу их бюджетов. В ряде диссертаций присутствовали разделы об участии земских служащих в освободительном движении.

Региональные историки обратились к раннему периоду земской истории, поэтому многие вопросы земской практики 1890-х – 1900-х гг., например, агрономия, кооперация, предпринимательство, участие земских деятелей в профессиональных съездах и в общероссийских социально-экономических мероприятиях, остались малоизученными. Возникла странная ситуация, когда зарождение и становление новых органов самоуправления историки знают лучше, чем эпоху их расцвета. Период 1905–1917 гг. является, пожалуй, наиболее актуальным в истории земского самоуправления, но вместе с тем и наиболее сложными для осмысления.

К сожалению, большинство региональных исследователей губернских и уездных земств в формулировке выводов ограничивались количественными индикаторами деятельности, к примеру, указанием на число построенных земствами школ и т. п. Подобные субъективные оценки по линии «много – мало» и «идеал – реальность» явно доминировали.

В советской историографии в значительной степени замалчивалась всесословность, независимость от администрации, финансовая самостоятельность земских учреждений. Дело в том, что положительная оценка результатов земской работы, так или иначе, поднимала вопрос об эффективности уже советской системы самоуправления. Сегодня очевидно, что важнейшим содержанием земской реформы являлось привлечение широких слоев населения, в

том числе крестьянства, к самоуправлению на уровне уезда и губернии, а введение органов самоуправления явилось существенным шагом на пути к гражданскому обществу.

Слабым местом региональных работ 1980-х – начала 1990-х гг. стала однородность проблематики и, как следствие, некоторая однообразность. Методика проведения исследования была наработана, а заявленные задачи и набор выводов апробированы предшественниками. Историки не испытывали серьезных сложностей с мобилизацией источников – земские статистические данные подробны и доступны, основная земская документация, вплоть до стенограмм заседаний земских собраний, практически полностью опубликована. В таких условиях привлечение документов центральных архивов, поиск новых источников многим исследователям казался излишним. Стандартная схема анализа источников снижала эвристичность региональных исследований, когда под маской историографической традиции скрывалась обычная инерция. Тем не менее, именно региональным историкам удалось создать масштабную картину земской деятельности, почти все земские губернии получили своего «летописца».

## 1.5. Постсоветская историография

В 1990-е гг. интерес к опыту земского самоуправления существенно вырос. Знаковым явлением стал выход эссе А. И. Солженицына «Как нам обустроить Россию» (1990), в котором писатель придал земской теме политическое звучание: «Октябрьский переворот насильственно сломал всякое земство, заменив его советами, от самого начала подмятыми компартией. Всей историей с 1918 г. эти советы опорочены: они никогда не были реальным самоуправлением на каком-либо уровне. Вносимые сейчас робкие избирательные изменения тоже не могут эту форму спасти: она не обеспечивает местных интересов с их влиянием через всю структуру снизу наверх. Я полагаю, что “советы депутатов” надо, шаг за шагом, снизу вверх, заменить земской системой»<sup>[617]</sup>.

В 1990-е гг. российские историки обрели исследовательскую свободу. Вследствие кризиса советской системы организации власти успешный опыт земского самоуправления вновь стал актуальным, что привело к настоящему потоку кандидатских диссертаций на земскую тематику. Впрочем, докторских диссертаций о земствах непропорционально мало. На наш взгляд, если регионализация исследований в 1960-е – 1980-е гг. имела определенное положительное значение для углубления проблематики, то с 1990-х гг. наблюдается провинциализация менталитета специалистов по земству. Это скорее мешает развитию темы, ведь земский сюжет – важнейшая составляющая отечественной истории XIX – начала XX вв., которая не может быть полноценно осмыслена в контексте краеведения.

Опубликованная в 1990 г. монография Г. А. Герасименко, несмотря на обобщающее название, фактически посвящена узкому периоду в истории земских учреждений (1917–1918 гг.). Насильственный роспуск земств и замену их советами автор по-прежнему рассматривал как логический крах не выполнившего своих исторических задач учреждения<sup>[618]</sup>. Напротив, в диссертации о Сибирском земстве в 1917–1920 гг. О. Ю. Сечейко показала, что даже в условиях военного времени местное население продемонстрировало высокую явку на

земских выборах и с большим воодушевлением откликнулось на земские инициативы<sup>[619]</sup>.

В 1990-х – 2000-х гг. появились работы историков и правоведов, более свободные, на наш взгляд, от идеологических стереотипов, в том числе докторские<sup>[620]</sup> и кандидатские<sup>[621]</sup> диссертации.

Так, В. Ф. Абрамов рассмотрел механизм земского налогообложения, оценил принципы финансовой политики земств, а также проследил динамику земских бюджетов в общероссийском масштабе<sup>[622]</sup>. А. Н. Верещагин проанализировал теоретические споры дореволюционных правоведов и историков вокруг сущности земского самоуправления<sup>[623]</sup>. В монографии А. Ю. Шутова земские избирательные системы образца 1864 г. и 1890 г. рассмотрены с точки зрения заимствований из европейских аналогов<sup>[624]</sup>. В исследовании Е. Н. Морозовой основательно проанализирована борьба законодателей вокруг проектов земской реформы<sup>[625]</sup>. Е. Н. Морозова рассмотрела общественные настроения и дискуссии в связи с подготовкой реформы местного самоуправления в середине 50-х – начале 60-х гг. XIX в. и пришла к следующему выводу: «В этих спорах о централизации и децентрализации, захвативших широкий круг участников, в теоретическом плане вырабатывалось видение будущего государственного управления, построенного на принципах разделения властей, единства и административной децентрализации»<sup>[626]</sup>. Оказалось, что в критике «бюрократического устройства власти на местах были едины все направления общественной мысли: западники и славянофилы, аристократическая фронда, “консервативное большинство” и “либеральное меньшинство” губернских комитетов»<sup>[627]</sup>.

В. В. Куликов посчитал статистику земских постановлений и губернаторских протестов по ним в двух уездах (Орловский и Уржумский) Вятской губернии за 1890–1915 гг. Выянилось, что из 7497 земских постановлений губернатор опротестовал только 35, то есть 0,48 %. «Могут ли такие показатели подтверждать распространенное мнение о мелочной административной опеке и произволе губернатора по отношению к органам земского самоуправления?»<sup>[628]</sup>, – задается резонным вопросом исследователь.

Отметим также работы Л. Е. Лаптевой, которая исследовала правовое положение земских органов в системе государственной власти<sup>[629]</sup> и Е. А. Правиловой, монография которой посвящена состоянию административной юстиции в пореформенной России и, в частности, ее роли в жизни местного самоуправления<sup>[630]</sup>.

Концепцию принципиальной несовместимости земств с монархическим режимом и, таким образом, перманентного ущемления прав земств со стороны коронной бюрократии отстаивают в своих работах Л. А. Жукова и Н. Г. Королева<sup>[631]</sup>.

В ряде региональных исследований 1990-х гг. предпринимались попытки отойти от общепринятой схемы погубернского изучения земских учреждений<sup>[632]</sup>. Так, работа Л. В. Женина посвящена взаимодействию уральских земств с органами центральной власти и местной администрации<sup>[633]</sup>, а М. С. Низамова взялась прояснить социально-политическую направленность земской деятельности в Казанской губернии, «мотивы возникновения и сферы приложения земских либеральных идей»<sup>[634]</sup>.

В диссертации, посвященной земству Вятской и Пермской губерний в пореформенный период, О. Н. Богатырева одну из исследовательских задач определила как осмысление «соотношения правительственной власти и земского самоуправления, места земских учреждений в общей системе государственного управления»<sup>[635]</sup>. Автор обозначила существенные черты земского законодательства и специфику его применения в Уральском регионе.

В наших работах рассмотрен характер взаимодействия земств с центральными и местными государственными учреждениями<sup>[636]</sup>. В них показано, что считать бюрократию единым политическим лагерем неверно. Политика власти не представляла собой систему перманентного административного произвола в отношении земских учреждений или отдельных земских деятелей. Напротив, именно земства в силу ряда объективных обстоятельств были более склонны к нарушениям действующего законодательства. Также в нашем диссертационном исследовании деятельность земских учреждений Северо-Запада России (Новгородское, Петербургское и Псковское земства) рассмотрена в связи с общей проблемой взаимодействия земств с центральными и местными институтами государственной

власти<sup>[637]</sup>. Полученные выводы свидетельствуют, что земским учреждениям были предоставлены широкие возможности для поступательного развития, их компетенция со временем не сужалась, а расширялась, а бюджеты возрастали даже с учетом инфляционной составляющей. Главное, это движение осуществлялось не вопреки противодействию государственной машины, а в сотрудничестве с ней. Губернаторы, как правило, также проявляли полную заинтересованность в расширении благосостояния вверенных им губерний.

Ряд исследователей<sup>[638]</sup> актуализировали политические аспекты взаимодействия земств с государственными структурами. И. Ю. Соловьев предпринял попытку сравнительного анализа системы земского и современного самоуправления на материалах Нижегородской области<sup>[639]</sup>.

Можно констатировать, что земская тема остается привлекательной для исследователей. Несмотря на появление отдельных коллективных трудов<sup>[640]</sup>, осмысление земской истории ведется в условиях слабой координации историков, отсутствия масштабных обобщающих проектов. На региональном уровне все больше исследователей обращаются к изучению эпохи расцвета земской деятельности (1890–1917 гг.), при этом проблемно-политический подход начинает преобладать над статистически-описательным.

## 1.6. Зарубежная историография

В русской эмигрантской среде всегда доминировала положительная оценка земских учреждений, приобретающая порой черты апологетики. После трагедии Гражданской войны, роспуска земских учреждений и гибели многих земских деятелей критические стрелы в их адрес казались не вполне уместными.

В ранней англоязычной историографии долгое время доминировала точка зрения большинства русских эмигрантов, что политическая и экономическая ситуация в России накануне Первой мировой войны была вполне благополучной, а земства ни в коей мере не ответственны за события 1917 г. (А. Вучинич, В. В. Леонтович, Н. Потоцкий и другие)<sup>[641]</sup>. Преобладало мнение, что земские органы самоуправления были организованы относительно демократично, обладали широкими полномочиями и действовали с высокой степенью эффективности. Как писал Н. Потоцкий, «права этого самоуправления были в некоторых отношениях даже шире, чем у соответствующих местных органов в демократических странах Европы»<sup>[642]</sup>. Современный воронежский историк А. Ю. Минаков воспроизводит интересную цитату известного русского историка С. С. Ольденбурга<sup>[643]</sup>, который после Октябрьской революции оказался в эмиграции во Франции: «Российские земства имели более широкую сферу деятельности, чем сейчас (в конце 30-х годов XX в. – А. Я.), имеют органы местного самоуправления во Франции»<sup>[644]</sup>.

Важной вехой западной историографии стало появление сборника «Земство в России: эксперимент в области местного самоуправления». Книга была опубликована по итогам конференции 1978 г. в Стэнфордском университете (США). Сборник установил модельный тип исследования: на основе анализа конкретной практики деятельности земств все исследователи давали обобщенную оценку российской общественно-политической системы и взаимодействия государства с обществом.

Так, Д. Аткинсон<sup>[645]</sup> рассмотрела различные аспекты взаимоотношений земских органов самоуправления, местной и центральной администрации и крестьянства. К. Маккензи провел



сравнительный анализ земских «Положений» 1864 г. и 1890 г. и фактически подтвердил вывод Л. Г. Захаровой, что «второе из двух Положений не произвело глубокой реконструкции земских структур»<sup>[646]</sup>. По мнению историка, «контроль земских губернских присутствий над земскими исполнительными органами был широким, но не исключительным»<sup>[647]</sup>.

Подсчеты Р. Т. Мэннинг показали рост влияния земских деятелей на политическую жизнь страны в начале XX в. Так, 31,9 % депутатов третьей Государственной думы и 30,8 % – четвертой, вышли из земских рядов. В состав Государственного совета на 1907 г. входило около 25 % бывших земских деятелей. Курировавший с 1904 г. земские учреждения Совет по делам местного хозяйства, который, по мнению историка, «имел характер предпарламента», на 63 % состоял из бывших земцев<sup>[648]</sup>.

Т. Фэллоуз проанализировал споры земств и губернаторов, которые не были улажены компромиссом на местах и поступили на рассмотрение в Первый департамент Сената. Эти материалы убедили историка, что нельзя считать губернаторов ответственными за большинство конфликтных ситуаций, а также полагать, что начальники губернии заботились о благосостоянии губерний меньше земств<sup>[649]</sup>.

У. Глисон затронул актуальную, но практически обойденную на тот момент тему – роль Всероссийского земского союза во время Первой мировой войны<sup>[650]</sup>. У. Розенберг рассмотрел, пожалуй, наиболее идеологически ангажированный сюжет в истории земских учреждений – их существование и гибель после Октябрьской революции<sup>[651]</sup>.

Известно, что народное образование было предметом гордости российского земства. В советской историографии достижения земств в этой области несколько занижались с целью подчеркнуть успехи борьбы с неграмотностью в первые годы советской власти. Дж. Брукс показал, что именно земские «решения и усилия в деле народного образования способствовали достаточно высокому уровню (71 % мальчиков, 52 % девочек) грамотности среди четырнадцатилетних в Европейской России 1920 года»<sup>[652]</sup>.

Большинство современных западных исследователей сфокусировали свой интерес именно на предреволюционном военном периоде (1914–

1917). Японский историк К. Мацузато выдвинул и настойчиво отстаивает новую для историографии гипотезу, что чрезмерное усиление земств в годы Первой мировой войны привело к коллапсу, а затем и падению царского режима. Он детально проследил процесс расширения полномочий земств в деле закупки продовольствия для армии и тыла, регулирования земскими органами цен на зерно и графиков железнодорожных перевозок. По мнению Мацузато, местнические настроения органов самоуправления, их огромное влияние на хлебозаготовительную политику государства (фактически вплоть до права любого губернского земства запрещать вывоз продовольствия за пределы губернии) «положили конец плановому снабжению, которое было спасательным кругом для военных мероприятий царизма»<sup>[653]</sup>.

И. В. Герасимов в диссертационном исследовании, защищенном в США, а также американский историк С. Сереньи рассмотрели практическую деятельность земств в области внешкольного образования и агрономии в годы войны. Сделанные выводы противоречили традиционному, как для «ревизионистской» американской, так и для советской историографии, пессимистическому приговору жизнеспособности земств накануне Февральской революции 1917 г. Сереньи показал, что именно в военное время взаимопонимание между земскими органами и крестьянами значительно усилилось. Он подверг сомнению распространенное представление о последствиях революции 1905 г., после которой земства якобы бесповоротно перешли на консервативные позиции<sup>[654]</sup>. Герасимов не увидел в агрономической деятельности земств накануне и в годы Первой мировой войны какого-либо кризиса, наоборот, перспективы этой отрасли земского хозяйства по мнению историка были весьма оптимистичными<sup>[655]</sup>.

Позитивно оценивают перспективы земского самоуправления в начале XX в. американские исследователи Т. Портер и У. Глисон. Они рассмотрели деятельность Общеземской организации (1904–1914) и Всероссийского земского союза (1914–1917)<sup>[656]</sup>. Историки подчеркнули возросшую деловую активность земской интеллигенции, усиление ее связи с сельской и городской Россией. Авторы пришли к принципиальному выводу: «В перспективе история Земского союза иллюстрирует зарождение гражданского общества, которое в свою

очередь могло послужить проводником политического и экономического роста страны».

Немецкие историки Й. Баберовски и П. Лиссем проследили возникновение и деятельность органов юстиции в России после судебной реформы 1864 г., дали оценку самодержавному строю и его государственным институтам с позиции утверждения принципов законности<sup>[657]</sup>.

Стоит отметить, что в 1990–2000-е гг. большинство американских исследований, в которых так или иначе отражалась земская проблематика, осуществлены в рамках методологии так называемой «новой» или «культурной» истории, в которой доминировала проблематика истории менталитета, интеллекта и семантики. В изданном в России в 1996 г. сборнике «Взгляд зарубежных историков» отмечалось, что наиболее популярными темами американской историографии стали труд и общество, крестьянский мир, роль женщин в истории<sup>[658]</sup>. У. Глисон констатировал, что американские ученые «переключились на изучение социальной истории»<sup>[659]</sup>. Однако увлечение новой методологией увенчалось падением интереса к традиционной политической истории.

В методологическом смысле таким исследованиям противостоял, в частности, японско-российский сборник «Земский феномен. Политологический подход» (Япония, 2001 г.) с нашим участием. Его авторами выступили также К. Мацузато и В. Ф. Абрамов. «В контексте исследований “сельской России” нового времени, однако, частое обращение к дискурсам не способствовало творческому применению методики “новой истории”, а это было своего рода компенсацией скудных знаний по материальной истории, – отмечали авторы сборника. – Весьма симптоматичен излишний интерес американских “ревизионистов” к дискурсам вокруг проблем волостных земств, когда реальность волостного управления до сих пор почти не исследована»<sup>[660]</sup>. Политологический (политический) подход к истории земских учреждений авторы обуславливали тем обстоятельством, что необходимо было преодолеть обе крайности, доминировавшие в историографии земств – «слишком узкое понимание земства как “питомника российского либерализма”, с одной стороны, и диффузное представление о земстве, когда достижения земств оцениваются только

с помощью социально-экономических индикаторов»<sup>[661]</sup>, с другой. Авторы книги присоединились к выводу, что Россия второй половины XIX – начала XX вв. не пребывала в перманентном кризисе, а осуществляла постепенный путь эволюции к гражданскому обществу и правовому государству.

Американская исследовательница М. Конрой осуществила другое весьма актуальное исследование. На примере обсуждения и принятия в Государственной думе закона об открытии аптек она обнаружила противоречия между земствами и общественными организациями (в данном случае, аптечными обществами). Показательно, что социалисты, кадеты, октябристы и сами земства единодушно требовали муниципализации аптек, что и было в итоге реализовано. Получалось, что земства как новая и влиятельная административная структура ограничивали деятельность профессиональных организаций – основы гражданского общества – опираясь на протосоциалистическую и патерналистскую логику. В этом вопросе даже П. А. Столыпин поддержал, таким образом, тот лагерь, к которому принадлежали и марксисты<sup>[662]</sup>.

Перспективы исследования земской проблематики по-прежнему весьма широки. Земская тема является удобным полем для проведения актуальных и глубоких исследований, апробирования новейших исследовательских методик и методологических подходов, работы с громадным комплексом до сих пор мало востребованных источников. Современные споры в зарубежной и отечественной историографии вокруг истории земства только усиливают актуальность этой темы.

## Сведения об авторах

*Архипова Татьяна Григорьевна* – доктор исторических наук, профессор, заведующая кафедрой истории государственных учреждений и общественных организаций Российского государственного гуманитарного университета (Москва)

*Волвенко Алексей Александрович* – кандидат исторических наук, доцент, декан Факультета истории и филологии Таганрогского института имени А. П. Чехова (филиала) Ростовского государственного экономического университета (Таганрог)

*Галкин Павел Владимирович* – доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой муниципального управления и социального сервиса Московского государственного социально-гуманитарного института (Коломна)

*Жукова Людмила Александровна* – доктор исторических наук, профессор кафедры истории и политологии Государственного университета управления (Москва)

*Королева Надежда Георгиевна* – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Института российской истории РАН (Москва)

*Кравцова Елена Сергеевна* – доктор исторических наук, профессор Курского государственного медицинского университета (Калуга)

*Лаптева Людмила Евгеньевна* – доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН, заведующая кафедрой истории государства и права Юридического факультета Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Москва)

*Минаков Андрей Сергеевич* – доктор исторических наук, профессор Орловского государственного университета, директор Орловского краеведческого музея (Орел)

*Морозова Елена Николаевна* – доктор исторических наук, профессор Саратовского государственного университета имени Н. Г. Чернышевского (Саратов)

*Писарькова Любовь Федоровна* – доктор исторических наук, главный научный сотрудник Института российской истории РАН

(Москва)

*Свиридова Татьяна Антоновна* – кандидат исторических наук, доцент Калужского государственного педагогического университета имени К. Э. Циолковского (Калуга)

*Соловьев Кирилл Андреевич* – доктор исторических наук, ведущий научный сотрудник Института российской истории РАН (Москва)

*Степанов Константин Анатольевич* – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Государственного музея-заповедника «Ростовский кремль» (Ростов Великий)

*Ульянова Галина Николаевна* – доктор исторических наук, ведущий научный сотрудник Института российской истории РАН (Москва)

*Шедеви Франциска* – доктор истории, научный сотрудник Германского исторического института в Москве, приват-доцент Йенского университета имени Фридриха Шиллера (Москва; Йена, Германия)

*Шелохаев Валентин Валентинович* – доктор исторических наук, главный научный сотрудник Института российской истории РАН (Москва)

*Шнопер Дариуш* – доктор исторических наук, доктор юридических наук, профессор Варминско-Мазурского университета (Ольштын, Польша)

*Шутов Андрей Юрьевич* – доктор исторических наук, профессор, декан Факультета политологии Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова (Москва)

*Ярцев Андрей Анатольевич* – доктор исторических наук, директор Калининградского филиала Международного университета в Москве (Калининград)





Земское  
самоуправление  
в истории России:  
*К 150-летию  
земской реформы*





# Примечания

## 1

Большая Энциклопедия. Т. XVII. СПб., [б.г.]. С. 33.

[Вернуться](#)

## 2

*Кизеветтер А. А.* Местное самоуправление в России. IX–XIX ст. Исторический очерк. Пг., 1917. С. 40.

[Вернуться](#)

## 3

Подробно см.: *Писарькова Л. Ф.* Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII в.: Эволюция бюрократической системы. М., 2007. С. 197–214.

[Вернуться](#)

## 4

Московские ведомости. 1863. 2 марта. № 47. С. 3.

[Вернуться](#)

## 5

Московские ведомости. 1863. 6 марта. № 50. С. 3.

[Вернуться](#)

## 6

Подробно см.: *Писарькова Л. Ф.* Развитие местного самоуправления в России до Великих реформ: обычай, повинность, право // Отечественная история. 2001. № 2. С. 3–27; № 3. С. 25–39.

[Вернуться](#)

## 7

*Соловьев С. М.* Шлецер и антиисторическое направление // Сочинения. Кн. XVI. С. 322–323.

[Вернуться](#)

## 8

*Данилова Л. В.* Сельская община в средневековой Руси. М., 1994. С. 240–243, 254–255; Власть и реформы. От самодержавной к советской России. СПб., 1996. С. 28.

[Вернуться](#)

## 9

*Градовский А. Д.* История местного управления в России // Собрание сочинений. Т. 2. СПб., 1899. С. 219.

[Вернуться](#)

## 10

*Богословский М. М.* Земское самоуправление на русском Севере в XVII в. Т. 2. М., 1912. С. 27, 153.

[Вернуться](#)

## 11

Цит. по: *Чичерин Б. Н.* Областные учреждения России в XVII в. М., 1856. С. 395–396.

[Вернуться](#)

## 12

*Кизеветтер А. А.* История России // Россия. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. Л., 1991. С. 457.

[Вернуться](#)

## 13

*Градовский А. Д.* История местного управления в России // Собрание сочинений. Т. 2. СПб., 1899. С. 312–313.

[Вернуться](#)

## 14

*Анисимов Е. В.* Империя. Возникновение и рост. Поворот к Европе // Власть и реформы. От самодержавной к советской России. СПб., 1996. С. 168.

[Вернуться](#)

## 15

ПСЗ-1. Т. 3. 30 января 1699 г. № 1674 и 1675.

[Вернуться](#)

## 16

*Тарловская В. Р.* Из истории городской реформы в России конца XVII – начала XVIII в. // Государственные учреждения России XVI–XVIII вв. М., 1991. С. 107–108.

[Вернуться](#)

## 17

ПСЗ-1. Т. 6. № 3708. 16 января 1721 г.

[Вернуться](#)

## 18

*Кизеветтер А. А.* Посадская община в России XVIII столетия. М., 1903. С. IV.

[Вернуться](#)

## 19

*Кизеветтер А. А.* Посадская община. С. 619–795; *Водарский Я. Е.* Из истории создания Главного магистрата // Вопросы социально-экономической истории и источниковедения периода феодализма в России. М., 1961. С. 108–112; *Козлова Н. В.* Российский абсолютизм и купечество в XVIII веке (20-е – начало 60-х годов). М., 1999. С. 112–272.

[Вернуться](#)

## 20

*Григорьев В.* Реформа местного управления при Екатерине II. СПб., 1910. С. 91, 94.

[Вернуться](#)

## 21

*Каменский А. Б.* Реформы в России XVIII века в исторической ретроспективе // Сословия и государственная власть в России. XV – середина XIX вв. Международная конференция – Чтения памяти акад. Л. В. Черепнина. Тезисы докладов. М., 1994. Ч. 1. С. 149.

[Вернуться](#)

## 22

ПСЗ-1. Т. 20. № 14392. 7 ноября 1775 г. Статьи 50–58.

[Вернуться](#)

## 23

*Дитятин И. И.* Из истории «Жалованных грамот» // Статьи по истории русского права. СПб., 1895. С. 119.

[Вернуться](#)

## 24

*Леонтович В. В.* История либерализма в России. 1762–1914. М., 1995. С. 37.

[Вернуться](#)

## 25

Письма Сперанского к А. А. Столыпину 1818 и 1819 гг. с введением Д. А. Столыпина // Русский архив. 1869. № 11. Стлб. 1977.

[Вернуться](#)

## 26

Цит. по: *Корф С. А.* Дворянство и его сословное управление за столетие 1762–1855 годов. СПб., 1910. С. 446.

[Вернуться](#)

## 27

ПСЗ-2. № 4989. 6 декабря 1831 г.

[Вернуться](#)

## 28

*Корф С. А.* Указ. соч. С. 534–536.

[Вернуться](#)

## 29

*Градовский А. Д.* Системы местного управления на западе Европы и в России // *Градовский А. Д.* Собрание сочинений. Т. 9. С. 497;  
*Кизеветтер А. А.* Внутренняя политика в царствование императора Николая I // *Исторические очерки.* М., 1912. С. 456–457.

[Вернуться](#)

## 30

*Леонтович В. В.* История либерализма в России. 1762–1914. М., 1995. С. 152.

[Вернуться](#)

## 31

*Кизеветтер А. А.* Борьба за земство при его возникновении // *Исторические отклики.* М., 1915. С. 302.

[Вернуться](#)

## 32

Подробно см.: *Писарькова Л. Ф.* Городские реформы в России и Московская дума. М., 2010. С. 122–177.

[Вернуться](#)

## 33



*Градовский А. Д.* История местного управления в России. С. 97.

[Вернуться](#)

## 34

Там же. С. 77–79.

[Вернуться](#)

## 35

*Велихов Л. А.* Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.; Л., 1928. С. 298–299.

[Вернуться](#)

## 36

*Бредли Дж.* Общественные организации и развитие гражданского общества в дореволюционной России // ОНС: Общественные науки и современность. М., 1994. № 5. С. 86–87.

[Вернуться](#)

## 37

*Александров В. А.* Сельская община в России (XVII – начало XIX в.). М., 1976.

[Вернуться](#)

## 38

*Грацианский П. С.* Политическая и правовая мысль России второй половины XVIII в. М., 1984. С. 64–86, 129–142.

[Вернуться](#)

## 39

*Сперанский М. М.* Проекты и записки / Подгот. к печ. А. И. Копанев и М. В. Кукушкина; под ред. С. Н. Валка. М.; Л., 1961. С. 192–197.

[Вернуться](#)

## 40

*Семевский В. И.* Политические и общественные идеи декабристов. СПб., 1909; *Семенова А. В.* Временное революционное правительство в планах декабристов. М., 1982. С. 19; *Минаева Н. В.* Политические проекты декабристов в контексте конституционной мысли России первой половины XIX в. // 170 лет спустя...: Декабристские чтения, 1995 г. М., 1999; *Андреева Т. В.* М. М. Сперанский и декабристы // Отечественная история и историческая мысль в России XIX–XX вв. СПб., 2006. С. 158–175.

[Вернуться](#)

## 41

Восстание декабристов: Документы. М., 1958. Т. 7: «Русская правда» П. И. Пестеля и сочинения, ей предшествующие / Под ред. М. В. Нечкиной; К печ. подгот. А. А. Покровский. С. 188–192. См. также: *Прозорова Н. С.* П. И. Пестель: Конституционный и другие законодательные проекты. Киев, 2000.

[Вернуться](#)

## 42

*Семевский В. И.* Либеральные планы в правительственных сферах в первой половине царствования имп. Александра I // Отечественная война и русское общество. М., 1912. Т. II; *Скрипилёв Е. А.* Государственная уставная грамота Российской империи 1820 г.: (Из

истории правительственного «конституционализма») // Советское государство и право. 1980. № 7.

[Вернуться](#)

## 43

*Васильчиков А. И.* О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. 3-е изд. Т. 2. СПб., 1872. С. 533.

[Вернуться](#)

## 44

Подробнее см.: *Лантева Л. Е.* Российское самоуправление в контексте мирового опыта // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования: Учеб. пособие / Ред. К. Ф. Шерemet, И. И. Овчинников. М., 1998; *Свиридова Т. А.* Гражданская идентичность и местное (земское) самоуправление в XIX в. в России и в Западной Европе // Гражданская идентичность и сфера гражданской деятельности в Российской империи: вторая половина XIX – начало XX века: [Сборник] / Отв. ред. Б. Пиетров-Эннкер; Г. Н. Ульянова. М., 2007. С. 124–152; *Она же.* Европейские модели местного самоуправления в русской публицистике середины XIX – начала XX в. // Вопросы истории. 2008. № 6. С. 152–165; *Она же.* Прусский (германский) тип местного самоуправления в русской публицистике и историко-правовой мысли (1840-е гг. – 1917 г.) // Российская история. 2009. № 2. С. 15–24; *Шутов А. Ю.* Российское земство и европейские традиции местного самоуправления (формирование представительства и местное самоуправление России и Европы второй половины XIX–XX века). М., 2011.

[Вернуться](#)

## 45

Подобным способом (создание самостоятельных органов местного самоуправления для решения конкретных вопросов) в 1848 г. в связи с эпидемией холеры были созданы Местные советы здравоохранения (Local Boards of Health) в городских районах Англии и Уэльса. По закону о местном самоуправлении 1894 г. эти советы окончательно влились в состав городских советов.

[Вернуться](#)

## 46

Общеисторический фон земской реформы Александра II, а также характеристика земских учреждений обстоятельно исследованы в трудах Б. Б. Веселовского, В. В. Гармизы, П. А. Зайончковского, Л. Г. Захаровой, Б. Г. Литвака, В. А. Федорова, В. Г. Чернухи, Н. Я. Эйдельмана.

[Вернуться](#)

## 47

Российский государственный исторический архив (далее – РГИА).  
Ф. 908. Оп. 1. Д. 123. Л. 1.

[Вернуться](#)

## 48

РГИА. Ф. 982. Оп. 1. Д. 56. Л. 17–17об.

[Вернуться](#)

## 49

См.: *Захарова Л. Г.* Самодержавие, бюрократия и реформы 60-х гг. XIX в. в России // Вопросы истории. 1989. № 10; *Большакова О. В.* Бюрократия и великие реформы в России (1860–70-е гг.): Современная

англо-американская историография: Научно-аналитический обзор. М., 1996.

[Вернуться](#)

## 50

*Секиринский С. С., Шелохаев В. В.* Либерализм в России: Очерки истории (середина XIX – начало XX века). М., 1995. С. 5–8, 25–26. См. также: *Зайончковский П. А.* Биографический очерк // *Валуев П. А.* Дневник министра внутренних дел / Под ред. П. А. Зайончковского. Т. 1. М., 1961. С. 28; *Русский консерватизм XIX столетия. Идеология и практика / Под ред. В. Я. Гросула.* М. 2000.

[Вернуться](#)

## 51

РГИА. Ф. 908. Оп. 1. Д. 123. Л. 3.

[Вернуться](#)

## 52

См.: *Лохвицкий А.* Губерния, ее земские и правительственные учреждения. Часть 1. СПб., 1864. С. 135–137.

[Вернуться](#)

## 53

*Лохвицкий А.* Указ. соч. С. 145.

[Вернуться](#)

## 54

*Веселовский Б.* Земство и земская реформа. Пг., 1918. С. 10.

[Вернуться](#)

## 55

РГИА. Ф. 1287. Оп. 22. Д. 1327. Л. 55.

[Вернуться](#)

## 56

Подробнее о подготовке «Положения о земских учреждениях» 1890 г. см.: *Захарова Л. Г.* Земская контрреформа 1890 г. М., 1968.

[Вернуться](#)

## 57

*Ярцев А. А.* Земство и государственная власть в 1864–1904 гг. (на материалах Северо-Западных губерний) // Земский феномен: политологический подход. Саппоро, 2001. С. 95.

[Вернуться](#)

## 58

*Веселовский Б.* Земство и земская реформа. С. 14.

[Вернуться](#)

## 59

Там же.

[Вернуться](#)

## 60

*Коркунов Н. М.* Русское государственное право. СПб., 1913. Т. II. С. 544.

[Вернуться](#)

## 61

*Шипов Д. Н.* Воспоминания и думы о пережитом. М., 1918. С. 100–101.

[Вернуться](#)

## 62

Подробнее см.: *Кукушкин Ю. С., Тимофеев Н. С.* Самоуправление крестьян России (XIX – начало XXI в.). М., 2004. С. 30.

[Вернуться](#)

## 63

*Веселовский Б. Б.* Самоуправление и демократия. Пг., 1917. С. 9.

[Вернуться](#)

## 64

*Герасименко Г. А.* Судьба земств в ходе революционных событий 1917 г. // Земское самоуправление в России, 1864–1918. Кн. 2. 1905–1918. М., 2005. С. 354–360.

[Вернуться](#)

## 65

Под этим подразумевались децентрализация, развитие выборного начала, более широкие полномочия, которыми наделялись выборные органы, словом, известная самостоятельность территорий.

[Вернуться](#)

## 66



*Weber M. Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology.*  
Vol. 3. N.-Y., 1968. P. 984.

[Вернуться](#)

## 67

*Писарькова Л. Ф. Московская городская дума. 1863–1917 гг. М., 1998. С. 268.*

[Вернуться](#)

## 68

*Тургенев Н. И. Барон фон Штейн // Тургенев Н. И. Россия и русские. Пер. с фр. С. В. Житомирской. Комментарии А. Р. Курилкина. М., 2001. С. 483*

[Вернуться](#)

## 69

Цит. по: *Шебунин А. Западноевропейские влияния в миросозерцании Н. И. Тургенева // Анналы. № 3. Пг., 1923. С. 207.*

[Вернуться](#)

## 70

См.: *Сперанский М. М. Проекты и записки. Подгот. к печати А. И. Копанев и М. В. Кукушкина. Под ред. С. Н. Валка. М.; Л., 1961. С. 184–185.*

[Вернуться](#)

## 71

*Васильчиков А. О самоуправлении. СПб., 1876. Т. I. С. 2; Starr F. Decentralization and Self-Government in Russia. 1830–1870. Princeton,*

1972. P. 64–65.

[Вернуться](#)

## 72

Цит. по: *Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка. 2-е изд., испр. и значительно умноженное по рукописи автора. Изд. книгопродавца-типографа М. О. Вольфа. Т. 4. СПб.; М., 1882. С. 136. Дефиниция Даля, видимо, была обусловлена широкой известностью в России книги А. де Токвиля «О демократии в Америке». См. подробнее: *Свиридова Т. А.* Гражданская идентичность и местное (земское) самоуправление в XIX в. в России и Западной Европе // *Гражданская идентичность и сфера гражданской деятельности в Российской империи. Вторая половина XIX – начало XX века.* М., 2007. С. 130–137.

[Вернуться](#)

## 73

Местное само-управление.

[Вернуться](#)

## 74

*Webb B., Webb S.* The Development of English Local Government. 1689–1835. L., 1963. P. 8–9; *Keith-Lucas B.* The Unreformed Local Government System. L., 1980. P. 11, 13.

[Вернуться](#)

## 75

*Hasluck E.L.* Local Government in England. Cambridge, 1948. P. 2–3.

[Вернуться](#)

## 76

*Keith-Lucas B.* In Defence of Gneist // Canadian Journal of Economics and Political Science. Vol. 27. № 2 (May 1961). P. 248; *Hefter H.* Die Deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen. Stuttgart, 1950. S. 5.

[Вернуться](#)

## 77

*Зарудный М. И.* Общественный быт Англии. Очерки земства, города и суда с характеристикой соответствующих учреждений Франции и современных преобразований в России. СПб., 1865. С. 1–8, 63; *Keith-Lucas B.* The Unreformed Local Government System. P. 149.

[Вернуться](#)

## 78

*Smellie K.B.* A History of Local Government. L., 1963. P. 8; *Keith-Lucas B.* English Local Government in the Nineteenth and Twentieth Centuries. The Historical Association. General series 90. L., 1977; *Гнейст Р.* История государственных учреждений Англии. М., 1885. С. 762.

[Вернуться](#)

## 79

*Byrne T.* Local Government in Britain. L., 1994. P. 13–15; *Smellie K.B.* A History of Local Government. L., 1968. P. 8; *Keith-Lucas B.* English Local Government System.

[Вернуться](#)

## 80

*Reddlich J., Hirst F.W.* The History of Local Government in England. L., 1970. P. 30.

[Вернуться](#)

## 81

*Безобразов В. П.* Земские учреждения и самоуправление. С. 13.

[Вернуться](#)

## 82

*Webb B., Webb S.* English Local Government from the Revolution to the Municipal Corporations Act: the Parish and the County. L., 1906. P. V–VI;  
*Keith-Lucas B.* English Local Government in the Nineteenth and Twentieth Centuries. L., 1981. P. 7.

[Вернуться](#)

## 83

T.e. Justice of the Peace – мировые судьи.

[Вернуться](#)

## 84

*Трубецкая О.* Материалы для биографии кн. Черкасского. М., 1901.  
Ч. 1. Кн. 1. С. 140.

[Вернуться](#)

## 85

*Tocqueville A. de.* Journeys to England and Ireland. L., 1858. P. 72.

[Вернуться](#)

## 86

*Eastwood D.* Governing Rural England. Tradition and Transformation in Local Government, 1780–1840. Oxford, 1994. P. 111.

[Вернуться](#)

## 87

First Annual Reports of Poor Law Commissioners. 1835. P. 6; Abstract of Poor Returns. L., 1815. P. 289.

[Вернуться](#)

## 88

*Гармиза В. В.* Подготовка земской реформы. М., 1957. С. 69, 81.

[Вернуться](#)

## 89

*Веселовский Б. Б.* История земства за 40 лет. СПб., 1909. Т. 2. С. 33.

[Вернуться](#)

## 90

*Назимов А.* Теория конституционализма и самоуправления Рудольфа Гнейста. Ярославль, 1881. С. 12–13, 16.

[Вернуться](#)

## 91

*Кавелин К. Д.* Собрание сочинений. Т. II. Публицистика. СПб., 1898. Стлб. 1111–1114, 1150–1151.

[Вернуться](#)

## 92

*Градовский А. Д.* Система местного управления на Западе Европы и в России // Сборник государственных знаний. Ст. 1 и 2-я. Т. 5–6. / Под ред. В. П. Безобразова. СПб., 1878.

[Вернуться](#)

## 93

Институты самоуправления: историко-правовое исследование. Отв. ред. Л. С. Мамут. М., 1995. С. 246

[Вернуться](#)

## 94

*Нольде Б. Э.* Петербургская миссия Бисмарка. Прага, 1925. С. 237–260.

[Вернуться](#)

## 95

Государственный архив российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. 647. Д. 31. Л. 4об. – 10об.

[Вернуться](#)

## 96

ГАРФ. Ф. 678. Оп. 1. Д. 573. Л. 2об. Записка фон Кубе «О централизации».

[Вернуться](#)

## 97

Уездное земское положение для провинций: Пруссии, Бранденбурга, Померании, Познани, Силезии и Саксонии от 13 декабря 1873 г. СПб., 1873; Положение о прусских земских учреждениях. По поручению главноуправляющего кодификационным отделом при Государственном Совете перевел мл. чиновник отдела П. Н. Семенов. СПб., 1888. (то же, что и 13 декабря 1873 г., в редакции, обнародованной 19 марта 1881 г. и с изменениями и дополнениями по 1 января 1886 г.).

[Вернуться](#)

## 98

*Woldemar C.* Russlands Städte-Ordnung vom 6 Juli 1870. Moskau, 1871. S. 1.

[Вернуться](#)

## 99

*Besobrasow W.P.* Die Landschafts-Institutionen und die Selbstverwaltung. Übersetzt H. von Samson. Leipzig, 1879. Перевод на немецкий следующей работы: *Безобразов В. П.* Земские учреждения и самоуправление. М., 1874.

[Вернуться](#)

## 100

*Гофнер Вл.* Преобразователи Пруссии. 1807–1813. Штейн, Гарденберг, В. Гумбольдт, Гнейзенау, Шорнгорст (Die Reorganisatoren des Preussischen Staats). Лейпциг, 1874.

[Вернуться](#)

## 101

*Савин А. Н.* Николай I и Фридрих-Вильгельм IV. 1840–1848 // Россия и Запад. Исторические сборники под ред. проф. А. И. Заозерского.



Вып. 1. Academia. Пг., 1923. С. 120.

[Вернуться](#)

## 102

ГАРФ. Ф. 647. Оп. 1. Д. 68. Л. 7. Последовало вмешательство министра внутренних дел, полагавшего, что «обстоятельство обращения к публике книги Гакстгаузена на немецком языке не может не быть принято во внимание. Как переводчик, так и издатель имели его в виду. Поэтому я не могу признать подходящею ст. 286 Уложения, которой применение побуждало бы сомнения. 2. Применить ст. 1196 я не считаю возможным. Ежедневно все печатают и говорят о “кризисе”, “переходном времени”, “обновлении России”. Считать эти обороты речи “слухами” – невозможно. 3. Очевидно, что настоящее значение дано книге предисловием, что книгу следовало арестовать, и что она преследуется только потому, что иначе не могла быть арестована». (Собственноручные отметки министра внутренних дел на журналах Совета Главного управления по делам печати. СПб., 1868).

[Вернуться](#)

## 103

Там же.

[Вернуться](#)

## 104

*Назимов А. Е.* Реакция в Пруссии (1848–1858). Ярославль, 1886.

[Вернуться](#)

## 105

*Градовский А. Д.* Система местного управления... С. 79; *Безобразов В. П.* Земские учреждения и самоуправление. М., 1874. С. 9–10, 20.

[Вернуться](#)

## 106

Частного и общего характера – от регулирования обложения, Закона 1866 г., до нового законодательного акта 1890 г. Характерно, что «параллельное» сосуществование земств с бюрократической администрацией не всегда правильно понималось и понимается в зарубежных изданиях, вплоть до наших дней. Например, американскими исследователями Андерсонами земства отнесены к «промежуточному» типу управления («intermediate government»). См.: *Anderson E.N., Anderson P.R. Political Institutions and Social Change in Continental Europe in the Nineteenth Century. Berkeley and Los Angeles, 1967. P. 125–165.* Иногда этимологическая «транскультурация» доходит до курьеза: в современных материалах «Немецкого Союза городов», переведенных на русский язык, об устройстве ФРГ сообщается следующее: «Города, общины и районы (земства) являются основой нашего государственного устройства».

[Вернуться](#)

## 107

*Градовский А. Д.* Начала русского государственного права. Ч. III. Органы местного управления. Собрание сочинений. Т. 9. СПб., 1904. С. XLV.

[Вернуться](#)

## 108

*Градовский А. Д.* Система местного управления... С. 80–81.

[Вернуться](#)

## 109

Там же. С. 99, 102.

[Вернуться](#)

**110**

Там же. С. 115.

[Вернуться](#)

**111**

*Безобразов В. П.* Указ. соч. С. 28.

[Вернуться](#)

**112**

*Пирумова Н. М.* «Земство» // Отечественная история. История России с древнейших времен до 1917 г. Энциклопедия. Т. 2. Д – К. М., 1996. С. 268.

[Вернуться](#)

**113**

*Уляницкий В. А.* Очерки местного самоуправления в Пруссии // Земство. 1881. № 44–57.

[Вернуться](#)

**114**

*Уляницкий В. А.* Указ. соч. // Земство. № 56. С. 20.

[Вернуться](#)

**115**

Личные службы безвозмездные, начала личной служебной повинности. См. *Назимов А. Е.* Указ соч. С. 51, 58. «Безвозмездность – обязательность службы» возводили даже ко времени Штейна. См. *Виппер Р.* Государственные идеи Штейна // Русская мысль. 1891. Кн. VIII. С. 10–17.

[Вернуться](#)

## 116

*Свешников М. И.* Основы и пределы самоуправления. Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств. СПб., 1892. Глава 1. § 5. *Он же.* Типические черты местного самоуправления Англии, Франции и Пруссии. Вступительная лекция к специальному курсу по государственному праву: Сравнительное обозрение систем местных учреждений в главнейших государствах Западной Европы. СПб., 1891. С. 3–16.

[Вернуться](#)

## 117

В комментариях к переводам памятников прусского законодательства в России не случайно использовалась формула «организация местного управления в Пруссии на началах децентрализации, самоуправления и административной юстиции». См.: Прусская конституция 1850 г. с объяснениями, извлеченными преимущественно из комментария д-ра Арндта. Пер. А. Мейендорфа. СПб., 1905. С. 74.

[Вернуться](#)

## 118

*Безобразов В. П.* Указ. соч. С. 15–17.

[Вернуться](#)

## 119

*Лебедев В. А.* Местные налоги. СПб., 1886; *Ивановский В. В.* Организация местного самоуправления во Франции и в Пруссии. Казань, 1886; *Матвеев В. Ф.* Государственный надзор за общинным самоуправлением во Франции и в Пруссии. Казань, 1915.

[Вернуться](#)

## 120

Подр. см.: *Верещагин А. Н.* Земский вопрос в России. Политико-правовые отношения. М., 2002. С. 32–40; *Свиридова Т. А.* Европейские модели местного самоуправления в русской публицистике середины XIX – начала XX в. // Вопросы истории. 2008. № 6. С. 157–159.

[Вернуться](#)

## 121

*Гольцев В. А.* Государство и самоуправление. Историко-юридические очерки. М., 1882; *Гронский П. П.* Теории самоуправления в германской науке // Известия Политехнического института им. Петра Великого за 1913 г. СПб., 1913; *Андреевский И. Е.* О ходе распространения в русском обществе политических знаний // Русская старина. 1880. Т. XXVII. С. 403–422; *Чижов Н.* Право и его содержание по учению Л. Фон Штейна. Ч. 1–2. Одесса, 1889–1890.

[Вернуться](#)

## 122

*Stein Lorenz von.* Schriften zum sozialismus 1848, 1852, 1854. Mit einem Vorwort zum Nachdruck von Eckart Pankoke. Darmstadt, 1974. S. XI.

[Вернуться](#)

## 123

*Гольцев В. А.* Указ. соч. С. 16–19.

[Вернуться](#)

## 124

*Гронский П. П.* Общинное управление в главных государствах Германии. Пг., 1916. С. 28; *Матвеев В. Ф.* Государственный надзор за общинным самоуправлением во Франции и в Пруссии. Казань, 1915.

[Вернуться](#)

## 125

*Иоллос Г.* Страница из истории земских реформ в Пруссии // Мелкая земская единица. Сб. статей. 2-е изд, переработ. и доп. СПб., 1903. С. 105–121; *Города как самоуправляющиеся земские единицы.* М., 1907.

[Вернуться](#)

## 126

*Велихов Л. А.* Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.; Л., 1928.

[Вернуться](#)

## 127

*Градовский А. Д.* Начала русского государственного права. Ч. III. Органы местного управления // *Градовский А. Д.* Собрание сочинений. Т. 9. СПб., 1904. С. XVI.

[Вернуться](#)

## 128

*Гольцев В. А.* Указ. соч.; *Свешников М. И.* Типические черты местного самоуправления Англии, Франции и Пруссии. С. 16.

(«народы европейские, коим принадлежим и мы, отличаются богатством пережитого, передуманного и испытанного»).

[Вернуться](#)

## 129

*Леонтьев К. Н.* Чем и как либерализм наш вреден // Традиция и русская цивилизация. М., 2006. С. 179.

[Вернуться](#)

## 130

Вопрос о присваиваемой земской традиции идеи единения сословий довольно спорный. Эту традицию принято начинать с земских соборов. Но само понятие «земские соборы» представляет собой историографическое обозначение разноименных собраний лучших людей земли русской, которые за всю, более чем столетнюю историю так и не получили единого наименования. Консенсус в таких собраниях достигался на основании поиска общего экономического интереса, за исключением, конечно, Смутного времени. По свидетельству, например, И. Д. Беляева, земство в Московском царстве скорее противопоставляло себя боярству.

[Вернуться](#)

## 131

См.: *Лешков В. Н.* Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года января первого. М., 1865; *Васильчиков А. И.* О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. В 3 т. СПб., 1869–1871.

[Вернуться](#)

## 132



*Тарановский Ф. В.* Учебник энциклопедии права. Юрьев, 1908. С. 505.

[Вернуться](#)

## 133

*Набоков В. Д.* Принцип законности в администрации, суде и в Государственной думе // Русский конституционализм в период думской монархии. М. 2003. С. 104.

[Вернуться](#)

## 134

*Безобразов В. П.* Земские учреждения и самоуправление. М., 1874. С. 1.

[Вернуться](#)

## 135

Строительство больниц являлось и для земств, и для городов задачей не обязательной, а факультативной.

[Вернуться](#)

## 136

Взаимоотношения земств и городов в борьбе с эпидемиями // Земское дело. 1911. № 3. С. 236.

[Вернуться](#)

## 137

Так, например, оценил их статус министр внутренних дел А. Е. Тимашев в записке по поводу лишения земств права бесплатной пересылки корреспонденции: «Земские учреждения ни по составу

своему, ни по основным началам не суть власти правительственные, вследствие чего и не имеют законного права на какие-либо пред частными лицами и обществами преимущества». (Российский государственный исторический архив. Ф. 1284. Оп. 92. 1865. Д. 15 (Записка министра внутренних дел от 21 августа 1869 г., № 1328). Л. 12об.).

[Вернуться](#)

## 138

Устав об обеспечении народного продовольствия // Свод законов Российской империи. 1892. Т. XIII. СПб., 1892.

[Вернуться](#)

## 139

Устав об обеспечении народного продовольствия. Ст. 70.

[Вернуться](#)

## 140

*Дерюжинский В. Ф.* Полицейское право. Пг., 1917. С. 276–277.

[Вернуться](#)

## 141

За 50 лет своего существования земства утроили количество сельских больниц и койкомест в них.

[Вернуться](#)

## 142

*Дерюжинский В. Ф.* Указ. соч. С. 278.

[Вернуться](#)

## 143

*Валуев П. А.* Записка статс-секретаря Валуева (1863) // Конституционализм: исторический путь России к либеральной демократии. М., 2001. С. 415–416.

[Вернуться](#)

## 144

*Лорис-Меликов М. Т.* Всеподданнейший доклад 28 января 1881 г. // Конституционализм: исторический путь России к либеральной демократии. С. 466.

[Вернуться](#)

## 145

*Ленин В. И.* Полное собрание сочинений. Т. 5. С. 34.

[Вернуться](#)

## 146

В качестве классического понимания причин земской реформы сошлемся на тезис Т. Портера: «Царское правительство признало необходимость создания более эффективной системы местного самоуправления для создания посредника между центральным правительством и массами после реформы 1861 г. Когда помещики перестали выполнять свою привычную роль, правительство создало земства» (См.: *Porter Th. The Development of Political Pluralism in Late Imperial Russia: Local Self-government and the Movement for a National Zemstvo Union. 1864–1917. Washington, 1990. P. 84).*

[Вернуться](#)

## 147

*Гармиза В. В.* Подготовка земской реформы 1864 г. М., 1957.  
[Вернуться](#)

## 148

*Там же.* С. 145.  
[Вернуться](#)

## 149

См.: *Морозова Е. Н.* У истоков земской реформы. Саратов, 2000.  
[Вернуться](#)

## 150

См.: Труды Комиссии о губернских и уездных учреждениях. Б/м, 1860. Ч. 1. Кн. 2. С. 27.  
[Вернуться](#)

## 151

*Там же.* С. 56–58.  
[Вернуться](#)

## 152

См.: *Арсеньев К. К.* Материалы для биографии М. Е. Салтыкова-Щедрина // Вестник Европы. 1890. Кн. 2. С. 795–798.  
[Вернуться](#)

## 153

*Салтыков-Щедрин М. Е.* Полн. собр. соч. Т. 8. С. 371.

[Вернуться](#)

## 154

Записки сенатора Я. А. Соловьева // Русская старина. 1882. Т. 33. Кн. 3. С. 563.

[Вернуться](#)

## 155

Подробно о работе этой комиссии см.: Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1180. Оп. 15. Д. 20. Л. 2–7; Морозова Е. Н. Указ. соч. С. 97–109. См. так же: *Том Ю. В.* Реформа уездной полиции в правительственной политике России в XIX. СПб., 2002. С. 157.

[Вернуться](#)

## 156

См.: Записки сенатора Я. А. Соловьева. С. 563. РГИА. Ф. 1180. Оп. 15. Д. 20. Л. 6–7.

[Вернуться](#)

## 157

РГИА. Ф. 1180. Оп. 15. Д. 20. Л. 106–287.

[Вернуться](#)

## 158

С 23 октября этот межведомственный институт стал называться Комиссией об уездных и губернских учреждениях. Вопрос о начале работы и даже названии этого учреждения достаточно запутан; в некоторых публикациях датой начала работы Комиссии называется

1858 г., а сама она – «Особой комиссией для разработки законодательства об уездном и губернском самоуправлении». Заметим, однако, что понятие «самоуправление» отсутствовало даже в «Положении» 1864 г. См., напр.: Очерки по истории выборов и избирательного права / Под. ред. Ю. В. Веденеева и др. Калуга; М., 2002.

[Вернуться](#)

## 159

Труды Комиссии о губернских и уездных учреждениях... С. 81.

[Вернуться](#)

## 160

Материалы, собранные для высочайше учрежденной Комиссии о преобразовании губернских и уездных учреждений. Отдел административный. Материалы исторические и законодательные. СПб., 1870. Ч. 1. Отделение 5. С. 9–13.

[Вернуться](#)

## 161

См.: *Цейтлин С. Я.* Земская реформа // История России в XIX веке. Б.м., б.г. Т. 3. Ч. 2. Вып. 11–12. С. 199; *Гармиза В. В.* Указ. соч. С. 138–139.

[Вернуться](#)

## 162

См.: Материалы, собранные для высочайше учрежденной Комиссии... С. 8–20.

[Вернуться](#)

## 163

Отдел рукописей Российской национальной библиотеки (далее – ОР РНБ). Ф. 379. Д. 269. Л. 7.

[Вернуться](#)

## 164

См.: *Валуев П. А.* О положении работ в Комиссии, высочайше учрежденной для составления проектов преобразования губернских и уездных учреждений. Доложено в Совете министров 8 марта 1862 г. (далее – Доклад П. А. Валуева). Б.м., б.г. С. 8.



[Вернуться](#)

## 165

ОР РНБ. Ф. 379. Ф. П. Корнилов. Д. 269. Л. 6.

[Вернуться](#)

## 166

Там же. Л. 2.

[Вернуться](#)

## 167

РГИА. Ф. 869. Оп. 1. Д. 397. Л. 36–37.

[Вернуться](#)

## 168

Там же. Л. 4–5.

[Вернуться](#)

## 169

См.: *Львов Г. Е., Полнер Т. И.* Наше земство и 50 лет его работы. Изд. 13-е. М., 1917. С. 9.

[Вернуться](#)

## 170

*Валуев П. А.* О внутреннем состоянии России. Записка от 26 июня 1862 г. Публ.: Предложения и проекты П. А. Валуева по вопросам внутренней политики (1862–1866 гг.). Публ. В. В. Гармизы //

Исторический архив. 1958. № 1. С. 141–143; См.: *Чернуха В. Г.* Внутренняя политика в отношении печати. 60–70-е годы XIX века. Л., 1989. С. 40–41.

[Вернуться](#)

## 171

Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел: В 2 т. М., 1961 (далее – *Валуев П. А.* Дневник). Т. 1. С. 257, 352. Эта записка, по словам Валуева, была возвращена ему Александром II «без помет», «с сердцем», ибо была императору «неприятна» (Там же. С. 259, 261).

[Вернуться](#)

## 172

Доклад Валуева. С. 11–12.

[Вернуться](#)

## 173

Труды Комиссии... Ч. 2. Кн. 2. С. 3, 5–6.

[Вернуться](#)

## 174

Там же. С. 19–20.

[Вернуться](#)

## 175

Там же. С. 22.

[Вернуться](#)

## 176

Там же. С. 27–28.

[Вернуться](#)

## 177

Там же. С. 35.

[Вернуться](#)

## 178

*Лаптева Л. Е., Шутов А. Ю.* Из истории земского, городского и сословного самоуправления в России. М., 1999. С. 41.

[Вернуться](#)

## 179

Там же. С. 60.

[Вернуться](#)

## 180

Там же. С. 41, 49, 53.

[Вернуться](#)

## 181

*Валуев П. А.* Дневник. Т. 1. С. 152.

[Вернуться](#)

## 182

В фонде Ф. П. Корнилова хранится печатный список «Первоначального очерка» с правками П. А. Валуева на Особом совещательном собрании (См.: ОР РНБ. Ф. 379. Ф. П. Корнилов. Д. 209).

[Вернуться](#)

## 183

Там же.

[Вернуться](#)

## 184

Косвенными выборами считаются такие, при которых «вопрос об избрании решают не граждане, а избранные ими лица» (см.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Под ред. Б. А. Страшуна. М., 1995. Т. 2. С. 17).

[Вернуться](#)

## 185

*Валуев П. А. Дневник. Т. 1. С. 164.*

[Вернуться](#)

## 186

ОР РНБ. Ф. 379. Ф. П. Корнилов. Оп. 1. Д. 210. В дневниках Валуева указывается на проведение еще одного, последнего заседания 13 июня 1862 г. (См.: *Валуев П. А. Дневник. Т. 1. С. 176*).

[Вернуться](#)

## 187

ОР РНБ. Ф. 379. Ф. П. Корнилов. Оп. 1. Д. 209.

[Вернуться](#)

## 188

Судя по скупым дневниковым записям П. А. Валуева, он был крайне недоволен совещанием, отмечая его «медленный, трудный и нередко беспорядочный ход», где сам автор «был в лихорадке от постоянного напряжения мыслей и нервов». См.: *Валуев П. А. Дневник. Т. 1. С. 163.*

[Вернуться](#)

## 189

В. В. Гармиза считает, что эти изменения уменьшили число избирателей в первой курии, повысив долю крупнопоместного дворянства. Исследователь полагает, что повышение ценза вело к общему сокращению числа гласных (см.: *Гармиза В. В. Подготовка земской реформы... С. 190*). Однако этот вывод, основанный на анализе абсолютных величин, весьма спорен. Средние надельные составляли 0,75 % высших, поэтому абсолютное увеличение с 2 тыс. высших до 3 тыс. средних подушных надельных, от которых полагался один гласный в уездное собрание, на самом деле привело бы к тому, что общая площадь представляемой одним гласным земли оставалась практически прежней, превышая старый ценз примерно на 2–3 %.

[Вернуться](#)

## 190

ОР РНБ. Ф. 379. Ф. П. Корнилов. Оп. 1. Д. 209.

[Вернуться](#)

## 191

*Морозова Е. Н. Борьба вокруг валуевского проекта земской реформы: замечания М. А. Корфа и Г. А. Щербатова // Известия*

Саратовского университета. Новая серия. 2013. Т. 13. Вып. 2. С. 23–29.

[Вернуться](#)

## 192

См. напр.: *Коркунов Н. М.* Русское государственное право. Т. 2. С. 578; *Лешков В. Н.* Опыт теории земства. М., 1865. С. 63–67.

[Вернуться](#)

## 193

Историография земств подробно проанализирована в ряде исследований, например: *Жукова Л. А.* Земское самоуправление и бюрократия в России. М., 1998; *Земское самоуправление в России. 1864–1918: в 2-х кн. Кн. 2: 1905–1918.* М., 2005 и др.

[Вернуться](#)

## 194

См.: *Витте С. Ю.* Самодержавие и земство. СПб., 1908. С. 72–73.

[Вернуться](#)

## 195

*Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России. 4-е изд., перераб. и доп. М., 1997. С. 123.

[Вернуться](#)

## 196

*Шингарев А.* Задачи юбилея // Современное слово. 1914. 1(14) января. № 2148. С. 552–553.

[Вернуться](#)

## 197

Российские самодержцы. М., 1994. С. 279.

[Вернуться](#)

## 198

Эти меры были предусмотрены новым Городовым положением от 11 июня 1892 г.

[Вернуться](#)

## 199

Земское самоуправление в России. 1864–1918. Кн. 2: 1905–1918. М., 2005. С. 372.

[Вернуться](#)

## 200

Административно-территориальное устройство России... С. 144.

[Вернуться](#)

## 201

*Трутовский В.* Современное земство. Пг., 1914. С. 60.

[Вернуться](#)

## 202

См.: *Герасименко Г. А.* Первый акт народовластия в России: Общественные исполнительные комитеты. М., 1992.

[Вернуться](#)



## 203

*Лантева Л. Е.* Земские учреждения в России. М., 1993. С. 131.

[Вернуться](#)

## 204

См.: *Куликов В. В.* Земские учреждения и правительственный контроль (вторая половина XIX – начала XX вв.). М., 2001; *Шутов А. Ю.* Земские выборы в истории России (1864–1917 гг.). М., 1997; *Жукова Л. А.* Административный контроль и земское самоуправление // Земское самоуправление в России. 1864–1918. Кн.1. 1864–1904. М., 2006. С.176–186 и др.

[Вернуться](#)

## 205

*Ивановский В. В.* Бюрократия как самостоятельный общественный класс // Русская мысль. СПб., 1908. Кн. XVIII. С. 13.

[Вернуться](#)

## 206

*Долгоруков П. В.* Петербургские очерки. М., 1934. С. 105.

[Вернуться](#)

## 207

*Корнилов А. А.* Из истории вопроса об избирательном праве в земстве. СПб., 1906. С. 6–7.

[Вернуться](#)

## 208

Материалы по земскому общественному устройству. Т. I. СПб., 1885.  
С. 129.

[Вернуться](#)

## 209

Там же. С. 175.

[Вернуться](#)

## 210

*Фармаковский В.* Книжка для земских гласных: о земских учреждениях. Вятка, 1874. С. 23.

[Вернуться](#)

## 211

ПСЗ-2. Т. XXXIX. Отд. I. СПб., 1867. № 40457. Ст. 46. С. 7.

[Вернуться](#)

## 212

Там же. Ст. 49, 57. С. 7, 8.

[Вернуться](#)

## 213

*Фармаковский В.* Указ. соч. С. 42.

[Вернуться](#)

## 214

ПСЗ-2. Т. XXXIX. Отд. I. № 40457. Ст. 60. С. 8

[Вернуться](#)

## 215

Московские ведомости. 1901. № 263.

[Вернуться](#)

## 216

ПСЗ-2. Т. LIV. Отд. II. СПб., 1881. № 59947. С. 56.

[Вернуться](#)

## 217

Там же. Т. XXXIX. Отд. I. № 40457. Ст. 90. С. 11.

[Вернуться](#)

## 218

Там же. Ст. 92. С. 11.

[Вернуться](#)

## 219

Там же. Ст. 6. С. 3.

[Вернуться](#)

## 220

Там же. Ст. 7. С. 3.

[Вернуться](#)

## 221

*Львов Г. Е., Полнер Т. И.* Наше земство за 50 лет его работы. М., 1914. С. 62.

[Вернуться](#)

## 222

*Чернуха В. Г.* Эпоха «великих реформ» – шаг на пути от полицейского к правовому государству // Гражданогенез в России. Брянск, 2009. Кн. 1. С. 72.

[Вернуться](#)

## 223

*Дерунов С. Я.* Мнения земца о крестьянском самоуправлении (По поводу реформы уездных по крестьянским делам присутствий). Ярославль, 1881. С. 5–31.

[Вернуться](#)

## 224

*Леонтьев К. Н.* Восток, Россия и Славянство. Философия и политическая публицистика. Духовная проза (1872–1891 гг.). М., 1996. С. 511.

[Вернуться](#)

## 225

*Корф П. Л.* Ближайшие нужды местного управления. СПб., 1888. С. 29.

[Вернуться](#)

## 226

*Веселовский Б. Б.* История земства. Т. 3. СПб., 1911. С. 471–475, 583–584; *Белоконский И. П.* Земское движение М., 1914. С. 9 и др.

[Вернуться](#)

## 227

*Зайончковский П. А.* Российское самодержавие в конце XIX столетия (политическая реакция 80-х – начала 90-х годов). М., 1970. С. 206, 209; *Захарова Л. Г.* Земская контрреформа 1890 г. М., 1968. С. 162 и др.

[Вернуться](#)

## 228

*Христофоров И. А.* В поисках единства: административные преобразования в контексте Великих реформ (1850–1870-е гг.) // Административные реформы в России: история и современность. М., 2006. С. 208–209; См. также: Земское самоуправление в России. 1864–1918. Кн. 1. 1864–1904. М., 2005. С. 274.

[Вернуться](#)

## 229

Законодательные основы организации и функционирования органов земского самоуправления обстоятельно раскрыты в историографии. См., например: Земское самоуправление в России. 1864–1918. Кн. 1. 1864–1904. М., 2005. С. 187–196, 254–279.

[Вернуться](#)

## 230

См. например: Высочайше утвержденное положение Комитета министров «О предоставлении губернаторам особых прав при

замещении постоянных должностей по земским и городским учреждениям». 19 августа 1879 г. // ПСЗ РИ II. Т. LIV. Отд. 2. СПб., 1881. № 59–957.

[Вернуться](#)

## 231

См. подробнее: *Минаков А. С.* Губернаторский корпус и центральная власть: проблема взаимоотношений (по материалам губерний Черноземного центра второй половины XIX – начала XX вв.). Орел, 2011. С. 353–373.

[Вернуться](#)

## 232

*Христофоров И. А.* Указ. соч. С. 197.

[Вернуться](#)

## 233

Отчет о состоянии Воронежской губернии за 1909 год // Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. Б-ка I отд. Оп. 1. Д. 18. Л. 73 об.; Отчет о состоянии Курской губернии за 1894 год // РГИА. Ф. Б-ка I отд. Оп. 1. Д. 48. Л. 44–44 об.; Отчет о состоянии Тамбовской губернии за 1898 год // РГИА. Ф. Б-ка I отд. Оп. 1. Д. 97. Л. 42.

[Вернуться](#)

## 234

Отчет о состоянии Курской губернии за 1900 год // РГИА. Ф. Б-ка I отд. Оп. 1. Д. 48. Л. 167 об.; Свод высочайших отметок по всеподданнейшим отчетам за 1900 г. генерал-губернаторов, губернаторов, военных губернаторов и градоначальников. [СПб].,

1903. С. 43.; Отчет о состоянии Воронежской губернии за 1909 год // РГИА. Ф. Б-ка I отд. Оп. 1. Д. 18. Л. 73.

[Вернуться](#)

## 235

Отчет о состоянии Орловской губернии за 1892 год // РГИА. Ф. 1263. Оп. 2. Д. 5009. Л. 17 об.

[Вернуться](#)

## 236

*Веселовский Б. Б.* Указ соч. Т. 3. С. 471.

[Вернуться](#)

## 237

*Белоконский И. П.* Указ. соч. С. 36.

[Вернуться](#)

## 238

Государственный архив Орловской области (далее – ГАОО). Ф. 580. Земский стол. Д. 109. Л. 1–1об.

[Вернуться](#)

## 239

Там же. Л. 204 об.

[Вернуться](#)

## 240



ПСЗ II. Т. XXXV. От. 2. СПб., 1862. № 36453.

[Вернуться](#)

## 241

ГАОО. Ф. 580. Земский стол. Д. 109. Л. 6.

[Вернуться](#)

## 242

РГИА. Ф. 1290. Оп. 2. Д. 29. Л. 34–36 об., 81–81об., 99.

[Вернуться](#)

## 243

Государственный архив Рязанской области. Ф. 5. Оп. 5. Д. 1527. Л. 3.

[Вернуться](#)

## 244

Там же. Д. 1430. Л. 1.

[Вернуться](#)

## 245

Там же. Л. 1об.

[Вернуться](#)

## 246

Воронежское земство. 1865–1889. Историко-статистический обзор /  
Сост. Ф. Щербина. Воронеж, 1891. С. 682.

[Вернуться](#)

## 247

Там же. С. 666.

[Вернуться](#)

## 248

*Сахаров М. А.* «Статистический скандал» в Курском земстве // Вопросы истории. 1984. № 3. С. 184.

[Вернуться](#)

## 249

*Борщик В. Я.* Земская статистика в Курской губернии: основные направления деятельности // Труды 2-й международной краеведческой конференции «Краеведение в Курском крае: прошлое и современность. Межрегиональные связи». Ч. 2. Курск, 2007. С. 26.

[Вернуться](#)

## 250

*Веселовский Б. Б.* Указ соч. Т. 4. С. 336; *Савченко Н. А.* Институт сенаторских ревизий Российской империи: на примере ревизии Н. А. Зиновьева в 1902–1904 гг. Дис... к.и.н. Курск, 2007.

[Вернуться](#)

## 251

*Веселовский Б. Б.* Указ. соч. Т. 3. С. 474.

[Вернуться](#)

## 252

*Шипов Д. Н.* Воспоминания и думы о пережитом. М., 2007. С. 132.  
[Вернуться](#)

## 253

*Веселовский Б. Б.* Указ. соч. Т. 3. С. 475.  
[Вернуться](#)

## 254

Цит. по: *Веселовский Б. Б.* Указ. соч. Т. 4. С. 376.  
[Вернуться](#)

## 255

Отчет о состоянии Тамбовской губернии за 1902 год // РГИА. Ф. Б-ка I отд. Оп. 1. Д. 97. Л. 68; См. также: *Веселовский Б. Б.* Указ. соч. Т. 4. С. 376.

[Вернуться](#)

## 256

[*Кошелев А. И.*] Записки Александра Ивановича Кошелева (1812–1883 годы). М., 2002. С. 138.

[Вернуться](#)

## 257

Там же.

[Вернуться](#)

## 258

*Марасанова В. М.* Власть и земства во второй половине XIX века // Вісник Чернігівського національного педагогічного університету. 2011. Вип. 87. Серія: Історичні науки. № 8. С. 135–136.

[Вернуться](#)

## 259

Подробнее о службе Б. В. Штюмера в Твери см.: *Григорьева Е. В.* Ревизия Тверского земства и начало политической деятельности Б. В. Штюмера // Вестник молодых ученых. 2003. № 4. (серия: исторические науки. 2003. № 2). С. 59–70.

[Вернуться](#)

## 260

*Гурко В. И.* Черты и силуэты прошлого: Правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. М., 2000. С. 230.

[Вернуться](#)

## 261

Там же.

[Вернуться](#)

## 262

Государственная дума Российской империи, 1906–1917: Энциклопедия. М., 2008. С. 618–619, 676–677.

[Вернуться](#)

## 263

*Демин В. А.* Государственная дума и местное самоуправление // Таврические чтения 2012. Актуальные проблемы парламентаризма: история и современность. СПб., 2013. С. 163.

[Вернуться](#)

## 264

Там же. С. 164.

[Вернуться](#)

## 265

*Wcislo F.* Soslovie or Class? Bureaucratic reformers and Provincial Gentry in Conflict, 1906–1908 // *Russian Review*. 1988. Vol. 47. № 1. P. 280–281.

[Вернуться](#)

## 266

*Brainerd M.C.* The octobrists and the gentry, 1905–1907: leaders and followers? // *The politics of rural Russia, 1905–1914*. Bloomington – L., 1979. P. 86–88.

[Вернуться](#)

## 267

*Ковалевский Е. П.* Народное образование и церковное достояние в III Государственной думе. Речи, доклады и статьи Е. П. Ковалевского. СПб., 1912. Ч. 1. С. 55–56.

[Вернуться](#)

## 268

Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. 102. Оп. 265. Д. 306. Л. 24.

[Вернуться](#)

**269**

Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1276. Оп. 2. Д. 8. Л. 57.

[Вернуться](#)

**270**

Там же. Л. 58.

[Вернуться](#)

**271**

Там же. Л. 66.

[Вернуться](#)

**272**

Там же. Л. 76.

[Вернуться](#)

**273**

Там же. Л. 84.

[Вернуться](#)

**274**

Там же. Л. 109об.

[Вернуться](#)

**275**

Там же. Л. 111.

[Вернуться](#)

**276**

Там же. Л. 115об.

[Вернуться](#)

**277**

Там же. Л. 122об.

[Вернуться](#)

**278**

Там же. Л. 142.

[Вернуться](#)

**279**

Там же. Л. 151об.

[Вернуться](#)

**280**

Там же. Л. 194.

[Вернуться](#)



**281**

Там же. Л.197.

[Вернуться](#)

**282**

Там же. Л. 201об.

[Вернуться](#)

**283**

ГАРФ. Ф. 102. IV д-во. 1912. Д. 65. Л. 20об.

[Вернуться](#)

**284**

РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 5. Л. 14.

[Вернуться](#)

**285**

Там же. Л. 18.

[Вернуться](#)

**286**

ГАРФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 921. Л. 549.

[Вернуться](#)

**287**

Донесения Л. К. Куманина из Министерского павильона Государственной думы, декабрь 1911 – февраль 1917 гг. // Вопросы истории. 1999. № 4–5. С. 18.

[Вернуться](#)

## 288

Там же // Вопросы истории. 1999. № 6. С. 13.

[Вернуться](#)

## 289

Там же // Вопросы истории. 1999. № 3. С. 26.

[Вернуться](#)

## 290

Там же // Вопросы истории. 1999. № 7. С. 18.

[Вернуться](#)

## 291

*Еропкин А. В.* Октябристы // Голос Москвы. 15 апр. 1910. № 86.

[Вернуться](#)

## 292

Съезды и конференции Конституционно-демократической партии: В 3 т. М., 2000. Т. 2. С. 81. В ходе подготовки законопроектов сотрудничали лица самых разных взглядов и убеждений. Так, в ноябре 1909 г. член левой группы Государственного Совета М. М. Ковалевский благодарил своего правого коллегу за присылку материалов об Указе 9 ноября 1906 г. (Отдел рукописей Российской

государственной библиотеки (далее – ОР РГБ). Ф. 265. К. 191. Д. 2. Л. 1).

[Вернуться](#)

## 293

ГАРФ. Ф. 115. Оп. 1. Д. 32. Л. 64–128. Такую работу проделывали и отдельные депутаты, как, например, И. С. Ключев при подготовке доклада об учительских семинариях. Согласно дневниковой записи жены, Ключев «читает разного рода материалы, полученные им от специалистов по этому вопросу со всех концов света, делает поправки, пишет, переделывает, редактирует, изменяет таблицы и т. д. Письмами по поводу этого законопроекта его бомбардируют отовсюду. Думаю, что их более 200. Одни дают советы, другие критикуют, третьи задают те или иные вопросы, четвертые укоряют» (РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 13. Л. 129).

[Вернуться](#)

## 294

*Новиков М. М. От Москвы до Нью-Йорка: Моя жизнь в науке и политике. М., 2009. С. 149. Примечательно, что, по сведениям А. А. Пиленко, общественная поддержка думской деятельности кадетов и октябристов была организована значительно хуже по сравнению с правыми фракциями, которые привлекали к законодательной экспертизе широкие круги общественных деятелей (Пиленко А. Работа оппозиционных депутатов // Московский еженедельник. 6 февр. 1909. № 6. С. 24).*

[Вернуться](#)

## 295

ГАРФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 923. Л. 796.

[Вернуться](#)

## 296

Там же. Д. 925. Л. 977.

[Вернуться](#)

## 297

Там же. Ф. 434. Оп. 1. Д. 76. Л. 87об. – 88.

[Вернуться](#)

## 298

Там же. Л. 90; См.: *Корелин А. П.* Объединенное дворянство как политическая организация (1906–1917) // Политические партии в российских революциях в начале XX века. М., 2005. С. 50–51.

[Вернуться](#)

## 299

ГАРФ. Ф. 990. Оп. 2. Д. 571. Л. 1–2.

[Вернуться](#)

## 300

ГАРФ. Ф. 434. Оп. 1. Д. 77. Л. 3.

[Вернуться](#)

## 301

ОР РГБ. Ф. 265. К. 195. Д. 5. Л. 1–2.

[Вернуться](#)

## 302

*Могилевский К. И.* Столыпинские реформы и местная элита: Совет по делам местного хозяйства (1908–1910). М., 2008. С. 298; *Korros A.S.* The landed nobility, the State Council and P.A. Stolypin (1907–1911) // The politics of rural Russia, 1905–1914. Bloomington – L., 1979. P. 132.

[Вернуться](#)

## 303

П. А. Столыпин: Переписка. М., 2004. С. 64–65.

[Вернуться](#)

## 304

*Наумов А. Н.* Из уцелевших воспоминаний, 1868–1917. Кн. 2. N.Y., 1955. С. 137–138.

[Вернуться](#)

## 305

Российский государственный архив литературы и искусства. Ф. 1208. Оп. 1. Д. 40. Л. 8об.

[Вернуться](#)

## 306

Там же. Л. 10об. – 11.

[Вернуться](#)

## 307

Там же. Л. 10.

[Вернуться](#)

## 308

ГАРФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 506. Л. 28.

[Вернуться](#)

## 309

Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. 1907–1912 гг. СПб., 1912. Ч. 1. Общие сведения. Приложение 5-е. С. 133–338.

[Вернуться](#)

## 310

Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв IV. Сессия II. СПб., 1914. Ч. 1. Стб. 1154.

[Вернуться](#)

## 311

РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 35. Л. 27об.

[Вернуться](#)

## 312

*Голицын А. Д.* Воспоминания. М., 2008. С. 295.

[Вернуться](#)

## 313

Съезды и конференции Конституционно-демократической партии: В  
3 т. Т. 2. М., 2000. С. 98.

[Вернуться](#)

## 314

*Голицын А. Д.* Указ. соч. С. 296.

[Вернуться](#)

## 315

Съезды и конференции Конституционно-демократической партии...  
С. 98.

[Вернуться](#)

## 316

Там же. С. 128–129.

[Вернуться](#)

## 317

Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия  
IV. СПб., 1911. Ч. 2. Стб. 1979.

[Вернуться](#)

## 318

Партия «Союз 17 октября»... Т. 2. С. 208.

[Вернуться](#)

## 319



Съезды и конференции Конституционно-демократической партии. Т.  
2. С. 128–129.

[Вернуться](#)

## 320

Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия  
IV. СПб., 1911. Ч. 2. Стб. 1978.

[Вернуться](#)

## 321

Съезды и конференции Конституционно-демократической партии. Т.  
2. С. 130.

[Вернуться](#)

## 322

Там же. С. 104; ГАРФ. Ф. 102. IV д-во. 1908. Д. 119. Ч. 5. Л. 3–14.

[Вернуться](#)

## 323

*Савич Н. В.* Воспоминания. СПб.; Дюссельдорф, 1993. С. 60–61.

[Вернуться](#)

## 324

Партия «Союз 17 октября»... С. 410.

[Вернуться](#)

## 325

*Маклаков В. А.* III сессия Государственной думы: Отчет депутата // Русская мысль. 1911. № 2. С. 102.

[Вернуться](#)

## 326

Около Думы // Русские ведомости. 6 дек. 1909. № 280.

[Вернуться](#)

## 327

РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 8. Л. 62.

[Вернуться](#)

## 328

Там же. Л. 63–69.

[Вернуться](#)

## 329

Там же. Л. 66–67.

[Вернуться](#)

## 330

Там же. Л. 68об.

[Вернуться](#)

## 331

Там же. Л. 69.

[Вернуться](#)

## 332

Там же. Л. 79об.

[Вернуться](#)

## 333

Там же. Л. 81.

[Вернуться](#)

## 334

*Мельников Н. А.* 19 лет на земской службе // Российский архив. Вып. 17. М., 2008. С. 285.

[Вернуться](#)

## 335

Журналы заседаний и постановления Московского губернского земского собрания очередной сессии 1909 г. М., 1909. (далее – Журналы МГЗС: Очередная сессия). С. 109, 238; Доклад Московской губернской земской управы губернскому земскому собранию очередной сессии 1909 г. № 4. (далее – Доклад МГЗУ: Очередная сессия). С. 38.

[Вернуться](#)

## 336

Центральный исторический архив г. Москвы (далее – ЦИАМ). Ф. 184. Оп. 4. Д. 227. Л. 1.

[Вернуться](#)

## 337

Доклад МГЗУ: Очередная сессия 1910 г. № 46. С. 1–2  
[Вернуться](#)

**338**

ЦИАМ. Ф. 184. Оп. 4. Д. 251. Л. 2.  
[Вернуться](#)

**339**

Постановления МГЗС: Очередная сессия 1910 г. М., 1910. С. 97–98.  
[Вернуться](#)

**340**

ЦИАМ. Ф. 184. Оп. 4. Д. 273. Л. 1а, 9–10, 15–16об.  
[Вернуться](#)

**341**

Там же. Д. 405. Л. 7–8об.  
[Вернуться](#)

**342**

Там же. Л. 1–2.  
[Вернуться](#)

**343**

Доклад МГЗУ: Очередная сессия 1914 г. № 4. С. 56–60.  
[Вернуться](#)

## 344

Обзор деятельности агрономической организации при Московской губернской землеустроительной комиссии за 1915 г. Сергиев Посад, 1916. С. 4, 15, 23, 46–47, 64; Доклад МГЗУ: Очередная сессия 1914 г. № 4. С. 11; Там же: Очередная сессия 1915 г. № 4. С. 1–2; Там же: Очередная сессия 1915 г. № 4 в. С. 1.

[Вернуться](#)

## 345

ЦИАМ. Ф. 184. Оп. 4. Д. 309. Л. 12об. – 13.

[Вернуться](#)

## 346

Подсчитано по: ЦИАМ. Ф. 184. Оп. 4. Д. 309. Л. 19–28.

[Вернуться](#)

## 347

Там же. Оп. 6. Д. 479. Л. 7–8.

[Вернуться](#)

## 348

Доклад Московской уездной земской управы очередной сессии 1909 г.: № 2. М., 1909. С. 16–24.

[Вернуться](#)

## 349

Там же. С. 1–4.

[Вернуться](#)

## 350

Там же. С. 7–8.

[Вернуться](#)

## 351

Журналы МГЗС: Очередная сессия 1909 г. М., 1909. – С. 4, 8.

[Вернуться](#)

## 352

Доклад МГЗУ: Очередная сессия 1909 г. № 2. [М., 1909]. С. 11–16.

[Вернуться](#)

## 353

Там же: Очередная сессия 1910 г. № 26. [М., 1910]. С. 1–6.

[Вернуться](#)

## 354

Там же: Очередная сессия 1911 г. № 2. [М., 1911]. С. 132–133; Там же: Очередная сессия 1912 г. № 2. [М., 1912]. С. 13; Там же: Очередная сессия 1913 г. № 2. [М., 1913]. С. 16.

[Вернуться](#)

## 355

Там же: Очередная сессия 1914 г. № 2а. [М., 1914]. С. 7–8; Там же: Очередная сессия 1915 г. № 2. [М., 1915]. С. 102–103.

[Вернуться](#)

## 356

Там же: Очередная сессия 1916 г. № 2. [М., 1916]. С. 2–3.

[Вернуться](#)

## 357

*Вихляев П. А.* Экономические условия народного образования в Московской губернии. М., 1910. С. 27–51. (Материалы по статистике Московской губернии: Вып. 3).

[Вернуться](#)

## 358

Доклад МГЗУ: Очередная сессия 1905 г. № 2. [М., 1905]. С. 51–54.

[Вернуться](#)

## 359

ЦИАМ. Ф. 184. Оп. 6. Д. 105. Л. 10; Д. 485. Л. 5–6, 34–50.

[Вернуться](#)

## 360

Проект народной школы с шестигодичным курсом. М., 1911. С. 206–215; Постановления Первого Общеземского съезда по народному образованию в Москве 16–30 августа 1911 г. М., 1912. С. 4, 9–15.

[Вернуться](#)

## 361



Доклад МГЗУ: Очередная сессия 1913 г. № 2. [М., 1913]. С. 19–20;  
Доклад МГЗУ: Очередная сессия 1915 г. № 2. [М., 1915]. С. 14; ЦИАМ.  
Ф. 184. Оп. 6. Д. 847. Л. 1–2; Ф. 193. Оп. 1. Д. 33. Л. 19–20.

[Вернуться](#)

## 362

См.: *Толкушкин А. В.* История налогов в России. М., 2001. С. 179–180.

[Вернуться](#)

## 363

Российский государственный архив экономики (далее – РГАЭ). Ф. 7733. Оп. 1. Д. 1002. Л. 9.

[Вернуться](#)

## 364

*Абрамов В. Ф.* Российское земство: экономика, финансы и культура. М., 1996. С. 56.

[Вернуться](#)

## 365

*Колычев А.* С кого и как взимают земские сборы? Справочник земского плательщика. Ставрополь, 1914. С. 95.

[Вернуться](#)

## 366

Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1287. Оп. 23. Д. 1705. Л. 67об.

[Вернуться](#)

## 367

Государственный архив Курской области. Ф. 1. Оп. 1. Д. 2990. Л. 156–157.

[Вернуться](#)

## 368

РГИА. Ф. 1287. Оп. 23. Д. 1705. Л. 68.

[Вернуться](#)

## 369

Там же. Л. 68.

[Вернуться](#)

## 370

Там же. Л. 68.

[Вернуться](#)

## 371

Там же. Л. 68об.

[Вернуться](#)

## 372

Там же.

[Вернуться](#)

## 373

*Колычев А.* По городским вопросам. СПб., 1910. С. 9.

[Вернуться](#)

## 374

Там же. С. 7.

[Вернуться](#)

## 375

Полное Собрание Законов Российской Империи. Собр. третье. Т. XIII. 1893. СПб., 1897. С. 414–419.

[Вернуться](#)

## 376

*Толкушкин А. В.* Указ. соч. С. 113.

[Вернуться](#)

## 377

РГАЭ. Ф. 7733. Оп.1. Д. 1002. Л. 10.

[Вернуться](#)

## 378

РГИА. Ф. 1287. Оп. 23. Д. 1705. Л. 68об.

[Вернуться](#)

## 379

Полный свод узаконений, разъяснений и распоряжений правительства по государственному промысловому налогу: положение о государственном промысловом налоге / Сост. А. Недотивин. М., 1910. С. 3.

[Вернуться](#)

## 380

РГАЭ. Ф. 7733. Оп.1. Д. 1002. Л. 14.

[Вернуться](#)

## 381

РГИА. Ф. 1287. Оп. 23. Д. 1705. Л. 63об.

[Вернуться](#)

## 382

Статистический справочник. Финансы. Выпуск II. СПб., 1906. С. 74–75.

[Вернуться](#)

## 383

Журнал заседаний 36 очередного Курского губернского земского собрания с 23 ноября по 9 декабря 1900 г. Курск, 1901. С. 401.

[Вернуться](#)

## 384

Права и обязанности сельских старост и должностных лиц волостного и сельского управления по взиманию окладных сборов. Саратов, 1900. С. 1.

[Вернуться](#)

## 385

Там же.

[Вернуться](#)

## 386

*Веселовский Б.* Современное положение местных финансов и ближайшие меры к урегулированию их // Вопросы финансовой реформы в России. Т. 1. Вып. 1. М., 1915. С. 14.

[Вернуться](#)

## 387

*Вайнштейн А. Л.* Обложение и платежи крестьянства в довоенное и революционное время (опыт статистического исследования). М., 1924. С. 47.

[Вернуться](#)

## 388

*Абрамов В. Ф.* Российское земство: экономика, финансы и культура. С. 22.

[Вернуться](#)

## 389

*Ефременко А. В.* Земская агрономия и ее роль в эволюции крестьянской общины. Ярославль, 2002; *Козлов С. А.* Аграрная модернизация Центрально-нечернозёмной России в конце XIX – начале XX века. М., 2012.

[Вернуться](#)

## 390

*Королева Н. Г.* Хозяйственно-экономическая деятельность земств в период модернизации российской деревни (1907–1914). М., 2011.

[Вернуться](#)

## 391

*Козлов С. А.* Указ. соч. С. 190.

[Вернуться](#)

## 392

Труды областного съезда представителей земств и сельских хозяев Юга России. Т. 2. Екатеринослав, 1910. С. 608.

[Вернуться](#)

## 393

Совещание областной земской переселенческой организации 1910 г.  
Полтава, 1911. С. 78.

[Вернуться](#)

## 394

Харьковский земский областной переселенческий съезд 1910 г.  
Постановления. Харьков, 1910. С. 348.

[Вернуться](#)

## 395

*Корелин А. П.* Кооперация и кооперативное движение 1860–1917 гг.  
М., 2009.

[Вернуться](#)

## 396

Труды Первого Всероссийского съезда деятелей по мелкому кредиту  
и сельскохозяйственной кооперации в С.-Петербурге в 1912 году. СПб.,  
1912. С. 236.

[Вернуться](#)

## 397

Российский государственный исторический архив. Ф. 23.  
Министерство торговли и промышленности. Оп. 27. Д. 653. Л. 19.

[Вернуться](#)

## 398

Там же. Л. 43.

[Вернуться](#)



## 399

Труды съездов представителей учреждений мелкого кредита Уфимской губернии. Уфа, 1912. С. 101.

[Вернуться](#)

## 400

Стенографический отчет Полтавского губернского земского собрания 47-ой очередной сессии созыва 1911 года. Полтава, 1912. С. 145.

[Вернуться](#)

## 401

Доклад губернской земской управы 48-му очередному Смоленскому губернскому земскому собранию созыва 1912 г. Смоленск, 1913. С. 189.

[Вернуться](#)

## 402

Постановления 46-ой очередной сессии Екатеринославского губернского земского собрания, созыва 1910 года. Екатеринослав, 1911. С. 126.

[Вернуться](#)

## 403

Труды областного съезда представителей земств и сельских хозяев Юга России. Т. II. Екатеринослав, 1910. С. 333.

[Вернуться](#)

## 404

Труды губернского кооперативного совещания в г. Тамбове в 1913 г.  
Тамбов, 1914. С. 14.

[Вернуться](#)

## 405

Труды Первого Всероссийского съезда деятелей по мелкому кредиту  
и сельскохозяйственной кооперации в С.-Петербурге в 1912 году. С. 76.

[Вернуться](#)

## 406

Там же. С. 16.

[Вернуться](#)

## 407

Там же. С. 27.

[Вернуться](#)

## 408

Труды областного съезда по упорядочению хлебной торговли на  
Юге России, июнь 1913. Екатеринослав, 1913. С. 16.

[Вернуться](#)

## 409

Труды съездов представителей учреждений мелкого кредита в гг.  
Ярославле, Костроме и во Владимирской губернии в 1908 г. СПб.,  
1910. С. 29.

[Вернуться](#)

## 410

Вестник Всероссийских съездов. 1912. № 1. С. 8, 9.

[Вернуться](#)

## 411

Вестник Всероссийских съездов. 1913. № 8. С. 5.

[Вернуться](#)

## 412

ПСЗ II. Т. XXXIX (1864). № 40457 (Высочайше утвержденное положение о губернских и уездных земских учреждениях). Разд. I. Гл. I. П. 2. § IV.

[Вернуться](#)

## 413

ПСЗ II. Т. XXXVI (1861). № 36657 (Высочайше утвержденное общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости). Разд. III. Гл. II. § 179.

[Вернуться](#)

## 414

ПСЗ II. Т. XXXIX (1864). № 40458. П. 80.

[Вернуться](#)

## 415

Сведения приведены по изд.: Благотворительность в России. СПб., 1907. Т. 1. С. 149.

[Вернуться](#)

## 416

Сведения приведены по изд.: Статистический ежегодник на 1914 год. Издание Совета съездов представителей промышленности и торговли. СПб., 1914. С. 412; Благотворительность в России. Т. 1. С. 149.

[Вернуться](#)

## 417

ПСЗ II. Т. XLIII (1868). Отд.2. № 46068.

[Вернуться](#)

## 418

*Пирумова Н. М.* Земская интеллигенция и ее роль в общественной борьбе. М., 1986. С. 19.

[Вернуться](#)

## 419

*Белый Я. М.* Из недавней старины: Воспоминания земского врача 70-х годов. Новгород, 1907. С. 96.

[Вернуться](#)

## 420

*Дерюжинский В. Ф.* Заметки об общественном призрении. М., 1897. С. 84–85.

[Вернуться](#)

## 421

Там же. С. 85–86.

[Вернуться](#)

## 422

Сведения на 1898 г. приведены по изд.: Сборник сведений о благотворительности в России с краткими отчетами благотворительных учреждений в Санкт-Петербурге и Москве. СПб., 1899. С. 668–673.

[Вернуться](#)

## 423

Обзор деятельности Вятского губернского земства за трехлетие. 1892–1894. Вятка, 1895. С. 3–4.

[Вернуться](#)

## 424

Там же. С. 8.

[Вернуться](#)

## 425

*Кизеветтер А. А.* Местное самоуправление в России IX–XIX столетий. Исторический очерк. М., 1910. С. 118.

[Вернуться](#)

## 426

*Нагорский А.* Одна из важных земских задач // Земское дело. 1914. № 23. С. 1423.

[Вернуться](#)

## 427

*Веселовский Б. Б.* История земства за сорок лет. Т. I. СПб., 1909. С. 443.

[Вернуться](#)

## 428

*Ди-Сеньи Н. К.* Ближайшая реформа общественного призрения // Общественная и частная благотворительность в России. 1912. № 5–6. С. 2.

[Вернуться](#)

## 429

Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1284. Оп. 241. Д. 54. Л. 46.

[Вернуться](#)

## 430

Там же. Л. 57.

[Вернуться](#)

## 431

Там же. Д. 155. Л. 170.

[Вернуться](#)

**432**

Там же. Д. 164. Л. 223.

[Вернуться](#)

**433**

Там же. Д. 156. Л. 15, 19, 23, 86.

[Вернуться](#)

**434**

Там же. Л. 200, 242; Д. 157. Л. 14, 62.

[Вернуться](#)

**435**

Трудовая помощь. 1915. № 10.

[Вернуться](#)

**436**

РГИА. Ф. 1284. Оп. 241. Д. 176. Л. 103.

[Вернуться](#)

**437**

Там же. Д. 179. Л. 108.

[Вернуться](#)

**438**

Антон Николаевич Шихобалов. Его жизнь, просветительные и благотворительные заведения его имени. М., 1912. С. 130.

[Вернуться](#)

## 439

Свод законов Российской Империи. Т. XIII. Уставы о народном продовольствии, общественном призрении и врачебные. СПб., 1857. Ст. 1632–1635.

[Вернуться](#)

## 440

О знахарстве как социальном феномене см.: *Glickman R. The peasant woman as healer // Clements B.E., Engel B.A., Worobec C.D., eds. Russia's Women: Accommodation, Resistance, Transformation. Berkeley, 1991. P. 148–162.*

[Вернуться](#)

## 441

*Гогель С. К.* Задачи съезда земских и городских деятелей по общественному призрению. С. 641.

[Вернуться](#)

## 442

Призрение и благотворительность в России. 1914. № 8–9 – 10. С. 1267.

[Вернуться](#)

## 443



*Гогель С. К.* Что дал первый съезд земских и городских деятелей по общественному призрению 11–19 мая 1914 г. // Земское дело. 1914. № 11–12. С. 821.

[Вернуться](#)

## 444

*Ошанин М.* О местных органах, ведающих призрение // Общественная и частная благотворительность в России. 1912. № 4. С. 2.

[Вернуться](#)

## 445

Полное собрание узаконений и распоряжений Правительства, издаваемое при Правительствующем Сенате. 1914. № 224. Ст. 2239.

[Вернуться](#)

## 446

Там же. С. 610.

[Вернуться](#)

## 447

Всероссийский земский союз помощи больным и раненым воинам // Призрение и благотворительность в России. 1915. № 3–4. С. 255–276.

[Вернуться](#)

## 448

Помощь раненым со стороны земств и городов освещена в содержательной статье: *Асташов А. Б.* Союзы земств и городов и

помощь раненым в первую мировую войну // Отечественная история. 1992. № 6. С. 169–172.

[Вернуться](#)

## 449

Там же. 1915. № 12–13. С. 18.

[Вернуться](#)

## 450

Государственный архив Российской Федерации. Ф. 642. Оп. 1. Д. 420. Л. 1–5.

[Вернуться](#)

## 451

Известия Главного комитета Всероссийского земского союза помощи больным и раненым воинам. 1915. № 12–13. С. 22.

[Вернуться](#)

## 452

Список госпиталей, состоящих на учете Всероссийского Земского союза (на 1-ое июня 1915 года). М., 1915. С. 25.

[Вернуться](#)

## 453

Известия Главного комитета Всероссийского земского союза помощи больным и раненым воинам. 1915. № 18. С. 48, 51–52.

[Вернуться](#)

**454**

Там же. 1915. № 12–13. С. 18.

[Вернуться](#)

**455**

Там же. С. 21.

[Вернуться](#)

**456**

Там же. С. 28.

[Вернуться](#)

**457**

Там же. 1915. № 16. С. 26.

[Вернуться](#)

**458**

Там же. № 20. С. 60.

[Вернуться](#)

**459**

Там же. № 12–13. С. 53.

[Вернуться](#)

**460**

Там же. С. 71.

[Вернуться](#)

**461**

Там же. С. 121.

[Вернуться](#)

**462**

Там же. С. 73.

[Вернуться](#)

**463**

Там же. С. 75.

[Вернуться](#)

**464**

Там же. С. 45.

[Вернуться](#)

**465**

Там же. С. 53.

[Вернуться](#)

**466**

Собрание уполномоченных губернских земств в Москве. 7–9 сентября 1915 г. М., 1916. С. 42.

[Вернуться](#)

**467**

Там же. С. 70.

[Вернуться](#)

**468**

Известия Главного комитета Всероссийского земского союза помощи больным и раненым воинам. 1915. № 12–13. С. 125–126.

[Вернуться](#)

**469**

Там же. С. 129.

[Вернуться](#)

**470**

Там же. 1915. № 16. С. 94.

[Вернуться](#)

**471**

Там же. № 12–13. С. 93–94, 103, 105.

[Вернуться](#)

**472**

Там же. С. 97.

[Вернуться](#)

**473**

Обзор деятельности Острогожского уездного комитета и сельских комитетов Острогожского уезда по оказанию помощи больным и раненым воинам, семьям призванных в войска за время с 8 августа 1914 г. по 1 августа 1915 г. Острогожск, 1916. С. 12, 20, 27–28, 37, 47.

[Вернуться](#)

## 474

Деятельность частных организаций, благотворительных обществ и отдельных лиц в области призрения лиц призванных на войну и их семейств // Известия Верховного совета по призрению семей лиц, призванных на войну, а также семей раненых и павших воинов. 1915. Вып. 9. Декабрь. С. 242–243.

[Вернуться](#)

## 475

Там же. № 12–13 С. 77.

[Вернуться](#)

## 476

Известия Главного комитета Всероссийского земского союза помощи больным и раненым воинам. 1915. № 14. С. 5.

[Вернуться](#)

## 477

См., напр.: *Петровичева Е. М.* Земства Центральной России в период первой мировой войны. М., 2001; *Ее же.* Земское самоуправление Центральной России в 1906–1918 гг.: эволюция на последних этапах деятельности. Дисс. ... докт. ист. наук. М., 2003; *Судацков Н. Д.* Земство в годы Первой мировой войны // Земское самоуправление в России. 1864–1918. М., 2005. Кн. 2. С. 237–316;

*Герасимова Н. В.* Земское самоуправление в 1914–1918 гг. на территории Чувашии. Дисс. ... канд. ист. наук. М., 2002; *Солдатов Я. В.* Казанское земство в период Первой мировой войны: историко-политический анализ. Автореф. дисс. ... канд. ист. наук. Казань, 2004; *Алехина Е. В.* Деятельность Тамбовского земства в годы Первой мировой войны: 1914–1918 гг. Автореф. дисс. ... канд. ист. наук. Тамбов, 2005; *Пушкарёва Н. Л., Щербинин П. П.* Организация призрения семей нижних чинов в годы Первой мировой войны // Журнал исследований социальной политики. Т. 3. 2005. № 2. С. 147–162; *Щербинин П. П.* Особенности призрения увечных воинов в России в XVIII – начале XX в. // Военно-историческая антропология. Ежегодник, 2003/2004. Новые научные направления. М., 2005. С. 381–398; *Грицаева А. Н.* Благотворительность в России в годы первой мировой войны (1914 – февраль 1917 г.): опыт помощи пострадавшим от военных действий. Дисс. ... канд. ист. наук. М., 2008; *Казаковцев С. В.* Благотворительность в Вятской губернии в годы первой мировой войны // Вопросы истории. 2008. № 7. С. 136–142; *Степанов К. А.* Деятельность земцев по организации Ростовского уездного военно-промышленно-продовольственного комитета в годы Первой мировой войны // XIV Золотаревские чтения. Материалы научной конференции (27 ноября 2012 г.) Рыбинск, 2012. С. 249–254; *Суханова О. Н.* Калужское земство в годы Первой мировой войны. Дисс. ... канд. ист. наук. Владимир, 2012.

[Вернуться](#)

## 478

См.: *Степанов К. А.* Ростовский уездный комитет помощи больным и раненым воинам // Вестник Костромского государственного университет имени Н. А. Некрасова. Исторические науки. Т. 15. Кострома, 2009. № 1. С. 25–31.

[Вернуться](#)

## 479

См.: *Степанов К. А.* Деятельность Ростовского земства по оказанию помощи семьям русских солдат и матросов, воевавших с Японией в 1904–1905 гг. // Сообщения Ростовского музея. Ростов, 2006. Вып. XVI. С. 284–291.

[Вернуться](#)

## 480

Все даты даны по старому стилю.

[Вернуться](#)

## 481

Ростовский филиал Государственного архива Ярославской области (РФ ГАЯО). Ф. 5. Оп. 1. Д. 961. Л. 35.

[Вернуться](#)

## 482

Там же. Л. 98.

[Вернуться](#)

## 483

РФ ГАЯО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 951. Л. 13.

[Вернуться](#)

## 484

Там же. Л. 10.

[Вернуться](#)

## 485



Журнал чрезвычайного Ростовского уездного земского собрания.  
Заседание 7-го августа 1914 года. Ярославль, 1914. С. 14; РФ ГАЯО. Ф.  
5. Оп. 1. Д. 951. Л. 10, 13.

[Вернуться](#)

## 486

РФ ГАЯО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 961. Л. 42об.

[Вернуться](#)

## 487

РФ ГАЯО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 951. Л. 10об.

[Вернуться](#)

## 488

Там же. Л. 5.

[Вернуться](#)

## 489

Там же. Л. 11.

[Вернуться](#)

## 490

РФ ГАЯО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 961. Л. 220.

[Вернуться](#)

## 491

РФ ГАЯО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 951. Л. 11об.; Д. 961. Л. 35об.

[Вернуться](#)

**492**

РФ ГАЯО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 961. Л. 35об., 36.

[Вернуться](#)

**493**

Там же. Л. 169 об.

[Вернуться](#)

**494**

РФ ГАЯО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 1076. Л. 19об.

[Вернуться](#)

**495**

Журнал Ростовского уездного земского собрания очередной сессии 1916 года. Ярославль, 1917. С. 79.

[Вернуться](#)

**496**

РФ ГАЯО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 1008. Л. 14об.

[Вернуться](#)

**497**

РФ ГАЯО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 961. Л. 220.

[Вернуться](#)

## 498

Журнал Ростовского уездного земского собрания очередной сессии 1916 года. С. 79.

[Вернуться](#)

## 499

РФ ГАЯО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 948. Л. 99.

[Вернуться](#)

## 500

Там же. Л. 95, 97, 98об.

[Вернуться](#)

## 501

Журнал Ростовского уездного земского собрания очередной сессии 1916 года. С. 79.

[Вернуться](#)

## 502

Там же.

[Вернуться](#)

## 503

Онкольный счет – текущий счет в банке, открываемый под залог процентных бумаг.

[Вернуться](#)

## 504

Журнал Ростовского уездного земского собрания очередной сессии  
1916 года. С. 5.

[Вернуться](#)

## 505

РФ ГАЯО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 1095. Л. 23.

[Вернуться](#)

## 506

Журнал Ростовского уездного земского собрания очередной сессии  
1915 года. С. 559.

[Вернуться](#)

## 507

Там же. С. 560.

[Вернуться](#)

## 508

РФ ГАЯО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 951. Л. 11об.

[Вернуться](#)

## 509

РФ ГАЯО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 961. Л. 4.

[Вернуться](#)

## 510

РФ ГАЯО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 951. Л. 12.

[Вернуться](#)

## 511

«В годину тяжелых испытаний, надвинувшихся на всю Россию, земство обращается к вам с призывом всем миром помочь общей беде. На войну призвано много ваших сыновей, братьев, родных. Остались их семьи, осталось все их хозяйство, иногда вовсе без работника-кормильца и без лошади. Хотя и велико число ушедших, но много больше осталось. На оставшихся лежит святой долг объединиться и общими силами помочь горю своих сообщественников. Велика сила крестьянского мира. Не должно оставаться неубранного хлеба, картофеля, цикория. Полосы ушедших все должны быть вспаханы и засеяны. Только миром можно это сделать. Возьмитесь дружно за это христианское дело. Без вашей помощи нищета и разорение грозит многим и многим. Время не терпит. Помните, что воины наши пошли защищать кровное всенародное дело, защищать Россию от нападения врага – ваш долг позаботиться здесь об их хозяйстве. Благословение Божие да будет на вас и труде вашем на помощь ближним» (РФ ГАЯО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 961. Л. 5–5об.).

[Вернуться](#)

## 512

РФ ГАЯО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 951. Л. 12об.

[Вернуться](#)

## 513

Журнал чрезвычайного Ростовского уездного земского собрания, заседание 15-го июля 1914 года. Ярославль, 1914. С. 12; РФ ГАЯО. Ф.

5. Оп. 1. Д. 951. Л. 20.

[Вернуться](#)

**514**

РФ ГАЯО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 951. Л. 20.

[Вернуться](#)

**515**

Журналы Ростовского уездного земского собрания очередной сессии  
1914 года. Ярославль, 1915. С. 122.

[Вернуться](#)

**516**

Там же. С. 122, 133.

[Вернуться](#)

**517**

Там же. С. 124.

[Вернуться](#)

**518**

РФ ГАЯО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 951. Л. 15.

[Вернуться](#)

**519**

Там же. Л. 15, 16.

[Вернуться](#)

## 520

*Schedewie F.* Selbstverwaltung und sozialer Wandel in der russischen Provinz. Bauern und Zemstvo in Voronež, 1864–1914. Heidelberg, 2006.

[Вернуться](#)

## 521

См. новейшую монографию по этому вопросу: *Миронов Б. Н.* Благосостояние населения и революции в имперской России, XVIII – начало XX века. М., 2012.

[Вернуться](#)

## 522

По вопросам избирательного права, состава, и деятельности земств см. как образцовое исследование: *Веселовский Б. Б.* История земства за сорок лет. В 4 т. СПб., 1909; см. также: *The zemstvo in Russia. An experiment in local self-government.* Ed. T. Emmons, W.S. Vucinich. Cambridge, Mass., 1982; там в особенности: *Atkinson D.* The zemstvo and the peasantry. P. 79–132. См. и другие исследования, которые посвящены крестьянству или, более конкретно, земствам и, в частности, Воронежскому земству: *Pape C.* The Peasant Zemstva: Popular Education in Viatka Guberniia, 1867–1905 // *Jahrbücher für Geschichte Osteuropas.* 1979, № 27. P. 498–519; *Philippot R.* Paysans et Zemstvos (1864–1890) // *Cahiers Internationaux d'histoire Économique et Sociale.* 1977. № 7. P. 288–293.

[Вернуться](#)

## 523

Журналы, которые находятся в Земском фонде в Российской Национальной Библиотеке в Санкт-Петербурге и которые я использовала для своей работы: Журналы Воронежского губернского

земского собрания (1866, 1868–1873, 1875–1917), Журналы Бобровского уездного земского собрания (1870–1875, 1877–1902, 1904–1914), Журналы Острогожского уездного земского собрания (1872–1908, 1910–1912, 1914), Постановления Воронежского уездного земского собрания (1879–1881, 1883–1884, 1887–1894, 1896–1911, 1913–1916), Журналы Землянского уездного земского собрания (1866, 1871, 1880–1890, 1894–1910).

[Вернуться](#)

## 524

Крестьяне посылали в земства и индивидуальные ходатайства, но они здесь не рассматриваются.

[Вернуться](#)

## 525

Важнейшей базой моего исследования являются следующие работы: *Löwe H.-D.* Die Lage der Bauern in Rußland, 1880–1905. Wirtschaftliche und soziale Veränderungen in der ländlichen Gesellschaft des Zarenreiches. St. Katharinen, 1987; *Idem.* Differentiation in Russian Peasant Society: Causes and Trends, 1880–1905 // Land Commune and Peasant Community in Russia – Communal Forms in Imperial and Early Soviet Society. L., 1990. P. 165–195; *Wilbur E.M.* The Peasant Economy, Landlords, and Revolution in Voronezh: A Call for a Reappraisal of the Nature of the Russian Revolutionary Crisis at the Turn of the Century. PhD diss. University of Michigan, 1977; *Idem.* Was Russian Peasant Agriculture Really That Impoverished? New Evidence from a Case Study from the «Impoverished Center» at the End of the Nineteenth Century // Journal of Economic History. 1983. № 1 (43). P. 137–144.

[Вернуться](#)

## 526



О Щербине см.: *Карпачев М. Д.* Ф. А. Щербина – земский деятель Воронежского края // Воронежское краеведение: опыт и перспективы развития. Материалы третьей областной научно-практической конференции, 23–24 марта 1991 года. Воронеж, 1991. С. 76–78.

[Вернуться](#)

## 527

*Щербина Ф. А.* Четвертное землевладение в Воронежской губернии // Воронежский юбилейный сборник в память трехсотлетия г. Воронежа. Изд. Воронежского губ. статист. комитета. В 2 т. Воронеж, 1886. Т. 1. С. 467–480; *Он же.* Договорные семьи // Северный Вестник. 1888. № 2 (9). С. 85–96; *Он же.* Доклад о нуждах сельскохозяйственной промышленности. Штутгарт, 1903; *Он же.* Русская земельная община // Русская Мысль. 1880. № 5. С. 1–32; № 6. С. 72–122; № 7. С. 1–36; № 8. С. 85–118; № 10. С. 34–63; № 12. С. 44–60; *Он же.* Семейные разделы у крестьян Воронежской губернии // Русское Богатство. 1896, № 6. С. 199–210; *Он же.* Крестьянские бюджеты. Изд. Воронежского губ. земства. Воронеж, 1900; *Он же.* Крестьянское хозяйство по Острогожскому уезду. Изд. Воронежского губ. земства. Воронеж, 1887; *Он же.* Сводный сборник по 12 уездам Воронежской губернии. Статист. материалы подворной переписей. Изд. Воронежского губ. земства. Воронеж, 1897; *Он же.* Воронежское земство, 1865–1889. Историко-статистический обзор. Воронеж, 1891; *Он же.* Народное образование в Острогожском уезде с планами школ и картою грамотности. Изд. Воронежского губ. земства. Воронеж, 1887; Материалы повторной переписи крестьянских хозяйств Воронежской губернии 1900 г. С введением Ф. Щербины. В 2 т. Воронеж, 1903.

[Вернуться](#)

## 528

Населенные места Воронежской губернии. Справочная книга. Изд. Воронежского губ. земства. Воронеж, 1900.

[Вернуться](#)

*Бекетов В. А.* Воронежская губерния в сельскохозяйственном отношении. Отчет по командировке в 1893 г. от Имп. Моск. Общ. Сел. Хоз. М., 1894; *Брук Б. Л.* Производственные районы Воронежской губернии. Воронеж, 1921; *Григорьев В. Н.* Земско-статистические исследования по Воронежской губернии // Русская Мысль. 1885. № 6. С. 1–10; *Гумп Е. М.* Образование и грамотность в глубине России – Воронежская губерния, 1885–1897 // Менталитет и аграрное развитие России (XIX–XX вв.). Материалы международной конференции (Москва 14–15 июня 1994 г.), изд. Б. П. Данилов, Л. В. Милов. М., 1996. С. 306–320; Материалы для географии и статистики России, собранные офицерами генерального штаба. Воронежская губерния. СПб., 1862; Материалы по истории земского обложения и учета земель в Воронежской губернии. Воронеж, 1905; *Меерков А. А.* Отхожие промыслы, переселенческое и богомольческое движение в Воронежской губернии в 1911 г. Изд. Воронежского губ. земства. Воронеж, 1914; [Сенатор Мордвинов]. Его Императорскому Величеству ревизовавшего, по Высочайшему повелению, Воронежскую и Тамбовскую губернии Сенатора Мордвинова Всеподданнейший рапорт. Б.м. 1881; *Попов В. М.* Стальной Меридиан. История Юго-восточной железной дороги. Воронеж, 2001; *Рынди́н Ф.* Наш край. Опыт характеристики губернии в историческом, естественно-историческом и экономическом отношениях. Воронеж, 1921; *Сазонов В. М.* Кредитные товарищества. Воронеж, 1904; Сборник оценочных сведений по крестьян. землевладению Землянского, Задонского, Коротоякского и Нижедевицкого уездов. Изд. Воронежского губ. земства. Воронеж, 1889; Сборник статистических сведений по Воронежской губернии. Изд. Воронежского губ. земства. Т. 1: Воронежский уезд. Воронеж, 1884; Т. 10. Ч. 1: Бобровский уезд. Воронеж, 1892, т. 10, 2: Оценочные материалы по крестьянскому землевладению Бобровского уезда. Воронеж, 1895; Сельскохозяйственный обзор по Воронежской губернии. Изд. Воронежского губ. земства. Воронеж, 1886–1890, 1893–1894, 1896–1997, 1899, 1901–1902, 1905–1908, 1912, 1916; *Семенов-Тянь-Шанский В. П.* Россия. Полное географическое описание нашего отечества. Т. 2

(Среднерусская Черноземная область). СПб, 1902; Отчет о деятельности правительственной агрономической организации при землеустройстве в Воронежской губернии за 1912/13 годы. Изд. Н. Н. Марфин, М. В. Соловьев, И. С. Берузов. Воронеж, 1915; *Перелешин В. А.* О деятельности крестьянского поземельного банка в Воронежской губернии с 1885 г. по 1902 г. Воронеж, 1902; *Он же.* О деятельности земства в отношении к поземельному кредиту для малоземельного крестьянства Воронежской губернии с реформы 1861 г. по 1903 г. Воронеж, 1903; *Он же.* Сельские промыслы // Русская Провинция. Т. 2. Воронеж, 1905. С. 24–33.

[Вернуться](#)

## 530

Первая мировая война стала переломным событием в жизни крестьян, условия взаимодействия которых с земством сильно изменились. Я не разделяю мнение, что крестьяне не признавали земство; скорее, земство и земская программа в условиях войны были крестьянам не нужны.

[Вернуться](#)

## 531

См. *Schedewie F.* Selbstverwaltung und sozialer Wandel. S. 55–159.

[Вернуться](#)

## 532

Важно отметить, что размер надела не есть единственный и решающий фактор для определения экономического положения и развития в деревне. К примеру, Х.-Д. Лёве показывает, что экономическое развитие и благосостояние крестьян часто было выше в тех деревнях, где крестьяне в ходе реализации реформы 1861 г. выбирали так называемый «дарственный», т. е. минимальный надел; см.: *Löwe H.-D.* Die Lage der Bauern.

[Вернуться](#)

## 533

Принадлежность крестьян к определённой категории – бывшие помещичьи (крепостные) или государственные крестьяне, имеет огромное значение, однако редко рассматривается в научной литературе. Кроме того, для южной Воронежской губернии важную роль играло происхождение крестьян. Здесь жили, например, как потомки крепостных крестьян, которые были переселены из Центральной России, так и потомки однодворцев и украинских казаков. Относительно истории населения Воронежской губернии см.: *Де-Пуле М., Глотов П.* Материалы для статистики народонаселения Воронежской губернии // Воронежская беседа на 1861-й год. СПб., 1861. С. 38–93; *Елфимова А. А.* Формирование государственных крестьян Воронежского уезда в первой половине XVIII века // Воронежское краеведение. Воронеж, 1991. С. 56–59; *Она же.* Правовое положение крестьян Воронежского уезда в XVII веке // Известия Воронежского государственного педагогического института. 1976. № 157. С. 69–82; *Германов Г.* Постепенное распространение однодворческого населения в Воронежской губернии. СПб., 1857; Исторический очерк постепенного заселения Воронежского края, статистическо-этнографические замечания о населении Воронежской губернии // Воронежский юбилейный сборник. Т. 2. С. 260–272; *Никонов Ф.* Быт и хозяйство малороссов в Воронежской губернии // Труды Императорского Вольного экономического общества. 1864. № 3. III. С. 161–172; V. С. 323–337; *Shaw D.J.B.* The Frontier Experience in Romanov Russia. The Settlement of the Central Black Earth Region in the Seventeenth Century // Landscape and Settlement in Romanov Russia 1613–1917. Oxford, 1990. P. 13–32; *Ibid.* The Province of Voronezh Under Catherine the Great // Landscape and Settlement in Romanov Russia 1613–1917. Oxford, 1990. P. 55–78.

[Вернуться](#)

## 534

То есть помещики, которые в той или иной форме продолжали интересоваться судьбой своих бывших крепостных, предоставляя крестьянам, например, землю по умеренной цене или приспособлявая своё помещичье хозяйство в интересах крестьян, давая им, например, возможность пользоваться построенными дорогами.

[Вернуться](#)

## 535

См. *Schedewie F. Selbstverwaltung und sozialer Wandel. S. 388:* Ровенская волость: 45 приговоров.

[Вернуться](#)

## 536

Государственный архив Воронежской области (далее – ГАВО). Ф. 6. Оп. 2. Д. 39. Л. 66–84 (О Евстратовке см.: *Чернов А. М.* Очерк последних беспорядков в слободах Евстратовке, Морозовке и хуторе Колбине Острогожского уезда, составленный на основании конфиденциального сообщения начальника Воронежского губернского жандармского управления, рапортов уездного исправника и личных моих бесед на месте с помощником начальника Воронежского губернского жандармского управления и и.д. Острогожского прокурора). Издано с предисловием: *Карпачев М. Д., Акиньшин А. Н.* Вице-губернатор А. М. Чернов о положении деревни на исходе XIX века // Из истории Воронежского края. Сборник статей. Т. 7. Воронеж, 1998. С. 185–225.

[Вернуться](#)

## 537

См.: *Schedewie F. Selbstverwaltung und sozialer Wandel. S. 388:* Евстратовская волость: 13 приговоров.

[Вернуться](#)

ГАВО. Ф. И-1 (Воронежское губернское жандармское управление, 1867–1917). Оп. 1, 2; *Болотов П. Е.* Волнения крестьян в период отмены крепостного права на юге Острогожского уезда // Общественное движение в Черноземном центре России в XVII – начале XX века. Межвузовский сборник научных трудов. Воронеж, 1990. С. 104–112; Воронежская губерния в период первой русской революции 1905–1907 гг. Указатель литературы. Воронеж, 1966; Крестьянское движение в России в XIX – начале XX века. В 5 т. М., 1962–1965; Крестьянское движение в Воронежской губернии (1861–1863 гг.). Сб. документов. Воронеж, 1961; Крестьянское движение в Воронежской губернии (1864–1904 гг.). Сб. документов. Воронеж, 1964; *Олейников Т. М.* Из истории крестьянских волнений в 1905 году в пределах Воронежской губернии // Воронежский краеведческий сборник. Т. 1. Воронеж, 1924. С. 16–29; Революция 1905–1907 гг. в России. Документы и материалы. В 15 т. М., 1955; Революционное движение в Воронежской губернии 1905–1907 гг. Сборник документов и материалов. Изд. Г. В. Антюхин, М. Г. Чечуро. Воронеж, 1955.

[Вернуться](#)

## 539

См. *Schedewie F.* Peasant protest and peasant violence in 1905: Voronezh province, Ostrogozhskii uezd // *The Russian Revolution of 1905. Centenary perspectives.* Ed. J.D. Smele, A. Heywood, L., – N. Y., 2005. P. 137–155, 147.

[Вернуться](#)

## 540

Только в 4 томе в разделе «Систематический указатель литературы по земским вопросам» Б. Б. Веселовский приводит неполный список публикаций о донском земстве. См.: *Веселовский Б. Б.* История земства за 40 лет. СПб., 1911. С. 18–19.

[Вернуться](#)

## 541

*Абрамов В. Ф.* Российское земство: экономика, финансы и культура. М., 1996; *Герасименко Г. А.* Земское самоуправление в России. М., 1990. С. 12; *Лаптева Л. Е.* Земские учреждения в России. М., 1993. С. 123; *Она же.* Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века). М., 1998. С. 73; *Земское самоуправление в России, 1864–1918 / Отв. ред. Н. Г. Королева.* В 2 кн. М., 2005 и др.

[Вернуться](#)

## 542

*Сафронкина Е. И.* Казачье и земское самоуправление в Области войска Донского (1870-е – 1880-е гг.) // Дис... канд. ист. наук. Новочеркасск, 2005; *Тикиджьян Р. Г.* Земская реформа и земские учреждения на Дону во второй половине XIX – начале XX вв. // *Донской временник.* Год 1996-й. Ростов-на-Дону, 1995; *Шишкова И. Л.*

Земский избирательный процесс в Области Войска Донского // Музей истории донского казачества. Краеведческие записки. Новочеркасск, 2005. Вып. 7. С. 57–67.

[Вернуться](#)

## 543

Это утверждение в полной мере относится и к нашим работам. См.: *Волвенко А. А.* Земская реформа в Области войска Донского (1864–1882) // Государственная власть и местное самоуправление, 1998. № 1. С. 49–58; *Он же.* Восстановление донского земства: упущенные возможности (1882–1917) // Государственная власть и местное самоуправление. 2003. № 4. С. 51–59; *Он же.* The Zemstvo Reform, the Cossacks, and Administrative Policy on the Don 1864–1882 // Russian Empire: space, people, power. 1700–1930 / Edited by Jane Burbank, Mark von Hagen, Anatolyi Remnev. Indiana University Press, 2007. P. 348–365; *Он же.* Правительственная политика, местная власть и земская реформа в Области войска Донского (1864–1882 гг.) // Казачество России: прошлое и настоящее. Сборник научных статей. Вып. 2. Ростов-на-Дону, 2008. С. 196–213 и др.

[Вернуться](#)

## 544

*Корниенко Б. С.* Правый Дон: казаки и идеология национализма (1909–1914). СПб., 2013. С. 82–89; *Братолобова М. В.* Донские либералы: фрагменты исторического бытия. Ростов-на-Дону, 2010.

[Вернуться](#)

## 545

Российский государственный военно-исторический архив (далее – РГВИА). Ф. 330. Оп. 1. Д. 33. Л. 4.

[Вернуться](#)



## 546

*Волвенко А. А.* Донское казачество в правительственной политике эпохи «Великих реформ» (1860–1870-е годы) // Известия Самарского научного центра Российской академии наук. 2014. Т. 16. № 3. С. 12–20.

[Вернуться](#)

## 547

РГВИА. Ф. 330. Оп. 1. Д. 33. Л. 108. См., например, подробный обзор земского проекта от Сибирского казачьего войска: *Андреев С. М.* Несостоявшийся проект: «Положение о Сибирском казачьем войске» 1863 года // Азиатская Россия: люди и структуры империи. К 50-летию со дня рождения профессора А. В. Ремнева. Сборник научных статей. Омск, 2005. С. 423–430.

[Вернуться](#)

## 548

РГВИА. Ф. 330. Оп. 12. Д. 405. Л. 112–113; Оп. 1. Д. 33. Л. 323; *Милютин Д. А.* Дневник. М., 1947. Т. 1. С. 185.

[Вернуться](#)

## 549

РГВИА. Ф. 330. Оп. 61. Д. 1938; *Хорошихин М.* Казачьи войска. Опыт военно-статистического описания. СПб., 1881. С. 299–301; Столетие Военного министерства 1802–1902. Главное управление казачьих войск. Ист. очерк. Сост. подполковник А. И. Никольский и др. СПб., 1907. Т. 11. Ч. 3. С. 119–120.

[Вернуться](#)

## 550

Е. И. Сафронкина, изучая взаимодействие органов казачьего и земского самоуправления, назвала спорным наше утверждение о желании войсковой администрации за счет деятельности будущих земских учреждений решить финансовые вопросы войскового хозяйства, однако аргументировано доказать свое мнение она не смогла. В то же время молодой исследователь А. Ю. Перетяцько не только убедительно подтвердил выдвинутое нами заключение, но и сделал одним из центральных сюжетов своей книги увязку земской реформы с военной реформой 1874–1875 гг. на Дону. См.: *Сафронкина Е. И.* Казачье и земское самоуправление в Области войска Донского (1870-е – 1880-е гг.). Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Новочеркасск, 2005. С. 10; *Перетяцько А. Ю.* Военная организация и военное управление Области войска Донского во второй половине XIX века. Ростов-на-Дону, 2014. С. 55–64.

[Вернуться](#)

## 551

*Волвенко А. А.* Земская реформа в Области войска Донского (1864–1882). С. 51–54.

[Вернуться](#)

## 552

Такое название комиссии закрепилось за ней на страницах печати и даже в официальных документах из-за общего количества ее депутатов – 106, которые в свою очередь представляли: от станичных обществ – 40, от землевладельцев – 27, от сельских обществ – 16, от торгового сословия – 6, от коннозаводчиков – 3, домовладельцев г. Новочеркаска – 2, от шахтовладельцев – 2, от войсковой администрации – 10 человек. За исключением представителей администрации члены комиссии избирались из числа местных жителей на основании специально для этого подготовленного «избирательного положения».

[Вернуться](#)

## 553

В утверждении об уникальности случая с организацией и деятельностью «комиссии 106» мы основывались на результатах анализа понятия «публичная сфера» в Российской империи, проведенного известным политологом О. Ю. Малиновой. См.: *Малинова О. Ю.* Общество, публика, общественность в России сер. XIX – начала XX века: отражение в понятиях практик публичной коммуникации и общественной самодеятельности // «Понятие о России»: к исторической семантике имперского периода. М., 2012. Т. 1. С. 428–463.

[Вернуться](#)

## 554

*Волвенко А. А.* Правительственная политика, местная власть и земская реформа... С. 207–210.

[Вернуться](#)

## 555

*Корниенко Б. С.* Указ. соч. С. 96; *Братолобова М. В.* Взгляды донских либеральных деятелей начала XX века на проблемы политической реорганизации общества // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4. История. Регионоведение. Международные отношения. 2010. № 1 (17). С. 27–34.

[Вернуться](#)

## 556

Донские областные ведомости. 1914. № 56; *Лагунов Н.* Анкета о земстве на Дону // Вестник Европы. 1910. Т. 4. С. 292.

[Вернуться](#)

## 557

См. подробнее: *Волвенко А. А.* Восстановление донского земства... С. 51–59.

[Вернуться](#)

## 558

О ходе обсуждения земского вопроса на Дону в стенах Государственной думы III–IV созывов см.: *Сватиков С. Г.* Россия и Дон (1549–1917). Исследование по истории государственного и административного права и политических движений. Белград, 1924. С. 533–549, 567–574; *Харламов В. А.* Казачий депутат Государственной думы (1906–1917). СПб., 1995. С. 33–37, 43–45, 68–69, 99–104, 137–143.

[Вернуться](#)

## 559

*Szporer D.* Pomiedzy caratem a snem o Rzeczypospolitej. Myśl polityczna i działalność konserwatystów polskich w guberniach zachodnich Cesarstwa Rosyjskiego w latach 1855–1862. Gdańsk, 2003. S. 22–24.

[Вернуться](#)

## 560

Также от этом см.: *Dąbrowski P.* Reformy Aleksandra Wielopolskiego – próba ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego // Pro Fide, Rege et Lege. № 4 (53). Warszawa, 2005. S. 27–33.

[Вернуться](#)

## 561

Юлиан Энох (1822–1880) окончил губернскую гимназию в Варшаве, посещал правовые курсы в Варшаве, сдал экзамены для поступления на высшие должности по судебной части в 1843 г. Исполнял обязанности секретаря в IX департаменте Правительствующего Сената. В 1848 г. назначен на должность судьи варшавского гражданского трибунала. В 1851 г. занял пост референта общего собрания Правительствующего Сената. См.: *Skalkowski A. Juliusz Enoch i jego pisma w sprawach polsko-rosyjskich (1861–1864) // Pamiętnik Biblioteki Kórnickiej. Kórnik, 1947. Z. 4. S. 182–183.*

[Вернуться](#)

## 562

*Szpoper D. Aleksander Wielopolski i próba ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego w latach 1861–1862 // Próba ustrojowej rekonstrukcji Królestwa Polskiego w latach 1861–1862. W 150. rocznicę reform margrabiego Aleksandra Wielopolskiego. Red. L. Mażewski. [Olsztyn, 2012]. S. 11–12.*

[Вернуться](#)

## 563

Иосиф Тымовский (1791–1872) – в 1842–1855 гг. председатель Банка Польского, с 1855 г. – член Совета управления, заседал в Государственном совете. Сторонник взаимодействия с Российской империей.

[Вернуться](#)

## 564

*Szpoper D. Aleksander Wielopolski... S. 11–12.*

[Вернуться](#)

## 565

Органический статут – документ, подписанный Николаем I в феврале 1832 г. после ноябрьского восстания, в котором ликвидировался независимый монархически-конституционный статус Царства Польского. В силу положений Органического статута Царство Польское сохранило определенные свободы в форме органов управления (наместник, Государственный совет, Совет управления), правительственных комиссий, а также специально для него изданных законов; см.: *Heller M. Historia Imperium Rosyjskiego. Warszawa, 2002. S. 570.*

[Вернуться](#)

## 566

*Tymowski J. Raport Ministra Sekretarza Stanu do spraw Królestwa Polskiego // Lisicki H. Aleksander Wielopolski 1803–1877. Kraków, 1878. T. II. S. 48–51. Poz. 12.*

[Вернуться](#)

## 567

Более подробно см.: *Szporer D. Aleksander Wielopolski... S. 13–14.*

[Вернуться](#)

## 568

*Kieniewicz S. Powstanie styczniowe. Warszawa, 1983. S. 135.*

[Вернуться](#)

## 569

*Валуев П. А. Дневник министра внутренних дел. 1861–1864. М., 1961. Т. I. С. 81. Запись от 13 марта 1861 г.*

[Вернуться](#)

## 570

Там же. С. 85–86.

[Вернуться](#)

## 571

*Szroper D. Aleksander Wielopolski...* S. 15–17; *Шилов Д. Н.* Панин Виктор Никитич // *Шилов Д. Н.* Государственные деятели Российской империи. Главы высших и центральных учреждений, 1802–1917. Биобиблиографический справочник. СПб., 2001. С. 492.

[Вернуться](#)

## 572

Цит. По: *Lisicki H. Aleksander Wielopolski...* Т. II. S. 59–62. Dokument № 15. (Выписка из протокола статс-секретариата Царства Польского, датирована: Петербург, 14 (26) марта 1861 г.).

[Вернуться](#)

## 573

*Ustawa o wyborach* // *Lisicki H. Aleksander Wielopolski...* Т. II. S. 137–143. Poz. 38.

[Вернуться](#)

## 574

*Ustawa o radach miejskich* // *Lisicki H. Aleksander Wielopolski...* Т. II. S. 144–152. Poz. 39.

[Вернуться](#)

## 575

Ustawa o radach gubernialnych // *Lisicki H. Aleksander Wielopolski...* Т. II. S. 152–156. Poz. 40.

[Вернуться](#)

## 576

Ustawa o radach powiatowych // *Lisicki H. Aleksander Wielopolski...* Т. II. S. 157–163. Poz. 41.

[Вернуться](#)

## 577

Ustawa o radach powiatowych... S. 152–163.

[Вернуться](#)

## 578

Кроме того, Правительственная комиссия внутренних дел обратилась в Совет управления с просьбой созвать городские советы в безуездных городах (Грубешове, Кальварии, Ловиче и Велюне). Совет управления в постановлении от 23 февраля (7 марта) 1862 г. дал свое согласие и приказал безотлагательно приступить к работам по созданию аналогичных городских советов еще в четырех городах Царства Польского. См.: Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Коллекция печатных записок. Д. 2768. С. 3–7. (Материалы по делам Царства Польского. II. Уездные и городские советы, [СПб.,] 1864). Это были следующие города: Варшава (24 члена городского совета); Калиш, Лодзь, Згеж, Пётркув, Радом, Люблин, Плоцк и Сувалки (по 12 членов городского совета); Ченстохова, Влоцлавек, Кельце, Сандомеж, Седльце, Красныстав, Пултуск и Лович (по 8 членов городского совета). Совет управления Царства Польского в постановлении от 16 (23) ноября 1862 г. ликвидировал городской совет в г. Красныставе из-за проявленного последним обструкционизма. В конечном итоге в Царстве Польском действовал 21 городской совет.



[Вернуться](#)

## 579

Ustawa o radach miejskich. S. 144.

[Вернуться](#)

## 580

Чиншевик – владелец участка земли на основании чиншевого права, в силу которого он мог распоряжаться своим владением, как собственник, но не имел права собственности и обязан был исполнять определенные повинности в пользу лица, которое закон считал настоящим собственником участка. Эмфитевт – держатель особого вида наследственного долгосрочного пользования чужой землей.

[Вернуться](#)

## 581

*Caban W. Rady miejskie i powiatowe w guberni radomskiej w latach 1861–1863 // Kieleckie Studia Historyczne. T. IV. Kielce, 1985. S. 71* (экземпляр, отпечатанный сверх установленного тиража); здесь я хотел бы выразить искреннюю признательность автору за предоставление данного источника.

[Вернуться](#)

## 582

Земяне – потомки военнослужилых людей, не имевшие шляхетских прав.

[Вернуться](#)

## 583

*Caban W.* Rady miejskie i powiatowe w guberni radomskiej... S. 12–13  
[Вернуться](#)

## 584

Ibidem. S. 17–18.  
[Вернуться](#)

## 585

РГИА. Коллекция печатных записок. Д. 2768. С. 18–19; *Przyborowski W.* Historia sześciu miesięcy. Ustęp z dziejów 1862 roku. Petersburg, 1901. S. 298; *Grabski W.* Op. cit. T. II. S. 453.  
[Вернуться](#)

## 586

Ustawa o radach miejskich. S. 148. Poz. 99. Art. 18.  
[Вернуться](#)

## 587

РГИА. Коллекция печатных записок. Д. 2768. С. 6.  
[Вернуться](#)

## 588

Ustawa o radach miejskich. S. 144. Poz. 39.  
[Вернуться](#)

## 589

РГИА. Коллекция печатных записок. Д. 2768. С. 3–4.

[Вернуться](#)

## 590

*Зайончковский П. А.* Отмена крепостного права в России. М., 1968;  
*Морозова Е. Н.* У истоков земской реформы. Саратов, 2000.

[Вернуться](#)

## 591

Цит. по кн. *Морозова Е. Н.* У истоков земской реформы... С. 7.

[Вернуться](#)

## 592

*Салтыков-Щедрин М. Е.* Собр. соч. В 22 т. М., 1967–1974. Т. 14. С. 231, 460; Т. 7. С. 25; Т. 14. С. 233, 366.

[Вернуться](#)

## 593

*Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Изд. 5-ое. В 55 т. М., 1958–1965. Т. 5. С. 35, 64; Т. 12. С. 263; Т. 13. С. 12–13.

[Вернуться](#)

## 594

*Безобразов В. П.* Земские учреждения и самоуправление. М., 1874;  
*Васильчиков А. И.* О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. В 2 т. СПб., 1870;  
*Гессен В. М.* Вопросы местного управления. СПб., 1904; *Градовский А. Д.* История местного самоуправления // *Градовский А. Д.* Собрание сочинений в 4 т. М., 1964–1966. Т. 2; *Друцкой-Соколинский Д. В.* Земство по положению о земских учреждениях 12 июля 1890 года //

Вестник Европы. 1895. № 9; *Кавелин К. Д.* Бюрократия и общество (1881 г.) // *Кавелин К. Д.* Собрание сочинений. В 4 т. М., 1897–1900. Т. 2; *Коркунов Н. М.* Русское государственное право. В 2 т. СПб., 1903; *Лешков В. Н.* Опыт теории земства // *День*. 1865. № 42–44; *Свешников М. И.* Основы и пределы самоуправления. СПб., 1892; *Чичерин Б. Н.* Бюрократия и земство // *Чичерин Б. Н.* Вопросы политики. М., 1903; *Шипов Д. Н.* К вопросу о взаимных отношениях губернских и уездных земств. М., 1899; *Шрейдер Г. И.* Земское самоуправление // Нужды деревни по работам комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности. Сб. ст. СПб., 1904.

[Вернуться](#)

## 595

*Григорьев В. В.* Исторический очерк русской школы. М., 1910; *Звягинцев Е. А.* Народное образование в земствах. М., 1914; *Фальборк Г. А., Чарнолуцкий В. И.* Земство и народное образование. СПб., 1910–1911; *Молесон И. И.* Земская медицина. Казань, 1871; *Френкель З. Г.* Очерки земского врачебно-санитарного дела. СПб., 1913; *Сазонов Г. П.* Обзор деятельности земств по народному продовольствию (1865–1892 гг.) СПб., 1893; *Он же.* Обзор деятельности земств по сельскому хозяйству (1865–1895). СПб., 1896; *Валецкий С. Н.* Земская статистика. М., 1899; *Бажаев В. Г.* О правительственной и земской агрономии. М., 1897.

[Вернуться](#)

## 596

*Веселовский Б. Б.* История земства за 40 лет. В 4 т. СПб., 1909–1911.

[Вернуться](#)

## 597

*Белоконский И. П.* Земство и конституция. М., 1910; *Он же.* Земское движение. М., 1914; *Голубев В. С.* По земским вопросам. 1901–1911. В

2 т. СПб., 1913, 1914; *Иорданский Н. И.* Земский либерализм. М., 1905. *Он же.* Конституционное движение 60-х годов. СПб., 1906; *Корнилов А. А.* Общественное движение при Александре II (1855–1881). Исторические очерки. М., 1909; *Кузьмин-Караваев В. Д.* Из эпохи освободительного движения. В 2 т. СПб., 1907.

[Вернуться](#)

## 598

*Арсеньев К. К.* Взгляд Салтыкова на земство // Вестник Европы. 1883. № 2; *Он же.* Вопрос о слиянии власти на низшей ступени государственного управления // Вестник Европы. 1886. № 12; 1887. № 2; *Он же.* За четверть века. 1871–1894: Сб. ст. Пг., 1915; *Он же.* Земство и толки о земстве // Вестник Европы. 1899. № 2; *Он же.* По вопросам реформы земских учреждений // Вестник Европы. 1888. № 3, 11. *Колюпанов Н. Н.* Местная реформа // Русская мысль. 1880. № 12; *Он же.* Общий взгляд на первый период земских собраний в России // Вестник Европы. 1867. № 1; *Он же.* Очерки из истории земства // Вестник Европы. 1866. № 2; *Он же.* Три первые года Новгородского земства // Вестник Европы. 1868. № 12; *Скалон В. Ю.* Земские вопросы. Очерки и обзоры. М., 1882; *Он же.* По земским вопросам. Земские взгляды на реформу местного самоуправления. Обзор местных отзывов и проектов. М., 1884.

[Вернуться](#)

## 599

*Сечейко О. Ю.* Земство в Восточной Сибири, 1917–1920 гг.: Дис. ... канд. ист. наук. Иркутск, 2001; *Черная Е. В.* Земское самоуправление на Дальнем Востоке в условиях революций и гражданской войны: 1917–1922: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Владивосток, 2011.

[Вернуться](#)

## 600

*Покровский М. Н.* Русская история с древнейших времен // Избранные произведения. В 4 т. М., 1965. Т. 2. С. 397.

[Вернуться](#)

## 601

История СССР. Учебник для исторических факультетов вузов. В 2 тт. М., 1954. Т. 2. С. 462.

[Вернуться](#)

## 602

*Ленин В. И.* Гонители земства и Аннибалы либерализма // Полн. собр. соч. Изд. 5-е. В 55 т. М., 1958–1965. Т. 5. С. 33.

[Вернуться](#)

## 603

*Гармиза В. В.* Подготовка земской реформы 1864 г. М., 1957.

[Вернуться](#)

## 604

См.: *Морозова Е. Н.* У истоков земской реформы... С. 8.

[Вернуться](#)

## 605

*Лаптева Л. Е.* Земские учреждения в России. М., 1993. С. 16.

[Вернуться](#)

## 606

*Гармиза В. В.* Указ. соч. С. 12.

[Вернуться](#)

## 607

*Захарова Л. Г.* Земская контрреформа 1890 г. М., 1968.

[Вернуться](#)

## 608

*Львова Т. Н.* Московское земство в 1865–1890 гг. (социальный состав и практическая деятельность): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 1968.

[Вернуться](#)

## 609

*Аврех А. Я.* Русский буржуазный либерализм: Особенности исторического развития // Вопросы истории. 1989. № 2.

[Вернуться](#)

## 610

*Чернуха В. Г.* Внутренняя политика царизма с середины 50-х – до начала 80-х гг. XIX в. Л., 1978; *Корелин А. П.* Дворянство в пореформенной России 1861–1904. Состав, численность, корпоративная организация. М., 1979; *Соловьев Ю. Б.* Самодержавие и дворянство в конце XIX в. Л., 1973; *Он же.* Самодержавие и дворянство в 1902–1907 гг. Л., 1981; *Зайончковский П. А.* Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880 гг. М., 1964; *Дякин В. С.* Земство и самодержавие в третьеиюньской монархии // Вопросы истории России XIX–XX века. Л., 1983; Кризис самодержавия в России. 1895–1917. Л., 1984.

[Вернуться](#)

## 611

*Шацилло К. Ф.* Русский либерализм на рубеже веков // В. И. Ленин о социальной структуре и политическом строе капиталистической России. М., 1970. С. 116.

[Вернуться](#)

## 612

*Дякин В. С.* Указ. соч.; *Лаверычев В. Я.* Общая тенденция развития буржуазно-либерального движения в России в конце XIX – начале XX века // История СССР. 1976. № 3; *Пирумова Н. М.* Земское либеральное движение. Социальные корни и эволюция до начала XX века. М., 1977; *Симонова М. С.* Земско-либеральная фронда 1902–1903 гг. // Исторические записки. Т. 91. М., 1978; *Черменский Е. Д.* Земско-либеральное движение накануне революции 1905–1907 гг. // История СССР. 1965. № 5; *Шацилло К. Ф.* Русский либерализм накануне революции 1905–1907 гг.: Организация, программы, тактика М., 1985; *Шлемин П. И.* Земское движение и либеральная интеллигенция на рубеже 80-х – 90-х годов XIX в. // Вопросы истории СССР. М., 1972.

[Вернуться](#)

## 613

*Ерман Л. К.* Интеллигенция в первой русской революции. М., 1966; *Она же.* Состав интеллигенции в России в конце XIX – начале XX века // История СССР. 1963. № 1; *Корнилов Е. Г.* Земская демократическая интеллигенция и ее участие в революционном движении 70-х гг. XIX в. // Вопросы общественного и социально-экономического развития России в XVIII–XIX вв. Рязань, 1974; *Пирумова Н. М.* Земская интеллигенция и ее роль в общественной борьбе до начала XX в. М., 1986.

[Вернуться](#)



## 614

*Ефремова Н. Н., Немытина М. В.* Местное самоуправление и юстиция в России (1864–1917 гг.) // Государство и право. 1994. № 3; *Кузнецова Е. Н.* Контрреформы 80-х – 90-х годов XIX века в России (государственно-правовая характеристика): Дис. ... канд. юр. наук. Л., 1977; *Лаптева Л. Е.* Земская реформа в России (историко-правовое исследование): Дис. ... канд. юр. наук. М., 1986; *Она же.* Земские учреждения...; *Lapteva L.* Problems of the Local Self-Government in Russia // Russian Review. № 55. April 1996. P. 317–324.

[Вернуться](#)

## 615

*Хайкина Н. Л.* Земские учреждения Самарской губернии в 1864–1881 годах: Дис. ... канд. ист. наук. Куйбышев, 1961; *Черныш М. И.* Развитие капитализма на Урале и Пермское земство. Пермь, 1959.

[Вернуться](#)

## 616

*Андриевский В. А.* Бессарабское земство (1890–1904 гг.): Дис. ... канд. ист. наук. Кишинев, 1984; *Будаева О. Д.* Смоленское земство в конце XIX – начале XX века (1890–1904 годы): Дис. ... канд. ист. наук. Смоленск, 1981; *Калмыков А. С.* Введение земских учреждений в Ставропольской губернии и борьба крестьян против земства: Дис. ... канд. ист. наук. Ростов на Дону, 1970; *Лиленкова Л. Е.* Нижегородское земство в 1890–1904 годах (Социальный состав, бюджет и практическая деятельность): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Горький, 1973; *Львова Т. Н.* Московское земство в 1865–1890 гг. (социальный состав и практическая деятельность): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 1968; *Марьяновский А. А.* Воронежское земство в пореформенный период: Дис. ... канд. ист. наук. Воронеж, 1981; *Маскина А. С.* Таврическое земство в 1866–1890 гг. (Социальный состав, бюджеты и практическая деятельность): Дис. ... канд. ист.

наук. М., 1983; *Морозова Е. Н.* Саратовское земство, 1866–1890 гг.: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 1989; *Новикова Н. С.* Тверское земство в 1865–1890 годах: Дис. ... канд. ист. наук. М., 1984; *Побережская Л. М.* Подготовка и проведение земской реформы в Нижегородской губернии: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Горький, 1967; *Прокофьева Т. П.* Московское земство на рубеже XIX–XX веков: Дис. ... канд. ист. наук. М., 1981; *Свиридова Т. А.* Калужское земство в 60-е – 90-е гг. XIX в.: Дис. ... канд. ист. наук. М., 1986; *Сесак И. В.* Земские учреждения на Правобережной Украине (1904–1917 гг.): Дис. ... канд. ист. наук. Каменец-Подольский, 1987; *Стефанова И. И.* Тверское земство в пореформенный период: Дис. ... канд. ист. наук. Киров, 1983; *Тарабрин Е. Г.* Рязанское земство в 1865–1890 гг.: Дис. ... канд. ист. наук. Калинин, 1986; *Тимошкин К. М.* Деятельность земства на территории Мордовии в 1864–1890 гг.: Дис. ... канд. ист. наук. М., 1976; *Фролова Н. П.* Тульское земство 1864–1890 гг.: Дис. ... канд. ист. наук. Тула, 1981.

[Вернуться](#)

## 617

*Солженицын А. И.* Как нам обустроить Россию. Посильные соображения // Литературная газета. 1990. 18 сентября. См. об этом: *Кульгашина И. Н.* А. И. Солженицын о земстве в России // Земский вестник, 1996. № 3–4.

[Вернуться](#)

## 618

*Герасименко Г. А.* Земское самоуправление в России. М., 1990. Г. А. Герасименко большую часть научной жизни посвятил лениниане.

[Вернуться](#)

## 619

*Сечейко О. Ю.* Указ. соч. С. 170–177.

[Вернуться](#)

## 620

*Абрамов В. Ф.* Земство в России, 1905 – февраль 1917: опыт организации и культурно-хозяйственной деятельности: Автореф. дис. ... докт. ист. наук. М., 1998; *Горская Н. И.* Земство и мировой суд в России: законодательство и практика второй половины XIX века: конец 50-х – конец 80-х гг.: Дис. ... докт. ист. наук. М., 2009; *Кирилюк А. А.* Земство и крестьянский вопрос в пореформенной России, вторая половина XIX века: на материалах губерний Поволжья: Дис. ... докт. ист. наук. Саратов, 2001; *Масанова М. Д.* Роль земства в становлении всеобщего обучения в России в пореформенный период, 1864–1880 гг.: Дис. ... докт. ист. наук. СПб., 2000; *Петровичева Е. М.* Земское самоуправление Центральной России в 1906–1918 гг.: Эволюция на последних этапах деятельности: Дис. ... докт. ист. наук. М., 2003; *Семенченко И. В.* Деятельность земств на Урале: 1900–1919 гг.: Дис. ... докт. ист. наук. Оренбург, 2010; *Чернышова Е. В.* Социальный облик и общественная деятельность земских служащих (вторая половина 1860-х – 1914 годы) в отечественной историографии. Автореф. дис. ... докт. ист. наук. Челябинск, 2011.

[Вернуться](#)

## 621

*Адаменко О. В.* Организация системы земского самоуправления на юго-востоке России: Астраханская, Оренбургская и Ставропольские губернии: Дис. ... канд. ист. наук. М., 2003; *Арнольдов Н. А.* Самарское земство в конце XIX – начале XX века (80-е годы XIX века – 1904 год). Автореф. дис. ... канд. и ст. наук. Куйбышев, 1990; *Боданов В. Г.* Земство на Европейском Севере России: Дис. ... канд. ист. наук. Петрозаводск, 1996; *Вайровская С. В.* Земство Коми края (1869–1890): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 1992; *Владимирова Н. В.* Роль земств Самарской губернии в жизни крестьян-мусульман: 1865–1914 гг.: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Казань, 2011; *Галкин П. В.* Московское земство (1905–1916 гг.): Автореф. дис. ... канд. ист. наук.

М., 1998; *Горнов В. А.* История земства России второй половины XIX – начала XX вв. и ее отражение в отечественной исторической науке (1946–1995): Дис. ... канд. ист. наук. М., 1996; *Двухжилова И. В.* Земство Тамбовской губернии: социальный состав и практическая деятельность (1865–1890 гг.): Дис. ... канд. ист. наук. Пенза, 2002; *Дитрих И. И.* Псковское губернское земство в 1905–1914 гг.: Дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2007; *Дмитриев И. А.* Земское самоуправление на территории Чувашии в 1890–1914 гг.: На материалах уездных земств: Дис. ... канд. ист. наук. М., 2006; *Живодрова С. А.* Пензенское земство в 1900–1914 г.г. Дис. ... канд. ист. наук. М., 1996; *Карманов Д. В.* Воронежское земство, 1914–1918 гг.: Дис. ... канд. ист. наук. Воронеж, 2002; *Карпова В. В.* Культурно-просветительная деятельность Псковского земства 1865–1914 гг.: Дис. ... канд. ист. наук. Псков, 2005; *Кищенко О. С.* Социально-культурная деятельность земских учреждений Саратовской губернии: 1866–1917 гг.: Дис. ... канд. ист. наук. Волгоград, 2005; *Корешкова Т. А.* Неземледельческие занятия крестьян и земство Новгородской губернии. 1865–1914 гг.: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2012; *Коротаева Т. В.* Земства Среднего Поволжья в начале XX в. (1900 – февраль 1917 гг.): Дис. ... канд. ист. наук. Самара, 1994; *Мазилкина М. В.* Земство и кредитные кооперативы Новгородской губернии во второй половине XIX – начале XX вв.: Дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2008; *Мартынцева Н. В.* Уездные земства в конце XIX – начале XX вв.: По материалам западных уездов Орловской губернии: Дис. ... канд. ист. наук. Брянск, 2004; *Меркушев В. А.* Деятельность Вятского земства по развитию местного крестьянского хозяйства в 1890–1917 гг.: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Нижний Новгород, 2007; *Николаев Д. А.* Нижегородское земство в 1865–1918 гг.: Обзор хозяйственной деятельности и анализ социально-политических инициатив: Дис. ... канд. ист. наук. Нижний Новгород, 1999; *Питерова А. Ю.* Пензенская губернская печать о деятельности земства в период с 1864 по 1917 гг.: На примере «Пензенских губернских ведомостей» и «Вестника Пензенского земства»: Дис. ... канд. ист. наук. Пенза, 2005; *Приятелев В. В.* Деятельность Вологодского губернского земства по развитию кооперативных организаций в Вологодской губернии: 1870–1917: Дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2006; *Роскошная О. В.* Земские учреждения и решение социальных проблем во второй половине XIX –

начале XX веков: по материалам Московской губернии: Дис. ... канд. ист. наук. М., 2006; *Ростова Т. А.* Земство Симбирской губернии в 1905 – начале 1918 гг.: Дис. ... канд. ист. наук. Ульяновск, 2005; *Севастьянов С. А.* Земское самоуправление в Уфимской губернии: 1874–1917: Дис. ... канд. ист. наук. Уфа, 2005; *Сидоров Д. В.* Становление и развитие системы взаимодействия государственной власти и земств в провинции во второй половине XIX – начале XX в.: на материалах Владимирской и Костромской губерний: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Кострома, 2009; *Степанов К. А.* Деятельность уездных земств Центральной России во второй половине XIX – начале XX вв.: на примере Ростовского земства: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Ярославль, 2007; *Субботина А. М.* Земство в Удмуртии, 1867–1918 гг.: Дис. ... канд. ист. наук. Ижевск, 2000; *Турганова О. В.* Культурно-просветительская деятельность Самарского земства в 1865 – феврале 1917 гг.: Дис. ... канд. ист. наук. Самара, 2000; *Чуприн В. В.* Земство и развитие среднего образования на Урале: 60-е годы XIX в. – 1917 год: Дис. ... канд. ист. наук. Челябинск, 2000; *Ярцев А. А.* Земство северо-западных губерний России (1864–1904): Дис. ... канд. ист. наук. СПб., 1995.

[Вернуться](#)

## 622

*Абрамов В. Ф.* Российское земство: экономика, финансы и культура. М., 1996.

[Вернуться](#)

## 623

*Верещагин А. Н.* Земский вопрос в России. Политико-правовые отношения. М., 2002.

[Вернуться](#)

## 624

*Шутов А. Ю.* Земские выборы в истории России (1864–1917): исследование избирательных систем. М., 1997; *Он же.* Российское земство и европейские традиции местного самоуправления. М., 2011.

[Вернуться](#)

## 625

*Морозова Е. Н.* У истоков земской реформы...

[Вернуться](#)

## 626

Там же. С. 206.

[Вернуться](#)

## 627

Там же.

[Вернуться](#)

## 628

*Куликов В. В.* Земские учреждения и правительственный контроль (Вторая половина XIX – начало XX в.). М., 2001. С. 171–172.

[Вернуться](#)

## 629

*Лаптева Л. Е.* Земские учреждения в России. М., 1993.

[Вернуться](#)

## 630

*Правилова Е. А.* Законность и права личности: административная юстиция в России (вторая половина XIX в. – октябрь 1917 г.). СПб., 2000.

[Вернуться](#)

## 631

*Жукова Л. А.* Земское самоуправление и бюрократия в России: конфликты и сотрудничество. 1864–1917 гг. М., 1998; *Королева Н. Г.* Земство на переломе (1905–1907 гг.). М., 1995.

[Вернуться](#)

## 632

*Абрамов В. Ф.* Организация земских учреждений и их органов (по материалам Среднего Поволжья) // Советское государство и право. 1991. № 8.

[Вернуться](#)

## 633

*Женина Л. В.* Земства Урала: взаимодействие с властными структурами и обществом: Дис. ... канд. ист. наук. Пермь, 2004.

[Вернуться](#)

## 634

*Низамова М. С.* Казанское земство в конце XIX – начале XX в.: местное самоуправление и земское общественное движение: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Казань, 1995. С. 8.

[Вернуться](#)

## 635

*Богатырева О. Н.* Земское движение в Вятской и Пермской губерниях в пореформенный период (60-е – 90-е гг. XIX в.): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Екатеринбург, 1996. С. 3.

[Вернуться](#)

## 636

*Ярцев А. А.* Государственная власть и земские учреждения. 1864–1890. СПб., 2003; *Он же.* Сенат и земство: административная юстиция и местное самоуправление в дореволюционной России. 1864–1890. Калининград, 2008.

[Вернуться](#)

## 637

*Ярцев А. А.* Земство северо-западных...

[Вернуться](#)

## 638

*Акимова Т. М.* Земства Центральной России в период революционных потрясений: март 1917 – май 1918 гг.: на материалах Костромской, Тверской, Ярославской губерний: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Владимир, 2007; *Алехина Е. В.* Тамбовское земство в годы Первой мировой войны 1914–1918 гг.: Дис. ... канд. ист. наук. Тамбов, 2005; *Воронежцев А. В.* Саратовское земство накануне и в период первой российской революции (1900–1907 гг.): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Саратов, 1993; *Гаврилова О. А.* Петроградское земство в российской революции 1917 года: Дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2007; *Глазунов С. Р.* Владимирское земство в 1866–1890 гг.: Земство и власть: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Владимир, 1998; *Солдатов Я. В.* Казанское земство в период Первой мировой войны: Историко-политический анализ: Дис. ... канд. ист. наук. Казань, 2004; *Суханова О. Н.* Калужское земство в годы Первой мировой войны: Дис. ... канд. ист. наук. Владимир, 2012; *Тихомирова Г. В.* Земские реформы 1864–



1917 г. в России; опыт и уроки их организационно-правового проведения: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2008; *Чирков М. С.* Земство и власть в России, 1890 – февраль, 1917 гг.: По материалам Самарской губернии: Дис. ... канд. ист. наук. Самара, 2000.

[Вернуться](#)

## 639

*Соловьев И. Ю.* Земство Нижегородской губернии и местное самоуправление Нижегородской области на современном этапе: сравнительно-политологический анализ: Дис. ... канд. ист. наук. Нижний Новгород, 2004.

[Вернуться](#)

## 640

Смоленское земство: Очерки истории и практической деятельности. Под ред. О. В. Молоткова, Д.И. Будаева. Смоленск, 1998; Земское самоуправление в России, 1864–1918. Кн. 1–2. М., 2005.

[Вернуться](#)

## 641

*Vucinich A.* The State and the Local Community // The Transformation of Russian Society / ed. Cyril E. Black. Cambridge, Mass., 1960. P. 209–225; *Leontowitsch V.V.* Geschichte des Liberalismus in Russland. Frankfurt am Main, 1957; *Потоцкий Н.* Правда о царской России. Буэнос-Айрес, 1957.

[Вернуться](#)

## 642

*Потоцкий Н.* Указ. соч. С. 17.

[Вернуться](#)

## 643

С. С. Ольденбург был знаком с земским делом не понаслышке. В частности, он помогал А. А. Корнилову в написании известной

(семьдесят две страницы!) рецензии на первые два тома «Истории земства» Б. Б. Веселовского, выверяя сотни тысяч цифр земской статистики, сведенной Б. Б. Веселовским в таблицы (*Корнилов А. А. Б. Б. Веселовский. История земства за сорок лет. Отд. Оттиск из «Известий Санкт-Петербургского политехнического института». Т. XIV. СПб., 1910).*

[Вернуться](#)

## 644

*Минаков А. Земщина // Земский вестник. 1998. № 1. С. 42.*

[Вернуться](#)

## 645

*Atkinson D. The Zemstvo and the Peasantry // The Zemstvo in Russia: An Experiment in Local Self-Government. New York, 1982.*

[Вернуться](#)

## 646

*McKenzie K.E. Zemstvo Organizations and Role within the Administrative Structure // The Zemstvo in Russia... P. 37.*

[Вернуться](#)

## 647

*Ibid. P. 59.*

[Вернуться](#)

## 648

*Manning R.T. The Zemstvo and Politics, 1864–1914 // The Zemstvo in Russia... P. 163–166.*

[Вернуться](#)

## 649

*Fallows T.* The Zemstvo and the Bureaucracy, 1890–1904 // The Zemstvo in Russia... P. 186.

[Вернуться](#)

## 650

*Glison W.* All Russian Zemstvo's and First World War // The Zemstvo in Russia...

[Вернуться](#)

## 651

*Rosenberg W.J.* The Zemstvo in 1917 and its Fate under Bolshevik Rule // The Zemstvo in Russia...

[Вернуться](#)

## 652

*Brooks J.* The Zemstvo and the Education of the People // The Zemstvo in Russia... P. 274.

[Вернуться](#)

## 653

*Маузуато К.* Земства во время Первой мировой войны: межрегиональные конфликты и падение царизма // Земский феномен. Политологический подход. Саппоро, 2001. С. 198.

[Вернуться](#)

## 654

*Seregny S.J.* Zemstvos, Peasants, and Citizenship: The Russian Adult Education Movement and World War I // *Slavic Review*. V. 59. № 2. 2000. P. 290–329.

[Вернуться](#)

## 655

*Gerasimov I.V.* The New Generation of Russia Intelligentsia as Actors of Modernization: Facing the Countryside (1907–1917). Ph.D. diss. The State University of New Jersey, 2000.

[Вернуться](#)

## 656

*Porter T., Gleason W.* The Democratization of the Zemstvo During the First World War // *Emerging Democracy in Late Imperial Russia*. University Press of Colorado, 1998. P. 239–240.

[Вернуться](#)

## 657

*Baberovski J.* Autokratie und Justiz. Zum Verhältnis von Rechtsstaatlichkeit und Rückständigkeit im ausgehenden Zarenreich 1864–1914. Frankfurt am Main, 1996; *Liessem P.* Verwaltungsgerichtsbarkeit im späten Zarenreich. Der Dirigierende Senat und seine Entscheidungen zur russischen Selbstverwaltung (1864–1917). Frankfurt am Main, 1996. Оба издания осуществлены Институтом европейской истории права Общества Макса Планка (Jus Commune) в 1996 г.

[Вернуться](#)

## 658

Россия XIX–XX вв. Взгляд зарубежных историков / Под ред. А. Н. Сахарова. М., 1996.

[Вернуться](#)

## 659

Цит. по: *Большакова О. В.* Бюрократия и великие реформы в России (1860–70-е гг.). Современная англо-американская историография. Научно-аналитический обзор. М., 1996. С. 10.

[Вернуться](#)

## 660

*Маузо К., Ярцев А. А.* Земства в политической системе царизма: историографические вопросы // *Земский феномен...* С. 31.

[Вернуться](#)

## 661

*Маузо К.* Введение // *Земский феномен...* С. 8.

[Вернуться](#)

## 662

*Conroy M.S.* Case Studies on Local Self-Government (the Zemstvos): State Duma Elections, the Tsarist Government, and the State Council Before and During World War I. // *Emerging Democracy...*

[Вернуться](#)