

ОРГАНЫ ЗЕМСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ В 1864-1904 ГГ. (НА МАТЕРИАЛАХ СЕВЕРО-ЗАПАДНЫХ ГУБЕРНИЙ РОССИИ)

АНДРЕЙ А. ЯРЦЕВ

ВВЕДЕНИЕ

В ортодоксальной советской историографии в целом умалялось значение земской реформы.¹ Всесословность, независимость от администрации, финансовая самостоятельность, широта компетенции земских учреждений подвергались советскими историками скепсису, подчас малоосновательному. Несомненно, что важнейшим содержанием реформы являлось привлечение различных слоев населения, в том числе и крестьянства, к самоуправлению на уровне уезда и губернии. Таким образом, введение земских органов самоуправления, бесспорно, являлось существенным шагом на пути к гражданскому обществу.² Однако в марксистско-ленинской системе координат создание этих «буржуазных учреждений» преподносилось, прежде всего, как попытка царизма откупиться, с одной стороны, от волны «общественного возбуждения и революционного натиска»,³ с другой – от олигархических, конституционных притязаний высшего дворянства. Отсюда утверждалось, что самоуправление в 1864 г. было введено в минимальных пределах, и что на повестке дня правительства постоянно стоял вопрос об ослаблении и даже уничтожении органов земского самоуправления.

Поэтому взаимоотношения земств с различными этапами государственной власти расценивались как крайне напряженные и конфронтационные. Советские историки руководствовались известным мнением В.И. Ленина, которое сложилось у него как из собственных политических убеждений, так и под впечатлением эмигрантской либеральной публицистики

-
- 1 Подробнее см. об этом: *Ярцев А.А., Мацузато К.* Земство в политической системе царизма: историографические вопросы // *Мацузато К.* (ред.) Земский феномен. Политологический подход. Slavic Research Center, Hokkaido University, 2001. С. 12-28; *Ярцев А.А.* Земство и государственная власть в 1864-1904 гг. (на материалах северо-западных губерний) // *Земский феномен...* С. 38-49.
 - 2 Высказывание о земской реформе 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» – *Покровский М.Н.* Русская история с древнейших времен. Избранные произведения: В 4 т. Т. 2. М., 1965. С. 397.
 - 3 *Ленин В.И.* Гонители земства и Аннибалы либерализма // *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. В 55 т. М., 1979-1983. Т. 5. С. 33.

90-х годов XIX в.: «Правительство на другой же день после введения земства принялось систематически стеснять и ограничивать его: всемогущая чиновничья клика не могла ужиться с выборным всесословным представительством и принялась всячески травить его».⁴

Многочисленные оценки земских учреждений и земских деятелей, в основном, заимствовались В.И. Лениным у русского писателя-сатирика М.Е. Салтыкова-Щедрина,⁵ персонажи которого, как известно, были настолько гротесковые, жизненные ситуации настолько гиперболизированы, что ни о каком объективном отражении реальности не могло быть и речи.

Крайне негативная оценка земских учреждений постепенно сглаживалась в работах советских историков. Этому способствовали исследования, проведенные В.В. Гармизой (1956) о подготовке земской реформы и Л.Г. Захаровой (1968) о земской контрреформе 1890 г. Они показали, что подготовка обеих реформ велась весьма серьезно и детально, что в кругах реформаторов не было «начальственного единомыслия», что причины и цели этих реформ не ограничивались только лишь успокоением «общественного возбуждения и революционного натиска» ради спасения самодержавия.⁶ Л.Г. Захарова сумела избежать идеологических штампов и стереотипов, поэтому ее работа и сегодня выглядит вполне доказательной и убедительной. Работы М.И. Черныша (Пермское земство, 1959) и Н.Л. Хайкиной (Самарское земство, 1961)⁷ положили начало исследованиям земств по регионам. Последующие региональные исследователи (на сегодня защищено уже более тридцати кандидатских диссертаций об отдельных земствах) изучали деятельность земств по схеме, предложенной Н.Л. Хайкиной. Историки рассматривали, главным образом, хозяйственно-экономическую деятельность земских учреждений, анализировали земские бюджеты. В ряде работ прослеживалось участие местных земских деятелей в политических движениях, анализировался социальный состав земских собраний и управ. Эвристичность таких работ была снижена, они принимали облик более краеведческо-описательный, нежели научно-исследовательский.

Поэтому при написании кандидатской диссертации (1989-1994) о земских учреждениях северо-западного региона (Новгородская, Псковская

4 Там же. С. 35.

5 Известные ленинские оценки земских учреждений как «пятого колеса в телеге российского самодержавия», а земцев всего лишь как «лудильщиков умывальников» взяты им из произведений русского сатирика: Ленин В.И. Полн. Собр. соч. Т. 5. С. 35, 64; Т. 12. С. 263; Т. 13. С. 12-13; *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.

6 *Гармиза В.В.* Подготовка земской реформы 1864 г. М., 1956; *Захарова Л.Г.* Земская контрреформа 1890 г. М., 1968.

7 *Черныш М.И.* Развитие капитализма на Урале и Пермское земство. Пермь, 1959; *Хайкина Н.Л.* Земские учреждения Самарской губернии в 1864-1881 годах: Дис. ... канд. ист. наук. Куйбышев, 1961.

и Санкт-Петербургская губернии) показалось более актуальным отойти от традиционной схемы для такого рода исследований и вместо социально-экономических аспектов жизнедеятельности земств рассмотреть их взаимоотношения с различными государственными органами, то есть поставить вопрос о месте и роли земских учреждений в системе власти и управления дореволюционной России. Вторая, может быть главная, причина смены направления исследования заключалась в том, что получаемые в результате работы факты опровергали общепринятую в советской историографии оценку места земских учреждений в российском государстве. Земские органы самоуправления Северо-Запада России выглядели достаточно сильными, самостоятельными, независимыми от административного произвола (но не от контроля над законностью их действий) учреждениями. Создавалось впечатление, что конфликты земств с администрацией любого уровня носили в большинстве своем эпизодический, случайный характер и мало чем отличались от обычных межведомственных противоречий, да и сама администрация не представляла собой единого лагеря реакции по отношению к земству. Другое дело, что политические претензии земств с разной степенью жесткости сдерживались и пресекались правительством. Земские учреждения достаточно быстро развивались, особенно в 90-е гг. XIX в., а к началу Первой мировой войны они выполняли уже такие функции, которые скорее были присущи высшим и центральным органам государственной власти, чем органам местного самоуправления. Такой успех земств в России во многом был заслугой не только местных земских деятелей, но и самого правительства, которое позволило земским учреждениям укрепиться.

В советской историографии было принято рассматривать многие процессы российской истории XIX-XX вв. под «дамокловым мечом революции». На наш взгляд, было бы неправильным полагать, что якобы «недемократичность» или «организационная слабость» земской системы самоуправления явились одной из причин октября 1917 г.

Данные оценки и выводы были представлены нами в различных публикациях, начиная с 1990 г.,⁸ а диссертационное сочинение было пря-

8 Ярцев А.А. Крестьяне Петербургской губернии на земских выборах в 60-х – 80-х годах // Северо-Запад в аграрной истории России. Калининград: Калининградский государственный университет, 1990. С. 41-49; *Его же*. Земство и губернская администрация на Северо-Западе (1864-1904) // Северо-Запад в аграрной истории России. Калининград: Калининградский государственный университет, 1991. С. 85-95; *Его же*. Земские ходатайства Петербургской губернии (1865-1904 гг.) // Социально-экономические и политические проблемы истории крестьянства Северо-Запада РСФСР IX-XX вв. Новгород: Новгородский государственный педагогический институт, 1991. С. 65-68; *Его же*. Российское земство в материалах Станфордской конференции (1978, 1982 гг.) // XXIII научная конференция профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников, аспирантов и студентов. Калининград: Калининградский государственный университет, 1991. С. 33-34; *Его же*. Земские

мо посвящено проблеме «земство и государственная власть».⁹ К сожалению, в поздней советской и постсоветской исторической литературе эти публикации практически игнорировались. Только Б.Н. Миронов в своей знаменитой «Социальной истории России» отметил новаторство нашего диссертационного сочинения о северо-западных земствах.¹⁰ Причины такого забвения частично объясняются не столько провинциальностью, по крайней мере, наших ранних публикаций, сколько самой эпохой 90-х: экономической и политической дезорганизацией в постсоветской России, разрывом связей между историками, что привело к снижению качества исторических исследований вообще.¹¹

Важной вехой в изучении истории земского самоуправления стало появление в западной историографии концептуального сборника статей «The Zemstvo in Russia...» (1982), вышедшего по итогам конференции 1978

управы Северо-Запада в 1865-1904 гг.: состав, деятельность, бюрократизация // Проблемы эволюции сельского хозяйства и крестьянского движения на северо-западе России. Псков: Псковский государственный педагогический институт, 1992. С. 43-46; *Его же*. Земские ходатайства северо-западных губерний России (1864-1904) // Северо-Запад в аграрной истории России. Калининград: Калининградский государственный университет, 1994. С. 37-42; *Его же*. Северо-западные земства и губернская администрация в 1890-1904 гг. // Прошлое Новгорода и Новгородской земли. Материалы научной конференции 13-15 ноября 2000 г. В 2 ч. Ч. 2. Великий Новгород: Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, 2001. С. 38-43; *Его же*. Сенат и земства (1864-1890) // Общество и власть. Межвузовский сборник научных трудов. СПб.: Санкт-Петербургский государственный университет. 2001. С. 279-294; *Его же*. Сенат как высший орган административной юстиции в дореволюционной России (1864-1890) // Государство и право: теория и практика. Сб. науч. тр. Калининград: Калининградский государственный университет, 2001. С. 54-77; *Его же*. (совместно с К. Маццато) Земства в политической системе царизма... С. 12-37; *Его же*. Земства и государственная власть... С. 38-99.

9 Ярцев А.А. Земство северо-западных губерний России (1864-1904) Дис. ... канд. ист. наук. СПб., 1995.

10 Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII - начало XX в.). Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства. Изд. 2-ое. СПб., 2000. С. 154, 190.

11 Примером низкого качества исследования может служить монография Л.А. Жуковой «Земское самоуправление и бюрократия в России: конфликты и сотрудничество. 1864-1917 гг. М.: «Хронограф», 1998». Работа компилятивна, поэтому выводы, представленные в ней, звучат противоречиво. Более того, используются текстовые фрагменты из диссертаций и авторефератов других историков без ссылок на их работы. Таким же образом используются чужие сноски. Например, из диссертации А.А. Ярцева «Земство северо-западных губерний...» взято более десятка выводов и наблюдений автора без цитирования источника. Подобное замечание касается и работы Л.А. Жуковой «Проблемы взаимодействия властных структур и земского самоуправления в пореформенной России 1864-1918 гг. Проблемная лекция для студентов всех специальностей. М.: ГАУ им. С. Орджоникидзе, 1995».

г. в Станфордском университете.¹² В этом году исполняется двадцать лет со дня выхода этого сборника. Именно западные историки проявили гораздо больший интерес к социально-политической проблематике истории российского земства, чем отечественные, что предопределило высокую актуальность его статей и сегодня. К.Е. Маккензи (Kermit E. McKenzie), Р.Т. Маннинг (Roberta Thompson Manning), Т. Фаллоуз (Thomas Fallows) рассмотрели различные стороны взаимоотношений земских органов самоуправления с местной и центральной администрацией, Д. Аткинсон (Dorothy Atkinson) – с крестьянством. Политику земств в области образования проанализировал Дж. Брукс (Jeffrey Brooks), медицины – С.С. Рамер (Samuel S. Ramer) и Н.М. Фриден (Nancy M. Frieden). Р.Е. Джонсон (Robert E. Johnson) осветил деятельность самого политизированного отряда земской интеллигенции – земских статистиков. С.Ф. Старр (S. Frederick Starr) посвятил свою статью «местной инициативе в России до земства». У. Глисон (William Gleason) затронул практически обойденную на тот момент советскими историками тему – роль Всероссийского земского союза во Второй мировой войне. У. Розенберг (William G. Rosenberg) предпринял попытку объективного анализа наиболее идеологически ангажированного аспекта истории земских учреждений – их существования и гибели при советском режиме. Один из редакторов сборника Т. Эммонс (Terence Emmons) затронул весьма модную в современной отечественной историографии тему альтернативности исторических процессов. Рассмотрев историю земского самоуправления в 1905-1917 гг., он попытался поставить вопрос о жизнеспособности земств накануне революционного 1917 года.

В предисловии была заявлена «общая идея сборника – отказ от либерального мифа о земстве как инструменте социальной интеграции»¹³ (точка зрения, доминировавшая на Западе после октября 1917 г. стараниями историка А. Вуцинича (Alexander Vucinich) и социального философа В. Леонтовича (Victor Leontowitsch)¹⁴), что привело к определенному сближению с позицией официальной советской историографии. На деле заявленная идея четко проявилась лишь в некоторых статьях, однако Б. Эклоф (Ben Eklof)¹⁵ в рецензии на сборник высказался весьма радикально, заявив, что старое представление о земстве как питомнике демократии, а

12 Terence Emmons and Wayne S. Vucinich, eds., *The Zemstvo in Russia. An Experiment in Local Self-government* (Cambridge, New York, 1982).

13 W.S. Vucinich, "Introduction," *The Zemstvo in Russia...*, p. II.

14 A. Vucinich, "The State and the Local Community," in Cyril E. Black, ed., *The Transformation of Russian Society* (Cambridge, Mass., 1960), pp. 209-225; V. Leontowitsch, *Geschichte des Liberalismus in Russland* (Frankfurt am Main, 1957).

15 Подобное сближение позиций англоязычной и советской историографии отметили М.Д. Карпачев и В.М. Шевырин: *Карпачев М.Д. Истоки русской революции. Легенды и реальность.* М., 1991; *Шевырин В.М. Российский либерализм (конец XIX в. – 1917 г.) в англоамериканской историографии.* Научно-аналитический обзор. М., 1988.

земцах как мужественных борцах за дело народа следует похоронить.¹⁶ Станфордский сборник установил для последующей англоамериканской историографии земства модельный тип исследования – на основе анализа конкретной практики земств дать политическую оценку царскому режиму и российскому обществу.¹⁷

К сожалению в западной историографии нет специальной работы, посвященной взаимоотношениям земских учреждений с местной администрацией. Хотя данная проблематика затрагивается в монографии Р. Роббинса (Richard G. Robbins) о российских губернаторах. Впервые в историографии Р. Роббинс достаточно убедительно показал, что Великие реформы 60-х 70-х гг. не только резко сузили, но и привели компетенцию губернаторов к относительно четкой правовой базе. Их уже нельзя было назвать сатрапами или «хозяевами губерний». Отношения с земскими органами самоуправления также выстраивались на основе действующего законодательства. Он отмечает, что на самом деле не было активного вмешательства местной администрации в земские дела, например, число губернаторских протестов на земские решения было ничтожно малым по сравнению с общим количеством этих решений.¹⁸

В поздней советской историографии пожалуй только В.Ф. Абрамов и Н.А. Арнольдов предприняли попытку на региональном уровне вместе с традиционной хозяйственно-экономической и социально-политической проблематикой истории земств обратить некоторое внимание на характер взаимоотношений земских органов самоуправления Казанской и Самарской губерний с местной администрацией.¹⁹

Традиция в исторической науке подчас настолько сильна, что в современной отечественной историографии до сих пор мало исследований, освободившихся от идеологической заданности советского периода. В таком традиционном духе написаны монографии Г.А. Герасименко (1990), Н.Г. Королевой (1995), Л.А. Жуковой (1998), отчасти В.А. Горнова (1996),²⁰ а также большинство кандидатских диссертаций 90-х. Представляется, что именно идеологическая заданность помешала многим исследователям

16 Цит. по кн.: *Шевырин*. Российский либерализм... С. 10.

17 См., например: N.M. Frieden, *Russian Physicians in an Era of Reform and Revolution, 1856-1905* (Princeton, 1981); S.J. Seregny, *Russian Teachers and Peasant Revolution: The Politics of Education in 1905* (Bloomington, 1989).

18 R.G. Robbins, Jr., *The Tsar's Viceroys. Russian Provincial Governors in the Last Years of the Empire* (New York, 1987), pp. 16-21.

19 *Абрамов В.Ф.* Организация земских учреждений и их органов (по материалам Среднего Поволжья) // Советское государство и право. 1991. № 8; *Арнольдов Н.А.* Самарское земство в конце XIX – начале XX века (80-е годы XIX века – 1904 год): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Куйбышев, 1990.

20 *Герасименко Г.А.* Земское самоуправление в России. М., 1990; *Королева Н.Г.* Земство на переломе (1905-1907 гг.). М., 1995; *Жукова*. Земское самоуправление...; *Горнов В.А.* Историография истории земства России. Отечественные исследования второй половины 1940-х – начала 1990-х годов. Рязань: «Горизонт», 1997.

прийти к объективным выводам. Л.А. Жукова, например, утверждает, что «земское самоуправление и самодержавие были принципиально несовместимы» вопреки очевидному факту их пятидесятилетнего сосуществования. Из высказывания Л.А. Жуковой, что «сам факт проведения земской реформы 1864 г. сверху говорит о ее ограниченном характере», можно сделать вывод, что справедливые реформы могут осуществляться каким-то другим образом, например, в результате революционных восстаний или иностранных завоеваний?²¹

Политическая активность земских деятелей была весьма высока, так как «условия российской действительности, отсутствие гражданских свобод подтолкнули к оппозиционной деятельности вовсе не предназначенные ей учреждения самоуправления» (А.В. Гоголевский, 1996).²² Земские собрания пытались взять на себя функции политической организации, что, конечно же, пресекалось правительством и местной администрацией. Однако не стоит любому противостоянию земских собраний и губернаторов придавать политический подтекст, а любое действие администрации в отношении земских органов рассматривать как бюрократический произвол.²³ Последний вывод в современной историографии впервые прозвучал в статье Т. Фаллоуза в «The Zemstvo in Russia...».²⁴

В последнее время появились серьезные исследования российских историков, свободные, на наш взгляд, от политической ангажированности прошлого. К их числу можно отнести монографии Л.Е. Лаптевой²⁵ и А.Ю. Шутова (1997, 1999), диссертационные сочинения В.Ф. Абрамова (1998), Е.Н. Морозовой (2000), Е.В. Чернышовой (2000) и М.Е. Чиркова (2000).²⁶ Увеличение числа подобных исследований вселяет оптимизм и позволяет надеяться, что в близком будущем российскими историками будет напи-

21 Жукова. Земское самоуправление... С. 59, 55.

22 Гоголевский А.В. Очерки истории русского либерализма XIX – начала XX века. СПб.: СПГУ, 1996. С. 62.

23 В подобном контексте, например, выстроена диссертация С.Р. Глазунова «Владимирское земство в 1866-1890 гг.: Земство и власть. Дис. ... канд. ист. наук. Владимир, 1998».

24 Т. Fallows, “The Zemstvo and the Bureaucracy, 1890-1904,” *The Zemstvo in Russia...* pp. 177-242. Р. Роббинс назвал эту статью выдающейся (outstanding) – Robbins, *The Tsar’s Viceroys...* p. 158.

25 Одна из статей Л.Е. Лаптевой опубликована в «Russian Review»: L. Lapteva, “Problems of Local Self-Government in Russia,” *Russian Review* 55 (April 1996), pp. 317-324.

26 Лаптева Л.Е., Шутов А.Ю. Из истории земского, городского и сословного самоуправления в России. М.: РАГС, 1999; Шутов А.Ю. Земские выборы в истории России (1864-1917 гг.). М.: МГУ, 1997; Абрамов В.Ф. Земства в России (1905 – февраль 1917 гг.): опыт организационной и культурно-хозяйственной деятельности. Дис. ... докт. ист. наук. М., 1998; Морозова Е.Н. Формирование концепции и разработка проектов земской реформы (1856-1864 гг.). Дис. ... докт. ист. наук. Саратов, 2000; Чернышева Е.В. Отечественная историография земства в России 1864-1904 гг. Дис. ... канд. ист. наук. Екатеринбург, 2000; Чирков М.С. Земство и власть в России. 1890 – февраль 1917 гг. (по материалам Самарской губернии). Дис. ... канд. ист. наук. Самара, 2000.

сана объективная и всеобъемлющая история земского самоуправления дореволюционной России.

Что касается западной историографии земства последнего десятилетия XX века, то специальных исследований, прямо посвященных земским учреждениям, не так много. Однако их научная актуальность и качество анализа материала чрезвычайно высоки.

Большинство исследователей фокусируют свой интерес именно на предреволюционном военном (1914-1917) периоде, несомненно наиболее актуальном в истории земского самоуправления. К. Мацузато выдвинул и настойчиво отстаивает принципиально новую в историографии идею, что именно чрезмерное усиление земств в годы Первой мировой войны привело к коллапсу, а затем и падению царистского режима.²⁷ Он детально прослеживает процесс расширения полномочий земств в деле закупки продовольствия для армии и тыла, регулирования земскими органами цен на зерно и графиков железнодорожных перевозок. По его мнению, местнические настроения этих 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».²⁸

С. Серегни (Scott Seregny) и И.В. Герасимов (I.V. Gerasimov) проанализировали практическую деятельность земств в области внешкольного образования и агрономии в годы войны.²⁹ Однако выводы, сделанные историками, противоречат традиционному, как для «ревизионистской» американской, так и для советской историографии, пессимистическому приговору жизнеспособности земств накануне февральской революции 1917 г. С. Серегни отмечает, что именно в годы Первой мировой войны взаимопонимание между земскими органами и крестьянами значительно усилилось. Он пишет: «Сельская Россия возможно никогда прежде не свидетельствовала о диалоге между крестьянами и некрестьянами... Крестьяне

27 *Мацузато К.* Первая мировая война и изменение продовольственной системы Российской империи // *Acta Slavica Iaponica*. Tomus IX, 1991. С. 67-107; *К. Matsuzato*, "The Role of Zemstvos in the Creation and Collapse of Tsarism's War Efforts During World War One," *Jahrbücher für Geschichte Osteuropas* 46:3 (1998), pp. 321-337; *К. Matsuzato*, "Interregional Conflicts and the Collapse of Tsarism: The Real Reason for the Food Crisis in Russia After the Autumn of 1916," *Mary Schaeffer Conroy*, ed., *Emerging Democracy in Late Imperial Russia* (University Press of Colorado, 1998), pp. 243-300; *Мацузато К.* Земства во время Первой мировой войны: межрегиональные конфликты и падение царизма // *Земский феномен...* С. 144-198.

28 *Мацузато К.* Земства во время Первой мировой... С. 198.

29 *Sc. J. Seregny*, "Zemstvos, Peasants, and Citizenship: The Russian Adult Education Movement and World War I," *Slavic Review* 59:2 (2000), pp. 290-329; *I.V. Gerasimov*, "The New Generation of Russia Intelligentsia as Actors of Modernization: Facing the Countryside (1907-1917)." Ph. D. The State University of New Jersey, 2000.

отвечали на земские кампании в массовом количестве, одно это должно подвергнуть скепсису стереотипные представления об изолированности, ограниченности, статичности «смотрящей внутрь себя» деревни». ³⁰ Он также подвергает сомнению распространенное представление о земской реакции на революцию 1905 г., когда земства якобы бесповоротно переходят на консервативные позиции. ³¹ И. Герасимов не усматривает в агрономической деятельности земств накануне и в годы Первой мировой войны какого-либо кризиса, скорее наоборот, перспективы этой отрасли земского хозяйства были весьма оптимистичными. ³²

Достаточно позитивно оценивают перспективы земского самоуправления также Т. Портер (Thomas Porter) и У. Глисон (William Gleason), анализируя деятельность Общеземской организации (1904-1914) ³³ и Всероссийского земского союза (1914-1917). ³⁴ Они особо подчеркивают возросшую деловую активность земской интеллигенции, усиление ее связи с сельской и городской Россией в эти годы. Авторы делают вывод: «В перспективе история Земского союза иллюстрирует зарождение гражданского общества, которое в свою очередь могло послужить проводником политического и экономического роста страны». ³⁵

Немецкие исследователи рассматривают историю земства в контексте становления правового государства в России, причем их исследовательский подход можно обозначить как юридический или государственно-правовой. П. Лиссем (Peter Liessem) и Й. Баберовски (Jorg Baberowski) прослеживают возникновение и развитие различных органов юстиции в России после судебной реформы 1864 г. и дают оценку царскому режиму и его государственным институтам с позиции утверждения принципов законности в стране. ³⁶ П. Лиссем проанализировал решения Сената по земским вопросам, а именно механизм и качество их подготовки, правовую мотивировку принимаемых сенаторами решений, соответствие этих

30 Seregny, "Zemstvos, Peasants...", pp. 313-314.

31 Ibid., p. 314.

32 Gerasimov, "The New Generation..."

33 T. Porter, W. Gleason, "The Zemstvo and the Transformation of Russian Society," Conroy, ed., *Emerging Democracy in Late Imperial Russia...*, pp. 60-87.

34 T. Porter, W. Gleason, "The Democratization of the Zemstvo During the First World War," Conroy, ed., *Emerging Democracy in Late Imperial Russia...*, pp. 228-242.

35 Ibid., pp. 239-240.

36 J. Baberowski, *Autokratie und Justiz: zum Verhältnis von Rechtsstaatlichkeit und Rückständigkeit im ausgehenden Zarenreich 1864-1914* (Frankfurt am Main, 1996); Рецензию на эту работу см.: Thomas M. Bohn (Jena), *Jahrbücher für Geschichte Osteuropas* 45:4 (1997), pp. 634-636; P. Liessem, *Verwaltungsgerichtsbarkeit im späten Zarenreich. Der Dirigierende Senat und seine Entscheidungen zur russischen Selbstverwaltung (1864-1917)* (Frankfurt am Main, 1996). Оба издания осуществлено Институтом европейской истории права Общества Макса Планка (Jus Commune) в 1996 г.

решений существующему законодательству. Исследователь проследил также эволюцию Сената от административного к высшему судебному учреждению, рассмотрел проекты устройства административной юстиции в России. В рецензии на эту монографию А.Н. Медушевский пишет: «Анализ судебных решений Общего присутствия Сената и его кассационных департаментов и их мотивировок позволили автору сделать вывод об их чрезвычайно высоком уровне».³⁷

Большинство американских исследований последнего десятилетия XX века, в которых в связи с различными сюжетами отражалась и земская проблематика, осуществлялись в рамках методологии так называемой «новой истории», когда история менталитета, интеллекта, дискурсов и семантики доминировала. В методологическом смысле этим исследованиям в определенной степени противостоит сборник «Земский феномен. Политологический подход» (Саппоро, 2001).³⁸ «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, – полагают авторы сборника. – Весьма симптоматичен излишний интерес американских «ревизионистов» к дискурсам вокруг проблем волостных земств, когда реальность волостного управления до сих пор почти не исследована».³⁹ Авторы «Земского феномена...» (В.Ф. Абрамов, К. Мацузато и А.А. Ярцев) считают важным посмотреть на историю земских учреждений именно с политологической точки зрения еще по двум причинам. Так, в советской историографии анализировалась, как правило, социально-хозяйственная деятельность земств. К началу перестройки было защищено около двадцати однотипных в методологическом и методическом смыслах кандидатских диссертаций, в которых на основе, главным образом, количественного анализа давались гипотетические оценки о полезности и эффективности деятельности земских учреждений того или иного региона. В этих кандидатских диссертациях, а также в работах ведущих советских историков если и затрагивались политические аспекты, то, в первую очередь, в связи с земско-либеральным оппозиционным движением. Такое узко политическое понимание земства только как «питомника российского либерализма», по мнению авторов сборника, также необходимо было преодолеть.

В данной статье продолжено изучение земских учреждений с политологической (политической) точки зрения. В сборнике «Земский феномен...» были рассмотрены взаимоотношения земских учреждений с высшими и центральными органами государственной власти и управления на

37 Медушевский А.Н. Рецензия на кн.: P. Liessem. *Verwaltungsgerichtsbarkeit...* // Вопросы истории. 1997. № 2. С. 163.

38 См. сноску 1.

39 Ярцев, Мацузато. Земства в политической системе... С. 31.

примере трех земских губерний. Целью данной работы является анализ взаимоотношений земских органов самоуправления с администрацией на местном уровне после земских реформ 1864 и 1890 гг. Исследование проведено на материалах трех северо-западных губерний (Новгородской, Псковской и Санкт-Петербургской). Предлагаются следующие задачи исследования:

- рассмотреть в каких формах осуществлялся губернаторский контроль в отношении земских учреждений,
- оценить оптимальность этого контроля – был ли он чрезмерным или же недостаточным для осуществления эффективного надзора за законностью деятельности земских учреждений;
- раскрыть механизм разрешения земско-губернаторских споров; оценить позицию Первого (административного) департамента Сената в этих спорах как высшей апелляционной инстанции по административным делам;
- проследить изменения в земско-губернаторских отношениях в результате контрреформы 1890 г.;
- дать оценку сложившейся системы губернаторского надзора над земством по реформе 1890 г. с точки зрения справедливости, реальности осуществления и эффективности этого надзора;
- проанализировать состав, функции, механизм деятельности губернского по земским делам присутствия, определить значение этого учреждения для земской жизнедеятельности.

Новизна исследования заключается в том, что впервые в историографии проводится специальное комплексное исследование, посвященное широкому спектру взаимоотношений земских учреждений с местной администрацией.

Хронологические рамки работы охватывают сорокалетний период существования земских учреждений – с момента их введения в 1864 до 1904 г., в котором выделяются два этапа – до и после земской контрреформы 1890 г. Последняя дата (1904) завершает определенный этап в истории земства. Революция 1905-1907 гг. привела к серьезной модернизации политической системы в стране, а, следовательно, и земских учреждений в этой системе. Во-вторых, с введением политических свобод земства утратили свою важную политическую роль как центра либеральной оппозиции режиму. В-третьих, столыпинские аграрные реформы придали земским органам несколько иное экономическое содержание.

В связи с ограниченными возможностями листажу для одной статьи в «Acta Slavica Iaponica» исследование публикуется с некоторыми сокращениями. Полный вариант исследования планируется представить в нашей докторской диссертации в начале 2004 года.

ЗЕМСТВА И ГУБЕРНАТОРЫ В 1864-1890 ГГ.

Земские органы самоуправления в своей повседневной деятельности наиболее тесно контактировали с губернской администрацией. Отношения с центром носили опосредованный и эпизодический характер уже в силу отсутствия центрального земского учреждения. Г.А. Герасименко (1996) полагает, что «появление земств было обставлено таким образом, что они ни в коей мере не стеснили прежней администрации. Губернские и уездные органы управления остались неизменными. Более того, власть губернаторов и их помощников, особенно по полицейской части, даже усилилась».⁴⁰ Вряд ли это было так. Создаваемые впервые в истории России⁴¹ выборные сословные органы самоуправления, согласно Положению 1864 г., получили весьма широкие права и полномочия по управлению местным хозяйством губерний и уездов. Местной бюрократии пришлось в значительной степени поступиться частью своей компетенции в пользу общественных учреждений. Известные дореволюционные правоведы и историки оставили нам весьма солидные научные исследования по теории управления и самоуправления и постановке этого самоуправления в различных странах, главным образом, в Западной Европе и США. Компаративистские исследования показали, что порядок формирования депутатского корпуса (земские гласные) в дореволюционной России был менее демократичен, чем в большинстве западноевропейских стран. Но, с другой стороны, по широте компетенции и степени независимости от администрации земские учреждения превосходили многие западноевропейские аналоги.⁴² «Земское самоуправление впервые организовалось в срав-

40 Герасименко Г.А. Два закона. Историко-сравнительный анализ земств и современное местное управление // *Земский вестник*. 1996. № 2. С. 52.

41 Проводить прямую аналогию с земским самоуправлением второй половины XVI века не вполне корректно уже в силу разных цивилизационных стадий в истории России XVI и XIX веков, да и разных мотивов введения земского самоуправления при Иване Грозном и Александре II. См. о земском самоуправлении Московского государства: *Богословский М.М.* Земское самоуправление на русском Севере в XVII в.: В 2 ч. М., 1909-1910; *Носов Н.Е.* Становление сословно-представительных учреждений в России. Изыскания о земской реформе Ивана Грозного. Л., 1969; *Писарькова Л.Ф.* Развитие местного самоуправления в России до великих реформ: обычай, повинность, право // *Отечественная история*. 2001. № 2-3.

42 *Ашлей П.* Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных штатов Америки. (Перевод с англ. В.Ф. Дерюжинского). СПб., 1910; *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.* Из лекций по полицейскому праву. СПб., 1902; *Его же.* Вопросы местного управления. СПб., 1904; *Его же.* Основы правопорядка // *Нужды деревни по работам комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности*. СПб., 1904; *Градовский А.Д.* История местного самоуправления. // *Собр. соч.*: В 4 т. Т. 2. М., 1964-

нительно совершенной форме»,⁴³ – считал правовед В.В. Ивановский (1907).

Разработчики Положения о земских учреждениях 1864 г. не провели четкого разграничения функций администрации и земства, что соответствовало традиции российского законодательства. Так, современный профессор юриспруденции Е.А. Правилова (1997) замечает: «Российское законодательство 19 – начала 20 веков характеризовалось не только отсутствием четкого разделения властных полномочий между уровнями и органами управления, но в целом отличалось обилием общих формулировок, отсылочных положений и тем самым предоставляло широкую сферу административному усмотрению».⁴⁴

Согласно «Общему учреждению губернскому», губернское правление в ряде других дел «управляет делами относительно народного здоровья, оспопрививания и пресечения скотских падежей, продовольствия, хозяйства и промышленности».⁴⁵ Эти же, только более широко сформулированные задачи, «Положение о земских учреждениях» 1864 г. относило к ведению земского самоуправления (ст. 2). Петербургский губернатор И.В. Лутковский (1883), отвечая на запрос кахановской комиссии, выказывал озабоченность по этому поводу: «Просто невозможно разграничить, где именно, согласно такому выражению закона, должны окончиться заботы земств и начинаться действия правительства».⁴⁶

1966 (первое издание осуществлено в 1878 г. по ред. В.П. Безобразова); *Друцкой-Соколинский Д.В.* Земство по положению о земских учреждениях 12 июля 1890 г. // *Вестник Европы.* 1895. № 9; *Ивановский В.В.* Организация местного управления во Франции и Пруссии. М., 1898; *Коркунов Н.М.* Русское государственное право: В 2 т. СПб., 1903; *Лешков В.Н.* Опыт теории земства // *День.* 1865. № 42-44; *Нольде Б.Э.* Очерки русского государственного права. СПб., 1911; *Свешников М.И.* Основы и пределы самоуправления. СПб., 1892; *Второв Н.* (Сост.) Сравнительное обозрение муниципальных учреждений Франции, Бельгии, Италии, Австрии, Пруссии с присовокуплением очерка местного самоуправления Англии. СПб.: «Изд. Хоз. Деп. МВД», 1864; *Тарасов И.Т.* Очерк науки полицейского права. СПб., 1897; *Чичерин Б.Н.* Бюрократия и земство // *Чичерин Б.Н.* Вопросы политики. М., 1903; *Шрейдер Г.И.* Земское самоуправление // *Нужды деревни по работам комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности.* Сб. ст. СПб., 1904 и др. Из современных исследователей земства наиболее последовательно эту мысль отстаивает В.Ф. Абрамов: «Как по способу формирования, так и по характеру деятельности земства отвечали устоявшимся в мировой практике требованиям, предъявляемым к органам местного самоуправления» – Абрамов В.Ф. Земства в России... С. 521.

43 *Ивановский В.В.* Учебник административного права. (Полицейское право. Право внутреннего управления). Казань, 1907. С. 98.

44 *Правилова Е.А.* Местное и центральное управление в России: проблема правового регулирования отношений // *Савельев П.И.* (ред.) Имперский строй России в региональном измерении (XIX – начало XX века). Сб. н. ст. М., 1997. С. 39.

45 *Общее учреждение губернское* // *Свод законов Российской империи.* СПб., 1891, Т. 1. Ч. 2. Ст. 437.

46 РГИА. Ф.1282 [Канцелярия министра внутренних дел]. Оп. 2. Д. 13. Л. 482.

47 Высшей апелляционной инстанцией в земско-губернаторских спорах являлся Се-

Процесс функционального размежевания местных государственных и земских структур во многом определялся конкретной практикой отдельных земств. Возникавшие споры и конфликты между земскими органами и губернаторами разбирались в МВД, Сенате или Комитете министров по принадлежности и, как правило, приобретали характер общеземского юридического прецедента.⁴⁷ Впрочем, сами законодатели признавали, что многие статьи Положения 1864 г. изначально было невозможно достаточно конкретизировать и детализировать, что было трудно априори провести четкую границу между компетенцией земств и местных властей. Один из активных участников земской реформы, представивший собственный ее проект,⁴⁸ начальник II отделения императорской канцелярии М.А. Корф писал в 1863 г. министру внутренних дел П.А. Валуеву: «Граница эта должна выясниться и утвердиться на практике посредством ряда решений по возбужденным частным вопросам».⁴⁹ Даже в Положении 1864 г. к перечню дел, предоставленных земству, пункт XIV статьи 2 относит «дела, которые *будут вверены* земским учреждениям на основании особых уставов, положений или постановлений».⁵⁰

Положение 1864 г. разделило земские дела на обязательные и необязательные. Известно, что в разряд обязательных дел попали: этапная повинность, выделение подвод для государственных чиновников, содержание арестантских помещений и квартир для чинов полиции, содержание мировых посредников и судей. Решение этих вопросов требовало полного и точного финансового обеспечения. С правовой точки зрения, например, не выплатить зарплату отработавшим мировым судьям представляется более несправедливым, чем отложить строительство планируемой земской школы. Другое дело, что вышеперечисленные дела вряд ли относились именно к местным общественным интересам. Т. Фаллоуз (Т. Fallows, 1982) полагает, что «эти обязательные расходы символизировали двусмысленность статуса земства как не государственного и не частного института, а неуклюжей комбинации обоих».⁵¹

нат. Эти споры разрешались в Первом (административном) департаменте Сената. В случае если мнение большинства не набирало положенных 2/3 голосов (по некоторым вопросам требовалось только единогласное решение), дело уходило на рассмотрение Первого Общего департамента Сената (первые три департамента и департамент Герольдии). Если и там дело не находило разрешения, его окончательно рассматривал Госсовет, но число таких дел было до крайности мало.

48 О роли М.А. Корфа в разработке земской реформы подробнее см.: *Гармиза*. Подготовка земской реформы 1864 г. С. 212-219; *Морозова*. Формирование концепции... С. 349-368.

49 *Корф М.А.* Отношение главноуправляющего II отделением собственной его императорского величества канцелярии к министру внутренних дел от 6 мая 1863 г. // Материалы по земскому общественному устройству. Т. 2. СПб., 1886. С. 453.

50 Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1 января 1864 г. // ПСЗ РИ. Собрание второе. Т. XXIX. Отделение первое. № 40457. СПб., 1867. Ст. 2.

51 Т. Fallows, "Zemstvo and Bureaucracy," p. 192.

Неудивительно, что негативное отношение земств к исполнению этих сомнительных местным интересам задач повсеместно проявило себя буквально в первые дни земской жизнедеятельности. Первые уездные и губернские земские собрания в большинстве земских губерний открылись в ноябре-декабре 1865 г. – январе 1866 г. Уже 28 июня 1866 в Сенате (второй указ Сената по земству)⁵² был рассмотрен вопрос о порядке выдачи местным чиновникам бесплатных проездных билетов для пользования земскими лошадьми. Из содержания указа видно, что в ряде губерний служащие земских управ сразу же начали отказывать в этом местным коронным чиновникам, а губернаторам не удавалось убедить руководство земских управ исполнять эти возложенные на них по закону обязанности.⁵³ Губернаторы апеллировали к министру внутренних дел, который в свою очередь обратился с жалобой в Сенат, предложив обязать управы исполнять эту повинность «по печатному билету за подписанием местного губернатора», ссылаясь на четкое указание статьи 215 «Устава о земских повинностях» 1856 г. Сенат, со своей стороны, опираясь на общий смысл 37 статьи «Временных правил»,⁵⁴ фактически поддержал требование министра, но ввел норму, согласно которой «теперь билеты эти выдаются на бланках не начальников губерний, а из губернских или уездных земских управ». Сенат указал, что вопрос о том, «кому, где, для проезда куда и по какому делу билет выдан» следует решать непосредственному начальству этих чиновников, а не земским управам. Это разъяснение, несомненно, вызвало недовольство в земской среде.

Так же быстро возник конфликт Петербургского и Харьковского губернских земств с местными губернаторами по поводу отказа органов самоуправления, несмотря на прямое указание закона, «в ассигновании сумм, потребных на квартирное довольствие постоянных и временных судебных следователей». Уже 16 августа 1866 г. протесты губернаторов были рассмотрены в Первом департаменте Сената, и дело было решено естественно не в пользу земств.

Заметим, что доведение дела до Сената являлось если не исключительным, то достаточно серьезным шагом. Огромное большинство спорных вопросов между губернаторами и органами местного самоуправления решались компромиссом на местах. Тем не менее, за период 1864-

52 Указы Сената за этот период можно найти в периодическом издании Хозяйственного департамента МВД «Сборник правительственных распоряжений по делам до земских учреждений относящимся»: В 13 т. СПб., 1868-1890. В дальнейшем при цитировании сенатских указов сноски на этот сборник даваться не будут.

53 Действительно, если правительство приравняло земства к частным учреждениям, лишив их 19 сентября 1869 г. (Высочайше утвержденное Положение Комитета министров) права бесплатной переписки, которое распространялось на все государственные учреждения, то почему тогда государственные чиновники должны были бесплатно пользоваться «частными» земскими лошадьми?

54 Временные правила для земских учреждений по делам о земских повинностях, народном продовольствии и общественном призрении 1 января 1864 г.

1890 г. как минимум еще 27 дел по отказу земских учреждений в содействии местным коронным чиновникам все-таки попали в Сенат. Последнему приходилось буквально увещевать земства. Одна земская управа отказала местным полицейским сотским бесплатно пользоваться стационарными лошадьми, как лицам специально не поименованным в соответствующей 37 статье «Временных правил». Формально-юридически управа оказалась права. Рассмотрев жалобу губернатора, Сенат в постановлении от 25 августа 1870 г. не решился дать четкого заключения по этому вопросу (крайне редкий случай в сенатской земской практике) и уклончиво ответил, что «употребление полицейских сотских по делам службы вместо рассыльных может быть допущено только в виде исключения по каким-либо чрезвычайным обстоятельствам». В результате упорного противодействия губернатору одного из земств до Сената было доведено, казалось бы, очевидное дело. 18 июня 1868 г. Сенат указал, что «в преследовании воров, разбойников и других важных преступников местная полиция на границе другого уезда или даже губернии не останавливает преследований... и имеет в этом случае право продолжать пользоваться обывательскими лошадьми без платежа прогонов».

Земства в борьбе с администрацией сразу же начали активно использовать предоставленное им право ходатайствовать перед высшими инстанциями. В центр начали поступать многочисленные просьбы «об отнесении на счет казны» расходов по содержанию местных государственных учреждений и чиновников (чаще всего – присутствий по крестьянским делам, мировых посредников и судей), неэффективных в глазах общества земских обязанностей (по содержанию тюрем и арестных домов, квартирной, постоянной, подводной повинностях и других). Например, ходатайства такого рода Петербургского губернского земства за период 1864-1890 гг. составили 10% от их общего числа.⁵⁵ Псковский губернатор А.Н. Мосолов жаловался в 1883 г. в МВД: «Участие земских учреждений в попечении о тюрьмах до сих пор ни в чем не проявилось».⁵⁶

Процесс размежевания земских органов самоуправления с государственными административными структурами, конечно, не протекал гладко и бесконфликтно. Обоюдные нарушения закона, жалобы в МВД, апелляции к Сенату временами создавали напряженную обстановку. К сожалению, в 60-е – 70-е годы атмосфера вокруг земств часто складывалась таким образом, что в любом шаге администрации навстречу органам самоуправления земские деятели усматривали скрытую интригу, ее желание ущемить земскую самостоятельность. Были случаи, когда земства необоснованно избегали сотрудничества. В 70-е годы земства Новгородской и Псковской губерний иногда отказывались сотрудничать с местными вла-

55 Отчет Санкт-Петербургской губернской земской управы за 1892 г. СПб., 1893. Приложения.

56 РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 13. Л. 486.

стями даже в деле ликвидации эпидемий. А.Н. Мосолов заметил, что такой порядок вещей приводил к напрасному дублированию действий «во время каких-либо повальных болезней, когда и земство и правительство посылают на место своих врачебных чинов».⁵⁷ Тем не менее, несмотря на некоторое взаимное недоверие, обе стороны были вынуждены идти на компромисс: администрация как ответственная перед правительством за общее состояние дел в губернии, земство как лишенное собственной исполнительной власти для взимания с местного населения налога. Сбор же земского налога ставился в зависимость от прилежности местной полиции, фактически подчиненной губернатору.

К чести законодателей заметим, что земские учреждения были полностью выведены из сферы губернаторского управления, функции которого по отношению к этим органам самоуправления были ограничены исключительно надзором, который понимался как наблюдение за законностью земских действий и решений. Подобное право надзора не было новым в губернаторской практике. Начальник губернии уже осуществлял надзор в отношении городских органов самоуправления, горного и соляного комитетов, почты, телеграфа и некоторых других местных учреждений. В законодательстве XIX века В.М. Гессен проследил «одну общую и несомненную тенденцию: усилить функцию губернаторского надзора и сократить функцию губернаторского управления».⁵⁸

На этапе земских выборов губернаторы ограничивались проверкой соблюдения выборных процедур по документации, представляемой управами. Некоторые протесты губернаторов инициировались обиженными на выборах частными лицами и учреждениями. Но практически, даже при значительных нарушениях, губернаторы с большой осторожностью решались на подачу протеста, так как отмена выборов производила весьма негативное впечатление на местное общество, а повторные выборы отличались крайним абсентеизмом. Таковую же осторожную позицию в этом вопросе занимало МВД. Правила движения протестных дел были таковы, что в министерство дела о выборах поступали спустя три-четыре месяца. К этому моменту земские собрания успевали профинансировать, а земские управы частично потратить бюджетные деньги. Однако по формальным основаниям, все решения неправильно избранного собрания должны были отменяться, что создавало практически тупиковую финансовую ситуацию. Поэтому, например, министр внутренних дел А.Д. Толстой, признав, что на выборах 1884 г. в Лужском уезде были допущены серьезные нарушения, предложил петербургскому губернатору закрыть на нарушения глаза «ввиду тех серьезных последствий, которые могут произойти от признания незаконными выборов гласных, так как через это представляются недействительными постановления не только уездного, но и губернского собрания».⁵⁹

57 Там же. Л. 483.

58 Гессен. Вопросы местного управления. С. 39.

Губернаторы практически не вмешивались в работу земских собраний. Они посещали собрания в первый и последний дни сессии для совершения формального обряда ее открытия и закрытия. Председатель новгородской губернской земской управы (1868-1871) Н.Н. Фирсов свидетельствовал, что губернатор Э.В. Лерхе «никогда не позволял своей жене присутствовать в аристократической публике на хорах при заседаниях губернских земских собраний, полагая, что это походило бы некоторым образом на начальственное давление или по малой мере наблюдение». ⁶⁰

После организационных процедур земские собрания в первую очередь переходили к обсуждению «действий администрации по земству». Первоочередность рассмотрения этих вопросов вызывалась тем порядком, который был установлен для рассмотрения протестов губернатора. На это уходило обычно от одного до пяти дней сессии. Согласно 70 статье Положений 1864 г. все постановления земских собраний, имеющие обязательный для исполнения всем местным населением характер, подлежали обязательному утверждению губернатором. Распоряжения земских собраний и управ по частным случаям также подлежали утверждению губернатора, если касались вопросов о приведении в действие земских смет и раскладок, о разделении земских путей сообщения на губернские и уездные, об учреждении выставок и о временном устранении от должности членов земских управ. ⁶¹ Однако неутверждение губернатором таких постановлений могло мотивироваться только нарушением тем или иным земством действующего законодательства, а не личным мнением губернатора.

По остальным земским постановлениям губернаторы получили право протестовать (статья 95). Губернаторы пессимистически оценивали свои возможности в этом плане. А.Н. Мосолов даже назвал это право «недействительным»: «На один день приходится рассмотреть от 50 до 100 постановлений», – писал он в Кахановскую комиссию, – «Хотя большинство из них кратко, но часть довольно безграмотна, где нелегко отделить соображения и пожелания от самих мер, предлагаемых собранию или принятым». ⁶² Складывается впечатление, что губернаторы действительно лич-

59 РГИА. Ф. 1287 [Хозяйственный департамент МВД]. Оп. 27. Д. 1339. Л. 18.

60 Фирсов Н.Н. Силуэты времени реформ. Первый земский съезд. Воспоминания о цесаревиче и императоре Александре III в юности // Исторический вестник. 1910. № 3. С. 867.

61 Ряд земских постановлений подлежали обязательному утверждению министра внутренних дел: о займах, превышающих двухгодовую сумму земского сбора; об отнесении губернских дорог в разряд проселочных; о сборах за проезд по земским путям сообщения; об открытии ярмарок сроком более 14 дней и о перенесении или изменении сроков существующих ярмарок, о перенесении существующих пристаней; о разделении имуществ и заведений общественного призрения на губернские и уездные (статья 92 земских Положений).

62 РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 13. Л. 470.

но просматривали земские постановления. На полях этих документов оставлены многочисленные пометки, сделанные губернаторами: «читал», «согласен», «согласен за исключением...», «отзыв изложен в особом отношении» и другие.⁶³

Земское постановление, опротестованное губернатором, вторично рассматривалось в земском собрании. Если же собрание вновь отказывало губернатору, и дополнительные разъяснения все-таки не убеждали начальника губернии в законности земского постановления, он обращался с протестом уже в Первый департамент Сената (статья 96).

Либеральная публицистика в предоставлении губернаторам права опротестовывать любое постановление земских собраний усматривала ограничение самостоятельности органов самоуправления. Однако в 1881 г. В.В. Ивановский высказал особое мнение о положительном значении этого права: «Таким образом, в каждом случае, когда дворянское сословие захочет провести ту или иную меру, оно в этом успеет. Единственной гарантией населения служит правительственный контроль в форме губернаторских протестов».⁶⁴ По мнению Т. Фаллоуза, губернаторские протесты нельзя рассматривать как форму прямого вмешательства администрации в дела земства, как «бюрократический произвол», так как в данном случае губернатор выступал как истец по отношению к ответчику.⁶⁵ И.А. Блинов пришел к мнению: «Такая форма надзора имеет характер надзора прокурорского и ей нельзя отказать в разумности и целесообразности».⁶⁶

Губернаторские протесты оказались самой насыщенной частью взаимоотношений правительственной и земской структур. Многие протесты, особенно в первые годы существования земств, не рассматривались земскими собраниями, так как губернаторы не укладывались в семидневный срок (ст. 96), установленный для обжалования земских постановлений. К неудовольствию многих губернаторов земские собрания педантично следили за соблюдением этого срока. Сенат требовал, чтобы губернаторские протесты имели веские основания, то есть мотивировались и содержали ссылки на действующее законодательство.

Большинство губернаторских протестов, попавших в Первый департамент Сената, были связаны со сметными вопросами. Губернаторы подвергали сомнению основания и порядок земского обложения, практику учета и оценки земствами облагаемых имуществ, организацию сбора, по-

63 ГАНО (Государственный архив Новгородской области). Ф. 101 [Демянская уездная земская управа]. Оп. 1. Д. 2. Л. 3.

64 *Ивановский В.В.* Опыт исследования деятельности органов земского самоуправления в России. Уезды – Слободской Вятской губернии и Лаишевский Казанской губернии. Казань, 1881. С. 35.

65 Fallows, “Zemstvo and Bureaucracy,” pp. 180-193.

66 *Блинов И.А.* Правительствующий Сенат в XIX столетии // История Правительствующего Сената за двести лет. Т. 4. СПб., 1911. С. 152.

ступления и хранения земских сумм, отчетность земств по смете.⁶⁷ Несомненно, наиболее значимыми делами оказались протесты губернаторов по неравномерности или непропорциональности земского обложения.

Инициатива в возбуждении протестов по чрезмерному обложению принадлежала, как правило, не самим губернаторам, а обиженным частным лицам или ведомствам, которые были лишены права непосредственно жаловаться в Сенат (ст. 119). Поэтому достаточно скоро установилась практика, когда частные лица и ведомства указывали губернатору на ущемление своих прав, а начальник губернии выступал на их защиту, хотя закон напрямую не обязывал его к этому. Т. Фаллоуз полагает, что наметилась «тенденция у губернаторов симпатизировать жалобам граждан на земство».⁶⁸ Жалобы частных лиц продолжали напрямую поступать в Сенат, который 15 января 1886 г. был вынужден специально указать: «Законодательство наше о земских учреждениях представляет ту особенность, что им не допускается вовсе жалоб самих плательщиков земских сборов на неправильное обложение их имуществ, а потому, для восстановления в данном случае справедливости, для них открыт один путь заявления о неравномерности обложения – губернатору».

По расходной части земских смет инициаторами протестов выступали обычно чиновники губернского правления или сами начальники губерний. Допустить переобложение имущества того или иного собственника было гораздо менее опасной для губернатора провинностью, нежели просмотреть не внесение в смету какого-либо обязательного расхода. В последнем случае вся вина ложилась непосредственно на губернатора. Сенат же в этом случае всегда придерживался буквы закона, и даже явно ошибочная смета не отменялась, если губернатор не успевал вовремя подать протест.

Земские собрания, как правило, удовлетворяли большинство губернаторских протестов. Б.Б. Веселовский привел следующие данные о результатах протестов петербургских губернаторов по деятельности столичного губернского земства за 1866-1889 гг.: «В 58 случаях из 75 между земством и администрацией было достигнуто соглашение, в 17 случаях дело поступило на решение Сената (то есть 23%), который в девяти случаях вынес решение в пользу земства, и в шести – в пользу администрации».⁶⁹ Подобная картина наблюдалась в Самарской и Саратовской губерниях.⁷⁰

67 За период с 1866 по 1873 гг. Сенат рассмотрел 64 сметных дела. В то время как за последующие 17 лет таких дел оказалось всего 16.

68 Fallows, "Zemstvo and Bureaucracy," p. 192.

69 *Веселовский Б.Б.* Исторический обзор деятельности земских учреждений Санкт-Петербургской губернии. Пг., 1917. С. 81.

70 *Блинов.* Правительствующий Сенат в XIX столетии. С. 152.

В обществе установилось мнение, что Сенат благоволил земствам. В.В. Х-ов (1902) считал, что губернаторские протесты «почти всегда признавались лишенными достаточных оснований и отменялись».⁷¹ Это мнение поддерживает Е.А. Правилова (1997): «В большинстве случаев I Департамент решал дела в пользу земств».⁷² Сплошной анализ сенатских постановлений именно за период 1864-1890 гг. показал, что всего Сенат принял 415 решений по 397 вопросам.⁷³ В пользу земских учреждений было вынесено только 141 (33,9%) решение. Не в пользу земств состоялось 203 (48,9%) определения. Многие решения, по крайней мере, внешне носили относительно нейтральный или компромиссный характер – 71 дело (17,2%).⁷⁴ Таким образом, статистика показывает, что большинство дел в Сенате было решено не в пользу органов самоуправления. Однако эти показатели необходимо интерпретировать под несколько иным углом зрения. Они свидетельствуют не столько о благосклонности отношения большинства сенаторов Первого департамента к земским учреждениям или к губернаторам, а скорее о том, что большинство протестов губернаторов были все-таки достаточно основательными и справедливыми, что земствам приходилось нарушать действующее законодательство. В этой ситуации, приостанавливая незаконные действия земских учреждений, сенаторы не были склонны сковывать развитие земской инициативы в вопросах, которые не были четко оговорены в законе. Большинство дореволюционных правоведов полагали, что Сенат принимал решения исходя из принципа «презумпции невиновности»: разрешено все, что не запрещено.

Многие земские дела, рассмотренные в Первом департаменте Сената, выглядят мелочными, малосущественными. С одной стороны, это говорит о том, что земская деятельность в ряде сфер действительно была опутана мелочной регламентацией. С другой стороны – что сенаторы и их канцелярские работники проявляли профессиональную дотошность, педантизм, и, в этом смысле, многие из них были близки к типу идеального веберовского (M. Weber) бюрократа.⁷⁵

Возможно, самой неприятной и обременительной процедурой для губернаторов была необходимость налагать свое заключение на каждое земское ходатайство, которое, по словам губернатора И.В. Лутковского, «ниче-

71 Х-ов В.В. Указы Сената по земским вопросам // Народное хозяйство. 1902. № 6. С. 101.

72 Правилова. Местное и центральное управление в России... С. 40.

73 Иногда при детализации вопроса Сенат разбивал его на пункты, поэтому число решений превышает число дел.

74 Последние дела, тем не менее, регламентировали основное и текущее законодательство. В широком смысле регламентация законов все-таки ограничивала свободу действий земских учреждений, суживала их возможности для маневра.

75 Подробнее см. об этом: Ярцев. Сенат и земства (1864-1904)...

го земству не стоит».⁷⁶ Давая положительную резолюцию, губернаторы разделяли ответственность за ходатайство, отрицательное мнение должно было мотивироваться. Бывший председатель новгородской губернской земской управы Н.Н. Фирсов в юмористических красках описал случай, произошедший в Новгородской губернии в конце 70-х гг. XIX века, когда губернатор Э.В. Лерхе был вынужден спрятаться от земцев за стенами Юрьева монастыря, чтобы не ставить свою резолюцию на ходатайство о принятии земством мер по ликвидации голода. Губернатор безрезультатно требовал от гласных заменить в ходатайстве слово «голод» на «недород», боясь гнева центра.⁷⁷

Сенат достаточно широко трактовал предоставленное земствам право на ходатайства. Один губернатор приостановил ходатайство уездного земства, посчитав, что оно не соответствует местным потребностям уезда и носит общегосударственный характер. Несмотря на то, что губернатор был поддержан в этом решении МВД, Сенат 14 марта 1872 г. указал: «Рассмотрение же существа каждого ходатайства и определение насколько предмет этого ходатайства относится к кругу дел, земству вверенных, и соответствует ли выражаемое земством желание общим государственным пользам относится к обязанности не губернского начальства, а тех высших правительственных лиц и учреждений, к коим обращено само ходатайство». Позже Сенат вынужден был несколько скорректировать свою точку зрения, иначе получалось, что земствам предоставлялось прямое право законодательной инициативы. Сенат указал, что земские учреждения не имеют права «возбуждать ходатайства о необходимости нового общего закона или об отмене прежнего» (12 ноября 1873 г.), что такое право предоставлено только министерствам (11 ноября 1875 г.).

Согласно 48 статье Положений 1864 г., губернатор утверждал в должности председателей уездных земских управ и членов губернской земской управы.⁷⁸ Причем в законе не разъяснялось, на каких основаниях кандидаты в эти должности могли быть не утверждены. Губернаторы трактовали это право достаточно узко – формально-юридически, по аналогии с другими предоставленными им правами наблюдения за законностью действий органов местного самоуправления. Поэтому в 60-е – 70-е годы губернаторы мотивировали неутверждения ими земских должностных лиц только нарушениями закона при проведении выборных процедур.

Важным субъективным моментом в исследуемых взаимоотношениях являлся личностный фактор. Б.Б. Веселовский отмечал: «Многое зависело также и от чисто местных условий, – от личности начальника губернии и от самого земства».⁷⁹ «Разумеется, характер и периодичность приме-

76 РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 13. Л. 470.

77 *Фирсов*. Силуэты времени реформ... С. 875-876.

78 Председателей губернских земских управ утверждал в должности министр внутренних дел.

79 *Веселовский Б.Б.* История земства за 40 лет: В 4 т. Т. 3. СПб., 1909-1911. С. 78.

нения губернаторами на практике... законодательных актов и правительственных распоряжений в немалой степени зависели как от личных качеств и убеждений, так и от поведения земских лидеров», – поддержал его в этом мнении М.М. Шумилов.⁸⁰ Р.Дж. Роббинс дает следующее объяснение этому феномену: «Подобно автократии, губернаторство оставалось «харизматической» должностью. Слабость общества и его институтов в сочетании с бюрократической слаборазвитостью поддерживали значение губернаторов, даже когда они теряли свою реальную власть. Как результат, администрирование в российской губернии очень сильно зависело от личности губернатора, его стиля и административной компетенции».⁸¹ Поэтому вполне справедливо, что П.А. Зайончковский, Р.Дж. Роббинс и М.М. Шумилов в своих монографиях так много внимания уделяют личностным характеристикам начальников губерний.⁸²

На взаимоотношения земских и административных учреждений, несомненно, накладывался отпечаток общей политической и экономической ситуации в стране. Попытки администрации оказать давление на то или иное земство, несомненно, усиливались в беспокойные годы. Однако степень этого нажима нельзя преувеличивать. Администрация действовала практически всегда в рамках имеющегося законодательства, которое было не настолько суровым. Во-всяком случае, земству предоставлялись весьма широкие возможности самостоятельно формировать свои распорядительные и исполнительные органы, производить оценку имуществ и формировать бюджет, осуществлять практическую деятельность в достаточно широких сферах местного хозяйства. Сложившаяся система земско-губернаторских отношений фактически не допускала сколько-нибудь серьезных возможностей для произвола со стороны губернаторов. Кроме того, местные руководители целого ряда ведомств (акцизного, народного просвещения, почтового, путей сообщения, соляного, таможенного, телеграфного) были выведены из-под прямой губернаторской юрисдикции. Р.Дж. Роббинс, в конечном итоге, замечает, что возможность прямого распоряжения сохранилась у губернаторов только в отношении полиции, да и то, в строго ограниченных рамках.⁸³

80 Шумилов М.М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х гг. XIX века. М., 1991. С. 67.

81 Robbins, Jr., *The Tsar's Viceroys...*, p. 19.

82 Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978; Robbins, Jr., *The Tsar's Viceroys...*; Шумилов. Местное управление...

83 Robbins, Jr., *The Tsar's Viceroys...*, p. 17.

ЗЕМСТВА И ГУБЕРНСКАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ В 1890-1904 ГГ.

Губернские по земским и городским делам присутствия и земские органы самоуправления (1890-1904)

Вторая земская реформа 1890 г. внесла целый ряд изменений в отношения земств и местной администрации. Л.Г. Захарова (1968) проследила борьбу в высших кругах бюрократии вокруг объявленных в период министерства М.Т. Лорис-Меликова преобразований местного управления. С приходом на пост министра внутренних дел Д.А. Толстого в мае 1882 г. вопрос о расширении прав местного самоуправления был закрыт и наоборот, начала разрабатываться земская контрреформа, направленная на огосударствление земств, то есть на максимальное введение их в систему государственных учреждений. Однако ни Толстому, ни сменившему его на этом посту в апреле 1899 года И.Н. Дурново не удалось реализовать задуманное. Л.Г. Захарова пишет: «Ряд важнейших положений, которые выдвигались Толстым в качестве основных – уничтожение выборных исполнительных органов, управ, полное подчинение земств администрации и министру внутренних дел, предоставления прав гласных всем крупным земельным собственникам, так и не было осуществлено».⁸⁴ В марте – апреле 1890 г. обсуждение проекта в Госсовете в Соединенных департаментах законов, государственной экономии, гражданских и духовных дел привело к освобождению проекта реформы от наиболее одиозных предложений.⁸⁵

Большинство как отечественных, так и зарубежных историков сходятся во мнении, что, говоря словами К. Маккензи (К. McKenzie, 1982), «второе из двух Положений не произвело глубокой реконструкции земских структур».⁸⁶ «Изменение общей экономической и политической конъюнктуры к 90-м гг. было столь значительно, – писал Б.Б. Веселовский, – что влияние его как бы парализовало возможные результаты сословной реформы 1890 г.»⁸⁷

Знакомство с мнениями (по-сути жалобами) губернаторов Северо-Запада о деятельности органов самоуправления, собранными Кахановской комиссией, показывает, что правительство отнеслось к этим мнениям внимательно и попыталось учесть их при составлении нового земского Положения 1890 г. Одним из самых важных составляющих земской контрреформы явилось введение в губерниях специального органа надзора за деятельностью земств, который в 1890 г. получил название «Губернс-

84 Захарова. Земская контрреформа... С. 150.

85 Там же. С. 141.

86 К.Е. McKenzie, "Zemstvo's Organization and Role within the Administrative Structure," *The Zemstvo in Russia...*, p. 37.

87 Веселовский. История земства... Т. 3. С. 524.

кое по земским делам присутствие», а с 1892 г. после проведения городской контрреформы он стал именоваться «Губернское по городским и земским делам присутствие». Под «присутствием» в то время в России понималось административное учреждение, открываемое по мере надобности. Еще в 1870 г. были созданы присутствия по городским делам. В высших сферах опыт этих присутствий был признан в целом удачным, и в 1890 г. такая система была распространена и на земские органы самоуправления.

Советские историки, как правило, усматривали в создании земских присутствий только стремление усилить административный нажим на земство. В последней по времени (1999) статье, посвященной этой проблеме, ее автор, пермский историк Л.В. Женина пишет: «Создан новый орган – губернское по земским и городским делам присутствие, призванное, в конечном итоге, отстаивать интересы губернской власти».⁸⁸ На самом деле, это было не вполне так. Представляется, что цель введения этого органа была скорее не политическая, а прагматическая – государство, прежде всего, стремилось создать условия, когда большинство земско-губернаторских противоречий будет коллегиально решаться на местах и, таким образом, появится возможность разгрузить центральный аппарат от огромного потока дел, связанных с протестами и жалобами на земство. В.А. Гаген (1916) писал: «Создание такого присутствия, несомненно, имело выгодные последствия. Сенат освободился от рассмотрения массы мелких дел, которые не имели большого юридического значения,⁸⁹ и потому свободно могли разрешаться присутствием. Наконец, дело, которое раньше рассматривалось год или два, теперь оканчивалось за несколько недель».⁹⁰ Присутствие становилось как бы дополнительным фильтром на пути земских дел, тем более практика предыдущего двадцатипятилетия показала, что многие проблемы вполне могли бы разрешаться на местах, а не доводиться до Сената. В.А. Нардова (1984) в качестве важнейшей причины

88 Женина Л.В. К вопросу о взаимоотношении земств и органов центральной власти на рубеже XIX-XX веков // Государство и общество: проблемы федерализма и самоуправления. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Ижевск, 1999. С. 59.

89 Мысль В.А. Гагена нуждается в пояснении. Когда Сенат рассматривал множество мелких дел, это объяснялось необходимостью создать для всей земской России юридический прецедент. Именно такое значение мелких «копеечных» дел оправдывало дорогостоящий процесс их подготовки в канцелярии Сената и рассмотрения в Первом или даже в Первом Общем собраниях Сената. Дела, «не имеющие юридического значения», не создавали важных юридических прецедентов, или уже ранее были созданы прецеденты по подобным делам.

90 Гаген В.А. Административная юстиция. Конспект лекций, читанных студентам третьего курса юридического факультета императорского Варшавского университета в 1911-1916 гг. Ростов на Дону, 1916. С. 76.

создания присутствий по городским делам в 1870 г. также указывает на необходимость разгрузить Сенат от «массы мелких незначительных дел».⁹¹

Интересно, что в создании городских и земских присутствий некоторые сановники и государственные учреждения даже усматривали ущемление прав местной администрации. В.А. Нардова приводит мнение, высказанное при подготовке городской реформы в 1866 г. в министерстве внутренних дел: «Образование рядом с этим высшим в губернии местом другого учреждения, в которое бы приносились жалобы на это место, было бы коренным нарушением настоящего строя губернской администрации».⁹² Далее она замечает: «Министр внутренних дел А.Е. Тимашев, как и его предшественник, был против создания такого органа».⁹³

Как упоминалось ранее, по Положению 1864 г. губернатор, при отказе губернского земского собрания удовлетворить его протест, должен был рассмотреть представленные собранием дополнительные объяснения и принять решение – удовлетвориться ли объяснениями или вновь опротестовать земское постановление, но теперь уже в высшей апелляционной инстанции – Первом департаменте Сената. Теперь обе стороны получили возможность уладить возникавшие противоречия в губернском земском присутствии, которое если и не являлось по форме административным судом, то оказалось своего рода «согласительной комиссией», состоявшей наполовину из коронных чиновников и наполовину из местных неправительственных деятелей – всего 8 человек. Земские присутствия «ни усиливали губернаторскую власть, ни рационализировали ее применение, – полагает Р. Роббинс. – Вместо этого присутствия просто раздули дела губернаторов, вовлекли губернаторов в сферы, где последние имели небольшую компетенцию и возложили новые, сильно поглощающие время задачи на их плечи».⁹⁴

Трудно согласиться с В.А. Гагеном, полагавшим, что «бюрократический состав присутствия слегка разбавлен двумя представителями городских или земских учреждений и предводителем, но едва ли они могут повлиять на физиономию этого учреждения и ход его деятельности».⁹⁵ Данное утверждение имеет явный публицистический налет, сделано оно было в 1916 г. буквально накануне реформы Сената и всей системы надзора за земскими учреждениями. Так, в состав присутствия от самоуправления входило не три, а четыре человека. Председателем присутствия являлся губернатор (в случае, если голоса разделялись поровну, голос председателя являлся решающим). Со стороны администрации также членом присутствия становился вице-губернатор. Хотя управляющий Казенной пала-

91 Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX в. Правительственная политика. М., 1984. С. 46.

92 Там же. С. 38.

93 Там же. С. 46.

94 Robbins, Jr., *The Tsar's Viceroys...*, p. 19.

95 Гаген. Административная юстиция... С. 77.

ты не подчинялся губернатору, тем не менее, он, как государственный чиновник, может быть отнесен к губернаторскому лагерю. Прокурор окружного суда представлял судебную власть, которая на 1890 г. находилась в достаточно независимом положении от администрации, поэтому считать его агентом местной администрации не представляется возможным. Прокурор являлся единственным профессиональным юристом в земском присутствии. Представляется, что наполнять присутствие большим числом юристов или профессиональными судьями вряд ли было бы целесообразно, так как в этом учреждении рассматривались все-таки не судебные, а административные дела, а решения, которые выносили эти присутствия не являлись уголовными наказаниями.

Органы самоуправления в присутствии представляли губернский предводитель дворянства как председатель губернского земского собрания, председатель губернской земской управы, городской голова, специально избираемый на губернском земском собрании из числа гласных член от земства – всего четыре человека. Когда рассматривались вопросы городского самоуправления, вместо члена от земства приглашался член от города (ст. 8).

По новому положению губернатор сразу, минуя губернское собрание, вносил протест в земское присутствие.⁹⁶ В случае, если голоса разделялись поровну, голос председателя присутствия (губернатор) считался решающим (ст. 11). Решение присутствия могло быть оспорено земствами, губернатором, частными лицами и учреждениями. Они имели право апеллировать дальше в Сенат, редко в МВД, по принадлежности рассматриваемого дела (ст. 84-94, 127-131). В случае несогласия губернатора с мнением присутствия, он приостанавливал решение присутствия и представлял дело министру внутренних дел, «который или предлагает губернатору о приведении решения в исполнение или входит в Правительствующий Сенат с представлением об отмене оногo» (ст. 12).

Закон разрешал привлекать к работе присутствия представителей других ведомств с правом решающего голоса, если рассматриваемый вопрос напрямую касался интересов этого ведомства (ст. 9), а также приглашать различных «сведущих людей» с правом совещательного голоса (ст. 10). На Северо-Западе практиковались расширенные заседания присутствия с приглашением земских гласных, земских специалистов, земских начальников с правом совещательного голоса.

29 мая 1900 г. была введена должность постоянного чиновника этого присутствия – непременно члена с правом решающего голоса. Если ранее губернатор был обязан лично просмотреть десятки докладов земских управ, постановлений и ходатайств земских собраний, объявить по ним протесты или давать заключения (конечно, губернаторы опирались в

96 Протесты губернатора по решениям уездных земских собраний, как и прежде, сначала рассматривались в губернских собраниях.

разной степени на помощь чиновников губернаторской канцелярии), то теперь появилось официальное лицо, которое осуществляло постоянный надзор за деятельностью земских учреждений, организовывало делопроизводство земского присутствия и даже получило право ревизии земских учреждений по поручению губернатора (ст.8 прим. 2). В.А. Гаген излишне сурово оценил роль этого чиновника: «Учреждение должности неперемennого члена, который ведет все делопроизводство, доклады, подготовку дел присутствий, окончательно закрепляет подчинение присутствий губернатору и превращает их в простые совещательные учреждения при нем».⁹⁷ Конечно, с введением этой должности администрация получала столько же голосов в присутствии, сколько органы самоуправления – по четыре. Но нельзя забывать, что любой протест губернатора, подготовленный неперемennым членом, должен был мотивироваться только нарушением со стороны того или иного земства действующего законодательства.

Согласно статье 123 в земском присутствии окончательно решался вопрос о передаче дел провинившихся председателей и членов земских управ в уголовный суд за преступления по должности по представлению земских собраний или губернатора.⁹⁸ Такой же порядок был установлен в отношении провинившихся наемных земских служащих (ст. 138). Присутствие получило право объявлять замечания и выговоры руководству земских управ без внесения в их послужные списки (ст. 134, 135).

Поначалу введение присутствия по земским делам произвело крайне удручающее впечатление на земства. На практике оказалось, что присутствия позволяли на месте, быстро и коллегиально разрешать возникавшие споры между самоуправлением и местной администрацией. Большинство протестов губернаторов присутствия признавали справедливыми и основательными. Б.Б. Веселовский приводит следующие данные по Петербургской губернии за 1892-1913 гг.: «Губернское присутствие согласилось с протестами губернатора во всех 39 случаях. Земские собрания не возражали против отмены их постановлений в 32 случаях и лишь в 7 случаях ими были принесены жалобы в Сенат (5) и в министерство внутренних дел (2). Только в двух из этих 7 случаев дело было решено не в пользу земства».⁹⁹ С другой стороны, если земское собрание, несмотря на отрицательное решение присутствия, было уверено в своей правоте, оно могло с успехом добиться пересмотра решения в Сенате (ст. 89).

Большинство земско-губернаторских споров на Северо-Западе, доведенных до внимания земских присутствий оказалось связано со сметными вопросами. Многие дела были вызваны широко распространенным в регионе явлением, когда управы свободно вводили в оборот специальные

⁹⁷ Гаген. Административная юстиция... С. 77.

⁹⁸ При рассмотрении данного вопроса в присутствие вместо прокурора приглашался председатель окружного суда.

⁹⁹ Веселовский. Исторический обзор... С. 83.

запасные капиталы земства, что запрещалось законом. Присутствия по земским делам в некоторой степени пытались играть роль гаранта от земского самоуправления. В 1892 г. в северо-западном регионе почти повсеместно были вскрыты факты начисления и взимания необоснованно высоких налогов с различных категорий городских налогоплательщиков. Так, в Псковской губернии губернатор остановил исполнение всех уездных смет. Оказалось, что в Опочечком уезде доходность земель была занижена в два раза, а на городские недвижимости начислены налоговые суммы, превышающие допустимые пределы обложения такого рода имуществ в 4,5 раза.¹⁰⁰ В ряде дел присутствие показало себя защитником крестьянского интереса.

Сплошной анализ решений Сената по земству за 1864-1904 гг. показывает, что большинство земских собраний России временами обнаруживали стремление переложить бремя налогов с земель, принадлежавших помещикам и их бывшим крепостным на горожан, государственных крестьян, вообще на имущество казны и удельного ведомства. Протекционистская политика государства по отношению к промышленности не позволяла земствам существенно увеличить налогообложение городов. Земские учреждения не имели права вводить налог с оборота, а ограничивались лишь сборами с недвижимости. Губернаторы через присутствия пытались опротестовать как завышенные, так и явно заниженные оценки земель и других недвижимых имуществ. «Бюрократия имеет свое специальное назначение: оно заключается в том, чтобы охранять интересы государства от излишнего наплыва интересов местных»,¹⁰¹ – справедливо отметил М.Е. Салтыков-Щедрин.

Многое зависело от того, насколько губернатор и его помощники могли или желали вникать в содержание часто весьма объемных докладов и отчетов земских управ, постановлений земских собраний. Губернаторы вносили в присутствия много совершенно мелочных протестов. Иногда внешне все выглядело так, что земства проявляли некоторую небрежность по отношению к тонкостям законодательства, а губернаторы педантично подчищали огрехи, допускаемые земствами. В чем-то деятельность губернаторов по земству носила демонстративный характер. Губернатор всегда должен был обнаружить какие-либо недочеты, именно продемонстрировать свою деятельность. В этом смысле, введение должности неперемного члена уже априори являлось отрицательным моментом для земств, так как этот чиновник обязательно должен был оправдывать существование своей должности и, соответственно, постоянно находить ошибки в деятельности земских учреждений.

100 РГИА. Ф. 1287. Оп. 23. Д. 1840. Л. 172-176.

101 *Салтыков-Щедрин М.Е. О взаимных отношениях помещиков и крестьян // Собр. соч.: В 22 т. Т. 5. М., 1967-1974. С. 77-78.*

Знакомство с массивом решений присутствий по земским делам показывает, что эти документы практически всегда содержали ссылки на действующее законодательство, что присутствия не принимали волюнтаристских решений. В целом, пример деятельности северо-западных присутствий показывает, что эти учреждения ориентировались на выполнение четырех основных функций: устранение разногласий между администрацией и земствами на местах и освобождение, таким образом, центральных властей от массы жалоб и протестов; установление постоянного контроля над деятельностью земских собраний и управ (особенно с введением должности неперменного члена присутствия); защита интересов всего местного населения от возможной односторонности в деятельности земств; защита государственного интереса на местах.

Губернаторы и земские учреждения после контрреформы 1890 г.

Положение 1890 г. предоставило ряд дополнительных прав непосредственно самому губернатору. По Положению 1864 г. губернатор останавливал исполнение постановления земского собрания, если оно «незаконно» (ст. 5), в более подробной редакции – «несогласно с законом или постановлено с нарушением круга ведомства, пределов власти, либо порядка действий земских учреждений (ст. 87). Таким образом, губернатор надзирал только за точным соблюдением земствами закона. В Положении 1890 г. статья 5 гласила: «Губернатор имеет надзор за правильностью и законностью действий земских учреждений». Юридически-аморфный термин «правильность» можно было трактовать более широко, чем четкий термин «законность». Статья 87 п. 2 также была изложена в расширенной редакции. Теперь губернатор мог отменять земское постановление не только если оно незаконно или не соответствует «государственным пользам» (Положение 1864 г.), но и в случае если оно «явно нарушает интересы местного населения». Фактически губернатору поручалось следить уже не только за законностью, но и за целесообразностью земских действий интересам различных местных социальных групп. Л.Г. Захарова (1968) справедливо замечает, что это «усиливало возможность проявления губернаторского произвола в земских делах».¹⁰²

В окончательной инстанции дела по нарушению земствами закона рассматривались в Сенате как в высшем административном суде. Дела «по целесообразности» поступали в Комитет министров. Если от отмены земского постановления по ст. 87 п. 2. изменялось земское обложение, то такое дело в окончательной инстанции рассматривал Госсовет (ст. 94). Установление правительственного контроля над целесообразностью земских действий, пусть и в ограниченных масштабах, все-таки вызвало опре-

102 Захарова. Земская контрреформа... С. 147-148.

деленное недовольство, как земских деятелей, так и прессы. К. Рощин (1916) считал, что надзор за целесообразностью носит уже внутриведомственный характер, поэтому «к земским и городским учреждениям ни в коем случае не может быть применен, ибо эти органы в пределах своего ведомства совершенно независимы».¹⁰³

Те земские постановления, которые не подлежали утверждению губернатора, могли им опротестовываться в различных инстанциях (ст. 86). Протесты губернатора по решениям уездных земских собраний, как и прежде, сначала подавались в губернское собрание (ст. 90). Содержание этих протестов с июня 1900 г. подготавливал неперменный член земского присутствия. Он вместе с губернатором как официальное лицо визировал каждый протест.

Чтобы как-то сдерживать земские аппетиты 12 июня 1900 г. был издан известный закон, установивший предел в 3% для ежегодного роста земских смет. Губернатору было разрешено допускать превышение сметы в каждом отдельном случае при условии, что какие-либо новые расходы земств будут признаны им «необходимыми и неотложными». Обычным явлением стало, когда земства каждую смету объявляли неотложной, а губернаторы послушно визировали ее. Так, смета Царскосельского земства на 1902 г. выросла на 6%, а Ямбургского – на 8%. И в этот период земские собрания, как правило, удовлетворяли большинство протестов губернатора. Например, в Петербургской губернии за трехлетие 1901-1903 гг. столичное земское собрание уважило 84 (77,5%) протестов начальника губернии.

Анализ решений Сената по земским делам за 1864-1889 годы показал, что губернаторы часто не успевали опротестовывать какое-либо постановление земского собрания в установленный законом семидневный срок (для министра внутренних дел – два месяца), тем более что Сенат педантично следил за сроком обжалования. Теперь для губернаторов этот срок был увеличен до двух недель (ст. 86),¹⁰⁴ а право прямого протеста

103 *Рощин К.* Организация надзора за самоуправлением // Земское дело. 1916. № 7. С. 337.

104 Далее губернатор в течение месяца готовил мотивированный протест и не позже этого срока подавал его в земское присутствие (ст. 88). Впрочем, подобную практику еще до контрреформы ввел Сенат в ответ на постоянные заявления губернаторов о невозможности в семидневный срок ознакомиться с десятками, а иногда и сотнями земских постановлений, выявить в них нарушения законодательства и еще успеть составить хорошо мотивированные протесты. 9 августа 1889 года Сенат разрешил губернаторам при первом протесте не ссылаться на законодательство, если земское постановление «неясно», «неполно» или «неосновательно», а просто приостанавливать это постановление. Повторный протест начальника губернии уже должен был мотивироваться. После 1890 г. губернатор мог только один раз опротестовать решение губернского земского собрания, поэтому в целом справедливым выглядит система протеста, введенная 86 и 88 статьями нового положения: две недели – для опротестования, месяц – для подготовки аргументированной мотивации.

изымалось у министра внутренних дел. Впрочем, интересы министерства здесь не были ущемлены. Во-первых, предшествующая практика показала, что министры внутренних дел крайне редко пользовались правом протеста (все-таки это не уровень министерства – детально рассматривать на предмет законности десятки тысяч решений земских собраний России). Во-вторых, с созданием земских присутствий, министерство взяло на себя функции второй инстанции в случае, если губернатор не соглашался с решением большинства присутствия. В этом случае, согласно статье 12, министерство или соглашается с присутствием, или «входит в Правительствующий Сенат с представлением об отмене онога».¹⁰⁵ Такой же порядок обжалования был предусмотрен для оспоренных губернатором тех земских постановлений, которые по закону подлежали обязательному утверждению губернатора (ст. 82, 84).

Несколько усилилось влияние губернаторов на исполнительные органы земства – управы. Л.Г. Захарова отмечает, что по проекту Д.А. Толстого губернатор, а по проекту И.Н. Дурново губернские присутствия должны были получить право издавать обязательные постановления для земских управ.¹⁰⁶ В окончательной редакции эти предложения не прошли. Статья 99 вводила следующую норму: «В особо важных случаях, указанных в статье 74,¹⁰⁷ если чрезвычайное земское собрание не может быть созвано своевременно, земская управа, по предложению губернатора, принимает необходимые предварительные меры и доводит о них до сведения земского собрания». На наш взгляд, эта норма была обречена на не применение. Дело в том, что, если и были случаи, когда очередные земские собрания переносились в виду отсутствия кворума (до 1890 г. он был установлен в 1/3, после – в 1/2 списочного состава гласных), то, что касается упоминаемых в статье 99 чрезвычайных земских собраниях, для них кворум не устанавливался вообще. Согласно статье 74 они «признаются действительными при всяком числе гласных». Следовательно, только в случае полного отсутствия гласных в заседании, что невозможно себе представить, губернатор мог побуждать земскую управу к каким-либо действиям. Исходя из смысла статьи 99, можно полагать, что статья 104 скорее говорила о характере обращений в официальных бумагах различных структур друг к другу: «Земские управы обращаются к губернатору с представлениями и получают от него предложения; с прочими губернскими и уездными установлениями управы сносятся отношениями».

105 Л.Г. Захарова иначе трактует эти изменения в законодательстве: «Если по закону 1864 г. земские собрания могли немедленно осуществлять свои постановления (за исключением требующих обязательного утверждения администрации), то по новому положению они претворялись в жизнь лишь по истечении двухнедельного срока в случае отсутствия протеста губернатора», по ее мнению «в принятом законе ограничения сроков нет» (*Захарова. Земская контрреформа... С. 158.*)

106 *Захарова. Земская контрреформа... С. 149.*

107 Во время народных бедствий и по военным обстоятельствам (ст. 74).

Известно, что в 1880 г. сенатор И.И. Шамшин подверг ревизии Самарскую и Саратовскую губернии, где, в частности, обратил внимание и на деятельность местных учреждений, которая не вызвала у него серьезных нареканий.¹⁰⁸ Такие ревизии со стороны центра были разовым и достаточно редким мероприятием. По Положению 1890 г. уже сами губернаторы получили право ревизии «земских управ и других исполнительных органов земского управления, а также всех подведомственных земству учреждений» (ст. 103). В случае отказа управы исправить обнаруженные нарушения губернатор вносил протест в земское присутствие.

Б.Б. Веселовский пришел к выводу, что губернаторы редко пользовались этим правом. Например, в Петербургской губернии с 1890 по 1904 гг. было проведено только три ревизии: 1891 г. Шлиссельбургской управы, 1903 г. земских больниц Петергофского уезда, 1904 г. петербургской уездной управы. Последняя ревизия была осуществлена силами непрямого члена земского присутствия.¹⁰⁹ Однако необходимо иметь в виду, что потенциально это право имело большое значение для местной администрации. В случае если земская управа отказывалась признавать и исправлять недостатки, на которые указывал губернатор в ходе ревизии, последний приносил протест в присутствие по земским делам (ст. 103), а далее – по принадлежности дела.

Кроме того, с 1890 г. губернатор утверждал в должности не только председателей уездных земских управ¹¹⁰ и членов губернских земских управ (как это было прежде), но и членов уездных управ (ст. 118). Б.Б. Веселовский отмечал, что «с 90-х гг. число неутвержденных растет очень быстро».¹¹¹ В целом по России он приводит данные о 81 случае, когда председатели и члены управ не допускались к должности и о 6 случаях неутверждения всего состава управ.¹¹² На Северо-Западе в 1903 г. не были допущены к должности председатель кирилловской управы П.М. Тютрюмов, председатель тихвинской управы С.Г. Бередников и два ее члена. Заметим, что все эти случаи были связаны именно с политической, оппозиционной деятельностью земских деятелей.¹¹³

В случае неутверждения назначались новые выборы. Далее статья 119 гласила: «Если сии последние выборы не состоятся или вновь избранные лица не будут утверждены, то должности, остающиеся свободными, замещаются, в случае надобности, на выборный срок лицами, назначенными»

108 РГИА. Ф. 1391. Ревизия сенатора И.И. Шамшина Саратовской и Самарской губерний. Подробнее см. об этом: *Блинов И.* Отношение Сената к местным учреждениям в XIX веке. СПб., 1911. С. 263-265.

109 *Веселовский.* Исторический обзор... С. 85.

110 Председатели губернских земских управ по-прежнему подлежали утверждению министра внутренних дел (ст. 118).

111 *Веселовский.* История земства... Т. 3. С. 357.

112 Там же. С. 357, 358.

113 Там же. С. 358.

ми министром внутренних дел с соблюдением условий в статьях 116 и 117 указанных».¹¹⁴ Кроме того, если ранее только земское собрание решало о передаче председателя и членов управы уголовному суду за проступки по должности, то теперь это право также получил и губернатор (ст. 132, 133).

Начальник губернии по-прежнему был обязан накладывать свою резолюцию на каждое земское ходатайство, несмотря на то, что губернаторы в своих мнениях, представленных комиссии статс-секретаря М.С. Каханова, просили освободить их от этой действительно трудоемкой обязанности. Зато разработчики Положений 1890 г. лишили права ходатайствования уездные земства, предположив, что, таким образом, поток земских ходатайств значительно уменьшится. Однако на деле этого не произошло. Многие губернские собрания начали автоматически визировать все уездные «пользы и нужды».¹¹⁵ Кроме того, в 90-е годы сами губернские земства стали смелее и чаще апеллировать к центру. Наконец, под давлением общественности 2 февраля 1904 г. право уездов на самостоятельные ходатайства было восстановлено.

Согласно Положению 1890 г., крестьянские выборы, проходившие до этого под надзором уездных чиновников, на последнем этапе были фактически заменены губернаторским назначением из списка кандидатур. Статья 51 нового Положения гласила: «Из числа избранных губернатор утверждает положенный комплект гласных от сельских обществ». Несомненно, эта норма была серьезным антидемократическим шагом и могла отрицательно повлиять на облик земства в глазах крестьян. Обозначение участкового крестьянского начальника термином «земский» также могло способствовать дискредитации органов земского самоуправления в глазах крестьянской массы. Тем более что, по наблюдению Б.Б. Веселовского, «назначение в гласные было поставлено в зависимость от отзыва земского начальника».¹¹⁶

В целом, надзор губернаторов за органами земского самоуправления расширился (право ревизии, утверждение в должностях членов земских управ, назначение гласных от крестьян, расширение перечня земских постановлений, утверждаемых губернатором и др.). Однако установившаяся в 1864-1890 гг. практика взаимоотношений губернаторов и земств в целом сохранилась и после контрреформы. Введенную Положением 1890 г. формулу «наблюдения за целесообразностью» земской деятельности губернаторы не воспринимали или не принимали и продолжали традиционно следить лишь за законностью земских действий. Подобный принцип

114 Статьи 116 и 117 определяли требования для выдвижения кандидатур на должности председателей и членов земских управ.

115 Санкт-Петербургское губернское земское собрание являлось в этом ряду исключением и действительно приостанавливало многие уездные ходатайства.

116 *Веселовский*. История земства... Т. 3. С. 353.

оказался и в основе деятельности губернских по земским делам присутствий. Если поставить вопрос – кто допускал больше произвола в отношении законодательства, то, в этом смысле, конечно, произвола со стороны земств было больше. По-другому и быть не могло, так как функционально губернатор непосредственно не вмешивался в земскую деятельность, а лишь проверял ее на предмет законности. Открыто симпатизирующий земскому самоуправлению В.М. Гессен (1904) с неудовольствием констатировал: «Как известно, в некоторых из наших «сфер» принято объяснять конфликты между администрацией и земством чрезмерной «притязательностью» земств, постоянным их стремлением, во что бы то ни стало выйти из рамок, в которые их деятельность поставлена законом».¹¹⁷ Губернаторский надзор также нельзя относить к надзору прокурорскому. Губернатор выполнял административные, а не судебные функции, он не был отстранен от решения ряда местных социальных и хозяйственных вопросов и нес личную ответственность за общее состояние дел во вверенной ему губернии. В.М. Гессен пришел к следующему выводу: «Как ни широко раздвинуты новым положением рамки административного контроля, тем не менее, и по новому положению администрация контролирует земство, а не управляет через его посредство».¹¹⁸

Разбирая споры земских учреждений и губернаторов, исследователь может прийти к искаженному представлению, что их взаимоотношения строились, главным образом, на конфликтной основе. Запрограммированность историка на поиск информации о конфликтах земских учреждений с губернаторами, преувеличение остроты этих конфликтов, может привести к ситуации, сложившейся в традиционной советской историографии при изучении крестьянского движения в дореволюционной России, когда любой хулиганский поступок крестьянина, пьяная драка или воровство рассматривались как социальный протест. Соревнование провинциальных исследователей крестьянского движения (кто больше насчитает крестьянских выступлений в родном крае) порождало абсурдную интерпретацию фактов и гигантские цифровые показатели.

Впервые в историографии В.В. Куликов (2001) на примере двух уездных земств (Орловского и Уржумского) Вятской губернии попытался определить – насколько конфликтная сторона определяла характер взаимоотношений земских органов с местной властью. Так, с 1890 по 1915 гг. Орловское уездное земское собрание приняло 3806 постановлений, Уржумское собрание – 3691. Из них губернатор приостановил по первому земству всего 17 постановлений, по второму – 18. «Таким образом, правительственная власть за 26 лет отменила 0,47% постановлений Орловского земства и 0,49% постановлений Уржумского земства, – констатирует исследователь. – Могут ли такие показатели подтверждать распростра-

117 Гессен. Вопросы местного управления... С. 219.

118 Там же. С. 215.

ненное мнение о мелочной административной опеке и произволе губернатора по отношению к органам земского самоуправления?¹¹⁹».

Как земствам, так и администрации было выгодно сотрудничество, основанное на общей заинтересованности в поднятии благосостояния региона. В Петербургской губернии наблюдалась тенденция к сокращению губернаторских протестов, в свою очередь губернское земство шло навстречу начальнику губернии, удовлетворив 82% его протестов за период 1892-1913 гг. В Новгородской и Псковской губерниях общее число протестов несколько возросло, но и земства менее охотно их удовлетворяли.

К началу XX века губернаторы не выглядели местными сатрапами, «хозяевами губернии», «вице-королями» (Viceroys – R.G. Robbins), призванными сдерживать развитие самоуправления в подчиненной им губернии. Внешняя форма претензий, которые высказывали губернаторы органам земского самоуправления, выглядела весьма уважительно и деликатно, и эти претензии предъявлялись практически только на основании действующего законодательства.

Р.Дж. Роббинс попытался определить модальный тип поведения губернаторов.¹²⁰ «Различные губернаторы и их покровители в Санкт-Петербурге особо обращали внимание на такую вещь, которая называлась служебным тактом, – пишет американский историк. – Этот термин – не четкая дефиниция, но, в широком смысле, он понимался как способность утвердить собственный авторитет без унижений других, культивировать согласие, и, если необходимо, умиротворять местные силы, уметь приводить к согласию конфликтующие местные партии и разрешать возникающие трудности».¹²¹

На рубеже веков, особенно в 1904 г. отношения земских учреждений с губернаторами несколько обострились по причине активизации земско-либеральной фронды и стремлением губернаторов затормозить этот процесс.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Согласно Положению 1864 г. губернаторский контроль над земством осуществлялся, главным образом, как надзор за законностью земский действий и решений. Ряд постановлений земских собраний начальник губернии имел право приостановить. В отношении большинства постановлений губернатор мог подавать протесты как непосредственно в само земское собрание, так и в вышестоящие инстанции. Губернаторский надзор за

119 Куликов В.В. Земские учреждения и правительственный контроль (Вторая половина XIX - начало XX в.). М., 2001. С. 171-172.

120 Robbins, Jr., *The Tsar's Viceroys...*, pp. 124-147.

121 *Ibid.*, p. 126.

земствами был близок по характеру осуществления к прокурорскому надзору. Любое губернаторское распоряжение в отношении земских решений и действий также не являлось окончательным, так как местные учреждения имели право апелляции в различные вышестоящие инстанции.

Большинство губернаторов считали установленные земским Положением механизмы контроля над законностью деятельности земств недостаточно эффективными и рациональными (сложность просмотреть несколько сотен многостраничных земских постановлений на предмет их соответствия всему российскому законодательству, невозможность отменить неправильные земские выборы по рациональным основаниям, бессмысленность приложения губернаторского заключения к каждому земскому ходатайству, громоздкая система апелляционного рассмотрения протестов губернатора на земские постановления и другие). Несомненно, губернаторы несколько сгущали краски, но необходимость совершенствования системы губернаторского надзора существовала.

Роль Сената в истории земских учреждений была крайне важна, особенно касательно этапа становления этих органов самоуправления. Земское Положение 1864 г. отличалось неконкретностью формулировок, противоречиями, отсылочными формулировками. В этих условиях именно от Сената, как органа, трактующего непонятные или неточные моменты в российском законодательстве, и издававшего свои решения в качестве общеземского прецедента, зависела судьба многих земских начинаний. Это – интересный цикл в истории, когда в силу отсутствия парламентской системы, судьи играют важную роль в разработке и корректировке действующего законодательства.

Сенат (в отношении земских учреждений, главным образом, Первый департамент Сената) занимал в государственной системе достаточно независимую позицию, постепенно эволюционируя в высшую судебную инстанцию, и являл собой образец соблюдения законности в земско-губернаторских спорах. Нельзя прямо утверждать, что Сенат благоволил земствам. По крайней мере, большинство своих решений он вынес в пользу губернаторов, так как именно земства допускали гораздо больше произвола в отношении законодательства, нежели губернаторы. Нарушения земствами закона отчасти объяснялось их растущими аппетитами, для них рамки земских Положений иногда оказывались тесными. Сенат в таких случаях позволял земствам расширять свою деятельность, исходя из принципа «разрешено все, что не запрещено».

Несомненно, контрреформа значительно усилила контроль губернаторов за деятельностью земских учреждений по целому ряду позиций. Вводилась надзаконная формула «целесообразности» земских действий и решений, которая потенциально предоставляла губернаторам право приостанавливать земские решения, даже если они соответствовали законам, но не казались губернатору оптимальными. К чести губернаторов, они продолжали и после 1890 г. следить только лишь за законностью дей-

ствий земских учреждений. В отношениях губернаторов и земств не было какого-либо перманентного конфликта, какой-либо онтологической непреодолимой пропасти, так как обе стороны были заинтересованы в сотрудничестве и поднятии благосостояния вверенной им территории.

Л.Е. Лаптева (1986) излишне сурово оценила роль присутствий по земским делам в земской жизни: «С независимостью земских учреждений было покончено».¹²² Оценка этих учреждений К. Маккензи выглядит более взвешенной: «Контроль губернских присутствий (provincial bureau) над земскими исполнительными органами был обширен, но не исключителен».¹²³ Земское присутствие нельзя считать учреждением, подчиненным губернатору. По своему составу оно скорее походило на согласительную комиссию с небольшим перевесом административных сил в его составе. Введение земского присутствия и особенно учреждение должности специального губернского чиновника по земским делам формально способствовало более точному исполнению земствами закона.¹²⁴ Присутствие и его неперменный член не создавали дополнительных препятствий для земств в деле развития местного хозяйства и проведения социальной политики, если органы самоуправления действовали в определенных законом рамках. Другое дело, что целесообразность этих дополнительных рамок может быть оспорена уже в плоскости изучения внутренней политики государства, взаимоотношений земства с высшими этажами государственной власти, но все-таки не на примере взаимоотношений по линии земство – губернатор – губернное по земским и городским делам присутствие. Присутствие частично разгрузило центральный аппарат от нараставшего потока земских дел, позволив оперативно решать на местах мелкие земско-губернаторские споры.

Текущее законодательство 1864-1904 гг. не вносило в отношения земств с местной администрацией существенных изменений. Т. Фаллоуз полагал, что в 90-е текущее законодательство носило ограничительный характер: «От правительства исходит постоянное течение законов, ограничивающих земскую роль в администрации госпиталей, школ, помощи от голода, эпидемий, становления ветеринарии».¹²⁵ Нам представляется, что это законодательство вызывалось бурным развитием земской деятельности и носило, главным образом, не ограничительный, а нормативно-регулирующий характер.

122 *Лаптева Л.Е.* Земская реформа в России (историко-правовое исследование): Дис. ... канд. юр. наук. М., 1986. С. 184.

123 McKenzie, "Zemstvo's Organization and Role...", p. 59.

124 Л.Ф. Писарькова при анализе городской контрреформы 1892 г. высказывает похожее мнение: «Усилился надзор администрации за хозяйственной деятельностью общественных учреждений, но он положил конец злоупотреблениям, имевшим место даже в столичных городских думах». (*Писарькова Л.Ф.* Московская городская дума. 1863-1917. М.: Мосгосархив, 1998. С. 264).

125 Fallows, "Zemstvo and Bureaucracy," p. 139.

За эти годы земства расширили направления своей деятельности. Весьма впечатляюще увеличились их бюджеты.¹²⁶ Удалось значительно сократить расходы на управление¹²⁷ и передать несвойственные местному самоуправлению, но навязанные правительством, некоторые функции в руки государства и высвободить, таким образом, дополнительные суммы для социальной сферы. Земская деятельность сопровождалась нарастающим уровнем гласности (конечно, за исключением политической жизни земств). Земства получили возможность объединяться на уровне съездов специалистов, совместных экономических мероприятий, что резко пресекалось до контрреформы.¹²⁸ Однако многие чаяния и требования земств, как, например, создание волостной земской единицы, центрального земского органа не были приняты центром.¹²⁹ Невероятно усилившаяся роль земств накануне и, особенно, в годы Первой мировой войны, является следствием государственно-правового регулирования земской деятельности в рамках Положения 1890 г. и текущего законодательства. Таким образом, картина земско-губернаторских отношений в российской провинции в 1864-1904 годах выглядит вполне позитивной.

126 На 1865 г. общий бюджет российских земств составлял 5млн. 647 тыс. руб., на 1890 г. – 47 млн. 047 тыс. руб., на 1907 – 123 млн. 221 тыс. руб. – Юбилейный земский сборник. СПб., 1914. С. 128, 175.

127 В 1868 г. расходы земств на управление составляли 20% от всего бюджета, в 1890 – 8,5%, в 1913 – 6,7% – Юбилейный земский сборник... С. 167, 170.

128 См.: *Абрамов В.Ф.* Объединения российских земств // *Земский феномен...* С. 100-143.

129 Впрочем, еще необходимо доказать, что промедление с введением волостных земств (при, в целом, позитивном отношении Государственных дум и столыпинского правительства к идее распространения земств на волостной уровень) явилось причиной неприятия земских учреждений крестьянами и падения земств в 1918 г. См. критику переоценки значения волостных земств: К. Matsuzato, "Fate of Agronomist in Russia: Their Quantitative Dynamics from 1911 to 1916," *The Russian Review* 55:2 (April 1996), pp. 172-173; К. Matsuzato, "The Role of Zemstvos..." pp. 321-337.