

РЕФОРМЫ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОЦЕНКАХ ЧИНОВНИКОВ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX в.

В статье рассматриваются земская и городская реформы через призму оценок представителей столичной и провинциальной бюрократии. На основании анализа материалов личных фондов, официальных записок и опубликованных воспоминаний проводится анализ сущности и эффективности реформ местного управления в России во второй половине XIX в.

Земская и городская реформы более других непосредственно затрагивали интересы российской бюрократии. Узкие, половинчатые реформы, не покушавшиеся на резкое сокращение полномочий администрации, однако, вызвали негативный отклик со стороны чиновничества, сетовавшего на неготовность населения к изменениям в структуре управления. В то же время для многих провинциальных жителей реформы 1860-х гг. означали лишь увеличение числа и значения чиновничества на местах. Эту точку зрения ясно сформулировал редактор Самарских губернских ведомостей в 1861 г. Рассуждая о назревшей давно необходимости сокращения числа чиновников, автор статьи заметил, что «этот вопрос совершенно заглох, уступив место крестьянскому, финансовому и вопросу о народном образовании». Редактор провинциальной газеты выразил озабоченность тем фактом, что «число служащего сословия увеличилось за счет тысячи новых должностей в лице судебных следователей, деятелей крестьянских учреждений, должностных лиц нового окружного управления». Автор статьи не видел какого-либо прогресса для провинции в создании этих новых учреждений, т.к. эти новые должности заняли люди, «ранее служившие». Такой рост числа государственных служащих привел «к тому явлению в провинции, что затруднительно стало подыскивать людей на занятие открывающихся вакансий». Отмечая растущее раздражение местных жителей этим ростом чиновничества, автор подчеркнул: «Если бы рядом с новыми должностями и учреждениями упразднились те места, которые давно осуждены, как отжившие свое время, но этого не происходит и это может представить в будущем большие затруднения» [1].

На процессе проведения реформ сказалось несколько факторов. Прежде всего, – это общая экономическая отсталость России, в частности слабое развитие путей сообщения, когда чиновники по особым поручениям при губернаторах, которым было поручено доставлять новые законодательные документы, зачастую просто не могли добраться до некоторых мест из-за плохого состояния дорог. В социокультурном плане сыграл роль тот факт, что в стране не хватало образованных людей, поэтому не мог быть удовлетворен спрос на юридически подготовленных, просто достаточно грамотных присяжных поверенных и судей, что, в частности, подметил редактор губернских ведомостей. По сути, одни и те же люди в небольших городах переходили с одной должности на другую, более выгодную. Сказался и уровень политической культуры населения, не до конца понимавшего сущность проводившихся преобразований.

Особенно остро эти проблемы обозначились в провинции при проведении земской реформы. Представители верхушки бюрократии, подвергая кри-

тике администрацию всех уровней, однако, не признавали за земством права на параллельную власть, считая, что русское общество не готово к таким нововведениям.

Анализируя первые итоги реформы местного управления, барон П. Л. Корф в 1888 г. писал: «Между тем действительность дает нам людей не идеальных, а самых обыкновенных, в числе притом ограниченном, местами доходящем до нуля». П. Л. Корф признавал, что устройство и деятельность органов местного управления составляли одну из труднейших задач нового законодательства. По его словам, «ошибки в этом деле немедленно сказываются в стеснении будничной народной жизни и грозят ей извращением и замиранием». Одним из главных результатов проводившейся реформы барон Корф считал «сложившееся параллельное существование двух самостоятельных иерархий – выборной и коронной – для одного и того же дела. Происходящие отсюда рознь и пререкания и напрасная трата сил понятны сами собою, даже для лиц, не имевших случая близко ознакомиться с делами на месте». Барон Корф пытался проанализировать все положительные и отрицательные стороны земской реформы. Как и другие современные ему авторы, он писал о неготовности русской глубинки к таким серьезным нововведениям. «Относительно губернских гласных, – отмечал П. Л. Корф, – следовало бы определить для них образовательный ценз, отвечающий, например, курсу хотя бы учебного заведения 3-го разряда. К сожалению, установить такое же требование для уездных гласных пока надолго невозможно ввиду слабого еще распространения образования, но препятствие это не существует для гласных губернских». Больше всего П. Л. Корфа беспокоили бесконечные разногласия между этими «параллельными иерархиями», что подрывало, на его взгляд, авторитет обеих структур [2].

Недостаточная проработанность административного законодательства, ограничение функций и компетенции вновь создаваемых учреждений различного уровня, недоучет специфики местных условий – все это служило почвой для трений, что вело к жалобам их друг на друга в столичные ведомства.

Отношение к земствам со стороны столичных правительственных органов достаточно наглядно иллюстрирует тот факт, что в 1874–1879 гг. из 235 ходатайств, поданных земством и поступивших на окончательное разрешение Комитета министров, было отклонено 208, что составляет 88,5 %, и лишь 27 ходатайств были удовлетворены или отклонены «небезусловно» [3]. В официальных записках встречается мнение, что земство должно было являться лишь «поставщиком материальных средств для содержания школ» [4].

Характеристики, которыми обменивались земские деятели и начальники губерний, редко носили похвальный характер. Земцы, в свою очередь, были недовольны засильем бюрократии всех рангов, что обрекало их на бессилие даже в тесных рамках местного благоустройства. Часть чиновников вообще выступала за упразднение земств с целью повышения эффективности руководства.

По мнению Н. П. Николаи, «многие видели в земствах первый шаг к политическому переустройству». Автор считал, что либеральные веяния начала 1860-х гг. оказали влияние на составителей земского положения, и в результате те «внесли в теорию о земстве дух широкой свободы самоуправления». Н. П. Николаи подчеркнул, что политические изменения в реформах не предполагались и, как следствие, «одни только недальновидные или притвор-

но слепые могли не предвидеть, что между земским самоуправлением и администрацией неизбежно возникнут трения. Результатом такой борьбы неизбежно было: либо подавление земского самоуправления под властью администрации и погружение его в летаргический сон, либо приобретение ими больших прав, обеспечивая их некоторым политическим значением» [5]. Н. П. Николаи понимал, что в условиях сохранения всех прав и привилегий бюрократического аппарата эти трения неизбежно приведут к максимальному сокращению полномочий земских учреждений.

Для подавляющего большинства государственных служащих любого ранга введение в любой, даже самой консервативной, форме представительных учреждений ознаменовало бы первый шаг по направлению к конституционному правлению, за первым неминуемо последовали бы и другие. Поэтому проблема взаимоотношений земства и администрации неминуемо вышла на первый план на всей территории страны.

В записках современников по отношению к земствам часто можно встретить определение – «институт без крыши и основания». Земские учреждения были введены лишь в половине губерний Российской империи. На специфику земских учреждений оказывали влияние местные условия (региональные особенности географического, социально-экономического, демографического, этнического плана). Играли роль и ситуативные факторы (состав гласных, фигура губернатора, его политические взгляды, отношение к нововведениям, сложившиеся взаимоотношения среди землевладельцев и т.д.). Основанные на выборном всесословном представительстве, земства не стали и не могли стать частью самодержавно-бюрократического аппарата.

П. А. Валуев в «Очерке положения о губернских и уездных земских учреждениях» (1862) писал: «Земские учреждения не могут выходить из вышеуказанных им пределов рассмотрения, обсуждения и распоряжения по делам собственно земскохозяйственным, касающимся хозяйственных нужд и пользы подведомственных им местностей. Они не могут вмешиваться в дела, принадлежащие округу действия правительственных, сословных и общественных властей, ни в дела другим местным земским учреждениям подведомственные». На полях рукописи министр внутренних дел еще раз особо выделил: «Всякое определение их, в противность сему подведомственное, признается недействительным» [6].

Могилевский губернатор А. П. Беклемишев в записке, адресованной П. А. Валуеву, отражая «взгляд изнутри империи» на проблему местной администрации и земской реформы, подводя первые итоги, констатировал: «В настоящее время в России существует несколько разрядов трибун, с которых публично и громогласно можно высказывать чувства недоброжелательства к правительству, потрясать авторитет современных властей, возбуждать страсти, одним словом, произносить антиправительственную пропаганду. Это – земские, дворянские, городские собрания, судебные места, общества и клубы». По мнению А. П. Беклемишева, земства – это своего рода клапан парового котла, трибуна, созданная для того, чтобы недовольные могли «выпустить лишний пар», покритиковать всех и вся. В этой роли земства необходимы, но за ними должен быть жесткий контроль со стороны администрации в «малоразвитом еще обществе». Наряду с этим могилевский губернатор подверг резкой критике провинциальную бюрократию: «Жизнь и ее условия изменились, а снаряд для ее урегулирования остался прежний, со всеми недос-

татками и засоренный негодным материалом прежних примеров. Среда их представляет низкий уровень умственного и нравственного развития. Бедность мысли и интересов поразительна. Отсутствие способностей, энергии, одинаковые заботы о насущном куске хлеба сплачивают их в замкнутый круг, где вырабатываются особые понятия и приемы». Для чиновника такого ранга в период, когда «старое еще не отжило свой век, а новый порядок еще не установился», большое значение имела именно степень устойчивости власти на местах, обязанной «противостоять крайним увлечениям» [7].

Другой видный государственный деятель – министр народного просвещения в 1861–1866 гг. А. В. Головин рассматривал земские собрания как помощников администрации на местах. Для него земства не могли быть всеобщими, оставаясь в значительной степени дворянскими по своему составу учреждениями, призванными упрочить пошатнувшееся в результате реформы по освобождению крестьян положение помещика – землевладельца, приведя его понемногу в положение «влиятельной территориальной аристократии». А. В. Головин не видел причин для раздоров между администрацией и земствами, считая, что дворяне в земских учреждениях должны встать по отношению к властям на путь «благоразумной уступчивости» [8].

Псковский губернатор Б. П. Обухов в конце 1860-х гг., подводя первые итоги работы земских учреждений в Псковской и Самарской губерниях, констатировал, что с введением представительных учреждений «заботы администрации несколько не облегчились, напротив, задача ее становится еще труднее в тех случаях, когда бездействие или ошибочные действия этих учреждений вызывают необходимость прямого их вмешательства. К весьма неутешительным явлениям в земской деятельности, собственно в Псковской губернии, должно отнести тот факт, что более развитые и дельные люди, принимающие вначале живое участие в земстве, впоследствии совершенно от него устранились, значительно ослабляя таким образом умственные силы земства». Анализируя работу мировых посредников, псковский губернатор констатировал, что они «относятся к делу только с внешней, формальной стороны и то лишь настолько, насколько нужно, чтобы избежать ответственности. Земские и мировые судебные учреждения отвлекли от этого института лучших людей, заменить которых лицами одинакового с ними достоинства было иногда совершенно невозможно вследствие ограниченного числа дворян, проживающих в поместьях» [9].

В отношении городской реформы и особенностей ее проведения в таких городах, как Псков и Самара, Б. П. Обухов отметил «совершенное равнодушие городских обывателей общим пользам и нуждам городов», что, по мнению автора, «составляло «главный отличительный признак городского общества», члены которого уклоняются от «занятий в городских собраниях, усиленно избегая общественных должностей, на которые поэтому попадают люди далеко не лучшие и не способнейшие». Б. П. Обухов строил свои выводы на основе уверенности в непонимании большинством населения сущности происходивших изменений в стране, «не успевшего уяснить себе сущности происходящих перемен». Вывод для губернатора очевиден – усиление роли и значения местной администрации. Как и большинство современников, Б. П. Обухов сетовал на нехватку в провинции «лучших людей», способных справиться с возникающими проблемами.

Один из авторов проекта земской реформы 1864 г. П. А. Валуев, являясь инициатором многих прогрессивных проектов 1860-х гг., выступил в 1863 г. с проектом привлечения выборных от земств и городов к работе Государственного совета. Но уже со второй половины 1860-х гг. П. А. Валуев поддержал мнение части правительственной бюрократии об усилении полицейского режима в стране и с этой целью – расширения прав местной администрации. П. А. Валуев настаивал на сохранении целостности органов управления, расширении и улучшении канцелярского делопроизводства. Роль «глаз и ушей» правительства за деятельностью новых учреждений отводилась начальникам губерний. В отчетах губернаторов неизменным седьмым пунктом был раздел, посвященный деятельности земских, городских и сословных учреждений. Основной тон этих отчетов состоял в жалобах на деятельность этих учреждений.

Попытки выделения узловых проблем по данному вопросу предпринимались губернаторами разных губерний в разное время. Так, в 1889 г. санкт-петербургский губернатор граф де Толь, давая характеристику работы городских общественных учреждений, писал: «Деятельность городских общественных управлений может быть признана за отчетный год совершенно ничтожною по всем городам губернии, за исключением г. Нарвы, где благодаря усердию местного головы купца Свинкина постоянно замечаются улучшения, по крайней мере, во внешности города». При этом граф де Толь весьма благосклонно относился к деятельности на административных должностях представителей дворянского сословия, полагая, что «дворянство Санкт-Петербургской губернии дает администрации в лице своих представителей контингент усердных сотрудников по разным частям ее ведения, всегда готовых в качестве председателей и членов различных губернских и уездных присутствий способствовать своими знаниями местных условий правильному разрешению дел» [10].

Другие губернаторы на общем доминирующем фоне недовольства деятельностью новых учреждений иногда поднимали вопросы, касавшиеся их подведомственных территорий. Так, курский губернатор в отчете за 1887 г. подверг критике дворянское сословие своей губернии за малоэффективность работы в органах местного управления: «Происходившие в отчетном году дворянские выборы указали на полный разлад, существующий в среде дворянства по вопросам местного представительства; объяснение этого прискорбного факта следует искать в том, что значительное число дворян Курской губернии, входя в состав местного земского управления, усвоило себе такие взгляды, которые не всегда уживаются с понятиями о высокой доблести, присущей представителям высшего сословия». Подводя итог, губернатор Курска писал: «Многочисленные протесты губернского начальства по делам земских и городских учреждений и жалобы частных лиц на действия и распоряжения их обнаруживают недостаток установленного за ними правительственного контроля, проистекающий главным образом от неточного определения отношений этих учреждений к установленной власти» [11, л. 13, 14].

В отчете за 1889 г. курский губернатор генерал-майор фон Валь обратил внимание на другую проблему – на деятельность мировых судей. Он писал: «Против деятельности общих судебных установлений недовольствия в населении не замечалось, что же касается деятельности судебно-мировых учреждений, то они не пользуются его сочувствием. Нередко поступающие

прошения с жалобами на приговоры и решения мировых судей свидетельствуют, что населению чужда сложная процедура формального судопроизводства по его мелким делам и что у губернатора, как представителя Верховной Самодержавной власти, оно ищет защиты и покровительства» [11, л. 8].

Раздражение части правительственных чиновников против выборных органов связано с тем, что хотя и в малой степени, но земская, судебная и городская реформы освободили сферу местного управления от всевластия коронной бюрократии. Независимость земской деятельности имела четко обозначенные пределы: административно они подчинялись Министерству внутренних дел, где был создан для руководства ими Земский отдел, а на местах – губернаторам как представителям того же МВД. Стремление представителей различных сословий получить избирательные права входило в противоречие с авторитарными импульсами правительства. Однако, существуя в узких рамках ограничений и надзора, земские деятели прошли сложный путь: от совещательных планов 1860-х гг. на уровень требований Учредительного собрания к началу 1880-х гг. Тактика земской деятельности к этому времени стала допускать проведение полуполюгальных и нелегальных общеземских съездов, которые не были разрешены официально. Земства не решились вопроса о создании новых управленческих элит. Однако судебная, городская и земская реформы способствовали очевидному сдвигу в общественном мнении в сторону осознания необходимости создания представительного органа.

В этом плане представляет интерес докладная записка Новоладожского уездного предводителя дворянства К. А. Рыбина министру внутренних дел «О недостатках в деятельности земских учреждений и причинах этого» от 24 февраля 1884 г. Уездный предводитель дворянства писал: «В газете «Новости» напечатан проект изменений и дополнений положения о земских учреждениях. Участвуя в действиях Новоладожского земского собрания два трехлетия и ознакомившись вполне с ходом этой операции при руководстве существующих законов, я по званию уездного предводителя дворянства считаю своим долгом изложить свой взгляд на земское дело, так как от нашего земского собрания не требуется члена в учрежденную Комиссию. Я полагаю, что земские учреждения никогда не достигали и не могли достигнуть благой цели по следующим причинам: 1. В основание земских учреждений поставлен налог на землевладельцев с неограниченным и безапелляционным правом земского собрания назначать и увеличивать его по своему произволу. 2. Какая бы растрата не была произведена земской управою, какие бы злоупотребления в оной не были обнаружены, но если перевес голоса по большинству одного только имеющего перевес голоса, чего не трудно достигнуть, пожелает оставить дело без последствий, то тем оно и кончится. Растрата останется без взыскания и злоупотребления без наказания. Такое правило благотельно для неблагополучных лиц, но разорительно для землевладельцев». Далее, перечисляя упущения земцев в ветеринарном деле, здравоохранении, образовании, К. А. Рыбин внес конкретные предложения, которые, по его мнению, способствовали бы улучшению работы земств. В кратком виде сущность этих предложений сводится к следующему положению: «Председателя и членов земской управы, а равно участковых мировых судей назначать не по избранию Земским Собранием, а по определению первых Губернатором, а вторых Департаментом Министерства Юстиции из землевладельцев всем губерний» [12].

К. А. Рыбин достаточно полно сформулировал распространенную среди уездного дворянства точку зрения на земства – как подчиненные местной администрации учреждения, требующие постоянного контроля со стороны губернатора за их финансовую деятельность, а следовательно, и назревшую, по его мнению, чистку рядов земских деятелей по сословному принципу.

Наряду с этим подходом в частной переписке провинциального дворянства встречаются частые жалобы на «уездный сепаратизм». Так, в корреспонденции М. Н. Каткова, редактора «Московских ведомостей», встречаются письма, датированные концом 1860-х гг., в которых проводился анализ первых результатов земской реформы. В письме местный землевладелец из Тамбова писал: «Уездные управы видимо стали мягче и откровеннее, но теперь они опять выказывают следы направления к сепаратизму, несмотря на мягкую методику действий Губернской Управы, только предлагающей к разрешению, но не навязывающей своих мнений. Количество входящих опять увеличивается, хотя суть вопроса оставляется по преимуществу без ответов, а периодическая пресса помогла бы нам в установлении этой гармонии. Я говорил вам, что не литература, а земство должно выработать основания конституции, но этой выработке мешает апатия и привычка общества к безучастности в общественных делах и к легкому взгляду на вещи, основанному на кратком приятельстве. Земские учреждения, очевидно, замрут так же, как замерло право дворян в своих собраниях обсуждать неудобство существующих законов, и тогда главный результат земской деятельности, работающей для будущего, не осуществится никогда, и следовательно – весь труд теперешних более энергических земских деятелей пропадет даром» [13].

Нарекания в адрес земств и городских дум со стороны администрации и землевладельцев на протяжении 1870–1880-х гг. не только не ослабевали, а в некоторых губерниях становились все более частыми. Причем понимание надуманности и предвзятости высших провинциальных чиновников и представителей дворянской корпорации было очевидно и для чиновников МВД, и для самого императора. Так, во всеподданнейшем отчете петербургского градоначальника от 1887 г. встречается тезис, вызвавший отклик Александра III: «К сожалению, это исключение!». Столичный градоначальник писал: «Данные, содержащиеся в отчете, свидетельствуют о том, что, в соответствии с законом, вверяющим дела городского благоустройства самостоятельному ведению городского управления под надзором административной власти, более или менее успешное направление и разрешение таких дел находится в прямой зависимости от совокупного и согласного образа действий обеих властей – и административной, и общественной, и что если в указанном отношении замечается хотя медленный, но постоянный поступательный ход вперед, то именно благодаря установившемуся единодушию обеих властей – и административной, и общественной, направляющих свои усилия к достижению одной, общей им цели» [14].

Реплика на полях отчета, сделанная Александром III, на наш взгляд, достаточно красноречиво свидетельствует об остроте проблемы взаимоотношений административной власти и всесловных учреждений на местах.

Безусловно, ключевой фигурой в постановке этой проблемы выступали начальники губерний. Неприятие большинством губернаторов деятельности на их территории организаций, претендующих на некоторую самостоятельность и независимость в своей деятельности от местных властей, свидетель-

стует о неуверенности губернатора в возможности вести диалог с местным обществом.

Как бы подводя итог работы земских учреждений в пореформенный период, в журнале «Русский Вестник» за 1899 г. появилась большая статья Н. Емельянова «О земстве и земском обложении», вывод которой был весьма красноречив и актуален. Рассуждая о взаимоотношениях земств и местной администрации, автор статьи писал: «Самостоятельность общественных учреждений, как внешняя, в ряду других государственных учреждений, так и внутренняя, по отношению к каждой земской единице, является необходимым условием и главным залогом успешного развития земской самостоятельности. Желание прекрасное, но на практике трудно осуществимое: двум хозяевам в одном деле трудно ужиться, и некоторое распределение ролей все же необходимо». Автор статьи ссылаясь на изданную председателем Московской губернской земской управы г. Шиповым брошюру «К вопросу о взаимных отношениях губернских и уездных земств», явившуюся результатом впечатлений от прошедшего в Нижнем Новгороде совещания председателей губернских земских управ. Уездные земские учреждения, согласно этой точке зрения, «стоят ближе, чем губернские к населению и к практическому делу на местах, и потому естественно, что большая часть земского хозяйства, а также организация и проведение большей части земских мероприятий должны находиться в руках уездных земств». Н. Емельянов в своей статье обратил внимание на тот факт, что сфера компетенции и положение земских учреждений в губернских и уездных городах являлись предметом споров и разногласий в обществе на протяжении длительного времени. Он выделил четыре точки зрения в этой разногласии мнений: «Одни горячо стоят за расширение губернских земств, другие, напротив, находят, что губернские земства, имея сравнительно узкий круг деятельности, стремятся искусственно расширить его частью за счет компетенции уездных земств, а частью так называемыми делами общепольного значения, например учреждением сельскохозяйственных и статистических бюро, банков, изданием земских газет и журналов и т.д. Третьи желают строгого разграничения сферы деятельности между уездными и губернскими земствами. Четвертые такое разграничение считают совершенно ненужным и мечтают о совместной работе тех и других» [15].

В большинстве случаев земские лидеры ограничивались жалобами на притеснения со стороны чиновников разного ранга и пороки бюрократической системы. Несмотря на жесткий контроль со стороны государственной администрации, жизнеспособность земств обеспечивалась их самоуправлением. Земства самостоятельно выбирали свои руководящие органы, определяли направления деятельности, подбирали и обучали кадры. В ведении земств находились просвещение, здравоохранение, пути и средства сообщения, продовольственное дело, ветеринария, статистика, сельское хозяйство. Таким образом, сфера деятельности земств охватывала политические, социальные и хозяйственные аспекты местной жизни.

Особое место занимает земская статистика. Министр финансов, председатель Комитета министров (1886–1895) Н. Х. Бунге писал о земской статистике: «Если бы побольше было таких материалов, может быть, легче было бы управлять Россией» [16].

Любая сфера центрального и местного управления опиралась на материалы земской статистики, особенно в 1880-е гг. Первые постановления зем-

ских собраний о проведении различных статистических обследований относятся уже к 1865 г. Статистические исследования земства провели еще до образования при земских управах специальных статистических учреждений. Например, вопрос о статистическом изучении Казанской губернии был поставлен на I Губернском земском собрании в 1865 г. медицинской комиссией, которая в докладе отметила: «Без статистических данных и местного исследования нет правильного понятия о деле» [17].

Московское земство, возглавляемое В. И. Орловым, в качестве программы исследований выдвигало получение сведений об общих условиях жизни и деятельности населения. Основным типом исследования была подворная перепись. Московское земство с середины 1880-х гг. играло ведущую роль в развитии статистических исследований. Заслуга земств заключалась в том, что большинство из них создали статистику по всем отраслям хозяйства. Метод обследования был различен (анкетный, экспедиционный и т.д.). Широкое распространение получили выборочные бюджетные исследования крестьянских хозяйств. Всего было собрано в России свыше 11,5 тыс. бюджетов в 30 губерниях [18]. Воронежское земство впервые в стране сделало попытку объединить в общем плане работ подворные переписи, оценочные работы и бюджетные исследования. Московское губернское земство вело еще школьную текущую статистику, которая ставила своей задачей непрерывные наблюдения за движением тех явлений в области школьного образования, которые в значительной степени подвергались изменениям за год. Вначале это была практика ежегодных отчетов губернских и уездных земств, отчетов училищных советов от земств. Степень подробности программы текущих статистических исследований определялась: во-первых, существенностью того или другого рода данных для характеристики общего положения школьного дела; во-вторых, значением этих данных как материала для земских смет, отчетов и докладов и вообще для земской практической деятельности. Основные периодические земские статистические обследования по народному образованию давали анализ положения школьного образования на данной территории, не ограничиваясь рамками текущей деятельности школ. Первыми специальные исследования по народному образованию провели Вятское (1874) и Тверское (1875–1876) губернские земства. В 1880-х гг. были проведены следующие земские исследования: в 1883 г. – по Московской губернии, в 1884–1885 гг. – по Новгородской и Воронежской губерниям, в 1885–1886 гг. – по Рязанской, Таврической и Херсонской губерниям. Объем и содержание работ по основной земской статистике были различны. Результаты исследования по одним губерниям составляют небольшие выпуски в 100 страниц, по другим – объемистые тома в 1000 и более страниц и дают картину состояния школьного дела по губерниям.

В середине 1880-х гг. земские статистики Московской губернии стали проводить съезды и совещания для объединения общественных сил отдельных уездов. При этом съезды и совещания проводились с привлечением специалистов разного профиля (врачей, ветеринаров, агрономов и т.д.).

В 1887 г. было создано совещание земских статистиков при Московском юридическом обществе. Оно признало желательным, наряду с описанием общих хозяйственных условий селений в целом, проводить также и сплошные подворные переписи крестьянских хозяйств во всех земствах с публикацией наиболее важных итогов в специальных сводках и аналитических записках.

Было рекомендовано также проводить кадастровые описания уездов. Впервые в практике земской статистики было признано желательным проведение специальных выборочных углубленных обследований отдельных хозяйств по принципу типологического отбора. Сохранилось на сегодняшний день 3425 томов только фундаментальных статистических изданий, всего в земской коллекции отражено свыше 15 тыс. земско-статистических изданий [19].

Земские статистики принимали участие в подготовке различных экономических и культурных начинаний земств. Результаты статистических исследований в большинстве своем использовались земством для рабочих целей. Широко распространилась практика выборочного описания типичных селений и организации выборочных бюджетных описаний отдельных хозяйств. Таким образом, объектом изучения земской статистики впервые стала местная общественная жизнь как единое целое. В отличие от правительственной статистики, земская стремилась к полному и правдивому отражению социальных условий России второй половины XIX в.

По отзыву русского экономиста и общественного деятеля А. И. Чупрова, «сотни томов исследований по статистике и обычному праву», составленные земскими статистиками, «останутся памятником того страстного одушевления, которое охватило русское образованное общество в последней половине 70-х годов и в первой половине 80-х годов» [20].

Логическим итогом работы земской статистики в пореформенный период явился оценочный закон от 8 июня 1893 г., согласно которому правительство поручало земствам все оценочное дело, с которым не справилась правительственная статистика, но и само земское оценочное дело было взято под контроль правительственных учреждений. Современники признавали, что от усиления контроля статистические исследования земств не стали носить характер статистических таблиц общего характера, что было характерно, например, для статистических приложений к отчетам губернаторов. Так, Д. И. Рихтер вспоминал: «Казалось, дух, господствовавший в земской статистике, должен был уступить место более формальному бюрократическому направлению. К счастью, этого не случилось: земская статистика предшествовавшего периода выработала методы исследования, благодаря которым всякая задача, поступавшая им на изучение, обнималась широко, ставилась в связь с соприкасающимися с нею явлениями жизни. Это-то обстоятельство и не дало земской статистике заглохнуть, не дало даже и изменить своего обычного направления, несмотря на кажущуюся узость поставленной ей задачи» [21].

Земская статистика явилась исключением по последствиям, которые проявлялись после усиления административного вмешательства в любые формы общественной самодеятельности в провинции.

По мнению князя Д. Шаховского, «введение земства создало возможность живого общения различных элементов русской провинции, и этим внесено было в русскую жизнь совершенно новое начало. Созданы были совсем новые по форме виды общественных мероприятий, появились своеобразные общественные работники, образовался новый круг отношений и культурных навыков, и все это внесло в облик русской жизни совсем новые интересы, возможности и факты. Последствия земской работы коснулись при этом далеко не одной только деревни. Создалась новая атмосфера общественности, которой новыми началами окрасились и проявления жизни провинциальных

центров». Д. Шаховской, не отрицая узкую сферу возможностей земских губернских и уездных учреждений, подчеркнул, что они были «хорошей школой политического реализма и трезвой оценки действительности» [22].

Общеземские съезды по различным направлениям деятельности этих учреждений имели большое значение не только в плане передачи опыта земцев различных губерний, но и разрывали сепаратизм и замкнутость различных регионов России, прививая навыки взаимодействия и усиливая не только и без того крепкую нить «центр–регион», но и создавая горизонтальные связи «регион–регион», хотя бы на уровне расширения личных контактов земцев друг с другом.

Велика просветительская роль земств в плане количественного роста библиотек, народных чтений, музеев, издания газет и журналов. Общественный деятель того времени Е. Д. Максимович (М. Слобожанин), подводя итоги пятидесятилетней деятельности земских учреждений, писал: «Как бы ни относиться к земской идее вообще, нельзя не признать, что сделать то, что сделано нашим земством для образования масс населения, возможно было только с большим запасом творческих сил и с большим сознанием общественного долга. Земству пришлось вновь создавать дело, ведя борьбу сразу на все фронты: с крепостническими принципами и тенденциями общества и правительства по отношению к образованию массы населения, с укоренившимся на фактическом основании отношением этой последней к казенной и приходской школе, с бюрократическим законодательством, связывавшим земство в его работе, что называется, по рукам и по ногам, с сословными предрассудками, с постоянным недостатком средств и прочее» [23].

Сфера деятельности земств в народном образовании подвергалась жесткому правительственному контролю. В 1871 г. инспектора народных училищ получили право отстранять от должности земских учителей в случае признания их неблагонадежными. В 1874 г. принимается новое Положение о начальных училищах, ставящее их под жесткий контроль со стороны правительственных и сословных учреждений. Настороженное отношение центральной власти к деятельности земства по школьному образованию вызвало столь же неблагоприятное отношение к нему и местных властей. Параллельно с законодательным ограничением просветительской деятельности земств шло и административное ограничение. Одни губернаторы (херсонский и тамбовский) оспаривали право губернских земств субсидировать уездные средства на нужды народного образования, другие (тверской, уфимский, тульский) противились учреждению постоянных школьных комиссий. В ряде губерний оспаривалось право земских собраний обращаться к училищным советам с просьбой о выработке программ преподавания, предъявлять к субсидируемым церковным школам определенные требования. Одной из причин, толкнувшей правительство к таким ограничительным мерам, явилось оживление общественного участия в делах земской школы, что не могло не настоять центральные и местные власти.

Динамика развития отношения к земскому движению со стороны правительственных чиновников всех уровней характеризуется, с одной стороны, сохранением достаточно негативного отношения к этому «институту без крыши и основания», но, с другой стороны, с конца 1870 – начала 1880-х гг., по мере развития земского движения в плане хозяйственно-экономической, культурно-просветительской, статистической деятельности, часть чиновников приходит к пониманию роли просветительской работы земств при сохранении, в то же время, резко отрицательного отношения к земству как параллельной власти.

Опыт подготовки и проведения реформ 1860–1870-х гг. показал, с одной стороны, несомненные достоинства и возможности бюрократической модели России как сложившегося, отлаженного механизма, проводившего решения на места, но, с другой стороны, «высветил» существование его в отрыве от широких слоев населения. Практика недоучета, а часто прямого игнорирования, откликов с мест, характерная для чиновного Петербурга, сохранилась не только на этапе подготовки и проведения реформы по отмене крепостного права, но и в последующий период времени, наглядно проявившись в ходе судебной, земской и городской реформ.

Взяв на себя функции инициатора и проводника реформ, бюрократия тем самым обрекла себя на роль главного виновника всех неудач, разногласий, некоторой дестабилизации, неизбежно сопутствующих любым крупным преобразованиям, особенно в централизованном государстве с неограниченным самодержавием.

Список литературы

1. Самарские губернские ведомости. – 1861. – № 34. – 26 августа. – С. 245, 246.
2. **Корф, П. Л.** Ближайшие нужды местного управления / П. Л. Корф – СПб., 1888. – С. 29.
3. **Оржеховский, И. В.** Из истории внутренней политики российского самодержавия в 60–70 гг. XIX в. / И. В. Оржеховский. – Горький, 1974. – С. 35.
4. **Фальборк, Г. И.** Народное образование в России / Г. И. Фальборк, В. И. Чарнолуцкий. – СПб., 1899. – С. 44.
5. Отдел рукописей Российской национальной библиотеки (ОР РНБ). Ф. 519. Оп. 1. Д. 6. Л. 5.
6. ОР РНБ. Ф. 379. Оп. 1. Д. 209. Л. 10.
7. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 908. Оп. 1. Д. 277. Л. 76.
8. ОР РНБ. Ф. 208. Оп. 1. Д. 198. Л. 5–6.
9. ОР РНБ. Ф. 682. Оп. 1. Д. 664. Л. 12.
10. РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 67. Л. 114–115.
11. РГИА. Библиотека. Ф. 1. Отд. Оп. 1. Д. 48. Л. 13, 14.
12. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 1099. Оп. 1. Д. 545. Л. 11.
13. ГАРФ. Ф. 109. Оп. 3. Д. 2230. Л. 1об.
14. РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 167. Л. 54.
15. **Емельянов, Н.** О земстве и земском обложении / Н. Емельянов // Русский вестник. – 1899. – № 12. – С. 833–835.
16. **Фортунагов, А. Ф.** Общий обзор земской статистики крестьянского хозяйства / А. Ф. Фортунагов. – М., 1892. – Т. 1. – С. 208.
17. Свод постановлений Казанского губернского земского собрания с 1865 по 1887 г. – Казань, 1887. – С. 412–413.
18. **Григорьев, В. Н.** Предметный указатель материалов в земско-статистических трудах с 1860-х годов до 1917 г. / В. Н. Григорьев. – М., 1926–1927. – Т. 1, 2.
19. Центральный государственный исторический архив г. Москвы (ЦГИА г. Москвы). Ф. 184. Оп. 10. Д. 2575. Л. 8–9.
20. ЦГИА г. Москвы. Ф. 2244. Оп. 1. Д. 450. Л. 32об.
21. Юбилейный земский сборник. – СПб., 1914. – С. 264.
22. **Шаховской, Д.** Пятидесятилетие земства / Д. Шаховской // Сборник экономической деятельности земства. – М., 1914. – С. 3, 4.
23. **Слобожанин, М.** Из истории и опыта земских учреждений в России / М. Слобожанин. – СПб., 1913. – С. 448.