

## ЗЕМСТВО В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО САМОДЕРЖАВИЯ

М. Д. Карпачев

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 3 октября 2023 г.

**Аннотация:** анализируются причины создания в России земств как учреждений всеобщего местного выборного самоуправления. Определяются результаты деятельности земств по развитию культурной и социальной жизни в российских регионах. Дается оценка политических последствий деятельности земских учреждений.

**Ключевые слова:** Россия, земства, крестьянство, реформы, российское самодержавие.

**Abstract:** the article is devoted to the history of local self-government in pre-revolutionary Russia. The author analyses the real achievements of local self-governments in cultural and socio-economic life of the Russian population at the last decades in the history of the Russian monarchy. The article explained the political consequences of the local self-government activities.

**Key words:** Russia, local self-government, peasantry, reforms, Russian monarchy.

Кампании масштабных перестроек – характерная черта политической истории нашего Отечества. Первые годы царствования Александра II ознаменовались целым комплексом крупнейших преобразований, сопровождавших великий акт отмены крепостного права. В 1860-х гг. была проведена капитальная перестройка общественно-политической жизни огромной страны. Освобождение крестьян от личной зависимости нанесло сильнейший удар по сложившейся за несколько веков системе общественных связей и методов управления. Отбросив одно прогнившее звено, правительство вынуждено было заняться реконструкцией всей цепи социально-правовых отношений. Однако динамика перестройки оказалась несовместимой со статичной системой авторитарной власти, и монархия в итоге рухнула.

Исключительно важное значение приобрела реформа местного самоуправления, выразившаяся во введении в жизнь 1 января 1864 г. Положения о губернских и уездных земских учреждениях. В обстановке относительной гласности, о пользе которой заявлял поначалу сам император, все более определенно звучала мысль о том, что будущее России в решающей степени зависело от положения дел в провинции, в тех бесчисленных градах и весях, в которых таилась подлинная сила народа. Между тем первые же попытки объективно взглянуть на положение местной жизни свидетельствовали о ее крайней запущенности.

На удивление быстро менялся тон оценок русской жизни. При Николае I теория официальной народности предписывала говорить о положении дел в России только в хвалебных тонах. Теперь же стали доминировать оценки прямо противоположного толка. И политики, и публицисты как бы заново открывали глаза и не уставали поражаться гудам нерешенных проблем. Вдруг выяснилось, что страшным бичом хозяйственного развития являлось легендарное российское бездорожье. Города, особенно уездные, тонули в непролазной грязи, канализация, водопровод и освещение были большой редкостью. Массы сельского и городского населения были фактически совсем лишены медицинской помощи, абсолютное большинство крестьянских детей не имело шансов на получение элементарного образования. Крестьянское хозяйство велось рутинными методами; при первобытных способах возделывания полей крестьяне оставались полными заложниками у природы. Урожайность озимой ржи (главной в ту пору продовольственной культуры народа) даже на воронежских или тамбовских черноземах оставалась крайне низкой. В большинстве помещичьих хозяйств агротехника также оставляла желать много лучшего. Настоящим бедствием русской деревни были пожары; в среднем крестьянский двор стоял не более 8 лет [1, с. 120]. Словом, коренные потребности модернизации, которые вызвали необходимость в крестьянской реформе, заставляли искать решения вопроса об активизации основных направлений местной жизни. Хозяйственное и культурное развитие страны было невозможно без подъема общественной самодеятельности, призванной заменить крепостническую опеку.

При подготовке земской реформы либеральные сановники Александра II преследовали и определенные общественно-политические цели. Важнейшая из них заключалась в том, чтобы избавить русское общество от глубоко укоренившихся в нем социальных болезней: косности, апатии и нерадения по отношению к собственным нуждам. Министр внутренних дел П. А. Валуев (сменивший в 1861 г. на этом посту С. С. Ланского), в ведомстве которого разрабатывалась и эта реформа, отдавал себе отчет в том, что тяжелые общественные недуги представляют собой обратную сторону медали российского самодержавия. Жесткая власть, регламентировавшая все стороны жизни русского общества, естественным образом глушила его самодеятельность и инициативу. Несвободное общество теряло интерес к государственным проблемам, а с ним и чувство ответственности. Все свои достижения и неудачи оно привыкло связывать прежде всего с властью. Государство, таким образом, воспринималось в качестве назойливого опекуна, обремененного ответственностью за все и за всех. Вот почему домохозяева, выливавшие помой прямо на проезжую часть дороги, нередко тут же жаловались на то, что «начальство» плохо заботится о чистоте улиц. По замыслу реформаторов, введение местного самоуправления должно было развить у русских людей чувство личной причастности к состоянию окружающей их хозяйственной и культурной среды. Дело это было, увы, нелегким. Видный политический деятель начала XX в. С. И. Шидловский, хорошо знавший реальное положение дел в родной ему Воронежской губернии, с горечью писал: «Крестьянское население, вследствие темноты и несправедливости, чрезмерной опеки и круговой поруки, продолжает представлять собой обезличенные и бессвязные толпы населения... Предприимчивость наша развивается туго, и необходимо приложить старания к тому, чтобы всеми мерами воспитать в населении самодеятельность и развить способность к самоуправлению» [2, с. 70].

Недостаток предприимчивости был характерен, конечно, не только для крестьян. Поэтому инициаторы нововведения полагали, что основополагающим принципом в деятельности земств должна была стать всеословность. Особый смысл придавался привлечению к деятельности новых учреждений дворянства. Вынудив помещиков (да еще под маской «добровольности») принять разработанные в недрах административного аппарата условия крестьянского освобождения, самодержавие сочло необходимым пойти на некоторую компенсацию первому сословию. В правительственных кругах хорошо понимали, что и при выборном начале дворянство будет играть решающую роль в местном самоуправлении. Провинциальные помещики сохраняли внушительный экономический

потенциал, обладали более высокой культурой, связями с местной администрацией и, что особенно важно, имели определенный опыт корпоративной деятельности. Дворянские собрания, а также местные предводители дворянства еще со времени Екатерины II возглавляли уездные управления и играли крупную роль в проведении внутренней политики Российского государства. С введением земств правительство надеялось смягчить крайне нежелательное для него противоречие между дворянством и бюрократией, в довольно резких формах проявившееся во время подготовки крестьянской реформы. Наконец, с помощью новых учреждений самодержавие надеялось погасить рост оппозиционных настроений в русском обществе. Подъем радикальных настроений в среде молодой разночинной интеллигенции вызывал недоумение, а затем и растущую тревогу властей. Особенно опасным считалось неожиданно быстрое распространение в среде учащейся молодежи социалистических, анархических и других радикальных идей, грозивших полным разрушением основ существовавшего строя. Создавая земства, правительство как бы предлагало интеллигентной молодежи заняться практической и полезной деятельностью во благо своего народа на уровне экономики, просвещения и культуры. Не социальное и утопическое прожектерство, а конкретные земские дела, полагали реформаторы, должны были увлечь демократическую молодежь. Как свидетельствовал известный публицист консервативного толка В. П. Мещерский, «Валуев исходил из мысли, что, создавая в губерниях целую область земских, то есть хозяйственных забот, он этим давал умам сферу деятельности, которая могла бы их оживить, занять и отвлечь от политических мечтаний в общей, так сказать сфере» [3, с. 97; 4, с. 203].

Создавая земства, самодержавие вставало на очень необычный для себя путь. Отказываясь от ответственности за тяжелый груз местных забот и перекладывая его на плечи общества, оно фактически должно было поступиться существенной частью своей компетенции. Стоит в связи с этим напомнить, что до введения земств в губерниях и уездах существовал целый ряд постоянных и временных бюрократических учреждений, занятых, главным образом, бесплодной, хотя и утомительной перепиской. К их числу относились, например, особые о земских повинностях присутствия, приказы общественного призрения, губернские дорожные и строительные комиссии, квартирные комитеты, комитеты по уравнению жителей в постоянной и подводной повинностях, оспенные комитеты, комитеты, учрежденные для прекращения болезни холеры, уездные присутствия ополчения и т. п. Такое нагромождение наглядно свидетельствовало о неистребимой способности бюрократии к саморазмножению. Дела же в этом

лабиринте казенных учреждений решались до крайности медленно; даже самый простой вопрос легко мог увязнуть в бесконечных запросах и согласованиях. Оценивая результаты работы дореформенной администрации, видный общественный деятель и знаток истории воронежского земства Ф. А. Щербина с горечью отмечал: «Чтобы добиться отпуска дров для отопления казарм, полковой командир писал об этом уездному полицейскому управлению, полицейское управление обращалось в общее присутствие, общее присутствие просило разрешения у губернатора, губернатор относился в казенную палату, казенная палата предписывала уездному казначейству и вместе с тем сообщала общему присутствию об отпуске денег» [5, с. 30]. При такой волоките начатые мероприятия зачастую затягивались исполнением на много лет. Скажем, дело об отпуске средств на поправку моста в городе Новохоперске, затеянное в 1851 г., было окончено уже земством лишь в 1866 г. Решая вопрос о строительстве Чернавского (или, как его именовали в ту пору, Митрофановского) моста в Воронеже, главноуправляющий путями сообщения 17 (!) лет потратил на сбор необходимых для строительства сведений и на всевозможную предварительную переписку, в то время как само сооружение заняло в 1869 г. не более трех месяцев [там же, с. 31]. Что и говорить, административная система поражала своей неповоротливостью. Освободительные реформы наносили по ней первые чувствительные удары. Целостность самодержавия нарушалась из-за введения совершенно чуждых его природе элементов. Однако объективные потребности обновления страны заставляли искать такие организационные формы, которые лежали за пределами традиционной системы авторитарного управления общественной жизнью.

Подготовка земской реформы началась практически одновременно с разработкой крестьянского законодательства. При этом новые принципы местного самоуправления стали предметом забот тех же деятелей, которые готовили отмену крепостного права. В министерстве внутренних дел была создана специальная комиссия, главой которой был назначен товарищ (т. е. заместитель) министра Н. А. Милютин. Комиссией Милютина был составлен общий план устройства земских учреждений как принципиально нового типа общественного самоуправления, построенного на началах всеобщности и самостоятельности в вопросах ведения местных дел. После отставки в 1861 г. Н. А. Милютина за завершение земской реформы взялся новый министр внутренних дел П. А. Валуев.

Опубликованное 1 января 1864 г. Положение объявляло о введении в Европейской России уездных и губернских земств – выборных и при этом всеобщих

учреждений местного самоуправления. Круг компетенции новых общественных структур составляли разнообразные хозяйственные дела, народное образование, здравоохранение, местные дороги и мосты, связь, огнестойкое строительство, организация продовольственной помощи и множество других забот, которые рождались повседневной жизнью на местах. Закон избавлял коронную администрацию от всех этих беспокойных хлопот и препоручал их самому обществу.

Основу новых учреждений составляли их распорядительные органы – уездные и губернские земские собрания. Положение предписывало, что выборы в уездное собрание должны проводиться один раз в три года, депутаты же земства были названы русским словом «гласные» (т. е. имеющие голос). В выборах должно было принимать участие практически все население уезда, но при этом избиратели разделялись на три отдельных категории, или *курии*. Такой порядок должен был предотвратить растворение привилегированных сословий в огромной массе крестьянского населения. Первая курия, естественно, отводилась дворянству, а точнее уездным землевладельцам. Право голоса по этой курии принадлежало владельцам земельной собственности, размер которой был не меньшим, чем 100 душевых крестьянских наделов, рассчитанных для данной местности по условиям крестьянской реформы. Так как в разных районах Европейской России размер 1 душевого надела колебался от 2 до 8 десятин, то и величина земельного ценза для избирателей первой курии могла варьироваться в разных губерниях от 200 до 800 десятин соответственно. В Воронежской губернии этот ценз составлял от 300 до 400 десятин. Кроме того, правом участия в выборах по первой курии пользовались уполномоченные от землевладельцев, не располагавших установленным земельным цензом, но имевших в собственности не менее двадцатой его доли. И, наконец, в эту же избирательную категорию включались крупные владельцы недвижимой собственности (ценой не ниже 15 тысяч рублей) или имеющие общий годовой оборот производства не менее 6 тысяч рублей. Дворянство, безусловно, играло решающую роль в формировании первой курии. Но все же не исключительную.

Вторую курию представляли лица, имевшие право на участие в городских избирательных съездах. По закону это были прежде всего владельцы купеческих свидетельств, затем собственники находившихся на *городской земле* фабрик и других промышленных или торговых заведений, годовой оборот производства которых был не менее 6 тысяч рублей (в случае, если такое предприятие находилось на земле уезда, его владелец, как уже отмечалось, зачислялся в первую курию). Наконец, избирателями второй

курии становились и владельцы расположенной в городе недвижимости, оцененной для взимания налога не ниже 3 тысяч рублей в городах с численностью населения более 10 000 жителей, а во всех прочих городских поселениях – не ниже 500 рублей (столько примерно стоили тогда дома на одну семью).

Самая многочисленная категория избирателей включалась в третью, или крестьянскую, курию. Крестьяне не только получили право выбирать своих гласных, но и *обязаны* были это делать. Ввиду их многочисленности, выборы по этой курии были ступенчатыми. Сначала сельское общество выбирало представителей на волостной сход, а отсюда крестьянские выборщики направлялись на уездное избирательное собрание, на котором и происходили выборы гласных. Количество последних зависело от населенности уезда; один гласный должен был приходиться на каждые 3 тысячи душевых наделов земли. Соответственно и дворянство выбирало одного гласного от пространства земли, равного тем же 3 тысячам душевых крестьянских наделов. Положение требовало, чтобы число гласных от одной курии в уездном земском собрании не превышало общего числа гласных, избираемых двумя другими куриями. Гласные же губернских земских собраний избирались из числа уездных гласных на собраниях последних и здесь жесткие требования к пропорциям не устанавливались.

Если иметь в виду практически всеобщую безграмотность и политическую неразвитость крестьянства, то надо признать, что Положение устанавливало неожиданно щедрое представительство последнего в новых учреждениях. Как правило, около 40 % гласных уездных земских собраний должны были быть крестьянами. Это прежде всего объяснялось стремлением законодателей активизировать самое массовое сословие, а также их верой в надежность верноподданнических чувств мужицкого мира. Власти считали, что монархически настроенное крестьянство послужит хорошей преградой против возможной политизации создаваемых общественных учреждений. Объективно говоря, крестьянство, едва вышедшее из крепостной зависимости, в массе своей было не готово к активному участию в выборных земских органах. Большинство крестьян на выборы шло неохотно и уж тем более не проявляло желания попасть в число гласных.

Понять причины уклонения от может быть и почетных, но очень хлопотливых обязанностей легко: выезды на сессии отвлекали от собственных забот, появлялись дополнительные траты, да и, кроме того, тревожило сомнительное соседство с «господами», для которых всевозможные собрания были делом привычным. Огромный культурный разрыв с представителями дворянства и интеллигенции ставил

крестьянских гласных в явно стесненное положение. Однако исполнять закон было все-таки необходимо, и местным полицейским властям не раз приходилось принуждать сельские сходы к исполнению земских избирательных процедур. Вообще в отношении крестьянства к земству еще долго сохранялся холодок отчужденности. Народ опасался, что нововведения обернутся для него дополнительными тяготами. Материальная бедность русской деревни никак не вдохновляла крестьян нести новые расходы, неизбежно связанные с развитием земской деятельности. Русские писатели (Н. Е. Каронин-Петропавловский, А. П. Чехов, И. А. Бунин) дали немало впечатляющих зарисовок мужицкой подозрительности и угрюмой недоверчивости, особенно заметной в тех случаях, когда требовалось тратить средства даже на, казалось бы, неотложные народные нужды.

Около 40 % уездных гласных представляли выборщиков первой курии, а еще около 20 % – второй. В губернских же земских собраниях безусловно преобладали представители дворянства или первой курии; баллотироваться в качестве губернских гласных крестьяне не могли, да и не хотели. Следует, однако, учесть, что многие гласные от дворянства шли в земства совсем не ради узко понятых сословных интересов. Значительная часть из них выдвигалась из среды оскудевших помещиков и, обладая неплохим образованием, была способна на выработку общей земской и даже общегосударственной позиции.

Уездные и губернские земские собрания проводились в виде ежегодных очередных сессий, как правило, в конце сельскохозяйственного года. Могли, кроме того, проводиться и чрезвычайные сессии, собиравшиеся в связи с какими-либо особыми обстоятельствами (например, засухой, эпидемией, войной и т. п.). На сессиях подводились итоги деятельности за предшествовавший период и определялись основные направления работы на следующий год. Председателями земских собраний как в губернии, так и в уезде являлись губернские и уездные предводители дворянства. Однако практической деятельностью земств дворянские предводители не руководили. Срок полномочий уездного земского собрания устанавливался в три года. В состав уездных гласных в Центральной России избиралось несколько десятков человек, как правило, от 30 до 50. Уездное земское собрание, в свою очередь, из числа своих гласных и также на трехлетний срок выбирало несколько гласных губернского земства. Скажем, от многолюдных Богучарского, Бобровского или Острогожского уездов Воронежской губернии избиралось примерно по десятку гласных, а от небольших Задонского, Коротоякского или Землянского уездов – всего по 3–4. Прямого подчинения уездных земств губернскому установлено не было; каждое из них решало свой круг

задач и было в своих постановлениях относительно независимо одно от другого.

На первом своем собрании гласные выбирали исполнительный орган – земскую управу в составе председателя и нескольких членов: в уездной управе обычно от 2 до 4, а в губернской – до 6. Председателю управы назначалось постоянное жалование – от 1500 до 2500 рублей в год. По тем временам это считалось неплохим доходом, соответствовавшим уровню государственного служащего среднего ранга, поэтому многие провинциальные дворяне считали должность председателя земской управы и почетной, и выгодной. В 1865 г. главой Воронежской губернской земской управы был избран авторитетный общественный деятель А. Н. Сомов, имя которого, кстати говоря, носит хорошо известная воронежцам пригородная станция. Открывая работу управы, он не без пафоса заявил: «Мы здесь впервые вызваны от всех сословий губернии на служение земскому делу, а избранием поставлены во главе земского управления, а потому на нас лежит нравственная обязанность доказать, что достойны такого призвания». При управе создавались отраслевые подразделения: экономический отдел, статистическое и санитарное бюро, комиссии по развитию просвещения и здравоохранения. Для обеспечения практической работы по определенным в законе направлениям земства получили право нанимать служащих: врачей, учителей, статистиков, агрономов и т. п. Вскоре эта категория земских работников получила неофициальное название «третьего элемента», в отличие от «первого» – земских гласных и «второго» – членов управы.

Передавая часть управленческих функций выборным учреждениям, самодержавие должно было уступить им и определенную долю материальных ресурсов; без денег ни о каком удовлетворении местных нужд не могло быть и речи. Поэтому земства получили право на формирование собственного, подотчетного только им бюджета. Пополнялся он за счет специально вводимого земского сбора, представлявшего, в сущности, денежный налог на каждую десятину земельной собственности. В Воронежской губернии, к примеру, в начале XX в. он составлял приблизительно 1 рубль в год. Если, следовательно, общий размер землевладения в губернии составлял около 5 миллионов десятин, нетрудно подсчитать, какова должна была быть сумма поступлений. Порядок взимания земских сборов был вполне демократическим: их уплачивали все собственники земли и коммерческой собственности, независимо от сословной принадлежности. Земства получили право облагать специальным налогом расположенные на его территории промышленные предприятия, торговые заведения и прочие коммерческие структуры. Правда, уже в 1867 г. правительство решило ограничить

право только что сформированных земств на обложение оборотных капиталов. Ревнивая бюрократия опасалась расширения материальных возможностей общественной системы управления и при первых же признаках соперничества со стороны земств постаралась напомнить о своем могуществе. Кроме того, предприниматели жаловались на падение доходности своих заведений из-за земских обложений. Впрочем, земские учреждения все же сохранили за собой право устанавливать сборы за землю, на которой располагались промышленные и торговые заведения, а также вводить особый налог на крупную недвижимость. Поэтому материальные возможности земств были очень разными и прямо зависели от уровня экономического развития данной местности.

Определенную роль в наполнении земского бюджета играли и пожертвования местных меценатов, направлявшиеся чаще всего на развитие культуры, просвещения или на благоустройство. Частные пожертвования бывали порой весьма внушительными, причем жертвователи, в свою очередь, могли неплохо поощряться. Случалось, что богатых купцов награждали орденом Станислава, что открывало благотворителям возможность получения личного дворянства и, следовательно, существенного повышения своего социального статуса. Престижным делом для предпринимателей считалось учреждение стипендий или благотворительных фондов своего имени и т. п.

Тем не менее денег земствам хронически не хватало, масштабы потребностей российской провинции имели коварное свойство непрерывно разрастаться. Поэтому в поисках средств местному самоуправлению все чаще приходилось прибегать к введению особых, иногда даже чрезвычайных сборов. Стремясь, например, быстрее подойти к решению проблемы всеобщего начального образования, ряд земств добился наложения специального акциза на продажу водки. Доход от этой операции целиком направлялся на строительство и содержание начальных школ. Постановление такого рода Воронежское губернское земство приняло 2 декабря 1901 г., хотя большой радости у трактирщиков и у пьющей части населения оно, разумеется, не вызвало.

Надо отдать должное министерству внутренних дел: медлить с проведением в жизнь земской реформы оно не стало. Как это ни удивительно, выборная кампания, организованная уже в 1865 г., повсеместно прошла успешно, без заметных сбоев. Помогли делу навыки дворянства по избранию собственных корпоративных институтов, а также привычка крестьянства к проведению сельских сходов. Осенью 1864 г. в 34 губерниях Европейской России открылись уездные земские собрания и были избраны уездные управы. А еще через небольшое время начали свою деятельность губернские земские учреждения. Например,

официальное извещение об открытии губернской управы газета «Воронежские губернские ведомости» опубликовала в начале января 1866 г. Наряду с такой оперативностью, правительство проявило и определенную осторожность: земства не вводились в Сибирь, на территории польских, прибалтийских и белорусских губерний, на Правобережной Украине и на некоторых других окраинах империи, там, где русское дворянство либо вовсе отсутствовало, либо было представлено очень слабо и где нельзя было сформировать полноценной первой курии. К распространению земских учреждений на эти территории правительство приступило только в начале XX в.

Приняв на свои плечи тяжелую ношу, земские работники с самого начала засучили рукава: так называемые «малые дела» подступали со всех сторон. Кроме выполнения долгосрочных программ, приходилось тратить немалые усилия на самые неотложные проблемы: борьбу со стихийными бедствиями и последствиями неурожаев, с пожарами и нашествиями сельскохозяйственных вредителей, с наступлением оврагов и т. п. Многие земцы самоотверженно трудились на ниве народного просвещения и здравоохранения, организации агрономической и ветеринарной помощи крестьянству, статистики. Подводя итоги первого 25-летия земской реформы, Ф. А. Щербина с чувством законной гордости подчеркивал: «Достигнутые земством результаты весьма поучительны. За весьма немногими и малозначительными исключениями, земству пришлось все заново создать и вызвать к жизни – и руководящие начала, и практические пути, и формы деятельности, и приемы для осуществления последней» [там же, с. 32]. Кстати сказать, руководимое Ф. А. Щербиной статистическое бюро Воронежского губернского земства было лучшим в России. Однако самую значительную часть земских расходов составляли затраты на народное просвещение и на здравоохранение. Упорные и часто бескорыстные усилия в этом направлении принесли к началу XX в. заметные результаты. Число земских начальных школ приблизилось в Воронежской губернии к 2000, что позволяло обучить грамоте большинство крестьянских детей [6, с. 469]. Аналогичные сдвиги проходили и в других районах страны. В земских школах работало немало истинных подвижников, а опыты воронежского учителя Н. Ф. Бунакова получили всероссийское признание. Именно земства поставили впервые вопрос о введении в России всеобщего обязательного начального образования и энергично боролись за принятие соответствующего закона Государственной Думой.

После революции 1905 г. земские учреждения стали наращивать усилия по подъему сельского хозяйства. Они энергично поддержали политику рационализации и структурной перестройки аграрных

отношений, начатую правительством П. А. Столыпина. Большинство земских собраний уже в начале проведения аграрных реформ признало за частной формой землепользования «огромные преимущества восприятия населением сельскохозяйственных улучшений». Самоотверженно работали земские агрономы. На земские средства повсеместно устраивались опытные участки, на которых применялась современная техника обработки полей, крестьян учили применению рациональных севооборотов с использованием кормовых и технических культур, организовывались всевозможные сельскохозяйственные выставки. Земства, таким образом, первыми приступили к оказанию действенной помощи сельскому хозяйству Европейской России и способствовали пусть медленному, но устойчивому подъему производительных возможностей русской деревни.

Напряженно и продуктивно трудилась и земская медицина. Проведение регулярных санитарно-гигиенических мероприятий, организация акушерской и гинекологической помощи, развитие сети больниц и фельдшерских пунктов сыграли крупную роль в заметном улучшении демографической ситуации в стране. Не случайно, что время действия земских учреждений совпало с периодом длительного и устойчивого прироста коренного населения. Например, численность жителей Воронежской губернии за полвека после отмены крепостного права почти удвоилась и составила к началу Первой мировой войны почти 3,8 миллиона человек. Постепенно накапливались положительные результаты и на других направлениях местной работы. Говоря о плодотворном характере деятельности общественного самоуправления, воронежский депутат IV Государственной Думы С. И. Шидловский с большим чувством и с полным основанием подчеркивал: «Без земства народные массы и до сих пор, как в дореформенное время, оставались бы поголовно безграмотными, эпидемии беспрепятственно уносили бы естественный прирост населения и подрывали бы жизненную силу нации, скот погибал бы от эпизоотий, местные обыватели не имели бы возможности ездить по грунтовым дорогам, не имели бы никакого понятия о посеве трав, ни об усовершенствованных сельскохозяйственных орудиях; никакие улучшения в крестьянском хозяйстве не были бы возможны» [2, с. 75].

Практическая деятельность земств действительно заслуживает добрых слов и высокой оценки. Следы земских хлопот до сих пор сохранились в облике русских городов (особенно бывших уездных) и сел; основательность постройки дореволюционных школ и больниц вызывает уважение. Гораздо труднее оценить общественно-политическую деятельность новых учреждений, подрывавших, как отмечалось выше, целостность самодержавно-авторитарной си-

стемы управления. По существу, с середины 1860-х гг. в России началось сосуществование двух управленческих структур – централизованной административной и общественной, построенной на началах автономного регионального самоуправления. К сожалению, сосуществование это оказалось далеко не безоблачным. Правительству так и не удалось разработать верной стратегии взаимодействия с новыми учреждениями и, что еще более важно, осознать тенденции развития последних.

Положение 1864 г. строго ограничивало компетенцию земских учреждений сугубо хозяйственными и культурно-просветительскими функциями. Вмешательство в вопросы политической жизни и государственного устройства страны им категорически запрещалось. Более того, представители разных губернских земств не имели права устанавливать контакты между собой для выработки каких-либо общих позиций. Политическое неравноправие параллельных систем управления закреплялось тем, что земские учреждения были поставлены в прямую зависимость от официальной администрации на местах. Министр внутренних дел и губернаторы имели право приостановить исполнение любых постановлений земского собрания или управы, если сочтут их «противными законам или государственным пользам». Губернаторам, кроме того, было дано указание ставить, в случае чего, осмелевших земцев на место и даже, при появлении в повестке собраний «неуместных» вопросов, запрещать проведение сессий. Итоги выборов председателя уездной управы утверждались губернатором, а губернской – министром внутренних дел. Если у земства возникала необходимость добиваться исполнения своих решений, они должны были обращаться за содействием к местной полицейской власти.

Ограничения пределов компетенции земств и надзор за работой в первые годы их существования можно признать целесообразными или, во всяком случае, понятными. У новых учреждений еще не было никакого опыта, и их энергию нужно было направлять в русло конструктивной деятельности. Однако за три-четыре десятка лет земские работники накопили немалый опыт, в их активе были внушительные результаты на ниве культурной и хозяйственной жизни. С течением времени у земцев появилось моральное право требовать расширения полномочий и развития земских принципов и на местах, и в центре. Все более отчетливо выявлялась незавершенность системы земских учреждений. У двухэтажной конструкции не хватало как «фундамента», так и «крыши». К концу XIX в. выявилось, что уездные земства не справлялись с сильно разросшимся кругом хозяйственных забот. Население уездов в центральных губерниях нередко доходило до 300 и даже 400 тысяч человек, и уездная управа была просто не в силах дойти до

неотложных нужд многих сел и деревень. По этой причине крестьяне часто равнодушно, а порой и враждебно воспринимали земские инициативы, в том числе и явно полезные, если они не касались их непосредственно. Между тем земские сборы были обязательны для всех. И без того перегруженные фискальными повинностями крестьяне смотрели на земские хлопоты как на новую обузу. Достаточно вспомнить колоритную зарисовку А. П. Чехова из его рассказа «Мужики», где пьяный крестьянин всегда и во всех народных тяготах винит земство. Вот почему в кругах прогрессивной общественности все большую популярность стала приобретать идея создания мелкой земской единицы. Предполагалось, что волостное всесословное земство могло бы стать тем самым фундаментом, на котором в дальнейшем следовало развивать деятельность местного самоуправления. Волостное земство приблизилось бы к народу, к его повседневным заботам.

С еще большей настойчивостью земские активисты требовали «увенчать здание» и создать общероссийский орган, представляющий интересы всех сословий страны. Собственно, требования такого рода в ряде мест появились в самом начале реформ; многим общественным деятелям казалась противоестественной строгая локализация земской работы. Очевидно, что для эффективного удовлетворения местных потребностей требовались координация деятельности земств разных губерний, выработка согласованной позиции. Это было тем более необходимо для земств смежных губерний. Кроме того, низкая результативность так называемых малых дел рано или поздно порождала ситуации, при которых земские деятели настойчиво поднимали вопрос об ответственности административных сфер за экономическую несостоятельность или культурную запущенность своего края. На местах нельзя было исправить перекосы хозяйственной политики правительства. Но именно последнее в глазах земцев должно было отвечать за экономическое неблагополучие народа. Не координация совместных усилий, а соперничество и взаимное отчуждение все чаще определяли характер взаимоотношений земских и административных учреждений на местах. Более того, неудачи правительственной политики становились своеобразным козырем в борьбе земцев за укрепление своего влияния. На это печальное обстоятельство обратил внимание Л. Н. Толстой, внимательно наблюдавший за развитием начатой в 1891–1892 гг. кампании помощи крестьянству, пострадавшему от жестоких неурожаев губерний Центральной России. Вместо сплочения перед лицом народного бедствия, отмечал писатель, два важнейших органа только усилили свои разногласия. «Повсюду земства требуют больших сумм, администрация же считает их

преувеличенными и излишними или отказывает, или сбавляет их. Администрация жалуется на то, что земства увлекаются общим настроением и, не вникая в сущность дела, не мотивируя, пишут жалобные литературные описания нужды народной и требуют огромные суммы, которые правительство не может дать и которые, если бы и были даны, принесли бы больше зла, чем пользы» [7, с. 141].

Местная администрация порой ревниво относилась к земствам; с их появлением она неизбежно теряла контроль за обширной сферой жизни общества. Приходилось признать, что характерное и необходимое для самодержавия политическое единообразие начинало с неизбежностью размываться. Такое положение было чревато серьезными осложнениями для существовавшего в России строя. Наиболее дальновидные государственные деятели уже в 1860–1870-х гг. замечали несовместимость земских организационных принципов с жесткой системой административного всевластия. Министры внутренних дел разных лет П. А. Валуев и М. Т. Лорис-Меликов, а также влиятельный в свое время великий князь Константин Николаевич, занимавший полтора десятка лет пост председателя законосовещательного Государственного Совета, пытались разрешить наметившееся противоречие между общественным самоуправлением и официальной властью. Вплоть до царевубийства 1 марта 1881 г. они и их единомышленники настойчиво стремились найти каналы подключения земств к делам общегосударственного значения. На это были направлены проекты постепенного введения в законодательные учреждения начал общественного представительства. Однако такие «конституционные веяния» высшей бюрократии встретили сильное сопротивление со стороны убежденных сторонников неограниченного самодержавия и реализованы не были. Напротив, ближе к концу XIX в. на земства были наложены новые ограничения. В 1890 г. было введено новое Положение о губернских и уездных земских учреждениях, заменившее собой закон 1864 г. Это мероприятие, получившее известность под названием «земской контрреформы», ставило общественное самоуправление под еще более плотную административную опеку и резко усиливало сословное начало в его деятельности. Такими ограничениями правящие круги только подчеркивали свое понимание земских учреждений как чужеродных в привычной для себя политической системе.

Земства, в свою очередь, отвечали официальным властям не менее острой антипатией. Первые, пока еще единичные конфликты новых учреждений с существовавшим строем проявились уже в первые годы после реформы. В конце 1865 г. на резкое столкновение с правительством пошло Петербургское губернское земство. Вопреки прямому запрету, большинство

его гласных поддержало идею об организации в России «Центрального земского собрания» и доведении таким путем общественного самоуправления до общеимперского уровня. Верховная власть ответила жестко: деятельность столичного земства была временно приостановлена, а некоторые его лидеры были отправлены в отставку и даже в ссылку [8, с. 70].

Особенно заметно оживилась земская оппозиция в последние годы царствования Александра II. Итоги русско-турецкой войны 1877–1878 гг. и всплеск революционной и даже террористической активности народников побудили часть земских деятелей выдвинуть требования о дальнейшем развитии общественного представительства. Дело дошло даже до организации нескольких конспиративных съездов земцев. Продолжение либеральных реформ объявлялось на них решающим условием общественного согласия и главным средством избавления от революционных крайностей. Показателен адрес тверского губернского земства, обсудившего вопрос об условиях поддержки правительства. «Государь император, – говорилось в адресе, – в своих заботах о благе освобожденного от турецкого ига болгарского народа признал необходимым даровать ему истинное самоуправление, неприкосновенность прав личности, независимость суда, свободу печати. Земство Тверской губернии смеет надеяться, что русский народ с такою полною готовностью, с такою беззаветною любовью к своему царю-освободителю несший все тяжести войны, воспользуется теми же благами, которые одни могут дать ему возможность выйти, по слову государеву на путь постепенного, мирного и законного развития» [9, с. 360–361].

К началу XX в. земства превратились в главное прибежище либеральной оппозиции. Явление это было абсолютно закономерным еще и потому, что административная система, пытаясь сохранить политическое всевластие, все заметнее теряла экономические рычаги. Сосредоточившие в своих руках большую часть местных бюджетов, земские управы начинали тяготиться политической зависимостью от безденежных губернских правлений. Характерен пример: когда в 1906 г. ректорат Варшавского университета вынужден был в условиях разрастающейся революции искать временного прибежища, переговоры в Воронеже его представитель вел не с губернатором, а с председателем губернской земской управы [10, с. 17]. Посланец из Варшавы хорошо понимал, что решать проблему будет тот, у кого есть средства.

Отношения земств с властью до крайности обострились сразу же после вступления на престол Николая II. Смена царствования пробудила у многих земских лидеров надежду на то, что накануне нового столетия правительство осознает, наконец, недопу-

стимость сохранения средневековых принципов организации власти и отношений с подданными. От молодого императора ждали, что он встанет на путь взаимодействия с земскими работниками и уйдет от прямой конфронтации с общественным самоуправлением. Руководители ряда губернских земских управ направили Николаю II приветственные адреса, в которых, наряду с обычными поздравлениями и пожеланиями, выражалась надежда на установление режима доверия власти с обществом путем расширения земской компетенции и достройки здания представительных учреждений. Не имевший политического опыта, но консервативно настроенный 26-летний император заподозрил неладное и обратился за советом к своему наставнику, обер-прокурору Святейшего Синода К. П. Победоносцеву. У последнего давно уже была прочная репутация лидера жесткого реакционно-охранительного направления в кругах высшей бюрократии. Мнительный обер-прокурор посоветовал императору с самого начала проявить твердость и на место амбициозных земских деятелей. Уступки и колебания, полагал он, породят в либеральных кругах представления о слабости верховной власти. Потакать же оппозиции очень опасно, она не успокоится, пока не добьется радикального изменения государственного устройства России. Отказ же от самодержавия приведет страну к неминуемому распаду, а народ ввергнет в страшную смуту. Подготовленный таким образом Николай II категорически и в обидной для земских лидеров форме отверг их предложения о сотрудничестве. На торжественном приеме он заявил, что в представленных ему адресах содержатся «бессмысленные мечтания» и что верховная власть не собирается менять фундаментальных принципов неограниченного самодержавия.

Заявление царя вызвало в земских кругах вспышку острого недовольства. Ветераны земского движения, за плечами которых была огромная работа и серьезные достижения, никак не заслуживали упрека в «бессмысленности» своих пожеланий. По мнению С. И. Муромцева, А. И. Чупрова, В. Ю. Скалона, И. И. Петрункевича, Ф. И. Родичева и других земских руководителей, речь императора скорее свидетельствовала о бессмысленности самой верховной власти. По стране широко распространились комментарии Ф. И. Родичева, суть которых сводилась к утверждению, что царь объявил войну обществу – и он скоро ее получит. Оценивая разыгравшийся конфликт, В. О. Ключевский с грустью отметил, что, по его мнению, Николай II будет последним самодержцем в истории России. Высказывая столь мрачный прогноз, выдающийся историк, в сущности, констатировал, что у лишнего общественной поддержки режима в XX столетии нет будущего. Соперничество с

земским либерализмом обессиливало власть, что создавало благоприятные условия для развития политического экстремизма. В разыгравшейся схватке политических крайностей земская общественность все определеннее симпатизировала неистовым врагам самодержавия. Российские революционеры нередко находили у земцев укрытие, моральную и материальную поддержку. Во время революции 1905 г. именно земцы собрали под свои знамена основную массу демократических сил, вынудивших российское самодержавие встать на путь конституционного развития. Земская деятельность подготовила условия для возникновения Государственной Думы и начал многопартийности. Земские деятели составили костяк двух крупнейших партий либеральной ориентации – кадетов и октябристов, внесших крупную лепту в крушение российской монархии.

С падением царской власти пришел, казалось, звездный час русского земства. Разгром старой администрации весной 1917 г. немедленно выдвинул земских лидеров на первые роли в управлении страной. Именно руководитель Всероссийского союза земств и городов (так называемого Земгора) князь Г. Е. Львов стал первым премьер-министром Временного правительства, а председатели губернских земских управ были объявлены его полномочными комиссарами на местах. Однако справиться с руководящей государственной ролью земства не сумели. Торжество либералов оказалось кратковременным. Объявление демократии в неподготовленной стране скоро обернулось разгулом невиданной анархии и хозяйственной разрухой. Обуздать разыгравшуюся социальную стихию смогла лишь революционная диктатура, да и то ценой гражданской войны и неимоверных жертв.

Примечательно, что многие губернские земства некоторое время игнорировали приход большевиков к власти и продолжали считать себя единственно законным органом власти. Лишь весной 1918 г. окрепшие Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов повсеместно прекратили деятельность земских учреждений.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Дружинин Н. М. Русская деревня на переломе. 1861–1880 гг. / Н. М. Дружинин. – М., 1978.
2. Шидловский С. И. Воспоминания : в 2 т. / С. И. Шидловский. – Берлин, 1923. – Т. 1.
3. История СССР с древнейших времен до наших дней : в 12 т. – М., 1967. – Т. IV.
4. Мещерский В. П. Воспоминания / В. П. Мещерский. – М., 2001.
5. Щербина Ф. А. История Воронежского земства / Ф. А. Щербина. – Воронеж, 1891.

6. *Пыльнев Ю. В.* Воронежская школа и учитель в конце XVII – начале XX века / Ю. В. Пыльнев. – Калининград, 2023.

7. *Толстой Л. Н.* О голоде / Л. Н. Толстой // Собр. сочинений : в 22 т. – М., 1984. – Т. XVII.

8. *Пирумова Н. М.* Земское либеральное движение. Социальные корни и эволюция до начала XX века / Н. М. Пирумова. – М., 1977.

9. Россия в революционной ситуации на рубеже 1870–1880-х годов. – М., 1983.

10. *Карпачев М. Д.* Воронежский университет. Начало пути / М. Д. Карпачев. – Воронеж, 1998.

*Воронежский государственный университет  
Карпачев М. Д., доктор исторических наук, профессор кафедры истории России  
E-mail: m-karpach@mail.ru*

*Voronezh State University  
Karpachev M. D., Doctor of Historical Sciences, Professor of the Russian History Department  
E-mail: m-karpach@mail.ru*