

---

## **«ЗЕМСКОЕ ГОСУДАРЕВО ДЕЛО»: ЗЕМСКАЯ ЕДИНИЦА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ**

**Г.Б. Азаматова**

Отдел истории и истории культуры Башкортостана  
Институт истории, языка и литературы  
Уфимский научный центр Российской академии наук  
*проспект Октября, 71, Уфа, Россия, 450054*

В статье анализируется взаимосвязь земских учреждений с государственным управлением, отдельные аспекты земской деятельности рассматриваются исходя из реформаторских задач правительства. Освещается роль земства в процессе создания мировой юстиции, системы начального образования и оценочной реформы. Автор делает вывод о том, что земские учреждения были составной частью административной системы управления и играли ключевую роль в осуществлении реформаторских программ правительства во второй половине XIX – начале XX в.

**Ключевые слова:** земские учреждения, буржуазные реформы, мировая юстиция, местное самоуправление, бюрократия, оценочная реформа, земельный кадастр.

Земское самоуправление было многогранным явлением в общественно-политической и социально-экономической истории России. Как редкий и удачный опыт децентрализации власти оно является популярной темой исследований и традиционно рассматривается в качестве актуального исторического опыта (1). В данной статье предпринята попытка рассмотреть связь органов местного самоуправления с государственным управлением и представить ее как одно из важных условий адаптации и жизнеспособности земств.

Эти «необычные», по выражению Б.Г. Литвака, «учреждения для самодержавной России» государство попыталось соединить со своим аппаратом (2). Наряду с перечислением земских обязанностей в области местных польз и нужд в Положении от 1 января 1864 г. упоминалось и об «исполнении потребностей воинского и гражданского управления». Представители земства включались в состав почти всех присутственных органов уездного и губернского уровней, межведомственных комитетов и комиссий.

Наряду с тем, что участие выборных представителей в коллегиальных органах продолжало дореформенную практику дворянского самоуправления, допущение земских гласных к делам, «принадлежащим к кругу действий правительственных», увеличивало радиус децентрализации и демократизации местного управления. Сопричастность земств к государственному уп-

равлению подтверждает меткое сравнение Л.Г. Захаровой буржуазных реформ с русской матрешкой, смысл которых должен был раскрываться по мере реализации (3).

Связь земских и правительственных учреждений на местах отражалась, прежде всего, в переплетении кадрового или персонального состава. Труд ряда государственных и общественных служащих вознаграждался почти одинаково. Например, схожие оклады жалования были установлены для председателя земской управы и неперменного члена крестьянского присутствия, члена земской управы и мирового судьи. Исходя из этого можно сделать вывод о близости их должностного статуса.

Наконец, соответствие было закреплено и по принципу административно-территориальной организации. Уездный и губернский уровни земских учреждений оставались неизменными на всем протяжении их деятельности, несмотря на многочисленные проекты и дискуссии о введении мелкой земской единицы.

«Олимп» земской исполнительной власти в лице председателя и выборных членов управ копировал бюрократическую структуру. Этому способствовали малочисленность управ (как правило, 3 чел.) при большом круге обязанностей, их представительство в правительственных учреждениях. Бюрократизация управления как причина неэффективности российских реформ, наряду с вечной проблемой кадров, стала предметом исследования в отечественной историографии (4). Ученые обращают также внимание на такие черты государственного управления, как экономия на штатах местных чиновников и как следствие – «недостаток управления» (5). Вместе с тем указанные свойства, а также взаимосвязь чиновничьей, земской и землевладельческой элит позволили земствам относительно быстро и безболезненно занять свою нишу среди местных учреждений.

В отношении управления крестьянами земства дополнили административный аппарат правительства. В Уездные по крестьянским делам присутствия по Положению 27 июня 1874 г. земства выбирали кандидатов на должность неперменного члена – единственного штатного чиновника присутствия. На местный бюджет возлагалось его содержание, а также расходы по «материальной части» присутствий. Сами же земства подвергли Уездные присутствия всесторонней критике при обсуждении проекта преобразования местных органов в 1880–1882 гг. Схожие оценки о недостатках местного управления были сделаны в ходе сенаторских ревизий в 1880–1881-х гг.

Земства использовали присутствия по крестьянским делам в целях управления повинностями сельских жителей. С помощью волостных правлений они раскладывали сборы с сельских обществ, определяли порядок отправления дорожной, подводной, этапной и др. повинностей, вели страхование от огня и пр. По сути крестьянское самоуправление работало в качестве низшего звена земских органов. Всего современники насчитывали до 18 «начальств»

над волостными правлениями, переписка с которыми не касалась интересов крестьянского сословия (6).

Наряду с дополнением системы местной администрации земская работа способствовала возникновению принципиально новой ниши в системе местного административного управления. Земские собрания и управы решительно отстаивали самостоятельность в рамках отведенной им компетенции по Положению 1864 г. Независимый статус органов местного самоуправления, гласный и открытый характер их работы свидетельствовал о возникновении нового уровня в административно-политической культуре управления. Заметно ограничили полномочия и самовластие губернаторов, повышался профессионализм губернского и уездного управлений, а вместе с тем и органов местного самоуправления.

Через земские учреждения государство реализовало цепочку буржуазных реформ. Потенциал местного самоуправления эффективно использовался в мировой юстиции, созданной судебной реформой 1864 г. Формирование мировых судов в губерниях начиналось вслед за реализацией земской реформы. Выбор мировых судей земскими собраниями и оплата их труда из земского бюджета обусловили тесную связь местного самоуправления и судопроизводства. Значительный корпус мировых судей комплектовался из среды земских гласных. Конкуренция на выборах объяснялась сравнительно высоким окладом и социальной престижностью судебной должности.

Земства обеспечили жизнеспособность мировой юстиции в так называемых крестьянских уездах с недостатком или отсутствием дворянского землевладения. В таких уездах собрания выдвигали в мировые судьи мещан, крестьян, купцов. Коллегиальные решения гласных о соответствии кандидатов должности гарантировали неформальный подход и прозрачность формирования мирового суда.

Механизм выдвижения мировых судей через земство подразумевал их работоспособность и ответственность перед обществом, способствовал изживанию негативной атмосферы правосудия, столь характерной для дореформенного времени. Случаи злоупотреблений на практике не останавливали перелом в данном направлении. Гласность и прозрачность сопутствовала также назначению на другие должности мирового суда – судебных приставов, имели место даже требования гласных к честности и строгой нравственности сторожей, достойной репутации духовных служителей, приводящих к присяге осужденных.

Тесная связь земства с мировой юстицией была характерна для периода ее становления. В отдельных трудах отмечается постепенный перевод судебно-мировых учреждений на казенный счет и стремление правительства централизовать управление мировой юстицией (7).

Исследователь Н.И. Горская пришла к выводу о том, что в начальный период действия мировых судов земства считались частным юридическим лицом, что соответствовало общественной теории самоуправления. Права осо-

бого публичного юридического лица закреплялись постепенно с середины 1880-х гг., что отражало правительственную линию на огосударствление земства (8).

Земские органы сыграли значимую роль в реализации реформы начального образования. Превращению народного образования в приоритетное направление деятельности местного самоуправления способствовала идеология просвещения земских либералов. Земское знамя просвещения было наиболее весомым аргументом всесословного характера местного самоуправления.

Противоречия в сфере образования между демократической общественностью и правительством получили широкое отражение в исторических трудах. В данном случае отметим реализацию модели сотрудничества ведомственных учреждений с земствами. Первоначально, согласно Положению от 14 июля 1864 г. о начальных народных училищах, их «постепенное» открытие соотносилось с включенностью губерний в структуру учебного округа. Положение от 25 мая 1874 г. гласило о его применении в земских губерниях. Дальнейшую передачу земству части полномочий по организации начальных школ закрепил закон от 22 ноября 1875 г. По нему земские собрания могли учреждать должности инспекторов народных училищ. Делегирование местному самоуправлению содержания чиновников, наряду с целями экономии, говорило о формировании новой демократичной политики в области образования.

Земское участие значительно стимулировало деятельность училищных советов – коллегиальных органов управления школами. Для чиновников участие было зачастую формальным. Например, инспектор народных училищ Уфимского уезда М. Попов в письме директору народных училищ Уфимской губернии в 1892 г. называл училищные советы бюрократическими и мертвыми учреждениями (9). Земские управы и собрания довольно активно использовали названные органы как средство легитимации общественных инициатив по улучшению учебного процесса в народных школах.

После земской контрреформы 12 июня 1890 г. значение консервативных поправок было нейтрализовано необходимостью активных мероприятий по строительству хозяйственной и социальной инфраструктуры на местах. О назревших предпосылках этого явления свидетельствовал одновременный рост с 1890-х гг. всех местных расходов – земских, городских, волостных и мирских.

Вместе с тем правительство было нацелено на повышение экономической эффективности земского самоуправления, создание прозрачности местного бюджета. С помощью земских учреждений реализовалась так называемая оценочная реформа по «Правилам об оценке недвижимых имуществ» от 8 июня 1893 г. Она была направлена на унификацию методов земских сборов и модернизацию налогообложения в целом.

Оценка объектов обложения перестала быть прерогативой земских учреждений – на местах она принималась Оценочными комиссиями с участием местной администрации и утверждалась в Министерстве финансов. Правительственные инструкции по оценке абсолютизировали роль рыночной доходности, что должно было вызвать значительный рост земских бюджетов.

В 1897 г. прошла организованная правительством сессия Международного статистического института при Центральном статистическом комитете. Мероприятие содействовало выработке актуальных направлений сельскохозяйственной статистики с учетом европейского опыта. По закону от 18 января 1899 г. оценочные работы приобрели централизованный характер, земские губернии получали ежегодные казенные субсидии в размере 1 млн руб.

Оценочная реформа способствовала формированию кадров профессиональных специалистов – техников, оценщиков, статистиков. Правительство было заинтересовано в росте их числа, несмотря на обеспокоенность Министерства внутренних дел увеличением неблагонадежных элементов.

В монографии Н.М. Пирумовой о земской интеллигенции приводится количество служащих управ по 34 земским губерниям, имеющим «непосредственное и косвенное отношение» к статистике (10). Более конкретные данные того же ведомства о работниках статистических отделов 34 губерний за 1911 г. выглядят скромнее – 818 чел. Среди них насчитывалось: временных счетчиков и регистраторов – 461 чел., сотрудников управ – 320 чел., заведующих отделами – 37 чел. (в том числе 16 – с высшим образованием, 12 – со средним) (11).

Земства сыграли важную роль в составлении кадастра объектов обложения. Несмотря на отсутствие прямого обозначения в законах кадастровой функции земских учреждений, они играли основную роль в создании единой системы учета недвижимой, главным образом земельной собственности. Дублирование земствами функций государственных учреждений – ведение поземельных книг, организация земских чертежных штатов землемеров и пр. – приобрело самостоятельное практическое значение.

Темпы создания земельных кадастров были неравномерны в разных губерниях. Исследователи отмечают незаинтересованность землевладельцев в качественном кадастре (12). Проблема декларации и включения частновладельческих земель в обложение оставалась актуальной на всем протяжении деятельности земств. Правила 1893 г. ускорили составление единого, более полного кадастра объектов обложения.

Наличие земских учреждений позволило создать земельный кадастр с относительно небольшим хронологическим отставанием от европейских стран. Во Франции кадастр составлялся в 1808–1850 гг., в Австрии – в 1817–1869 гг.; 1869–1883 гг., в Италии – с 1886 г., в Пруссии – в 1861–1867 гг., в Вюртемберге – в 1873–1884 гг.; в Бадене – в 1858–1875 гг.; Саксонии – в 1835–1840 гг. (13).

В ходе оценочной реформы был принят закон от 12 июня 1900 г. «О предельности земского обложения и об освобождении земств от некоторых расходов». По нему земские сметы не могли увеличиваться более чем на 3% в год.

Реакция земских собраний, выступивших с критикой либо требованием отмены закона, подтверждала прочность общественных убеждений о независимости финансовой сферы земского самоуправления.

Либеральная трактовка закона, по которой его целью было ограничение самостоятельности земств, на наш взгляд, не раскрывает его полного смысла. С правительственной точки зрения требование предельности земского обложения продолжало целую серию законов о льготах, отсрочках, упорядочении сборов с крестьян, принятых в 1894–1899 гг. (законы от 7 февраля 1894 г., 18 мая 1896 г., 3 апреля, 18 и 31 мая 1899 г. и др.) с целью улучшения платежеспособности крестьян. Земства также привлекались к урегулированию податной проблемы. Циркуляр МВД от 9 марта 1900 г. предлагал земским собраниям «безотлагательно обсудить и разрешить вопрос» о предоставлении льгот и отсрочек по земским сборам с надельных крестьянских земель (14).

Стоит также подчеркнуть оговорку в законе о его действии до «окончания в губерниях оценки недвижимых имуществ», которая бы *установила* доли ценности или доходности имуществ. Похоже, правительство тогда еще не осознало свершившийся факт – рост земских смет отражал главный принцип модернизированного налогообложения.

На практике закон о предельности земского обложения почти не работал. Губернская администрация редко прибегала к серьезному ограничению земских смет, так как была заинтересована в бесперебойной работе местных органов. Доходы земств в 34 губерниях за 1903–1913 гг. возросли в 2,5 раза, причем за 1913 г. прирост составил 15% (15).

Для облегчения земских нужд законодательно регулировалось распределение окладных сборов в пользу государственных и местных потребностей. Первоначально доступ земств «к своей доле» был затруднен, поскольку преимущественное внимание уделялось погашению казенных платежей. По закону 22 марта 1899 г. устанавливалась процентная норма отчисления поземельных платежей в доход земства, а с 12 марта 1903 г. крестьянские, платежи шли сначала на покрытие земского сбора. По закону от 10 мая 1904 г. земские собрания могли ходатайствовать о возмещении казной части земских недоимок. Среди мер по содействию формированию земских бюджетов можно упомянуть также законы от 26 июня 1912 г. о создании касс городского и земского кредита, от 5 декабря 1912 г. «Об улучшении земских и городских финансов».

Государственные планы по введению всеобщего обучения, реализации аграрной реформы П.А. Столыпина, развитию медицины и др. мероприятий приводили к стиранию граней между местным и государственным бюджете-

том. С 1906 по 1912 г. казенные пособия земствам на введение всеобщего обучения, поддержку хуторского хозяйства и агрономические улучшения и пр. возросли с 20,4 млн до 54,5 млн руб. (16).

Итак, земские учреждения значительно дополнили государственную систему управления. Они способствовали реализации принципиально новых задач пореформенного времени, таких, как создание мировой юстиции, распространение начального образования, модернизация налоговой системы и др. По мере расширения деятельности местного самоуправления с конца XIX – начала XX в. возрастала регулирующая и покровительственная политика государства в отношении земских бюджетов. В позднеимперский период, в 1911–1912 гг., путем введения земства в 9 окраинных губерниях правительство расширило географию оценочной реформы и столыпинских преобразований.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) См.: Земское самоуправление в России, 1864–1918: в 2 кн. / отв. ред. Н.Г. Королева. – М., 2005; Земская идея в истории социально-политической мысли России. Антология. В 2 т. / Под ред. А.Ю. Шутова. Подгот. текстов и коммент. А.В. и А.И. Топычкановы, С.Ю. Шокарев. – М., 2014.
- (2) *Литвак Б.Г.* Переворот 1861 года в России: почему не реализовалась реформаторская альтернатива. – М., 1991. – С. 242.
- (3) *Захарова Л.Г.* Великие реформы 1860–1870-х годов: поворотный пункт российской истории? // Отечественная история. – 2005. – № 4. – С. 154.
- (4) *Черникова Н.В.* Государственное реформирование в России во второй половине XIX – начале XX вв.: взгляд из столичного кабинета и из провинции // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «История России». – 2007. – № 1. – С. 48–58.
- (5) *Мионов Б.Н.* Развитие гражданского общества в России в XIX – начале XX века // Общественные науки и современность. – 2009. – № 1. – С. 112.
- (6) Материалы по преобразованию местного управления в губерниях. – СПб., 1883. Часть 2. – С. 208.
- (7) См., например: *Абдрахманов А.Ф., Хакимов С.Х.* Государственная власть и управление краем во второй половине XIX – начале XX века. Судебные и правоохранительные органы // История Башкортостана во второй половине XIX – начале XX века. В 2 т. / отв. ред. И.М. Гвоздиков, М.И. Роднов. – Уфа, 2007. – Т. 1. – С. 126.
- (8) *Горская Н.И.* Земство и мировой суд в России: законодательство и практика 60–80-х гг. XIX в. – М., Смоленск. – 2009. – С. 107.
- (9) Центральный исторический архив Республики Башкортостан (ЦИА РБ). – Ф. И-113. – Оп. 1. – Д. 649. – Л. 132–133, 154–155.
- (10) *Пирумова Н.М.* Земская интеллигенция и ее роль в общественной борьбе до начала XX в. – М., 1986. – С. 132–133.
- (11) ЦИА РБ. – Ф. 132. – Оп. 1. – Д. 656. – Л. 84–85.
- (12) *Демин И.Ю., Шутов А.Ю.* Об историческом опыте и традициях русского земства // Земская идея в истории социально-политической мысли России. – Т. 1. – С. 45.
- (13) ЦИА РБ. – Ф. 132. – Оп. 1. – Д. 656. – Л. 112–117.

- (14) Российский государственный исторический архив (РГИА) – Ф. 573. – Оп. 16. – Д. 21063. – Л. 17.
- (15) Королева Н.Г. Финансовое обеспечение земских программ в 1907–1914 годах // Земское самоуправление в России. 1864–1918: в 2-х кн / отв. ред. Н.Г. Королева. Кн. 2. – М., 2005. – С. 118.
- (16) Там же. – С. 119.

## REFERENCES

- (1) *Zemskoe samoupravlenie v Rossii, 1864–1918: v 2-kh kn.* [Zemstvos' self-government in Russia. Edited by N.G. Koroleva]. Ed. by N.G. Koroleva. Moscow: Science, 2005, vol. 1, 428 p.; vol. 2, 384 p.; *Zemskaya ideya v istorii sotsial'no-politicheskoy mysli Rossii. Antologiya. V 2 t.*, [The idea of zemstvo in the history of socio-political thought in Russia. Anthology. Edited by A.Yu. Shutov. Vol. 1, 2]. Ed. by A.Yu. Shutov. Moscow: Moscow University Press, 2014, vol. 1, 544 p.; vol. 2, 672 p.
- (2) Litvak B.G. *Perevorot 1861 goda v Rossii: pochemu ne realizovalas' reformatorskaya al'ternativa* [Overturn of 1861 in Russia: why the reformatory alternative wasn't realized]. Moscow: Political Literature Publishing House, 1991, 302 p.
- (3) Zakharova L.G. Great reforms of the 1860–1870<sup>th</sup> years: turning point of the Russian history? *Otechestvennaya istoriya – National history*, 2005, no. 4, p. 154.
- (4) Chernikova N.V. The state reforming in Russia in the second half of XIX – the beginning of the XX centuries: look from a capital office and from the province, *Vestnik rossiyskogo universiteta druzhbyi narodov. Seriya rossiyskaya istoriya – Bulletin of Peoples' Friendship University of Russia, Series Russian History*, 2007, no. 3, pp. 48–58.
- (5) Mironov B.N. Development of civil society in Russia in the 19<sup>th</sup> and early 20<sup>th</sup> century, *Obshchestvennye nauki i sovremennost' – Social Sciences and Modernity*, 2009, no. 1, pp. 110–126.
- (6) *Materialy po preobrazovaniyu mestnogo upravleniya v guberniyakh* [Materials on transformation of local management in provinces]. Petersburg, 1883, vol. 2, p. 226.
- (7) Abdrakhmanov A.F., Khakimov S.Kh. *Istoriya Bashkortostana vo vtoroy polovine XIX – nachale XX veka* [History of Bashkortostan in the second half of XIX – the beginning of the XX centuries]. Ed. by I.M. Gvozdikova, M I. Rodnov, Ufa, 2007, vol. 1, pp. 123–148.
- (8) Gorskaya N.I. *Zemstvo i mirovoy sud v Rossii: zakonodatel'stvo i praktika 60–80-kh gg. XIX v.* [Zemstvo and world court in Russia: legislation and practice of the 60–80<sup>th</sup> of the XIX century]. Moscow, Smolensk, 2009, 226 p.
- (9) Central Historical Archives of the Republic of Bashkortostan (TSIA RB), f. 113, op. 1, d. 649, ll. 132–133, 154–155.
- (10) Pirumova N.M. *Zemskaya intelligentsiya i ee rol' v obshchestvennoy bor'be do nachala XX v.* [Zemstvo's intelligentsia and its role in the social struggle in the beginning of the XX century]. Moscow: Science, 1986, 270 p.
- (11) TSIA RB, f. 132, op.1, d. 656, ll. 84–85.
- (12) Demin I.Yu., Shutov A.Yu. *Zemskaya ideya v istorii sotsial'no-politicheskoy mysli Rossii* [The idea of zemstvo in the history of socio-political thought in Russia. Anthology], vol. 1, 544 p.
- (13) TSIA RB, f. 132, op. 1, d. 656, ll. 112–117.
- (14) Russian State Historical Archive (RGIA), f. 573, op. 16, d. 21063, ll. 17.



- (15) Koroleva N.G. *Zemskoe samoupravlenie v Rossii. 1864–1918* [Zemstvos' self-government in Russia. Edited by N G. Koroleva]. Ed. by N.G. Koroleva. Moscow, 2005, vol. 2, 384 p.
- (16) Ibid.

## **"ZEMSTVO STATE AFFAIR": UNIT OF ZEMSTVO IN STATE CONTROL SYSTEM**

**G.B. Azamatova**

Department of History and Cultural History of Bashkortostan  
Institute of History, Language and Literature  
Ufa Scientific Center of the Russian Academy of Sciences  
*October Avenue, 71, Ufa, Russia, 450054*

Local self-government in the Russian Empire (1864–1918) arose as a result of the bourgeois reforms and had a diversified character. This article reviews the role of zemstvo in the implementation of individual bourgeois reforms, local self-government relations with the justice of the peace, peasant authorities, the system of taxation and management of national education. The author concludes that district and executive councils complemented the administrative-bureaucratic system of local government through the district and provincial levels and human resources structure. At the same time, local authorities increased the scope of decentralization and democratization of local administration through election of magistrates, civil servants of peasant bodies as well as via representation in collegial bodies. The independent status of zemstvo promoted to emergence of a new level in the administrative and political management culture. The government used zemstvo to create a modernized system of taxation. Through district councils the Russian Empire established the valuation area of taxation and professional human resources. Thus, district councils helped to improve state administration and became the tool of implementation of the government reform programs in the late 19<sup>th</sup> and early 20<sup>th</sup> centuries.

**Key words:** territorial establishments, bourgeois reforms, justice of the peace, local self-government, bureaucracy, valuation reform, land registry.