

ПРЕДИСЛОВИЕ

Кимитака Мацузато
доктор юридических наук,
профессор Центра
славянских исследований
университета Хоккайдо (г.Саппоро)

Настоящий сборник является одним из результатов исследовательского проекта «Региональная/субрегиональная политика в посткоммунистических странах» (апрель 1999 г. – март 2002 г.), который финансирует Министерство образования, науки, спорта и культуры Японии. Однако следует отметить, что первоначально идея его подготовки лежала в русле комплексного исследовательского проекта «Изменения в славяноевразийском мире» (апрель 1995 г. – март 1998 г.) при финансировании того же министерства.

Сборник посвящен земствам – органам местного самоуправления Российской империи нового времени. Исследование опыта земств необходимо для понимания исторической традиции в функционировании местных институтов власти на территории бывшего СССР и Российской империи (в частности, на европейской части РФ, левобережной и южной Украине, а также в Молдове).

Цель сборника заключается в исследовании земств с политологической точки зрения. Однако не соглашаясь с традиционным, узко политическим пониманием земств как «питомника российского либерализма», авторы сборника ставят на обсуждение проблему значения земской деятельности в целом для модернизации российского общества и судьбы царизма. Историкографический смысл этого подхода очевиден, если мы учитываем существующую поляризацию российской историографии вокруг земств. На одном полюсе – упомянутая узко политическая точка зрения, а на другом – выделение почти исключительно социально-хозяйственной деятельности земств, такой как народное образование, медицинская и ветеринарная помощь и содействие сельским кооперативам. Как указано в I главе, именно последним характеризовалось бурное развитие исследований земств в советских

провинциях в 1980-х годах. В результате доминирующими стали описания типа: «сколько школ построено», «сколько ветеринаров нанято»¹. Правда, эти многочисленные региональные труды представили огромное количество фактических данных. Более того, нельзя забывать, что в то время требовалось значительное гражданское мужество, чтобы объективно оценивать хотя бы неполитические аспекты деятельности «буржуазного самоуправления» во времена царизма. Тем не менее авторы настоящего сборника не могут не подчеркнуть, что земство является намного более интересной темой, чтобы ограничиваться дискуссиями о том, «сколько школ построено».

Иными словами, нужно преодолеть обе крайности – слишком узкое понимание земства как «питомника российского либерализма», с одной стороны, и слишком диффузное представление о земстве, когда достижения земств оцениваются только с помощью социально-экономических индикаторов, с другой². Касаясь практических, на первый взгляд, аспектов земской деятельности, таких как взаимодействие земств и государственных органов, межрегиональные объединения земств и роль земств в тотальной мобилизации ресурсов во время Первой мировой войны, настоящий сборник имеет целью анализ политических последствий этой деятельности.

Все авторы сборника родились в первой половине 60-х годов и вступили на путь профессиональных историков во второй половине 80-х годов, когда роль и функции местных институтов управления переосмыслились в крайне сложной обстановке. Местные институты советского режима не справлялись с современными потребностями граждан. Трудно отрицать, что раздражение граждан, вызванное мизерным уровнем советских бытовых услуг,

¹ Редким исключением в СССР в 80-е годы представляется кандидатская диссертация Татьяны Прокофьевой (Прокофьева Т.П. Московское земство на рубеже XIX-XX веков: Дис.... канд. ист. наук. М., 1981), в которой земства рассмотрены с политологической точки зрения. Однако, похоже, написание и защита такой диссертации стали возможны благодаря не только неординарным способностям автора, но и тому, что она является ученицей П.А.Зайончковского.

² Интересно отметить подобную поляризацию в исторических дебатах в США вокруг жизнеспособности царизма. На одном полюсе – пока еще влиятельная ревизионистская школа, которая считает, что царизм был структурно нежизнеспособным. Однако эта школа во главе с Леонидом Геймсоном (Leonid Haimson) склонна отождествлять политическую деятельность с многочисленными митингами и демонстрациями. Известна и до значительной степени убедительна критика Ричардом Пайпсом (Richard Pipes) подобного представления о политических феноменах (См.: National Interest. Spring, 1993. С. 68-79). Однако понимание Пайпсом политических феноменов как сознательного взаимодействия профессиональных политиков не выдерживает критики ввиду его традиционности. Таким образом, североамериканская историография также нуждается в преодолении обеих крайностей – слишком диффузного представления ревизионистов о политической деятельности и слишком узкого ее понимания Р. Пайпсом.

представляло собой одну из причин радикализации перестройки. На Западе подъем неоконсерватизма (рейганомики и тетчеризма) поставил органы местного самоуправления в критическое состояние в плане и финансового обеспечения и легитимности, поскольку в полномочия органов местного самоуправления входили те функции, которые неоконсерваторы считали легко приватизируемыми. Распространилась иллюзия, что сокращение бюджетов и приватизация приносят населению лучший «сервис» за более низкую цену.

В 90-е годы, как нам представляется, эпоха испытания органов местного самоуправления прошла, по крайней мере на родинах авторов настоящего сборника. В России, несмотря на теоретическую путаницу, сохранена основная схема континентальной системы местных учреждений¹, и прекратились попытки радикальной приватизации социальных объектов. Такое развитие событий отличается, например, от кыргызстанского опыта радикальной приватизации и «децентрализации», мотивом которого являлось освобождение государства от социальной ответственности. На Западе неоконсерватизм и традиционный социалдемократизм также дошли до определенного баланса сил.

Тем не менее, ухудшение финансового положения по причине изменения демографической структуры (старение общества или уменьшение доли трудоспособного населения) продолжает быть серьезной угрозой для будущего местного самоуправления в передовых капиталистических странах, в частности, в Японии. Именно поэтому деятельность земств, сумевших предоставить населению возможность получить образование, медицинскую помощь, агрономические и ветеринарные услуги и т.д. более или менее высокого уровня, несмотря на экономически слабо развитую среду и низкую грамотность населения, может быть полезным предметом исследования даже для развитых стран. На мой взгляд, это стало возможным потому, что, во-первых, земства стремились к максимальной эксплуатации редких интеллектуальных людских ресурсов и, во-вторых, земствам удалось мобилизовать местные сообщества (тогда крестьянские общины) на выполнение разных управленческих целей, несмотря на то, что земства относились к общинам несколько настороженно.

¹ Критика устаревшей точки зрения, согласно которой англосаксонская система местных учреждений «более прогрессивна», чем континентальная, представлена в следующих трудах: К. Мацзато. Субрегиональная политика в России: методика анализа // Третье звено государственного строительства России. Подготовка и реализация Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Саппоро, 1998. С. 12-35; Local Government and Urban Affairs in International Perspective: Analyses of Twenty Industrialised Countries / Ed. Joachim J. Hesse. Baden-Baden, 1990-1991.

Таким образом, земства остаются давно исследуемой, но еще не устаревшей темой. Однако авторы настоящего сборника считают, что российская историография после распада коммунистического режима отстает в изучении этого вопроса. Причины этого кроются в следующем. Во-первых, исследование земств по своему характеру требует от историков огромного труда, в частности, работы во множестве местных архивов, что не только трудоемко, но и осуществимо только при наличии определенных материальных условий. А это противоречит положению молодых коллег, работающих в посткоммунистических условиях. Во-вторых, потеряно единое интеллектуальное пространство Советского Союза, то есть бывшей царской империи. Наивно полагать, что можно изучать российские земства не будучи знакомым с деятельностью украинских земств, таких как Харьковское, Полтавское, Черниговское, Екатеринославское. И, наоборот, украинская земская школа может состояться только при тесном контакте и сотрудничестве с российской земской школой. Однако более существенным представляется то, что российская историография после распада коммунистического режима, приобретя свободу, потеряла положительную сторону советского позитивизма. Ребенок был выплеснут вместе с водой. Когда мы были молодыми, мы гордились количеством завоеванных архивов, как истребители гордятся числом сбитых самолетов. Подобная профессиональная культура если не потеряна совсем, то значительно ослаблена в посткоммунистической российской историографии. С этим невозможно примириться.

Настоящий сборник является своего рода вызовом нашего поколения более молодому поколению историков, которые только приступают к исследованию темы чрезвычайно трудоемкой, но настолько же и интересной.

Как можно догадаться, авторы настоящего сборника познакомились в конце 80-х годов в Фонде Императорского вольноэкономического общества, расположенном на втором этаже бывшего Екатерининского женского института (филиала государственной публичной библиотеки им. Салтыкова-Щедрина) на берегу Фонтанки г. Ленинграда. Поскольку Имперское вольноэкономическое общество систематически собирало земские издания, упомянутый фонд является крупнейшей в мире коллекцией печатных материалов земств. Настоящий сборник посвящен Алле Тихоновне Набережной, заведующей упомянутым фондом, знаменитому библиотекарю и духовной матери авторов этого сборника. В самом деле, без нее мы не могли бы стать такими, как сейчас, убежденными земцами, и, соответственно, настоящий сборник не мог бы выйти в свет. Однако в ходе подготовки издания, к великому сожалению, возник повод посвятить этот сборник еще одному человеку.

Первого мая 1999 г., после тяжелой болезни умер один из авторов сборника – Виталий Абрамов. Ему было только 38 лет. Его статья, включенная в настоящий сборник, оказалась его последним трудом. Абрамов родился в простой семье в марийской деревне. Своими достижениями в советско-русском ученом мире, где царят патронаж и наследничество, он обязан только собственным способностям и трудолюбию. Он защитил кандидатскую диссертацию в ЛГУ, а докторскую – в Российском государственном гуманитарном университете (г. Москва). О заслугах В. Абрамова в возрождении исследований земств в России свидетельствует тот простой факт, что, наверное, ни одна диссертация, написанная в России о земстве в последние несколько лет, не обходилась без упоминания некоторых из его многочисленных трудов. Он был неоспоримым «старшим сыном» земской школы. Трудно себе представить ту горечь, которую он испытывал, когда покидал этот мир, оставляя на полпути свои исследования и еще слишком юного сына. Волю умерших могут осуществить только живые. Я искренне надеюсь, что настоящий сборник послужит этой цели.

Декабрь 2000 г.

Глава 1
ЗЕМСТВА В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ ЦАРИЗМА:
ИСТОРИОГРАФИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ

А.А. Ярцев

*кандидат исторических наук,
доцент кафедры общественных наук
Балтийской государственной
академии рыбопромыслового флота
(г. Калининград)*

Кимитака Мацузато

*доктор юридических наук,
профессор Центра
славянских исследований
университета Хоккайдо (г. Саппоро)*

1. Введение

Расширение самоуправления в современной России, несомненно, является важной составляющей общего процесса демократизации. Однако Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятый в августе 1995 г., был проработан недостаточно. Многие его положения получили декларативный характер и весьма широко интерпретировались на местах. Авторы научного сборника «Третье звено государственного строительства России»¹ обратились к различным аспектам политики российского государства в области местного самоуправления, причем В.Ф. Абрамов исследовал этот вопрос в контексте исторического опыта российских земств².

Представляется, что историческая наука может помочь в разработке современного законодательства о местном самоуправлении. Опыт Запада,

¹ Третье звено государственного строительства России. Подготовка и реализация Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. К. Мацузато. Саппоро, 1998. С. 11.

² Абрамов В.Ф. Земская идея в России и современное местное самоуправление // Там же. С. 87-109.

как показывают неудачные попытки социально-экономических реформ в современной России, не вполне применим на «ментальном поле» постсоветского общества. Хотя в сознании жителей России постепенно преодолеваются стереотипы, созданные коммунистической пропагандой, русский менталитет и без идеологических догм сохраняет и, вероятно, еще долгое время будет сохранять свою значительную специфику. Поэтому опыт предков, даже приобретенный в далеком прошлом, в иных цивилизационных условиях, оказывается не менее значимым для сегодняшних реформ в России, чем современный пример преуспевающих, «образцовых» стран Европы и Америки. В определенной мере это утверждение можно отнести и к деятельности земских и городских органов самоуправления дореволюционной России. У. Глисон (W. Gleason) заметил, что «в самой России можно ожидать появления большого количества серьезных исследований в области политической истории царского режима, так как нынешние перемены в стране будут способствовать усилению чувства связи с прошлым»¹.

Характер взаимоотношений земств с государственной властью и населением в раннекапиталистической России определялся целым рядом факторов. Некоторые из них являются специфической традицией и просматриваются как в прошлом, так и в современности, например: мелочная регламентация законодательства; неточность юридических формулировок, вызывающая целую систему «разъяснений», «толкований» и прецедентов; суровость законодательных норм и хроническое неисполнение их населением; недоверчивое отношение граждан к любым формам власти и управления; рост налогооблагаемой базы и налогов вообще, несмотря на хроническую недоимочность большинства населения; упорная борьба с центром за власть и финансы; система дотационной зависимости регионов от центра; дефицит «идеального типа» веберовского бюрократа и отсюда гипертрофированное значение личностных качеств местного администратора и др. Представляется актуальным и возможным усилиями современных историков, политологов и социологов исследовать земские учреждения как социальные институты и как ведомственные организации, проследить характер их взаимоотношений с государственной бюрократией и местным населением, поставить вопрос об эффективности земского самоуправления и качестве деятельности выборного и наемного элементов земства.

В большинстве своем историческая наука и публицистика положительно оценивают земский опыт – от восторженной апологетики либералов начала XX века до сдержанного одобрения историками-марксистами земс-

¹ Цит. по: Большакова О.В. Бюрократия и великие реформы в России (1860–70-е гг.). Современная англо-американская историография. Научно-аналитический обзор. М., 1996. С. 4.

кой хозяйственной практики. Последние, однако, часто критиковали земства за недостаточные, на их взгляд, масштабность деятельности и деловую активность. Говоря о достижениях Калужского земства к концу 90-х годов, Т.А. Свиридова писала: «Земское дело в губернии находилось в поре своего становления. Но по своему характеру оно было слабо прогрессирующим»¹. Историк инкриминировала этому земству ряд недостатков, например: «Ограниченность земской школьной политики усматривается в нерешенности таких задач, как введение всеобщего начального образования, уничтожение неграмотности населения в целом»². Подобные субъективные оценки по критериям «много – мало» и «идеал – реальность» доминировали в советской историографии земства. Советские исследователи могли бы уйти от излишнего критицизма, если бы руководствовались высказыванием «главного марксиста» В. И. Ленина о том, что «исторические заслуги судятся не по тому, чего не дали исторические деятели сравнительно с современными требованиями, а по тому, что они дали нового сравнительно со своими предшественниками»³. Кроме того, не только в советской, но и западной леволиберальной («ревизионистской») историографии земства критиковались за отсутствие политической смелости и сотрудничество с коронной бюрократией. Претензии такого рода выглядят не вполне справедливыми по отношению к учреждению, призванному прежде всего осуществлять управление местным хозяйством.

Земские органы самоуправления 1864 г. явились принципиально новыми для российской традиции учреждениями. Аналогии с земским самоуправлением XVI – XVII вв. носят условный характер⁴, хотя в целом «земская идея» как идея «народности, власти, исходящей от земли, от народа»⁵ неоднократно проявляла себя в феодальную эпоху. Земское самоуправление XIX в. было порождено капиталистическим развитием страны и «единоутробно» связано с другими буржуазными реформами в России времен Александра II. Прежде всего, земство оказалось представительным всесословным органом самоуправления на уровне уезда и губернии, обладающим определенной долей власти и компетенции. На фоне мировой практики местного самоуправления земская организация выглядела весьма специфично. Эта специфика определялась в первую очередь тем, что земство было

¹ Свиридова Т.А. Калужское земство в 60–90-е годы XIX в.: Дис.... канд. ист. наук. М., 1986. С. 74.

² Там же. С. 122.

³ Ленин В.И. К рабочим и работницам фабрики Торнтон. Полн. собр. соч. С. 74.

⁴ Носов Н.Е. Становление сословно-представительных учреждений в России. Изыскания о земской реформе Ивана Грозного. Л., 1969.

⁵ Абрамов В.Ф. Земская идея... С. 87.

вынуждено существовать в условиях отсутствия многих демократических свобод, параллельно с централизованной и бюрократической государственной системой. Отсюда – своеобразие земских положений 1864 и 1890 гг. и текущего земского законодательства, особая политическая роль земского либерального движения в жизни не только провинции, но и столиц, социальный феномен земского «третьего элемента» и многое другое, придающее русскому местному самоуправлению значительную уникальность.

2. Дореволюционная историография

Предшествующая историография имела значительные достижения в разработке земской проблематики. Дореволюционных историков, юристов и публицистов (В.П. Безобразов, А.И. Васильчиков, В.М. Гессен, А.Д. Градовский, Д.В. Друцкой-Соколинский, К.Д. Кавелин, Н.М. Коркунов, В.Н. Лешков, М.И. Свешников, Б.Н. Чичерин, Д.Н. Шипов, Г.И. Шрейдер¹) прежде всего интересовал статус земских учреждений. Большинство этих работ носило теоретический и историко-сравнительный характер. Авторы стремились определить оптимальную структуру органов самоуправления, обозначить пределы их власти и компетенции, предложить варианты взаимоотношений органов самоуправления и государственных структур. Достаточно четко выкристаллизовались две теории самоуправления – общественная и государственная. Они основательно проанализированы В.В. Гармизой, Н.П. Зыряновым, Л.Е. Лаптевой и О.Н. Богатыревой².

¹ Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление. М., 1874; Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений: В 2 т. СПб., 1870; Гессен В.М. Вопросы местного управления. СПб., 1904; Градовский А.Д. История местного самоуправления. Собр. соч.: В 4 т. М., 1964-1966. Т.2; Друцкой-Соколинский Д.В. Земство по положению о земских учреждениях 12 июля 1890 года // Вестник Европы. 1895. № 9; Кавелин К.Д. Бюрократия и общество (1881 г.). Собр. соч.: В 4 т. Т. 2; Коркунов Н.М. Русское государственное право: В 2 т. СПб., 1903; Лешков В.Н. Опыт теории земства // День. 1865. № 42-44; Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. СПб., 1892; Чичерин Б.Н. Бюрократия и земство // Чичерин Б.Н. Вопросы политики. М., 1903; Шипов Д.Н. К вопросу о взаимных отношениях губернских и уездных земств. М., 1899; Шрейдер Г.И. Земское самоуправление // Нужды деревни по работам комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности: Сб. статей. СПб., 1904.

² Гармиза В.В. Земская реформа и земство в исторической литературе // История СССР. 1960. №5; Зырянов П.Н. Крах внутренней политики третьείουнской монархии в области местного управления (1907–1914): Дис.... канд. ист. наук. М., 1972; Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. М., 1993; Богатырева О.Н. Земское самоуправление в Вятской и Пермской губерниях в пореформенный период (60-90-е годы XIX в.): Автореф. дис.... канд. ист. наук. Екатеринбург, 1996.

Кратко говоря, сущность разногласий заключалась в следующем. Сторонники общественной теории местного самоуправления противопоставляли интересы государства и местности, отделяли административное управление хозяйством от политической формы правления. По их мнению, органы государственного управления и местного самоуправления имеют разные функции и должны сосуществовать параллельно и независимо друг от друга. Напротив, сторонники государственной теории считали органы местного самоуправления фундаментом общего государственного устройства, поэтому выступали за включение земских органов в систему государственных учреждений. В сущности эти ученые, за исключением разве что В.П. Безобразова, проявили себя сторонниками земства и выступали за существенное расширение полномочий этих органов самоуправления. Таким образом, проблема «Земство и государственная власть» сразу же была поставлена в общественной мысли в разряд самых значимых и не теряла своей актуальности вплоть до революции.

Определенные успехи дореволюционных историков были связаны с изучением хозяйственно-экономической практики российского земства. Подробная документация земских управ, доступность многочисленных томов земской статистики позволили создать объемные труды о земском народном образовании, медицине, ветеринарии, продовольственной помощи, статистике и других отраслях местного хозяйства. Работы В.В. Григорьева, Е.А. Звягинцева, Г.А. Фальборка, В.И. Чарнолуцкого (образование), И.И. Молессона, З.Г. Френкеля (медицина, ветеринария), Г.П. Сазонова (продовольствие, сельское хозяйство), С.Н. Валецкого (статистика), В.Г. Бажаева (агрономия)¹ носили описательный характер, местами напоминая сводные обзоры статистических данных.

Четырехтомное исследование Б.Б. Веселовского «История земства за 40 лет»² претендовало на роль обобщающего труда в историографии земства. Подробно проанализировав движение земских бюджетов, хозяйственно-культурную и политическую жизнь российского земства, историк в последнем томе попытался дать «исторические обзоры отдельных земств». Однако эти обзоры, составленные на основе документации главным образом

¹ Григорьев В.В. Исторический очерк русской школы. М., 1910; Звягинцев Е.А. Народное образование в земствах. М., 1914; Фальборк Г.А., Чарнолуцкий В.И. Земство и народное образование. СПб., 1910–1911; Молессон И.И. Земская медицина. Казань, 1871; Френкель З.Г. Очерки земского врачебно-санитарного дела. СПб., 1913; Сазонов Г.П. Обзор деятельности земств по народному продовольствию (1865–1892 гг.). СПб., 1893; Он же. Обзор деятельности земств по сельскому хозяйству (1865–1895). СПб., 1896; Валецкий С.Н. Земская статистика. М., 1899; Бажаев В.Г. О правительственной и земской агрономии. М., 1897.

² Веселовский Б.Б. История земства за 40 лет: В 4 т. СПб., 1909–1911.

губернских управ, в их социально-политической части выглядят блеклыми и односторонними. Б.Б. Веселовский обозначил направления дальнейшего изучения земства, предложив исследователям «чистые» темы преимущественно политологического характера, многие из которых до сегодняшнего дня не отмечены в отечественной историографии даже статьей, несмотря на достаточную проблемность и актуальность: «о роли сената в земской жизни, практике губернских по земским делам присутствий», «о губернаторских протестах»¹.

Бурный рост земско-либеральной фронды на рубеже веков стимулировал появление целого ряда работ о политической истории земства, написанных в основном апологетами или непосредственными участниками этого движения (И.П. Белокопский, В.С. Голубев, Н.И. Иорданский, А.А. Корнилов, В.Д. Кузьмин-Караваев)². Книги двух последних представляли собой сборники их публицистических статей, опубликованных в либеральной прессе. В этом ряду исследование И.П. Белокопского оказалось наиболее информативным. В целом эти авторы преувеличивали оппозиционный характер земских гласных и представляли государственную бюрократию прежде всего как лагерь реакции по отношению к земству. В.С. Голубев, Г.Е. Львов, Т.И. Польшнер, Д.Н. Шипов³, будучи земскими деятелями, знакомыми с тяготами повседневной земской практики, недостаточно критично оценивали хозяйственно-культурные достижения земств. Б.Б. Веселовский, на тот момент считавший себя по убеждениям социал-демократом, добавил несколько критических строк в апологетический хор либеральных историков и публицистов. Он попытался выявить классовые интересы в земстве, проанализировав состав земств не по сословному, а по классовому признаку, однако сделал это весьма прямолинейно и упрощенно, что снижает значимость его исследования.

Работы, специально посвященные отдельным сторонам взаимоотношений земских и государственных структур, малочисленны и слабо фундированы. Последнее замечание касается исследований Н.А. Карышевым земских ходатайств, И.П. Брюхатовым роли «третьего элемента» в земстве,

¹ Там же. Т. 3. С. VIII, 363.

² Белокопской И.П. Земство и конституция. М., 1910; Он же. Земское движение. М., 1914; Голубев В.С. По земским вопросам. 1901–1911: В 2 т. СПб., 1913, 1914; Иорданский Н.И. Земский либерализм. М., 1905. Он же. Конституционное движение 60-х годов. СПб., 1906; Корнилов А.А. Общественное движение при Александре II (1855–1881). Исторические очерки. М., 1909; Кузьмин-Караваев В.Д. Из эпохи освободительного движения: В 2 т. СПб., 1907.

³ Львов Г.Е., Польшнер Т.И. Наше земство и 15 лет его работы. М., 1914; Шипов Д.Н. Указ. соч.; Голубев В.С. Указ. соч.

С. Заком демократизации земства¹. Проблемы взаимоотношений губернских и уездных земств и значения земств для развития городского хозяйства вызвали некоторую дискуссию (Н.К. Авинов, В.М.Гессен, Д.Д. Лобанов, К. Одарченко, К.А. Пажитнов, Ф. Страдомский, Д.Н. Шипов)². Однако большинство актуальных социально-политических проблем истории земского самоуправления остались за бортом дореволюционной историографии главным образом из-за отсутствия или недоступности источников, сложности их мобилизации.

Политической публицистике тех лет было свойственно стремление подчинить материал задачам текущей политической борьбы, что снижает ее научную значимость. Статьи К.К. Арсеньева, М.П. Коллюпанова, С.Ю. Скалона, массовая околоземская публицистика 90-х – начала 900-х годов создавали образ земств, гонимых государственной бюрократией, представляли земства чуть ли не единственными в стране сторонниками и носителями прогресса. Особая позиция по отношению к земствам М.Е. Салтыкова-Щедрина раздражала либеральных публицистов. Русский писатель сатирически высмеивал административную и экономическую слабость земств, узость стоящих перед ними задач, подвергал критике их социальную политику и скептически отзывался о перспективах развития такого самоуправления в условиях российского абсолютизма. В целом публицистика передавала живую атмосферу в земстве и вокруг него, рисовала картины земской повседневности, влияла на общественное мнение в отношении земства и на самосознание самих земских деятелей.

Серьезных исследований земства представителями революционно-демократического лагеря, за исключением работ сочувствующего им Б.Б. Веселовского, не предпринималось. Взгляды В.И. Ленина на земское самоуправление не отличались особой оригинальностью в русле революционно-демократической публицистики. Известная статья «Гонители земства и Аннибалы либерализма» стала методологической основой для советской историографии земства. Однако не только в фактической, но и

¹ Карышев Н.А. Земские ходатайства по материалам Кахановской комиссии. М., 1890; Брюхатов И.П. Значение «третьего элемента» в жизни земства // Юбилейный земский сборник. СПб., 1914; Зах С. Демократизация земства. М., 1906.

² Авинов Н. К. К вопросу о взаимных отношениях губернских и уездных земств. Саратов, 1904; Гессен В.М. Вопросы местного управления. СПб., 1904; Лобанов Д.Д. Губернии и уезд как единицы земского самоуправления. Калуга, 1900; Одарченко К. Организация и задачи земского самоуправления. М., 1904; Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление // Великие реформы шестидесятих годов в их прошлом и настоящем. СПб., 1913; Страдомский Ф. Города и земство. К вопросу об урегулировании их взаимных отношений. Киев, 1905; Шипов Д.Н. Указ. соч.

во многом в оценочных частях эта статья восходит к публицистике П. Б. Аксельрода, М. А. Драгоманова, С. Ю. Витте. Уничжительная оценка земских учреждений как «пятого колеса в телеге российского самодержавия» принадлежит не В. И. Ленину, как это было принято считать, а М. Е. Салтыкову-Щедрину¹. Гиперкритичное отношение В. И. Ленина к деятельности этих органов самоуправления получало справедливые упреки единомышленников. Так, на страницах социал-демократической «Искры» В. И. Засулич возражала ему: «Как ни узка сфера земского труженичества, всякий признает, что луженые рукомытники все же лучше нелуженых»².

3. Советская историография³

Поначалу земской теме, впрочем, как и многим другим, не повезло в советской историографии. Высказывание о земской реформе первого историка-марксиста М.Н. Покровского можно оценить лишь как историографический казус: «Самоуправление реформой 1864 г. было не расширено, а сужено, притом чрезвычайно существенно»⁴. Насильственный слом земской системы в годы революции и гражданской войны и замена земств советами потребовали от советских историков очернения земского социального и хозяйственного опыта, конъюнктурной критики земских политических движений. Отчасти поэтому в годы сталинского режима история земств фактически была предана забвению. Почти забытая историками кандидатская диссертация В.В. Киришмана, посвященная отражению земской реформы в печати Петербурга и Москвы 1856-1874 гг.⁵, явилась единственным серьезным исследованием земства, достаточно содержательным и убедительным. Автору удалось избежать крайних идеологических оценок.

¹ 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.

² Искра. 1903. 1 января.

³ Для общего понимания советской историографии по земству полезно обратиться к работе В.Ф.Абрамова: Земское самоуправление России: постановка проблемы, источники и изученность вопроса // Acta Slavica Iaponica. Tomus XIII (1995). С. 83-97.

⁴ Покровский М.Н. Русская история с древнейших времен. Избранные произведения: В 4 т. М., 1965. Т. 2. С. 397.

⁵ Киришман В.В. Печать Петербурга и Москвы (1856–1874 гг.) о земской реформе 1864г.: Дис.... канд. ист. наук. М., 1972.

Учебник по истории СССР для студентов исторического факультета 1954 г. закрепил точку зрения на земское самоуправление более-менее близкую к ленинской. Авторы раздела о земстве Ш.М. Левин и Е.А. Мороховец определили цель реформы 1864 г. в том, чтобы «приспособить самодержавно-полицейский строй России, сохраняя его классовую дворянско-помещичью сущность, к потребностям капиталистического развития»¹. Ссылаясь на позицию В.И. Ленина, историки признали, что земская реформа была вырвана у царизма не только революционным натиском, но и «волной общественного возбуждения»². Однако они побоялись дать прямую ленинскую цитату, из которой можно было заключить, что главным побудителем этой реформы все же оставалось давление общества, а не деятельность революционеров. Оценка сущности земского самоуправления в последующей советской историографии постепенно смягчалась.

В первой советской монографии о земстве В.В. Гармиза исследовал историю подготовки земской реформы 1864 г. Годом издания заглянувшая в «оттепель», книга все же страдала социологизаторством и политическим максимализмом. Впрочем, как свидетельствует Л.Е. Лаптева, при защите диссертации В.В. Гармизу критиковали за идеализацию земских учреждений, поэтому историк вынужден был подвергнуть монографию тщательной редакции³. Не вполне верно утверждение В.В. Гармизы, что проблема подготовки реформы замалчивалась в дореволюционной историографии, однако столь детально и на таком широком круге источников она действительно рассматривалась впервые. Вывод о сущности земского самоуправления в дореволюционной России был сделан историком в научно-марксистском духе: «Земство – всесословное общественное учреждение, помещичье по своей социальной сущности, буржуазное по своей практической принадлежности, конституционное по своему политическому характеру»⁴.

Следующей вехой в изучении земского самоуправления стало появление монографии Л.Г. Захаровой о контрреформе 1890 г.⁵ Историк обрисовала атмосферу, сложившуюся вокруг земства к концу 80-х годов XIX века, рассмотрела процесс подготовки контрреформы в правительственных кругах и проанализировала ее содержание. В отдельной главе была прослежена динамика социального состава земских собраний и управ и сделан вывод о том, что изменение системы выборов в 1890 г. было связано прежде всего с

¹ История СССР: Учебник для исторических факультетов вузов. М., 1954. Т. 2. С. 462.

² Ленин В.И. Гонимые земства и Аннибалы либерализма. Полн. собр. соч. Т. 5. С. 33.

³ Лаптева Л.Е. Земские учреждения... С. 16.

⁴ Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 г. М., 1956. С. 12.

⁵ Захарова Л.Г. Земская контрреформа 1890 г. М., 1968.

тем, что формирующаяся буржуазия постепенно вытесняла поместное дворянство из землевладельческой курии. Л.Г. Захарова на общероссийском уровне, а Т.Н. Львова на региональном (Московское земство) применили методику не сословного, а классового анализа состава гласных¹. По сути дела историки причислили крестьян-собственников, ставших гласными земских собраний, к буржуазии. Представляется, что такой анализ состава гласных уместен, но все же не дает точной картины социально-политического облика земств. Экономическое положение избирателя или земского деятеля не являлось прямым показателем его мировоззрения и политических взглядов.

Проблема взаимоотношений земств и государственной власти в отдельных аспектах затрагивалась в работах ведущих советских историков. В.Г. Чернуха обращалась к истории земского самоуправления при анализе внутренней политики самодержавия в 50-80-е годы², А.П. Корелин и Ю.Б. Соловьев коснулись некоторых сторон земской жизни при изучении состава российского дворянства и политики властей в отношении «первенствующего сословия»³. П.А. Зайончковский проанализировал политический кризис 70-80-х годов XIX века, обратив внимание и на поведение земств в этот период⁴. В.С. Дякин исследовал взаимоотношения земских учреждений и самодержавия в период третьей монархии⁵. Авторы «Кризиса самодержавия в России» немало места уделили политике государственной власти в отношении земства в 1896-1917 гг.⁶

Л.Е. Лаптева проанализировала Положение о земских учреждениях 1864 г. и последующее текущее законодательство с позиции права. Автор справедливо заметила, что «в нашей литературе принято оценивать чрезмерно сурово и меры центрального правительства в отношении земств»⁷. Однако содержание ее работы не преодолело этого традиционного взгляда. Л.Е. Лаптева склонна оценивать положение земств как «действительно неудобное... в условиях жесткой подконтрольности государственной бюрократии»⁸,

¹ Захарова Л.Г. Указ соч., Львова Т.Н. Московское земство в 1865–1890 гг. (социальный состав и практическая деятельность): Автореф. дис.... канд. ист. наук. М., 1968.

² Чернуха В.Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в. Л., 1978.

³ Корелин А.П. Дворянство в пореформенной России 1861–1904. Состав, численность, организация. М., 1979; Соловьев Ю.Б. Самодержавие и дворянство в конце XIX в. Л., 1973; Он же. Самодержавие и дворянство в 1902–1907 гг. Л., 1981.

⁴ Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880 гг. М., 1964.

⁵ Дякин В.С. Земство и самодержавие в третьей монархии // Вопросы истории России XIX–XX века. Л., 1983.

⁶ Кризис самодержавия в России. 1896–1917. Л., 1984.

⁷ Лаптева Л.Е. Земские учреждения.... С. 3.

⁸ Там же.

а текущее законодательство в отношении земских учреждений как только ограничительное¹. Е.Н. Кузнецова в диссертации о земском Положении 1890 г. ограничилась постатейной характеристикой этого документа, и в целом это исследование носит поверхностный характер². К сожалению, в данных работах почти не затрагивались такие актуальные правовые проблемы, как необходимые и возможные пределы компетенции местных органов самоуправления в тех исторических условиях, реализация земского законодательства на практике, эффективность административного контроля за деятельностью земств.

А.Н. Медушевский обратился к изучению административных реформ в России в XVIII – XIX вв. Опираясь в методологии на историко-социологические работы М. Вебера и П. Блау, он проводил типологический анализ современных земству российских административных учреждений и бюрократии как социальной группы. Он полагал, что такие западные исследователи, как М. Раев (Marc Raeff), преувеличивали специфику российского чиновничества³. Тем не менее, в данной работе содержатся ценные размышления именно о своеобразии российского бюрократического аппарата, особой роли государственных структур в проведении буржуазных реформ XIX века.

Большое значение для изучения проблемы «земство и государственная власть» представляют работы новгородского историка М.М. Шумилова о местной администрации России 50-80-х годов XIX века⁴. М.М. Шумилов проанализировал статусы губернаторов и вице-губернаторов, уровень их власти и компетенции, взаимоотношения с министерствами, главным образом с МВД. В его работах имеются важные наблюдения о взаимоотношениях губернаторов с земскими органами самоуправления, о степени эффективности губернаторского контроля за органами самоуправления, о роли личности самого губернатора в проведении государственной политики на местах. На конкретных примерах историк показал степень мелочной регламентации российского законодательства, действенность тех или иных законодательных норм. М.М. Шумилов пришел к неутешительному выводу, что «и в XX век Россия вступила лишь с подновленным, но не реформированным

¹ Там же. С. 59.

² Кузнецова Е.Н. Контрреформы 80-х – 90-х годов XIX века в России (государственно-правовая характеристика): Дис.... канд. юрид. наук. Л., 1977.

³ Медушевский А.Н. Административные реформы в России XVIII – XIX вв. в сравнительно-исторической перспективе: научно-аналитический обзор. М., 1990. С.15.

⁴ Шумилов М.М. Губернская администрация и органы центрального управления России во второй половине XIX века. Л., 1988.; Он же. К истории новгородской губернской администрации 60-х гг. XIX в. // Новгородский исторический сборник. Л., 1984; Он же. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х гг. XIX века. М., 1991.

кардинально аппаратом местного управления, хотя потребность в этом ощущалась давно»¹.

Известно, что оппозиционное движение земств во многом было вызвано как общеполитической ситуацией в стране и политическими убеждениями земцев, так и теми ограничениями и притеснениями, которым государственная власть подвергала органы самоуправления. На общероссийском уровне наиболее изучена история земского либерального движения, хотя поначалу эта проблема с трудом входила в научный оборот. «Так называемая «теория двух лагерей», на основе которой из двух разнородных социальных сил – черносотенно-правительственной и либерально-буржуазной искусственно конструировался единый и монолитный лагерь контрреволюции, явно противоречила общеизвестным фактам и прямым ленинским высказываниям, – констатировал К. Ф. Шацилло. – В результате научная разработка вопросов, связанных с историей русского либерализма, была по существу прекращена»².

После дискуссии 1966 г. (выступлений З.С. Виленской, Б.С. Итенберга, Ю.З. Полевого) либеральное движение стало расцениваться советской историографией как освободительное³. Историки обратились к активному изучению проблем русского, и, в частности, земского либерализма, отношения правительства к политическим претензиям земств (В.С. Дякин, В.Я. Лаврычев, Н.М. Пирумова, М.С. Симонова, Е.Д. Черменский, К.Ф. Шацилло, П.И. Шлемин и др.)⁴. Наиболее острый, дискуссионный характер приняли вопросы о социальной базе либерализма, месте и роли земства в этом движении, этапах развития, преемственности «старого» и «нового» либерализма, эволюции программных установок, характере взаимоотношений с демократическими движениями и правительственным лагерем.

¹ Шумилов М.М. Местное управление... С. 85.

² Шацилло К.Ф. Русский либерализм на рубеже веков // В.И. Ленин о социальной структуре и политическом строе капиталистической России. М., 1970. С. 116.

³ Троицкий Н.А. Историография второй революционной ситуации в России. Саратов, 1984. С. 54–55.

⁴ Дякин В.С. Указ. соч.; Лаврычев В.Я. Общая тенденция развития буржуазно-либерального движения в России в конце XIX – начале XX века // История СССР. 1976. № 3; Пирумова Н.М. Земское либеральное движение. Социальные корни и эволюция до начала XX века. М., 1977; Симонова М.С. Земско-либеральная фронда 1902–1903 гг. // Исторические записки. Т. 91. М., 1978; Черменский Е.Д. Земско-либеральное движение накануне революции 1905–1907 гг. // История СССР. 1965. № 5; Шацилло К.Ф. Тактика и организация земского либерализма накануне первой русской революции // Исторические записки. Т. 101. М., 1978; Он же. Формирование программы земского либерализма и ее банкротство накануне первой русской революции (1901–1904 гг.) // Исторические записки. Т. 97. М., 1976; Шлемин П.И. Земское движение и либеральная интеллигенция на рубеже 80-х – 90-х годов XIX в. // Вопросы истории СССР. М., 1972.

Т.М. Жиганова исследовала изменение отношения общественного мнения к великим реформам на всем протяжении их проведения¹. Она отметила, что манифест 19 февраля «не принес с собой ни успокоения, ни оптимистических настроений и надежд на будущее. Напротив, повсюду увеличилась напряженность»². Она не только показала, как реагировали различные политические группы на реформы, но и попыталась оценить психологическую сущность этих реакций.

Интерес советской историографии к народничеству стимулировал некоторых исследователей взглянуть на это явление через призму земства (Л.К. Ерман, Е.Г. Корнилов, Н.М. Пирумова и др.)³. Н. М.Пирумова по специальной выборке сумела обработать статистические данные 1902 г., собранные по требованию МВД, о происхождении, образовании, возрасте, чине, должности, заработной плате и производственном стаже земских служащих России и сравнить их с отрывочной статистикой земского персонала 60-80-х годов. Была затронута проблема взаимоотношений земской интеллигенции с земскими управами, собраниями, правительственным лагерем.

4. Позднесоциалистический период: регионализация исследований

Работы Н.Л. Хайкиной (Самарское земство, 1961) и М.И. Черныша (Пермское земство, 1959) положили начало региональным исследованиям земств⁴. Заданный этими историками круг проблем оказался определяющим для последующих кандидатских диссертаций по земствам⁵. Главное внимание региональные исследователи уделили хозяйственной практике земств,

¹ Жиганова Т.М. Общественность и реформы в России 60-х – 70-х гг. XIX века: Автореф. дис... канд. ист. наук. М., 1996.

² Там же. С. 16.

³ Ерман Л.К. Интеллигенция в первой русской революции. М., 1966; Она же. Состав интеллигенции в России в конце XIX – начале XX века // История СССР. 1963. № 1; Корнилов Е.Г. Земская демократическая интеллигенция и ее участие в революционном движении 70-х гг. XIX в. // Вопросы общественного и социально-экономического развития России в XVIII–XIX вв. Рязань, 1974; Пирумова Н.М. Земская интеллигенция и ее роль в общественной борьбе до начала XX в. М., 1986.

⁴ Хайкина Н.Л. Земские учреждения Самарской губернии в 1864 – 1881 годах: Дис... канд. ист. наук. Куйбышев, 1991; Черныш М.И. Развитие капитализма на Урале и Пермское земство. Пермь, 1959.

⁵ В 60-х – середине 90-х годов изучались следующие земства в разных хронологических рамках: Нижегородское (Л.М. Побережская, 1967; А.П. Лиленкова, 1973), Московское

анализу земских бюджетов, в ряде диссертаций имеются разделы по социальному составу земских органов, участию местных земских деятелей в политических движениях, показана специфика отдельных земств. Появление таких региональных работ вполне оправдано, несмотря на наличие в дореволюционной историографии обобщающих монографий по отдельным отраслям земского хозяйства. Диссертации 80-х годов построены на более широкой источниковой базе, в них привлечены практически обойденные дореволюционными историками документы местных архивов, предложены современные методики работы с историческими источниками. В большинстве этих работ рассматривался ранний период деятельности земств, поэтому многие вопросы земской практики 90-900-х годов, например, агрономия, кооперация, предпринимательство, участие земств в профессиональных съездах и в общероссийских социально-экономических мероприятиях, остались малоизученными.

Как заметил современный историограф земства В.А. Горнов, «на рубеже 1980-х годов был предпринят научный «штурм» земской темы, первым результатом которого стало появление целого «букета» исследований по отдельным губерниям»¹. Представляется, что для этого явления имелся ряд причин. Во-первых, смягчение советского режима, постепенный отказ общества от черно-белой картины мира заставили ученых-обществоведов, журналистов и писателей, наконец, государственных деятелей с меньшей политической заданностью взглянуть на многие исторические явления и события недавнего прошлого. Стала ощущаться общественная потребность в реабилитации земств. Первыми из советских ученых на этот путь вступили региональные исследователи, в работах которых появились положительные оценки земских культурно-хозяйственных инициатив и достижений, а отдельным земцам воздавалось должное за труженичество и патриотизм. Многие из них продолжали традиционно ругать земское самоуправление за компромиссы с властями, за недостаточную политизированность и неучастие в революцион-

(Т.Н.Львова, 1968; Т.П. Прокофьева, 1981), Ставропольское (А.С. Калмыков, 1970), на территории Мордовии (К.М. Тимошкин, 1976), Смоленское (О.Л. Будаева, 1981), Воронежское (А.А. Марьяновский, 1981), Тульское (Л.П. Фролова, 1981), Вятское (И.И. Стефанова, 1983), Таврическое (А.С. Маскина, 1983), Бессарабское (В.А. Андриевский, 1984), Тверское (Н.С. Новикова, 1984), Калужское (Т.А. Свиридова, 1986), Рязанское (Е.Г. Тарабрин, 1986), на Правобережной Украине (И.В. Сесак, 1987), Казанское (В.Ф. Абрамов, 1989; М.С. Низамова, 1995), Саратовское (Е.Н. Морозова, 1989; А.В. Воронежцев, 1993), Поволжья (М.Н. Матвеев, 1993), северо-западных губерний (А.А. Ярцев, 1995), в Вятской и Пермской губерниях (О.Н. Богатырева, 1996).

¹ Горнов В.А. История земства России второй половины XIX – начала XX вв. и ее отражение в отечественной исторической науке (1946–1995): Автореф.... дис. канд. ист. наук. М., 1996. С. 15.

ном движении, но общая тенденция 80-х годов на реабилитацию земского самоуправления явственно просматривалась. Во-вторых, в эти годы на фоне нарастающего товарного дефицита и осознания населением неэффективности социалистической системы хозяйствования в различных, в том числе и научных, кругах возникла потребность обратиться к опыту дореволюционных отечественных хозяйственных учреждений. В-третьих, в общественном сознании последнего десятилетия наметился некоторый поворот от духовности к меркантильности. Поэтому примеры какой-либо удачной хозяйственной деятельности, экономического или административного успеха стали вызывать повышенный интерес.

«В исследованиях по регионам, выполненных в 1980-е годы, центральное место занимают вопросы практической деятельности земских учреждений, – отметил В. А. Горнов (1996). – Это, конечно, не исключает самого пристального изучения других аспектов истории земств отдельных губерний, но, с нашей точки зрения, правильно распределяет силы исследователей, концентрируя их внимание на тех сторонах предмета, знание которых может быть с успехом применено в современной административно-хозяйственной и культурно-просветительной работе»¹. Это высказывание является характерным для взгляда многих современных региональных историков и публицистов на земские учреждения. Многие из них полагают, что хозяйственно-экономический опыт земств может быть с успехом применен и сегодня. Представляется, что такое мнение несколько преувеличено. Направления и методы хозяйственной деятельности земств частью устарели, а положительные примеры рациональности, компетентности, деловитости и нравственности земских деятелей реализовывались в иных социальных и экономических условиях.

Региональные историки стремились определить особенности исследуемых губернских и даже уездных земств. «Специфика их, порожденная... частными своеобразиями (особенностями социально-экономического развития, составом гласных, взаимоотношениями с местной администрацией и т.д.) оправдывает исследования земств по губерниям»², – заметила Т.П. Прокофьева. И все-таки слабым местом большинства региональных исследований является их похожесть. Методика их написания уже отработана, задачи и план исследований, набор выводов апробированы предшественниками. Региональные историки не испытывают больших сложностей с мобилизацией источников – земские статистические данные являются подробными и

¹ Там же. С. 16.

² Прокофьева Т.П. Московское земство на рубеже XIX–XX веков.: Дис.... канд. ист. наук. М., 1981. С. 3.

доступными, вся основная земская документация вплоть до стенограмм заседаний земских собраний опубликована, поэтому привлечение документов центральных архивов, поиск новых источников для многих не становится необходимостью. Все это снизило эвристичность региональных исследований, и они во многом приобрели описательный характер. Тем не менее, эти работы, конечно, имеют определенную научную значимость и краеведческую ценность.

К сожалению, на региональном уровне существует мало специальных исследований о взаимоотношениях отдельных земств с государственными учреждениями, хотя в последнее время наблюдается некоторый поворот от хозяйственно-экономической к социально-политической характеристике земского самоуправления. В.Ф. Абрамов в рамках научной статьи предпринял попытку раскрыть механизм функционирования земских учреждений на примере Казанского земства¹. Н.А. Арнольдов одну из глав диссертации посвятил формам и методам земского самоуправления Самарской губернии². М.С. Низамова попыталась выяснить социально-политическую направленность земской деятельности в Казанской губернии, «мотивы возникновения и сферы приложения земских либеральных идей»³. Эти историки косвенно затронули проблему взаимоотношений изучаемых ими земств с местной администрацией.

О.Н. Богатырева в диссертации, посвященной земству Вятской и Пермской губерний в пореформенный период, одну из задач исследования определила как осмысление «соотношения правительственной власти и земского самоуправления, места земских учреждений в общей системе государственного управления»⁴. Автор попыталась обозначить наиболее существенные черты земского законодательства и показать специфику их применения в уральском регионе. Однако складывается впечатление, что она не вполне добилась ясности в этом вопросе, ее выводы выглядят противоречиво. С одной стороны, утверждается, что земское Положение 1864 г. носило консервативный характер, с другой – что «исторически оно было вполне оправдано и последовательно»⁵. Указывается, что недостатки и ограниченность земского Положения были вызваны определенным уровнем понимания самоуправления, но не объясняется, чье понимание имеется в виду.

¹ Абрамов В.Ф. Организация земских учреждений и их органов (по материалам Среднего Поволжья) // Советское государство и право. 1991. № 8.

² 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.

³ Низамова М.С. Казанское земство в конце XIX – начале XX в.: местное самоуправление и земское общественное движение: Автореф. дис.... канд. ист. наук. Казань, 1995. С. 8.

⁴ Богатырева О.Н. Указ. соч. С. 3.

⁵ Там же. С. 17.

5. Зарубежная историография

Любопытно отметить определенное сходство в развитии между советской и зарубежной, особенно североамериканской, историографией по земству. Старых историков земства, таких как Н. Пирумова и Чарльз Тимберлейк (Charles Timberlake), которые рассматривали земскую деятельность в основном с классической политической точки зрения («питомник российского либерализма» и т.д.), постепенно сменили новые, уделяющие больше внимания хозяйственной и профессиональной деятельности земств. Однако если позднесоветская историография исследовала именно хозяйственную деятельность как таковую, то североамериканская изучала социополитическое значение и последствия этой хозяйственной деятельности. В этом преимущество североамериканской историографии перед позднесоветской.

Как и в советской науке, сдвиги в исследовании земств в североамериканской историографии произошли на рубеже 80-х годов. Во многом это заслуга проведенной в 1978 г. в Станфорде конференции, по итогам которой в 1982 г. был опубликован сборник статей «Земство в России: эксперимент местного самоуправления»¹. Этот сборник явился сигнальным огнем для историков-«ревизионистов»² позднецарского периода России в американской историографии. Если американские историки-«ревизионисты» советского периода выделяли определенную социальную базу сталинизма, то «ревизионисты» имперского периода критиковали либеральное кредо о том, что политическая ситуация в Российской империи накануне Первой мировой войны была более или менее благодатной и царизм распался по причине мировой войны и слабости руководства верховной власти. «Ревизионисты» искали причину распада царизма в социополитической структуре российского общества³. Поэтому неудивительно, что демифологизация земств, которые традиционно считались, якобы, либеральным, модернизирующим страну институтом, оказалась необходима «ревизионистам» для оправдания своей позиции.

¹ The Zemstvo in Russia: An Experiment in Local Self-Government. Cambridge / Eds. Terence Emmons and Wayne S. Vucinich. N.Y., 1982. Нужно отметить, что 1982 г. оказался и годом издания монументальной книги Роберты Маннинг, которая восстановила в современной историографии известный тезис Б. Веселовского о «земской реакции» после революции 1905 г.: Roberta T. Manning. The Crisis of the Old Order in Russia: Gentry and Government. Princeton, 1982.

² Как легко предположить, группа этих тогда молодых историков рекрутировалась из бывших активистов студенческого движения 1960-х годов.

³ Leopold H. Haimson. The Problem of Social Stability in Urban Russia 1905-1917 // Slavic Review. Vol. 23 (1964), № 4. С. 619-642; Vol. 24 (1965), № 1. С. 1-22.

В сборнике «Земство в России» авторы затронули такой круг проблем, как отношения земств с центральной и местной администрацией (К.Е. Маккензи, Р.Т. Маннинг, Т. Фаллоуз), крестьянством (Д. Аткинсон), третьим элементом (Р.Е. Джонсон), политика земств в области образования (Д. Брукс), медицины (С. Рамер, Н.М. Фриден), роль Всероссийского земского союза (У. Глисон). Хотя основная идея сборника («отказ от либерального мифа о земстве как инструменте социальной интеграции»¹) прослеживается лишь в некоторых статьях, в рецензии на сборник Бэн Эклоф высказался более радикально, заметив, что старое представление о земстве как питомнике демократии и земцах как мужественных борцах за дело народа следует похоронить². Недостатком многих статей является смелость суждений при скудной источниковой базе. Тем не менее, сборник положил краеугольный камень в развитие западной историографии о земстве в последующие двадцать лет, установив модельный стиль исследования: *на основе анализа профессионально-хозяйственной деятельности земств дать политическую характеристику царского режима и российского общества*³.

В своих историографических работах М.Д. Карпачев и В.М. Шевырин также отметили, что зарубежные историки постепенно отошли от традиционной оценки земств как буржуазных бессловных, чуть ли не демократических учреждений, сложившейся «под влиянием ангажированной земской публицистики»⁴. М.Д. Карпачев показал, что позиции таких исследователей, как Т. Эммонс, Р. Маннинг, Д. Аткинсон, несколько сблизилась со взглядами советских историков на сущность земского самоуправления и роль земско-либерального движения в жизни пореформенной России. Однако противопоставив свой взгляд традиционному либеральному пониманию земств, некоторые историки-«ревизионисты» дошли до другой крайности, переоценив взаимное непонимание между «модернизаторами» (земцами и земскими служащими) и крестьянами и соответственно обрисовав некий онтологический, непреодолимый политический кризис в российской деревне накануне Первой мировой войны. Эта тенденция особенно сильно прослеживается у Л. Геймсо-

¹ См. введение. С. 2.

² Цит. по: Шевырин В.М. Российский либерализм (конец XIX в. – 1917 г.) в англо-американской историографии. Научно-аналитический обзор. М., 1988. С. 10.

³ 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.

⁴ Карпачев М.Д. Истоки русской революции. Легенды и реальность. М., 1991; Шевырин В.М. Указ. соч. С. 212.

на и его учеников¹. Весьма симптоматично, что критикуя либеральную интерпретацию земств, они унаследовали от русских либералов ключевой стереотип – увлечение проблемой волостных земств. По мнению «ревизионистов», неудавшееся введение волостных земств накануне Первой мировой войны – якобы, окончательное доказательство политической нежизнеспособности земств. Упускается из виду бурное развитие управленческо-хозяйственной инфраструктуры того времени, например, участковой агрономии, игравшей немаловажную роль в развитии крестьянских хозяйств накануне войны².

Второе крутое изменение в западной историографии произошло в результате значительного улучшения в начале 90-х годов условий доступа иностранцев к архивным (в том числе местным) источникам. Впервые иностранные историки стали равноправными с советскими коллегами в историко-ведческом плане. Правда, вторая волна изменений после 1990 г., в отличие от первой (в начале 80-х годов), не имела форму ярко выраженного научно-методологического движения. Как это ни парадоксально, тот же самый фактор, который привел к открытию архивов иностранцам, ударил по финансовой базе исследований России североамериканцами. Если Холодная война закончилась, зачем нужны глубокие знания о России? Выделение денежных средств в университетах США на исследования России резко сократилось, и, соответственно, сократился преподавательский штат. Сегодня в США не стоит удивляться безработным докторам, которые, защи-

¹ The Politics of Rural Russia 1905-1914 / Ed. Leopold H. Haimson. Bloomington, 1979; Л.Геймсон. Об истоках революции // Отечественная история. 1993. № 6. С. 3-15; Roberta T. Manning. The Crisis of...; Francis W. Wcislo. Reforming Rural Russia: State, Local Society and National Politics. Princeton, 1990; Yanni Kotsonis. How Peasants Became Backward: Agrarian Policy and Co-operatives in Russia, 1905-1914 // Transforming Peasants: Society, State and Peasantry, 1861-1930. N.Y., 1998. С. 15-36. Содержание последней работы, противоречащее ее весьма амбициозному названию («Как крестьян сделали отсталыми...»), получило острую критику в диссертации И. Герасимова, защищенной в США в 2000 г. По мнению Герасимова, «Янни Котсонис... четко формулирует, что «отсталость» и «темнота» (русских крестьян. – К.М.) были только «истолкованием» интеллигентов. К сожалению, Котсонис не доказал и даже четко не сказал ни в этой работе, ни в своей диссертации, что крестьяне на самом деле не были ни «отсталыми», ни «темными», и их плохая социоэкономическая и культурная позиция была «истолкованием» интеллигентов (Илия В. Герасимов. The New Generation of Russia Intelligentsia as Actors of Modernization: Facing the Countryside (1907-1917). Ph. D. The State University of New Jersey, 2000. С. 176, прим. 383).

² Один из авторов этих строк критиковал переоценку значения проблемы волостных земств в следующих работах: К. Matsuzato. The Fate of Agronomists in Russia: Their Quantitative Dynamics from 1911 to 1916 // The Russian Review. V. 55. № 2. April 1996. С. 172-173; К. Matsuzato. The Role of Zemstvos in the Creation and Collapse of Tsarism's War Efforts During World War One // Jahrbucher fur Geschichte Osteuropas 46 (1998). № 3. С. 321-337.

тившись в таких университетах, как Гарвард и Станфорд, не могут найти себе работу в вузах.

Во-вторых, американская историческая наука 90-х годов была отмечена триумфальным шествием методики «новой истории» (т. е. истории интеллекта, менталитета, дискурсов и семантики). 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. Весьма симптоматичен излишний интерес американских «ревизионистов» к дискурсам вокруг проблем волостных земств, когда реальность волостного управления до сих пор почти не исследована. Подобные явления не могут не создать впечатление, что именно тогда, когда открылось огромное источниковедческое пространство для изучения и материальной, и нематериальной истории России, некоторые зарубежные коллеги предпочитают читать Мишеля Фуко (Michael Foucault) нежели архивы.

Тем не менее, появилось немало работ, преодолевших стереотипы североамериканской историографии 80-х годов по позднецарской России. Особо стоит остановиться на работах Скотта Серегни (Scott Seregny), профессора университета Индианы и Ильи Герасимова. Хотя последний – россиянин и закончил Казанский университет, диссертацию он готовил в Европейском университете (Будапешт) и университете Рутгерс (Нью Джерси). С. Серегни – специалист по народному образованию и учительству в дореволюционной России, а И. Герасимов исследовал «новое поколение» агрономов, которое получило профессиональное образование непосредственно после революции 1905 г. Оба историка соблюдают традицию североамериканской историографии по позднецарской России: анализируя практическую деятельность (народное образование и агрономическую помощь), они ставят политический диагноз российскому обществу¹, но их диагноз отличается от диагноза «ревизионистов».

Серегни является почти единомышленником авторов данного сборника. Мы разделяем его мнение о преувеличении некой пропасти между модернизаторами и крестьянами в российской деревне накануне Первой мировой войны (иначе говоря, онтологическое понимание причин революции 1917 г.); придаем большое значение «кейс-студиям» регионов или даже субрегионов; считаем важным период после революции 1905 г., в частности,

¹ Другой пример отношения к «профессии как политике» см.: *Between Tsar and People: Educated Society and the Quest for Public Identity in Late Imperial Russia* / Ed. Edith W. Clowes, Samuel D. Kassow and James L. West. Princeton, 1991.

период Первой мировой войны, для оценки потенциальной жизнеспособности царского режима; выступаем против стереотипа так называемой «земской реакции» на революцию 1905 г. и преувеличения насильственного характера крестьянского движения в России.

В статье «Крестьяне и политика: крестьянские союзы во время революции 1905 года» (1991)¹ Серегни представил новый взгляд на крестьянское движение во время Первой русской революции. Учитывая сложную социальную дифференциацию в российской деревне в начале века, он считает термин «пропасть» для описания взаимоотношений между модернизаторами и крестьянами слишком упрощенным. По его мнению, оба лагеря, т. е. и модернизаторы и крестьяне, были значительно диверсифицированы *внутри себя*. Поэтому значимо было не абстрактное расстояние между «двумя мирами», а, скорее, проблема того, состоялась ли в данной местности коалиция прогрессивных дворян, третьего элемента и передовых крестьян. Именно местные крестьянские союзы функционировали как инструмент для формирования этой коалиции. Раз эта коалиция сформировалась, то ее гегемония в революционной ситуации была почти обеспечена, так как ее стратегия и тактика совпадали с монархическим и прагматическим настроением крестьян. Радикальная, насильственная стратегия социал-революционеров была поддержана крестьянами в местностях, где не удалось создать эту коалицию. Серегни доказывает «обратное соотношение» между силой местных крестьянских союзов и насильственным характером местных крестьянских выступлений. Чем сильнее были крестьянские союзы, тем разумнее оказались выступления крестьян.

В статье «Земства, крестьяне и гражданство: российское движение за внешкольное образование и Первая мировая война» (2000)² Серегни отметил некоторые отличительные черты политической ситуации в российской деревне (на примере Уфимской губернии) во время Первой мировой войны. Во-первых, война «породила мощный толчок для развития социальных реформ, невысказанных в мирное время». Общественные активисты старались использовать уникальные условия во время войны для развития своих начинаний. Во-вторых, эти активисты надеялись, что опыт, накопленный во время войны, и созданные организации должны продолжать работать и после войны. Именно эти ожидания сильно повлияли на поведение активистов во

¹ Scott J. Seregny. Peasants and Politics: Peasant Unions During the 1905 Revolution // Peasant Economy, Culture and Politics in European Russia, 1800-1921. Princeton, 1991. С. 341-377.

² Idem. Zemstvos, Peasants, and Citizenship: The Russian Adult Education Movement and World War I // Slavic Review. V. 59. № 2. 2000. С. 290-329.

время войны¹. В-третьих, небывалый подъем национального сознания в среде крестьян и определенный успех политики трезвости во время Первой мировой войны дали уникальную возможность инкорпорации крестьян в российское национальное сообщество. Крестьяне отреагировали на попытки организации внешкольного образования с энтузиазмом: они показали, что знают географию и историю воюющих стран и даже понимают сложные нюансы международных отношений.

Любой историк позднецарской России знает, что в Ставропольской губернии накануне Первой мировой войны возникли крестьянские волнения против нововведенных там земств. Для левых историков это представлялось доказательством изоляции земств от народа, а для либеральных историков – доказательством темноты российских (в частности, периферийных) крестьян. Однако в статье «Ставка на крестьянство: анти-земские восстания и внешкольное образование в Ставропольской губернии, 1913-1916», которая будет опубликована в журнале «*Slavonic and East European Review*» в январе 2001 г.², Серегни доказывает, что именно в деревнях, где сожгли земские школы, изгнали учителей и отказались от прививки оспы в 1914 г., начали с радостью принимать земских лекторов и платить земские налоги в 1916 г.

Несмотря на некоторые недостатки работ Серегни (например, механическое применение андерсоновской схемы «от сословий к нации»³ и отсутствие сравнительного анализа регионов), очевидна его заслуга в преодолении стереотипов относительно позднецарского режима на основе мобилизации богатых фактических данных.

Основываясь на просопографическом анализе, Илья Герасимов обрисовал *esprit de corps* «нового поколения» агрономов, которые были фаворитами столыпинской эпохи, но притеснены революцией 1917 г. и наконец уничтожены сталинской «революцией сверху»⁴. Они и составляли судьбоносную профессиональную группу с точки зрения возможности мирной модернизации российской деревни. Несколько лет назад один из авторов этих строк опубликовал статью, анализирующую численную динамику правительственных и общественных агрономов в 34 земских губерниях⁵. Но Герасимов пошел намного дальше, обратив внимание даже на географическую мобильность агрономов. Не говоря уже о подробном анализе агрономического

¹ Подобный феномен отмечен и в 4-й главе настоящего сборника.

² A Wager on the Peasantry: Anti-Zemstvo Riots and Adult Education in Stavropol Province, 1913-1916.

³ См.: Benedict Anderson. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London, 1983.

⁴ I. Gerasimov. *The New Generation...*

⁵ K. Matsuzato. *The Fate of Agronomists in Russia...*

образования, журнализма и социального положения агрономов (зарплата, гендерского состава и т.д.), он учитывает человеческий фактор (например, значение общежития Московского агрономического института для формирования корпоративной культуры агрономов) и тем самым перекидывает мост между методиками новой и классической истории.

Далее, Герасимов представляет живую картину политического процесса в российской деревне, анализируя взаимоотношения «нового поколения» общественных агрономов с другими акторами деревни – правительственными агрономами, другими категориями земских служащих, полицией и, что важнее всего, с крестьянами. Суммируя полученные результаты, Герасимов делает иногда убедительные, иногда гипотетические выводы относительно критических моментов развития «нового поколения», которые в конце концов определяли управляемость российской деревни: прагматизация интеллигенции после революции 1905 г.; вступление российской агротехнологической революции во второй этап после 1910 г. благодаря развитию кооперативного движения; странное на первый взгляд восприятие «кризиса» в среде агрономов в 1913-1914 гг., когда казалось, что агротехнологическая революция достигает своей вершины; фетишизация агрономами технологии и государственной интервенции в народное хозяйство во время Первой мировой войны; их заражение революционным фанатизмом и возвращение к старомодному народническому пророчеству и некоторое оживление в 1920-е годы. Читатели будут удивлены тем, что российские агрономы в самом деле занимали особую нишу в истории страны.

Новейшим достижением в исследованиях земств в североамериканской историографии представляется сборник статей «Появляющаяся демократия в позднеимперской России» (1998) под редакцией Мери Шеффер Конрой (Mary Schaeffer Conroy)¹. Его авторами являются не только американские, но и японский и финский историки. Из девяти глав сборника шесть прямо посвящены земствам. Как указано в названии, авторы высоко оценивают введение парламента, появление протопартийной системы, расширение деятельности общественных организаций и бурное развитие земско-кооперативного движения после революции 1905 г. Тем не менее, сборник не представляет какого-то «общего мнения» авторов, а, скорее, нацелен на сопоставление разных мнений о возможности мирной модернизации и демократизации позднеимперской России. Мнения авторов разделяются по двум параметрам. Во-первых, можно ли считать развитие земского движения после 1905 г. показателем развития российских общественных сил в

¹ Emerging Democracy in Late Imperial Russia / Ed. Mary Schaeffer Conroy. Niwot (Colorado), 1998.

целом? Во-вторых, усилило ли развитие прагматического земского движения управляемость страной в целом, и тем самым способствовало ли мирной модернизации страны и выживанию режима в тотальной, мировой войне?

На первый вопрос утвердительно отвечают авторы 3-й главы, названной «Земство и трансформация российского общества», Томас Портер (Thomas Porter) и Уильям Глисон (William Gleason). Отмечая наличие остатков ограничительных мер по отношению к земствам (например, запрет на межрегиональные контакты земцев) и трения между МВД и земцами по этой причине, Портер и Глисон однако подчеркивают, что уже в начале XX в. правительство не обходилось без привлечения земств к разным государственным мероприятиям. По их мнению, формирование средней интеллектуальной элиты и профессионализация общества (двигателями этой тенденции были земства) являлись признаками зарождения гражданского общества.

В отличие от Портера и Глисона, Мери Конрой на примере обсуждения и принятия в Государственной Думе закона об открытии аптек отмечает противоречия между земствами и группами интереса (здесь аптечными обществами). Марксисты, кадеты, октябристы и земцы единодушно требовали муниципализации аптек, и это было реализовано после принятия упомянутого закона. Иначе говоря, земства ограничивали деятельность профессиональных организаций (т.е. основы гражданского общества), опираясь на протосоциалистическую и патерналистскую логику. И в этом противостоянии П. Столыпин поддерживал тот лагерь, которому принадлежали и марксисты¹. Авторам данных строк ближе точка зрения Конрой, нежели Портера и Глисона. Представляется, что монополизация земствами общественных ценностей – показатель *слабости* гражданского общества России. Именно поэтому после уничтожения земств весной 1918 г. большевики не встретили серьезных противников, которые были бы в праве говорить от имени общества.

На второй вопрос («усилило ли развитие прагматического земского движения управляемость страной в целом?») Портер и Глисон также отвечают утвердительно в 8-й главе сборника, названной «Демократизация земств во время Первой мировой войны». По их мнению, Всероссийский земский союз во время войны воплотил подъем гражданского сознания России, и правительство было расколото между МВД и хозяйственными ведомствами, такими как министерство земледелия. Последнее понимало, что без смелого делегирования государственных полномочий земствам правительству не справиться с задачами тотальной войны. По мнению Портера и Глисона, кризис управления возник из-за страха правительства перед общеземским союзом,

¹ Глава 5. «П.А. Столыпин, марксисты и либералы против владельцев аптек и аптечных фирм в позднимперской России».

полицейского вмешательства МВД в дела тотальной мобилизации, а также инертности Государственной думы, которая не смогла осуществить реформу местных учреждений, ядром которой является введение волостных земств. Таким образом, Портер и Глисон придерживаются вполне классической точки зрения.

Однако в 9-й главе сборника К. Мацузато представляет прямо противоположный взгляд. По его мнению, после начала войны царскому правительству удалось создать инфраструктуру для тотальной мобилизации ресурсов относительно дешево и быстро, потому что правительство опиралось на уже существовавшее земско-кооперативное движение. Однако по той же причине российский режим тотальной войны характеризовался местничеством земств. Правительству пришлось делегировать земствам ключевые государственные полномочия, в частности, по регулированию движения железнодорожного транспорта. С осени 1916 г. в силу падения авторитета центральной власти земства начали использовать делегированные государством полномочия для защиты своей местной экономики: блокировали границы губерний и тем самым вызвали продовольственный кризис в потребляющих центрах¹.

Скептический взгляд на роль земств в модернизационном процессе заключается в следующем. Во-первых, земства – публичный институт местного самоуправления, а отнюдь не добровольные ассоциации граждан, такие как кооперативы, профсоюзы и политические партии. Между ними (публичными институтами и добровольными ассоциациями) нередко возникали серьезные конфликты. Во-вторых, в отсутствие сильного правительственного механизма контроля и координации делегирование земствам государственных полномочий стимулировало их местническое настроение.

6. Некоторые выводы

1. Историки не должны ограничиваться анализом хозяйственных аспектов земской деятельности. Именно политический аспект их деятельности, в частности, отношения земств с разными государственными учреждениями и крестьянами, представляется самым актуальным предметом исследования.

2. Нужно обратить больше внимания на позднецарский период. Учитывая достижения историографии относительно земств, отметим прямо, что

¹ См. главу 4 настоящего сборника.

период 1891-1905 гг. важнее периода 1864-1891 гг., период 1905-1914 гг. важнее периода 1891-1905 гг. и актуальнейшим представляется период 1914-1918 гг.

3. Историки не должны ограничиваться изучением того или иного региона. Для развития исследования земств необходимы межрегиональные сравнения¹.

Именно в соответствии с этими тремя направлениям организован настоящий сборник.

Специалистам по земству давно пора преодолеть свой провинциальный менталитет. Недостаточная квалификация российских специалистов по земству символизируется безрадостным фактом: по этой теме защищено большое количество кандидатских диссертаций, но крайне мало докторских. Как указано выше, если регионализация исследований земств в 1980-е годы имела определенное положительное значение, то провинциализация менталитета специалистов по земству не принесла никакой пользы. Земства – предмет исследования, далекий от исследовательского пафоса провинциальных краеведов, сопровождаемого слабой теоретической осведомленностью.

¹ В качестве примера сравнения земской деятельности в разных регионах см.: К. Мацузато. «Общественная ссыпка» и военно-продовольственная система России в годы Первой мировой войны // Крестьяноведение – теория, история, современность. М., 1997. С.147-176. Полный вариант этой статьи см.: Acta Slavica Iaponica. Tomus XV (1997). С. 17-51.

Глава 2
ЗЕМСТВО И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ В 1864–1904 гг.
(НА МАТЕРИАЛАХ СЕВЕРО–ЗАПАДНЫХ ГУБЕРНИЙ)

А.А. Ярцев

*кандидат исторических наук,
доцент кафедры общественных наук
Балтийской государственной
академии рыбопромыслового флота
(г.Калининград)*

В этой главе рассматриваются взаимоотношения трех северо-западных земств с государственной бюрократической машиной.

Заявленное направление исследования определяет следующий круг задач: рассмотреть причины, инициаторов и основное содержание земской реформы 1864 г., споры в историографии по этим проблемам, проследить земскую политику государства, показать особенности взаимоотношений органов земского самоуправления с различными этажами государственной власти, оценить значение и действенность законов, указов и циркуляров, сдерживающих или стимулирующих развитие земского дела, выяснить, что предпринимали земства для преодоления возникающих препятствий, насколько эти контрмеры были законны и эффективны, выявить факторы, влиявшие на политизацию земских учреждений, рассмотреть изменение политического облика северо-западных земств за изучаемый период.

Хронологические рамки исследования охватывают сорокалетний период существования земских учреждений с 1864 по 1904 гг. Последняя дата завершает определенный этап в истории земского самоуправления. Земство вышло из революции 1905-1907 гг. в значительной степени видоизмененным. Во-первых, центр либеральной оппозиции переместился из земских рамок в сторону партийной деятельности, и земства несколько утратили свой политический характер. Во-вторых, в связи с созданием Государственной Думы изменилось положение земских органов в государственном устройстве России, их взаимоотношения с традиционными государственными учреждениями стали претерпевать определенные изменения. В-третьих, земства приобрели новое экономическое содержание в связи со столыпинской реформой.

1. Причины земской реформы

Введение местного самоуправления, несомненно, было вызвано серьезными обстоятельствами и преследовало определенные цели. Проблема причин земской реформы приобрела в историографии дискуссионный характер. В.И. Ленин полагал, что земское самоуправление вырвала у царизма «волна общественного возбуждения и революционного натиска»¹. В.В. Гармиза ограничивается только революционными факторами: «Не конституционное движение дворянства заставило правительство дать эту уступку, а массовое революционное движение крестьян, польское восстание, революционная агитация Герцена и Чернышевского, студенческое движение, прокламации Шелгунова и Заичневского, пропаганда «Земли и воли»². Последующая советская историография 60-80-х годов в целом возвратилась к ленинской оценке.

Между тем, по мнению того же В.В. Гармизы, «ни крестьянство, ни купечество, ни революционно настроенную студенческую молодежь земство не интересовало»³. Исследователь самарского земства Н.Л. Хайкина подтвердила такие настроения на материалах одной губернии⁴. На Северо-Западе некоторую инициативу в этом вопросе можно отметить со стороны «первенствующего сословия».

Псковское (1861), Новгородское (1862) и Петербургское (1863) дворянские собрания представили по настоянию МВД собственные проекты реформы. В.В. Гармиза отнес псковский и новгородский проекты к числу реакционных, поскольку в них проявилось стремление сохранить наряду с имущественным и сословный принцип формирования земств⁵. Петербургский проект историк оценил как либеральный. В числе девяти авторов этого проекта оказались небезызвестные А.П. Шувалов и А.П. Платонов⁶. В Петербургском дворянском собрании 1863 г. даже рассматривался вопрос об отказе от куримального деления избирателей, но был снят, так как «три члена комиссии выразили опасение, что крестьянская масса захлестнет и подавит дворянство своей численностью на избирательных съездах»⁷.

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. 5-е изд. Т. 5. С. 33 (в дальнейшем все сноски даются на это собрание сочинений).

² Гармиза В.В. Подготовка земской реформы 1864 г. М., 1956. С. 248.

³ Там же. С. 127.

⁴ Хайкина Н.Л. Земские учреждения Самарской губернии в 1864-1881 годах: Дис.... канд. ист. наук. Куйбышев, 1961. С. 5.

⁵ Гармиза В.В. Подготовка земской реформы... С. 127.

⁶ В числе других они выступили с оппозиционными речами в Петербургском губернском земском собрании 1865 г., после чего земские учреждения губернии были закрыты.

⁷ Там же. С. 129.

Помимо этих проектов дворяне Северо-Запада, по крайней мере в открытой форме, не продемонстрировали интереса к намечаемому преобразованию. В РГИА обнаружено «Прощение петербургского дворянства о самоуправлении», которое состоит из панегириков императору и лаконичной просьбы о введении самоуправления, без какой-либо аргументации¹. Создается впечатление, что это прощение было инспирировано центральными властями. Новгородский земский деятель «первого призыва» Н.Н. Фирсов вспоминал, что в министерстве П.А. Валуева «он сам и его приближенные старались вызвать гостей на беседы о представительном правлении вообще и о применительности его в России»². Л.Е. Лаптева отметила, что «опубликование в июле 1862 г. «Главных начал проекта министерства внутренних дел» вызвало в российской печати широкое обсуждение вопросов местного самоуправления»³. Однако реакция печати, в том числе и нелегальной, по поводу очередной «великой реформы» была все-таки скромной. Очевидно, что факторы революционного натиска и давления либерального общества в самом широком их понимании более сопрягались с причинами отмены крепостного права, чем с введением самоуправления.

Непосредственным инициатором земской реформы выступила прогрессивная часть высшей и центральной бюрократии. Это мнение было высказано еще Н.В. Шелгуновым и подхвачено Б.Б. Веселовским: «Земство явилось не в виде уступки каким-то мечтательным либеральным требованиям, а как следствие осознанной правительством необходимости»⁴. «В работах Т. Эммонса, Д. Филда, Д. Мейси, Ф. Старра, Т. Пирсона, Р. Уортмана, Ф. Вчисло и других государству отводится роль инициатора реформ и главной силы, определявшей ход их подготовки и проведения на разных этапах, — отмечает О.В. Большакова. — Американские историки склонны оценивать содержание и последствие Великих реформ через призму идеологии архитекторов этих реформ, просвещенных чиновников. Именно система ценностей и теоретических представлений этой группы определила общую концепцию реформ»⁵.

В советской историографии такой взгляд выдвинула и настойчиво отстаивала Л.Г. Захарова, объясняя этот феномен так: «В силу особенностей российской действительности, недостаточной развитости классовых отно-

¹ Российский государственный исторический архив (РГИА), ф. 1275, оп. 1, д. 6.

² Фирсов Н.Н. Первый земский съезд (Воспоминания шестидесятника) // Исторический вестник. 1906. Т. 104. № 5. С. 442.

³ Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. М., 1993.

⁴ Веселовский Б.Б. История земства за 40 лет: В 4 т. СПб., 1909-1911. Т. 3. С. 1-2.

⁵ Большакова О.В. Бюрократия и великие реформы в России (1860 – 70-е гг.). Современная англо-американская историография. Научно-аналитический обзор. М., 1996. С. 4.

шений, движение вперед было возможно лишь при импульсах со стороны самодержавной власти»¹. Косвенно этот вывод подтверждается замечанием В.В. Гармизы: «Проекты дворянства не оказали серьезного влияния на подготовку закона о земских учреждениях»². За основу был взят правительственный проект, оформившийся в Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1 января 1864 г.

В.А. Нардова заметила: «Начала «самоуправления», положенные в основу земской, а затем и городской реформ, в известной мере отвечали интересам и самого правительства, так как позволяли ему передать общественному управлению некоторую часть дел, с которыми все сложнее было справляться бюрократическому аппарату»³. М.М. Шумилов показал, что введение земских учреждений было вызвано не столько политическими, сколько прагматическими причинами. «Чуть ли не с первых дней царствования Александра II правительство столкнулось с проблемой реформирования системы административного управления, – отмечал М.М. Шумилов. – Лишь один Хозяйственный департамент ежегодно получал отчеты от 1500 «отчетных мест». Огромные масштабы переписки в равной мере обрекали на неэффективность функционирование как центральной, так и местной администрации»⁴. Историк констатировал, что специальная комиссия по реформе губернского управления с 1861 по 1863 гг. «занялась «преимущественно» разработкой проекта земской реформы, наказа и «Временных правил о земских повинностях»⁵, и в эти годы идея «рациональной децентрализации» в правящих кругах преобладала»⁶.

Государство в целом выигрывало от этой реформы. Местные деятели имели ряд важных преимуществ перед чиновничьей кастой. Они лучше понимали местные проблемы и региональную специфику, были лично заинтересованы в экономном расходовании средств, в пресечении бюрократизма и коррупции. Принимая решения, они в первую очередь ориентировались на целесообразность и пользу этих решений, а не на мнение вышестоящего начальства. Традиционные для русского менталитета чувства служения родине, подвижничества, коллективизма находили выход в земской работе.

¹ Захарова Л.Г. Самодержавие, бюрократия и реформы 60-х гг. XIX в. в России // Вопросы истории. 1989. № 10. С. 6.

² Гармиза В.В. Подготовка земской реформы... С. 129.

³ Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-е – начале 90-х гг. XIX в. Правительственная политика. Л., 1984. С. 249.

⁴ Шумилов М.М. Местное управление и центральная власть в России в 50-х – начале 80-х гг. XIX века. М., 1991.

⁵ Там же. С. 45.

⁶ Там же. С. 45, 46.

Кроме того, население было поставлено под прямой земский налог, в то время как государство получало с населения гораздо больше, но главным образом через косвенные налоги.

В историографии отсутствует единое мнение по поводу цели этой реформы. Большинство дореволюционных историков рассматривали земскую реформу как продолжение крестьянской. Они полагали, что земская реформа в принципе проводилась в интересах всего населения и ставила целью привлечь все сословия к управлению местным хозяйством. Исследователь казанского земства В.В. Ивановский, редко упоминаемый в историографии, еще в 1881 г. выразил особое мнение: «Уничтожение крепостного права в той и другой стране должно было лишить дворянское сословие тех преимуществ, которыми оно пользовалось, но в вознаграждение за эти потери сочли нужным дать им преимущество в сфере самоуправления»¹. Позже Б.Н. Чичерин высказал похожую мысль: «Для дворянства, которое в местной жизни играло и продолжает играть первенствующую роль, это было весьма небольшое вознаграждение за то, что оно потеряло»².

Второе рождение этого мнения произошло в советской историографии. В.В. Гармиза писал: «Дворянство, лишившись в результате отмены крепостного права вотчинной власти над крестьянством, стремилось получить компенсацию расширением своей власти в местном управлении»³. А.П. Корелин и региональные исследователи земства в целом поддержали это мнение. Исследователь Тверского земства Н.С. Новикова прямо писала, что земское Положение «компенсировало дворянству потерю вотчинной власти»⁴. Сибирский историк Н.А. Яковлева вообще оценила Положение 1864 г. чуть ли не как контрреформу по отношению к 1861 г.: «Среди буржуазных реформ 60-х–70-х гг. большое место занимала земская реформа 1864 г., целью которой являлось вознаграждение помещиков за утрату привилегий по реформе 1861 г.»⁵.

Исследователь Калужского земства Т.А. Свиридова постаралась несколько смягчить политическую ангажированность такой позиции. По ее мнению, калужское дворянство искало в земстве «выход активности к пер-

¹ Ивановский В.В. Опыт исследования деятельности органов земского самоуправления в России. Уезды – Слободской Вятской губернии и Лаишевский Казанской губернии. Казань, 1881. С. 13.

² Чичерин Б.Н. Вопросы политики. М., 1903. С. 71.

³ Гармиза В.В. Подготовка земской реформы... С. 14.

⁴ Новикова Н.С. Тверское земство в 1865 – 1890 годах: Дис....канд. ист. наук. М., 1984. С. 177.

⁵ Яковлева Н.А. Земство и Сибирь (1864 – 1917): Дис....канд. ист. наук. Барнаул, 1984. С. 2.

венству в хозяйственной администрации, пошатнувшейся вследствие крестьянской реформы 1861 г.»¹ Действительно, подобные настроения проявлялись как в среде провинциального дворянства, так и в правительственных кругах. «Еще накануне отмены крепостного права, в 1860 г., – писала В.Г. Чернуха о П.А. Шувалове, – когда речь пошла о том, что при реформе крестьяне должны получить в надел земли примерно в границах их прежнего пользования, П.А. Шувалов рассматривал такое решение крестьянского вопроса как основание для требования дворянством политических компенсаций»². Н.Л. Хайкина отметила, что в Самарской губернии «земская реформа вызвала одобрение и либерального и реакционного дворянства»³.

Ссылаясь на мнение П.А. Валуева и В.П. Мещерского, М.М. Шумилов писал: «Правда, одновременно многие рассматривали земскую реформу и как средство, с помощью которого можно было «откупиться от конституции»⁴. Знаменательно, что конституционные идеи высказывали представители олигархических кругов, не отличавшиеся либеральными взглядами. «Зараженные аристократическими идеями, или, лучше сказать, властолюбием и чванством, – замечал Н.И. Иорданский, – некоторые из наших баричей мечтают о Боярской Думе, то есть о правлении олигархическом»⁵. Т.М. Жиганова заметила: «Не случайно многие либералы того времени, за исключением наиболее радикальных, подчеркивали свой «антиконституционализм», ибо считали опасным для страны слепое копирование западноевропейских парламентских порядков при отсутствии в народе правовых традиций и опыта местного самоуправления»⁶.

Представляется, что оценка земской реформы как компенсации дворянству за потери в 1861 г. несколько преувеличена в отечественной историографии. Если бы законодатели ставили такую цель, земские Положения приняли бы несколько иной вид. Новгородский гласный С.Г. Бередников заметил, что после крестьянской реформы крепостники думали «восполнить его работой в земстве – благотворительством и опекой, но демократическое и всесословное земство по Положению 1864 г. обмануло их надеж-

¹ Свиридова Т.А. Калужское земство в 60-е – 90-е гг. XIX в.: Дис...канд. ист. наук. М., 1986. С. 13.

² Чернуха В.Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в. Л., 1978. С. 68.

³ Хайкина Н.Л. Земские учреждения Самарской губернии в 1864 – 1881 годах: Дис...канд. ист. наук. Куйбышев, 1961. С. 5.

⁴ Шумилов М.М. Местное управление и центральная... С. 46.

⁵ Иорданский Н.И. Указ. соч. С. 9.

⁶ Жиганова Т.М. Общественность и реформы в России 60-х – 70-х гг. XIX века: Автореф. дис... канд. ист. наук. М., 1996. С. 28.

ды»¹. Л.Е. Лаптева отметила, что при разработке этого закона «введение особой квоты для дворянства тоже сочли недопустимым, и для всех землевладельцев указали одинаковую норму представительства»². «Дворянство вообще вошло в состав земского управления не как каста с какими-либо родовыми прерогативами, – считали либеральные «Отечественные записки» в 1865 г., – ни даже привилегированное государственное сословие, а только как класс землевладельцев, подчиненный общему цензу»³.

Для страны, где большинство населения составляло крестьянство, в массе своей неграмотное, находящееся в процессе размежевания со своими бывшими хозяевами, введение куриальной системы выборов выглядит в целом справедливым, тем более что в большинстве губерний представительство от первой землевладельческой курии не превышало 50%-го барьера. «Дворянская оппозиция столкнулась с не определившейся еще политически промышленной буржуазией и с убогой политической идеологией крестьянства, соответствовавшей жалкому натуральному хозяйству русской деревни»⁴, – заметил Н.И. Иорданский, которого трудно заподозрить в симпатиях к дворянскому сословию. Другое дело, что в дальнейшем правительство провело контрреформу, нарушив буржуазный принцип общего ценза, в результате чего на историческом фоне 1904 г. земская избирательная система выглядела явно устаревшей..

Государство, несомненно, не могло оставить хозяйственные проблемы, обозначившиеся после реформы 1861 г., на произвол судьбы. Однако оно не отдало местное хозяйство ни в руки чиновничества, ни в руки дворянства, а попыталось привлечь к участию в этих делах все сословия. «Отечественные записки» увидели в этом «верное средство сближения и слияния сословий»⁵.

Земские учреждения по реформе 1864 г. вводились в 34 губерниях. Создавались органы самоуправления, как на уровне губернии, так и на уровне уезда, причем, в отличие от государственных структур, уездные земства напрямую не подчинялись губернскому. Однако на уровне волости земская единица была создана только лишь в 1917 г., несмотря на постоянные просьбы земств и их сторонников об этом. Земское собрание являлось распорядительным органом земства. Оно состояло из гласных, избираемых по определенной схеме по трем куриям, в основу которых был положен не сословный, а имущественный ценз. Земские собрания проводились обычно один раз в год, на них вырабатывалась программа действий и утверждался бюд-

¹ Государственный архив Новгородской области (ГАНО), ф. 716, оп. 1, д. 45, л. 65.

² Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. С. 39.

³ Отечественные записки. 1865. № 10. С. 227.

⁴ Иорданский Н.И. Указ. соч. С. 22.

⁵ Отечественные записки. 1865. № 10. С. 227.

жет. Земская управа являлась исполнительным, постоянно действующим органом земства. Ее руководство избиралось на земских собраниях на ближайшие три года. Управа формировала кадры земских служащих, финансировала запланированные мероприятия и действовала в рамках предоставленной ей компетенции. Наемные служащие и рабочие, так называемый «третий элемент» (первый элемент – государственные служащие, второй – земские выборные деятели) посредством своего труда на местах реализовывали политику того или иного земства.

Земствам были предоставлены права собственности и юридического лица, они получили возможность самостоятельно формировать бюджет и даже устанавливать нормы налогообложения. «Принципиальной основой земского самоуправления явилось привлечение к непосредственному участию в работе тех групп и лиц, нужды которых обслуживались, – заметил В.Ф. Абрамов. – Так ломалась строгая корпоративность российского общества, и складывалось общество граждан»¹. С другой стороны, земства были поставлены под административный контроль, в ряде случаев правительство и губернатор получали право прямого вмешательства в земские дела. Земства не имели собственных принудительных органов и в необходимых случаях вынуждены были обращаться за содействием к государственной полиции.

2. Политика центральных властей в отношении земства в 60-80-е годы

Дискуссии о месте и роли земских учреждений в государстве не утихали на всем протяжении существования этих органов. Б.Б. Веселовский полагал, что поначалу «правительство, отнесясь с недоверием к вводимым им самим учреждениям... поспешило резче подчеркнуть своеобразный характер земских учреждений, лишив их (1869) права бесплатной пересылки корреспонденции на том основании, что земские учреждения «не суть органы правительственные и не могут иметь никакого преимущества... перед частными лицами и обществами»². М.И. Свешников считал, что вплоть до 80-х годов «эти учреждения получили такой странный характер положения акционерных компаний и частных учреждений»³.

¹ Абрамов В.Ф. Земская идея в России и современное местное управление // Третье звено государственного строительства России. Саппоро, 1998. С. 90.

² Веселовский Б.Б. История земства. Т. 3. С. 34.

³ Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. СПб., 1892. С. 130.

С другой стороны, в земских Положениях термин «самоуправление» вообще не употреблялся, а заменялся на «общественное управление». В 1898 г. возник известный спор между министром внутренних дел И.Л. Горемыкиным и министром финансов С.Ю. Витте. Если первый оценивал земские учреждения в духе государственной теории, то второй считал их несовместимыми с самодержавием и фактически предлагал вернуться к административной системе управления местным хозяйством. Т. Эммонс пришел к выводу, что «на длительную перспективу, кажется, только государственная теория получила продолжение в русской традиции»¹. Т. Фаллоуз даже не употреблял термин «самоуправление», полагая, что «земство и бюрократия – две части одного целого организма – административного аппарата царской России»².

Большинство земских деятелей Северо-Запада рассматривали земское самоуправление с позиций близких общественной теории. При открытии первого Новгородского уездного собрания в 1865 г. гласный П. Гурьев высказал мнение, что земство должно быть «устроено на манер хорошей купеческой конторы или другого, подобного ей частного управления, нежели на манер наших канцелярий с их присутствиями»³. При открытии Царскосельского земского собрания 1865 г. его председатель А.П. Платонов отказался присягнуть царю: «Присяга в этом деле лишняя потому, что присяга мыслима в службе государственной, а не в деле земства, где каждый служит своему делу»⁴. И спустя 25 лет Белозерское земское собрание, реагируя на контрреформу 1890 г., посчитало, что «приравнивая, таким образом, земское хозяйство к хозяйству частному, составители Положения 1864 г. вполне последовательно не находили возможности вводить какие-либо ограничения самостоятельности земских учреждений в их хозяйственном деле»⁵. Гласные гораздо легче признавали обвинения в беспомощности, чем в родстве с государственной системой. Дореволюционная публицистика поддерживала ореол «гонимых земств», и любой успех этих органов самоуправления расценивался как победа над противостоящей им бюрократией. В.Д. Кузьмин-Караваев писал: «Право инициативы мешает бесшумному ходу бюрократической колесницы»⁶.

¹ Emmons T. The Zemstvo in Historical Perspective // The Zemstvo in Russia: An Experiment in Local Self-Government. Cambridge-New York, 1982. С. 432.

² Fallows T. The Zemstvo and Bureaucracy, 1890-1904 // The Zemstvo in Russia... С. 179.

³ Гурьев П. Предложения Новгородскому уездному земскому собранию гласного Петра Гурьева. СПб., 1865. С. 2.

⁴ РГИА, ф. 1282, оп. 2, д. 1804, л. 29.

⁵ ГАНУ, ф. 98, оп. 3, д. 364, л. 14.

⁶ Кузьмин-Караваев В.Д. Из эпохи освободительного движения: В 2 т. СПб., 1907. Т. 1. С. 7.

Рассмотрим существо этих конфликтов, насколько негативные моменты определяли характер взаимоотношений земств с государственными структурами. Источники дают нам разнообразный материал о трениях и столкновениях земств с администрацией. А. Слезкинский в воспоминаниях о новгородском губернаторе Э.В. Лерхе отмечал эти трения «особенно в первую пору, когда земское положение для большинства казалось мало ясным. Между земством и администрацией царила какая-то туманность, даже один из видных земских деятелей, первый председатель управы Н.А. Качалов высказывался, что при настоящем неопределенном положении среди этих ведомств создаются щекотливые отношения»¹.

Главную причину такой напряженности как местная администрация, так и многие земцы усматривали в несовершенстве законодательства. «Ближайшей причиной, вызвавшей ограничения, – констатировало в 1890 г. Белозерское земство, – послужило отсутствие в Положении 1864 г. точных границ между сферой деятельности правительственных и земских учреждений, благодаря чему между ними возникали взаимные столкновения и пререкания»². В отличие от авторов тщательно подготовленной крестьянской реформы, разработчикам земской реформы приходилось спешить. Поэтому Положение 1864 г. выглядит недоработанным. Не было проведено четкого разграничения функций земских и местных государственных органов. Губернатор номинально продолжал нести ответственность за те сферы деятельности, которые были переданы земствам.

Одни положения закона были детально регламентированы, а другие лишь схематично обозначены. Например, утвержденные 1 января 1864 г. «Временные правила для земских учреждений по делам о земских повинностях, народном продовольствии и общественном призрении» фактически повторяли устаревший Устав о земских повинностях 1851 г. «Самый существенный недостаток этих правил, – считала Л.Е. Лаптева, – отсутствие четкого разграничения источников доходов этих учреждений и казны»³. Не случайно в дальнейшем возникла срочная необходимость корректировки «Временных правил», так как земства в рамках этого закона сумели установить необоснованно высокие ставки налогов для горожан и государственных земель.

Можно предположить, что «туманность», «размытость», «двусмысленность» некоторых статей Положения 1864 г. были допущены законодателя-

¹ Слезкинский П. Эдуард Васильевич Лерхе (К характеристике его деятельности) // Русская старина. 1898. Т. 95. № 8. С. 348.

² ГАНУ, ф. 98, оп. 3, д. 364, л. 14.

³ Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России. С. 60.

ми умышленно. Вероятно, это было сделано не столько с целью оставить лазейки для вмешательства бюрократии в дела земств, сколько с расчетом на инициативу самих земств. Законодательство предоставляло земствам определенный простор для развития. Достаточно вспомнить, как земство «нашло себя» в народном образовании, здравоохранении, страховании, статистике, почтовом деле. Эти направления земской деятельности, благодаря не противодействию Положению 1864 г., стали ведущими в большинстве земских регионов. В.В. Ивановский справедливо заключал: «Таким образом, всякое государственное учреждение возникает и некоторое время действует лишь на основании презумпции в его полезности»¹. Другая причина заключалась в трудности, а подчас и невозможности точно очертить компетенцию создаваемых органов самоуправления. Ожидалось и допускалось, что конкретная земская практика будет вызывать некоторую законодательную корректировку.

Инициаторами законодательных изменений выступали Государственный Совет, Сенат, Комитет министров, Министерство внутренних дел и ряд других министерств. Решения Государственного Совета являлись законом. Указы Сената также требовали обязательного исполнения и иногда освящались «Высочайшим Указом». Кроме того, с 1864 по 1898 гг. Сенат являлся высшей апелляционной инстанцией по земским делам. По Положению 1890 г. дела, связанные с увеличением земского обложения, в окончательной инстанции решали Комитет министров и Госсовет. «Циркуляры» министра внутренних дел также были обязательны для исполнения всеми земствами страны, министерские «распоряжения» касались ситуации отдельного земства, а остальными земствами рассматривались как прецедент. Так, уже на 1867 г. было внесено 60 законодательных изменений и дополнений в Положение 1864 г. За это время Сенат издал 34 указа, а МВД – 126 циркуляров и 141 распоряжение по делам земств. Нормотворческая активность властей не только не снизилась, а даже усилилась в последующие годы. За трехлетие с 1868 по 1870 гг. было внесено 52 законодательных изменения, принято 53 указа Сената, 64 циркуляра и 212 распоряжений МВД по земству. Комитет министров издал 34 положения об отклоненных ходатайствах.

Современные исследователи до сих пор не отошли от стереотипов в оценке государственной политики в отношении земств. Советские историки опирались на мнение В. И. Ленина, которое сложилось у него под впечатлением либеральной публицистики 90-х годов: «Правительство на другой же день после введения земства принялось систематически стеснять и ограничивать его: всемогущая чиновничья клика не могла ужиться с выборным

¹ Ивановский В.В. Указ. соч. С. 1.

всесословным представительством и принялась всячески травить его»¹. Такая оценка земств не подвергалась сомнению и в 1990 г. в монографии Г.А. Герасименко². В наиболее гиперболизированном виде эта идея представлена в диссертациях историка Е. Н. Морозовой и юристов Л. Е. Лаптевой и Е. Н. Кузнецовой. «Паллиативный характер деятельности земств был объективно обусловлен... давящим режимом бюрократической диктатуры, – полагала Е. Н. Морозова. – Ограниченность компетенции земств была неизбежна в условиях самодержавия, ведущего целенаправленную антиземскую политику»³. Е.Н. Кузнецова и Л.Е. Лаптева оценивали текущее законодательство только как ограничительное, а последняя даже писала о первоначальном плане правительства ликвидировать буржуазные начала в законодательстве о земских учреждениях⁴.

Рассмотрим земское законодательство с 1864 по 1870 гг., когда, по мнению В.И. Ленина, правительство начало систематически стеснять и ограничивать органы самоуправления. Первые земские собрания открылись в 1865 г. В том же году было организовано ежегодное издание «Сборника правительственных распоряжений по делам до земских учреждений относящимся»⁵, который содержал все распоряжения властей, обязательные для исполнения всеми земствами, и частные решения МВД по отдельным земствам, публиковавшиеся в качестве прецедента. В этом сборнике государственные акты систематизированы по отдельным ведомствам в хронологическом порядке. Для проведения подобного анализа можно обратиться также к ежегодному «Собранию узаконений и распоряжений правительства». Однако последний источник затрудняет работу исследователей, так как распоряжения по земству даются в общем потоке законов. Помимо этого справочный аппарат в конце каждого тома не вполне удобен для работы.

Проведем анализ земской политики центральной власти в этот период, опираясь на материалы «Сборника правительственных распоряжений...». Рассмотрим содержание наиболее важных решений властей по земскому самоуправлению, выделим наиболее типичные, характерные распоряжения этого периода.

¹ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 5. С. 35.

² Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. М., 1990.

³ Морозова Е.Н. Саратовское земство. 1866 – 1890 гг.: Автореф. дис.... канд. ист. наук. М., 1989. С. 19.

⁴ Кузнецова Е.Н. Контрреформы 80-х – 90-х годов XIX века в России (государственно-правовая характеристика): Дис....канд. юрид. наук. Л., 1977; Лаптева Л.Е. Земская реформа в России (историко-правовое исследование): Дис....канд. юрид. наук. М., 1986.

⁵ Сборник правительственных распоряжений по делам до земских учреждений относящимся. Издание ежегодное. СПб., 1868 – 1904 (при дальнейшем подробном рассмотрении земского законодательства за период 1864 – 1870 гг. сноски на этот сборник даваться не будут).

Представляется, что большинство распоряжений носило в целом разъяснительный характер. Уже 21 августа 1864 г. было внесено необходимое дополнение в закон, объясняющее, что если в гласные избраны дворяне, находящиеся на службе, то начальство обязано предоставить им отлучки сроком до двух месяцев с сохранением за ними прав службы и содержания. Избранные в члены управы по усмотрению своего начальства могли совмещать государственную и земскую должности или считались в командировке, а военные – в запасе или бессрочном отпуске. Однако 9 мая 1866 г. Госсовет запретил членам судебных мест, чиновникам местных казенных, контрольных палат, губернских и уездных казначейств совмещение должностей. Также запрещалось занимать должности по управе лицам духовного звания, впрочем, как показали первые выборы, таких прецедентов и не было. В дальнейшем большинство министерств и сами земства нашли неудобным совмещать земскую и чиновную должности одним лицом, хотя бы уже потому, что обе службы требовали постоянного нахождения на работе. Трудно усмотреть в этих актах ущемление чьих-либо прав.

К подобным разъяснительным, уточняющим закон актам можно отнести утвержденное царем мнение Госсовета об определении размера вознаграждения за порчу войсками возделанных угодий во время учений и маневров 10 июня 1868 г., указ Сената о разъяснении статьи 37 временных правил для земских учреждений относительно выдачи билетов на квартиры и подводы 28 июня 1866 г., циркуляр МВД об ограждении интересов земства от неправильного со стороны войск требования о снабжении продовольствием 10 октября 1865 г. и т. п. Данные разъяснения были вызваны конкретными случаями земской практики. Неоднократно сами губернаторы обращались за разъяснениями в центр. Например, один из губернаторов просил определить степень участия земских учреждений в принятии мер для предупреждения и распространения холеры. Девятого марта 1866 г. министр внутренних дел объяснил, что необходимо пригласить в специальные медицинские комитеты членов земских управ.

Как известно, создаваемые земства наследовали ряд бывших государственных учреждений и брали оставшееся от них имущество на свой баланс. В ходе этого процесса ущемления земств со стороны власти не наблюдается. Из циркуляра МВД от 25 ноября 1865 г. мы узнаем, что чиновники одного из приказов общественного призрения просили разрешения в министерстве «продать принадлежавшее канцелярии этого приказа имущество для распределения имеющих выручиться за оное денег между служащими в нем чиновниками». МВД запретило это, указав, что данное имущество уже «составляет собственность местной земской управы». Большинство же распоряжений

по передаче имущества касались технической стороны этого дела. Появление некоторых правительственных распоряжений предполагалось заранее. Например, правила по земскому страхованию, уставы различных училищ составлялись каждым земством и в индивидуальном порядке утверждались МВД.

Среди распоряжений органов государственной власти по земству этого периода имеются акты, которые можно трактовать как ограничивающие, стесняющие земство. Однако необходимо учитывать причины их принятия и мотивировку властей. Как дореволюционные либеральные публицисты, так и советские историки отмечали ограничительный характер закона 21 ноября 1866 г. о предельности размеров обложения торгово-промышленных предприятий. Госсовет данным дополнением к закону установил при начислении налога на предприятия и горожан «принимать в расчет ценность и доходность самих помещений, не вводя в оценку ни находящихся в них предметов и изделий торга или промысла, ни торговых и промышленных оборотов». Земским собраниям было оставлено право облагать налогом торговые свидетельства, билеты и патенты. Этот закон вызвал сильную негативную реакцию в земской среде и, как признало МВД, «во многих местах был понятим как односторонняя правительственная мера к ограждению интересов купеческого сословия и промышленных заведений в ущерб интересам поземельной собственности». «Данное ограничение болезненно сказалось на экономическом положении земских учреждений прежде всего потому, – заметила Л.Е. Лаптева, – что принятие его в ноябре вынуждало пересматривать уже принятые раскладки земских сборов на 1867 г.»¹

Однако, на наш взгляд, этот закон явился вполне своевременным. Восемнадцатого февраля 1867 г. МВД выступило с разъяснением правительственной позиции в этом вопросе. Во-первых, было отмечено, что с введением земских учреждений налог на местные хозяйственные нужды с горожан и недвижимости сразу увеличился в несколько раз. Во-вторых, указывалось, что землевладение не облагается казенными налогами в отличие от торговли и промыслов. Наконец, главным аргументом министерства явилось замечание о том, что движимые капиталы торговли и промышленности могли бы подвергаться налогу только в том случае, если бы им подлежали «и денежные капиталы землевладельцев, могущие принадлежать им сверх поземельной собственности». Можно согласиться с МВД, что «применение подоходного налога к одним только торговым и фабричным производствам не могло иметь правильного основания».

К числу ограничительных законов советские историки относили мнение Госсовета от 17 мая 1867 г. о мерах к охранению частных лесов. Б.Б.

¹ Лаптева Л.Е. Земская реформа... С. 133.

Веселовский заметил, что этот закон был инициирован некоторыми земскими собраниями, в частности и либерально настроенным первым петербургским губернским собранием¹. В законе от 17 мая не просматривается прямого ущемления интересов того или иного сословия. Госсовет разъясняет, что лесовладельцы могут приглашать лесничих, а цена ущерба устанавливается «на основании особой таксы лесными материалами, составляемой на каждые три года губернской земской управой и утверждаемой губернским земским собранием». Конечно, можно предположить, что дворяне, составлявшие большинство земских собраний, не обидели бы себя в случае получения лесного ущерба. Однако передавать решение этого вопроса в руки государственных чиновников или не решать его вообще представляется менее справедливым.

Закон 13 июня 1867 г. «О порядке производства дел в земских, дворянских, городских, общественных и сословных собраниях», несомненно, ущемлял права земств. В частности, председателю земского собрания вменялось в обязанность лишать слова, штрафовать и удалять из собраний тех гласных, которые в своих выступлениях будут затрагивать вопросы, «не находящиеся в ведении земских собраний». Данный акт был спровоцирован попытками участников московского губернского дворянского собрания 1865 г. и гласных петербургского губернского земского собрания 1866 г. начать обсуждение вопросов общегосударственного устройства, что не было предоставлено им законом. В трех уездах Псковской губернии уже на зимних сессиях 1867 г. председатели сняли с обсуждения доклады о переводе натуральной повинности в денежную, а гласные Порховского собрания П.Я. Ростовцев и М.И. Володимиров были лишены слова при обсуждении этой проблемы².

С другой стороны, Б.Б. Веселовский отметил, что закон 13 июня повесил над самим председателем «дамоклов меч»³. Нередко председатели допускали сомнительные доклады под свою ответственность, впоследствии получая взыскания за это вплоть до отстранения от должности. В целом председатели тяготились этой обязанностью и принимали меры только в крайних случаях. На Северо-Западе же случаев наложения штрафов на гласных нами не обнаружено.

Другое мнение Госсовета также от 13 июня 1867 г. о порядке печатания различных земских материалов, несомненно, имело ограничительный характер. Фактически вводилась предварительная цензура, а количество эк-

¹ Веселовский Б.Б. История земства... Т. 3. С. 126.

² РГИА, ф. 1282, оп. 2, д. 12, л. 482.

³ Веселовский Б.Б. История земства... Т. 3. С. 126.

земляров того или иного документа строго регламентировалось. Для этого решения также были свои причины. Во второй половине 1864 г. городским думам разрешили выпускать периодические издания под названием «ведомости» или «известия». Семнадцатого октября 1866 г. МВД констатировало: «Между тем почти с самого начала выхода в свет изданий городских дум... в этих изданиях были постоянно замечаемы не только уклонения от утвержденных программ, но даже помещение статей, которые ни по форме, ни по содержанию не должны были иметь места». Министерство потребовало воздерживаться от полемического характера, «который противоречит как интересам самих учреждений, так и видам правительства», и установило предварительную цензуру. Когда те же меры были применены к земствам, последние выразили большое негодование. «Их негодование было так велико, что министр внутренних дел циркуляром от 8 октября 1867 г. отменил право губернаторов на цензуру тех отчетов управ, полные тексты которых предусматривалось распространять только среди гласных, – заметил М.М. Шумилов. – Губернаторы в этом случае были обязаны следить лишь за тем, чтобы количество экземпляров не превышало числа гласных»¹.

В законодательстве этих лет можно встретить значительное количество циркуляров МВД «о доставлении сведений», о земских выборах и открытии земских собраний, о составе и размере содержания земских управ, о ходе взаимного земского страхования, «о произрастании хлебов и трав» и о многом другом. Закон 28 июля 1870 г. определил: «Доставление сведений, входящих во всеподданнейшие отчеты, сделать обязательными как для присутственных мест и начальствующих в губерниях и областях лиц, так и для земских управ». Советские историки, как правило, замечали только фискальный момент такого рода запросов. Однако необходимо учитывать, что сбор разного рода сведений был необходим центральным властям также и с общезыяственной точки зрения. Своевременная информированность центра о существующих на местах проблемах позволяла оперативно принимать дополнительные меры, лучше ориентировать местную государственную администрацию на совместные с земствами действия.

Кроме того, согласно Положению 1864 г. министерство должно было утверждать ряд постановлений земских собраний: о займах, превышающих двухгодовую сумму земского сбора, о переводе губернских дорог в разряд проселочных, переносе речных пристаней и об устройстве ярмарок на срок более двух недель. МВД указало, что в правительственной газете «Северная почта» за № 9 от 1866 г. отмечалось, что министерство не успевает рассмотреть постановления земских собраний, которые подлежат утверждению пра-

¹ Шумилов М.М. Местное управление... С. 67.

вительством согласно ст. 92 Положения 1864 г., так как земские постановления «поступили уже по истечении двухмесячного срока со дня их составления». Через два года МВД в циркуляре от 19 января 1868 г. опять указало земствам, что оно получало земские материалы «по прошествии весьма значительного времени со дня закрытия земских собраний».

Ряд мер правительства в отношении земств был вызван нарушениями закона со стороны последних. Семнадцатого мая 1866 г. МВД сделало замечание земствам: «В некоторых губерниях земские собрания в числе прочих предметов, облагаемых земскими сборами на губернские и уездные повинности, допускали установление сбора... с самих изделий и продуктов». Из распоряжения МВД от 6 апреля 1866 г. узнаем, что одно из земств не допустило врачебного инспектора в свою больницу. Министерство выступило с разъяснением: «Земским учреждениям предоставлено участие в попечении о народном здравии преимущественно в хозяйственном отношении. На этом основании медицинский инспекторский надзор... есть право коронной власти и не может быть устранено земским управлением». Сенатские решения по протестам в отношении действий земств становились юридическими прецедентами, а иногда и оформлялись законом. Так, например, когда «одно уездное земское собрание постановило: с лиц, доставивших неполные и неверные сведения об имуществе, подлежащих обложению земским сбором, взыскивать за недопоказанное имущество по 1/2 коп. с недоплаченного рубля», Сенат ответил указом 28 апреля 1868 г. о запрещении земствам самовольно устанавливать пени и штрафы.

В некоторых случаях государственные структуры пытались выступить гарантом справедливости для ущемляемых земствами различных групп населения, а также отстоять интересы государства. «В то же время земства, – замечала Л. Е. Лаптева, – состоящие в основном из землевладельцев, не могли удержаться от соблазна взвалить основные расходы именно на промышленные и торговые предприятия. Поэтому основные мероприятия 60-х годов по ограничению земского бюджета носили характер защиты буржуазии от растущих аппетитов местного самоуправления»¹. Известный закон 21 ноября 1866 г., как уже упоминалось, запретил облагать земским налогом прибыль с производства или торгового оборота. Седьмого августа 1868 г. МВД отказало в ходатайстве «об установлении особого земского сбора с купцов на дорожную повинность». Двадцатого ноября 1869 г. Сенат отметил, что «обложены двойным сбором городские лавки, а также не указано оснований, принятых земскими учреждениями при обложении сплава лесов». Седьмого марта 1869 г. МВД отменило распоряжение одного из

¹ Лаптева Л.Е. Земские учреждения... С. 61.

земств об обложении земским сбором грузов, «отправляемых по водяным сообщениям».

Одно земское собрание оценило «земли казенные и государственных крестьян капитализацией получаемого с них дохода», а для «земель помещичьих и прочих владельцев допустило совершенно произвольную и сравнительно весьма низкую оценку». Сенат указом 27 сентября 1866 г. обязал это земство «излишек сбора перезачесть в смету будущего сбора». Семнадцатого ноября 1866 г. Сенат посчитал неправильным, что «падающий на казенные незаселенные земли налог в некоторых местностях равняется 70% с рубля получаемого с них дохода, тогда как с заселенных земель той же местности налог... с небольшим 6%». Четырнадцатого апреля 1868 г. он признал обоснованным протест губернатора «относительно освобождения от земского сбора земель бывших помещичьих крестьян», указав, что сбор не может быть обращен «только на земли частных владельцев». Шестнадцатого сентября 1869 г. Сенат указал, что земские учреждения не имеют права «налагать отбывание всех натуральных повинностей только на одно крестьянское податное сословие», разъяснив, что «с обращением натуральных повинностей в денежные, средства к исполнению их не могут уже быть доставляемы лицами одного податного сословия, так как самый повод этого переложения имеет не иную какую-либо цель как более уравнительное распределение натуральных повинностей и лучшее их исполнение». Пятнадцатого октября 1870 г. МВД запретило относить сбор «на содержание крестьянских учреждений на одни лишь крестьянские общества и тех землевладельцев, между которыми и крестьянами еще не окончены обязательные отношения», так как «в тексте этого закона не сделано никакого различия между теми помещичьими имениями, в которых обязательные отношения крестьян к владельцам уже прекращены, и теми, где они еще продолжают».

В 60-е годы государство ревниво следило за любыми попытками земств объединиться. Пятого августа 1869 г. Комитет министров отклонил ходатайство «о разрешении земству одной губернии «войти в соглашение с земством другой губернии по добровольному страхованию». Однако земская практика показала, что необходимость межземских контактов хотя бы в хозяйственных вопросах была очевидной. Известно, насколько сильно было заинтересовано государство в железнодорожном строительстве. Инициативы земств в этой области в целом поддерживались. Однако проектируемые железные дороги, даже местного значения, часто выходили за пределы одной губернии. Казалось бы, Комитет министров 6 июля 1868 г. запретил совместные действия земств по железнодорожному строительству, разъяснив: «Солидарная в этом случае ответственность земства нескольких губер-

ний составляет, бесспорно, предмет, выходящий из круга дел, вверенных земским учреждениям». Однако экономическая необходимость заставила государство 16 июля 1870 г. вновь разрешить земствам разных губерний совместную деятельность в этой области: «Если предположенная дорога имеет проходить и по соседней губернии, то возбуждавший вопрос земское собрание представляет министру внутренних дел о предложении онога на обсуждение подлежащих земских собраний той губернии».

В течение 60-х годов некоторые земли и имущества были выведены из сферы земского обложения. К освобожденным от земского сбора по Положению 1864 г. церковным, монастырским, не приносящим дохода казенным, удельным и частновладельческим землям добавились в 1866 г. промышленные и торговые предприятия, которые облагались акцизом в пользу казны, сплавные леса, а в 1868 г. вся недвижимость духовных учреждений и полосы отчуждения железных дорог. Наконец, указом от 16 марта 1870 г. из-под земского обложения были выведены «дворцовые государевы имущества». Из циркуляра МВД 2 июля 1869 г. узнаем: «Государственный Совет... положил: не предрешая ныне же вопроса об обложении земским сбором казенных недвижимых имуществ (кроме земли) и не изменяя ст. 9 временных правил для земских учреждений, предоставить министру внутренних дел встречаемые в сем отношении сомнения разрешать в каждом отдельном случае по сношению с подлежащим министерством и, затем, по ближайшим указаниям опыта внести особое по сему вопросу представление в Государственный Совет».

Конечно, перечисленные выше финансовые меры правительства в отношении земских учреждений носили ограничительный характер. Однако необходимо учитывать, что «Временные правила для земских учреждений по делам о земских повинностях, народном продовольствии и общественном призрении», обнародованные вместе с земским Положением, фактически повторяли устаревший Устав о земских повинностях 1851 г. и поэтому назывались «временными». Следовательно, априори предполагалась их законодательная корректировка.

Среди законодательных актов этих лет в значительном количестве встречаются такие, которые можно трактовать как «разрешительные», то есть расширяющие компетенцию земств. Многие из них были вызваны ходатайствами отдельных земств. К их числу можно отнести указ Сената 6 июля 1868 г. «об отмене обязательной на счет земских сборов выписки сенатских ведомостей для уездной полиции, сельских церковных причтов и предводителей дворянства», циркуляры МВД от 16 июля 1865 г. «о бесплатном приеме почтовыми местами подаваемой к отправлению по почте корреспонден-

ции губернских и уездных земских управ» (правда, 19 сентября 1869 г. Комитет министров отменил это положение), от 10 октября 1865 г. «о мерах к устранению неправильных действий по снабжению войск... в видах ограждения интересов земства», от 23 февраля 1866 г. «о прекращении расхода из сумм земства на выписку губернских ведомостей для церковных сельских приходов», от 12 января 1868 г. «о прекращении безденежного от земства отпуска для военно-учебных заведений дров и соломы», от 26 ноября 1870 г. «об освобождении учителей начальных народных училищ из лиц податных сословий от рекрутской и всех других повинностей» и некоторые другие. «В начальный период деятельности земских учреждений министерства внимательно относились к ходатайствам и часто удовлетворяли их, не уделяя внимания соблюдению порядка в представлении, – заметила Л.Е. Лаптева, – то есть принимались к производству и те, которые были поданы без посредничества губернатора»¹.

В первые три года правительство охотно шло на утверждение предложенных различными земствами концессий на строительство железных дорог. Выше упоминалось, что Комитет министров 14 апреля и 6 июля 1868 г. приостановил эту практику. Мотивировалось это тем, что устройство железных дорог «есть предприятие чисто коммерческое, промышленное... которое сопряжено с риском», тогда как земствам поручено лишь «попечение о развитии местной торговли и промышленности, а не прямое непосредственное участие в промышленных предприятиях», а также, как упоминалось ранее, что это провоцирует земства на объединение. Уровень риска действительно был значителен, так как железнодорожное строительство вообще являлось крайне дорогим мероприятием, а земства заключали займы, превышавшие «двухгодовую сумму земского сбора». Однако уже 20 июля 1869 г. высочайше утверждается очередная концессия на «Грязе-Царицынскую железную дорогу Борисоглебского земства».

К числу земских обязанностей были отнесены такие, которыми земства сразу начинали тяготиться. Закон требовал попечения над тюрьмами, церквями, различной помощи местным государственным чиновникам, расквартированным войскам, содержания ряда местных государственных учреждений. Эти задачи вынуждали земства к значительным затратам, но не давали социального эффекта. Не случайно земства стали ходатайствовать о переложении на плечи государства многих обязательных для земств расходов. В некоторых случаях правительство отвечало отказом. Госсовет 5 мая 1867 г. не разрешил земствам отнести заботы по содержанию губернских по крестьянским делам присутствий к ведению государства. Двадцать второго

¹ Там же. С. 55.

апреля 1868 г. было отказано отнести на счет государственного сбора «расходы по отводу войскам мест для саперных работ», а 9 декабря 1868 г. расходы по содержанию губернских статистических комитетов». Указ Сената 8 апреля 1866 г. подтвердил, что «расходы по надзору за успешным оспопрививанием... причислены к потребностям земским... и не могут быть исключены из сметы». С другой стороны, 9 января 1867 г. император одобрил мнение Госсовета о снятии с губернского земского сбора расходов по содержанию казенных и контрольных палат в губерниях, а 28 января 1869 г. об освобождении земств от содержания казначейств и расходных отделений.

В ряде случаев закон изменялся в пользу земств, если последним удавалось убедить власти в целесообразности такого шага. Закон 16 мая 1868 г. разрешил облагать земскими сборами земли, «показанные неудобными по межевым планам и книгам», но на деле приносящие их владельцам доход. Указ Сената 19 сентября 1866 г. предоставил право членам земской управы, «отправляющимся в уезд по делам земства, взимать на станционных дворах лошадей». Госсовет 28 октября 1868 г. обязал казну и удельное ведомство участвовать в отправлении дорожной повинности «наравне с прочими землевладельцами... по ценам, установленным каждый раз подлежащими земскими учреждениями». Некоторые земства выступили инициаторами упразднения посреднических комиссий и мировых посредников, на что 16 марта 1866 г. «министр юстиции в отзыве своем министерству внутренних дел изъяснил, что им составлены уже предположения по изложенным ходатайствам».

Двадцать седьмого августа 1870 г. Сенат ответил положительной резолюцией на земское ходатайство об учреждении собственной земской почты. Третьего сентября 1870 г. МВД на основании указа Сената уточнило, что земская почта «может быть учреждаема только по проселочным дорогам... и не возбраняется иметь свои почтовые марки». Двадцать пятого октября 1870 г. МВД все-таки разрешило движение земской почты и по уездным и по губернским дорогам, кроме тех, по которым проходило движение государственной почты. К земскому ходатайству о введении образовательного ценза для выбора некоторых земских должностных лиц Комитет министров отнесся с большим пониманием: «Предлагаемые земским собранием мера установления условия грамотности для лиц, избранных в общественные должности, несмотря на полное сочувствие к ней, признана неудобною в применении ее на практике».

Уже в 60-е годы возникла практика, когда государство передавало в земские собрания законопроекты для предварительного обсуждения. Второ-

го августа 1865 г. и 4 июня 1869 г. «поручено было губернаторам передать на обсуждение губернских земских и дворянских собраний имевшиеся в виду правительства предложения о мерах к сбережению частных лесов и об отмене билетов на сплав судов... с составлением билетов на сплав и сухопутную перевозку леса и лесных изделий». Двадцать девятого мая 1870 г. особая комиссия при МВД передала на рассмотрение земских собраний вопрос «о возможном сокращении производимой из государственного земского сбора приплаты по содержанию лошадей».

В эти годы неоднократно возникали прецеденты, когда-то или иное земство утверждало раскладку земских повинностей с нарушениями закона. Тем не менее, эти раскладки зачастую не отменялись, так как губернаторы или частные лица нарушали порядок подачи протестов. Тринадцатого апреля 1867 г. Сенат в ответ на многочисленные жалобы разъяснил, что «пересмотр же по частным жалобам законных и вошедших в силу постановлений земских собраний был бы прямым нарушением этой самостоятельности и привел бы к тому, что земские учреждения даже в своей хозяйственной деятельности и при соблюдении всех требований закона оказались бы только низшею инстанцією и притом такою, всякое постановление которой может быть всегда пересмотрено по существу и изменено».

В документах этого периода центральные власти стремятся всячески подчеркнуть независимость, самостоятельность земств. В ответ на очередную жалобу одного из губернаторов, который потребовал «принятия принудительных мер к исполнению земством одного уезда лежащих на нем обязанностей по содержанию в исправности дороги», МВД 13 ноября 1868 г. ответило, что оно «затруднилось разрешением принудительной меры», что «это было бы крайнее средство, которое еще не было применено к земским учреждениям ни в одной губернии». Сенат в указе 20 сентября 1867 г. отметил: «Со стороны полицейских управлений и чинов полиции никоим образом не должно быть допускаемо по отбытию натуральных повинностей действий, противных распоряжениям земских управ, и что равным образом не должны быть допускаемы действия, клонящие к поколебанию доверия к земским учреждениям».

С другой стороны, власти неоднократно подчеркивали, что «деятельность земских учреждений есть чисто хозяйственная и обусловленная местными соображениями». Факт разгона Петербургского земства в 1867 г., судя по донесениям губернаторов, сыграл роль холодного душа для земской России. М.Е. Салтыков-Щедрин в гротескной форме отреагировал на это событие: «Едва только занялись Дракины вплотную лужением больничных ручомойников (в этом собственно и состояла их «задача», так как «бесплодная»

бюрократия даже с лужением справиться не могла!), как вдруг пошли слухи, что этим самым они посевают в обществе недовольство существующими порядками и даже подрывают авторитеты!»¹. Ирония писателя болезненно воспринималась земцами. «Господин Салтыков представляет нам преувеличенную до невозможности карикатуру земских учреждений, – писал земский деятель А. Загуляев. – Оставьте в покое «сеятелей», г. Салтыков! У них и без вас много, слишком много недоброжелателей»².

В отношениях земств и государства сразу же обозначилась проблема реализации законов на практике. Двусмысленность и неясность многих законодательных норм, чрезмерный поток сенатских решений и министерских циркуляров, волокита в делопроизводстве, а также известная самостоятельность земских учреждений не способствовали точному исполнению законов. Один из первых русских социологов П.Л. Лилиенфельд, будучи в 1865-1868 гг. председателем Шлиссельбургской земской управы, заметил в 1868 г.: «Оттого-то весьма многие законы и административные распоряжения исполняются у нас только в городах, в уездах они исполняются только на бумаге»³.

Из циркуляра МВД 22 июня 1868 г. узнаем, что министерство государственных имуществ жалуется на тот порядок, который земские собрания установили при составлении отчетности по сметам, что «лишает МГИ всякой возможности иметь сколько-нибудь верные сведения о предстоящих платежах в счет земского сбора с казенных земель и лесов». Тринадцатого апреля 1867 г. МВД констатировало, что земские учреждения «проверять в частностях для высших правительственных учреждений не только затруднительно, но большей частью и вполне невозможно». Министерство 17 февраля 1870 г. в очередной раз напомнило земствам о необходимости обязательно присылать «в числе десяти экземпляров всех печатаемых земскими учреждениями подлежащей губернии постановлений и журналов собраний с приложениями, а равно отчетов и докладов управ», причем необходимость этого объяснялась не соображениями государственного надзора, а тем, что «в издаваемой при МВД газете «Правительственный вестник» существует особая рубрика под заглавием «Действия земских учреждений», посвященная исключительно статьям, извлеченным из постановлений губернских и уездных земских собраний и отчетов земских управ».

Двадцать девятого ноября 1870 г. МВД указало, «что педагогические съезды учителей начальных народных училищ, созываемые по приглашению

¹ Салтыков-Щедрин М.Е. Письма к тетеньке. Письмо 5 // Собр. соч.: В 22 т. М., 1967-1974. Т. 4. С. 310.

² Загуляев М. Господин Салтыков и русское земство // Всемирный труд. 1868. № 2.

³ П. Л. (Павел Лилиенфельд) Земля и воля. СПб., 1868. С. 189.

земства, бывают нередко без всякого разрешения не только со стороны министра народного просвещения, но и вообще местной администрации». Такие факты имели место, несмотря на то, что Положение 1864 г. категорически запрещало земствам открывать не только педагогические съезды, но даже сельскохозяйственные ярмарки и выставки без разрешения властей, а Сенат и МВД требовали от губернаторов соблюдения строжайшего контроля особенно за съездами земских служащих, справедливо подозревая их в распространении революционных идей.

Особенно сложная ситуация сложилась с жалобами частных лиц на действия органов самоуправления. Девятнадцатого июля 1868 г. в целях прекращения волокиты в этом вопросе МВД потребовало от губернаторов, «чтобы по получении прошений или жалоб частных лиц на те или другие распоряжения земских учреждений вверенных им губерний, дела этого рода относить к экстренным и требуемые по ним сведения доставлять немедленно». Однако губернаторы не проявляли особого служебного рвения в этом вопросе. Документы более позднего периода свидетельствуют, что частным лицам и позднее, в 70-е и в 80-е годы, было крайне сложно обжаловать незаконные решения земских собраний.

Подробный анализ земского законодательства за период с 1864 по 1870 гг. показывает, что несмотря на обилие законодательных актов, несмотря на определенную законодательную корректировку Положений 1864 г. целенаправленной антиземской интриги в действиях властей не наблюдалось.

В 70–80-е годы взаимоотношения органов государственной власти с земскими учреждениями существенно не меняются. Анализ основных законодательных и нормативных актов за этот период показывает, что они, за редким исключением, не были направлены на ограничение хозяйственно-экономической компетенции земств. Более того, в хозяйственном плане земства быстро развивались.

Ограничительное законодательство было направлено главным образом на пресечение «игр в парламентаризм» на земских собраниях, усиление контроля за революционизирующимся третьим элементом, сдерживание стремления земств к объединению. Министр внутренних дел А.Е. Тимашев в 1873 г. даже осудил пожертвование Новгородского земства в 5000 рублей голодающим Самарской губернии на основании того, что «земское собрание не имело права на такое распоряжение»¹. В 70-е годы «особенно последовательно отклонялись ходатайства об объединении земства на почве различных общеземских нужд и потребностей в виде

¹ Сборник постановлений Новгородского губернского земского собрания за период с 1865 по 1877 гг. Новгород, 1878. С. 751.

земских деятелей, издания общеземского органа», – отмечал публицист В.С. Голубев¹. Тем не менее, в 1880 г. возникла газета «Земство», которая формально являлась частным изданием, но фактически оказалась рупором земского дела в России. После царевубийства газета была закрыта. До 90-х годов земцы могли контактировать между собой фактически лишь в рамках своей губернии – на земских собраниях, различных съездах и курсах земской интеллигенции, выставках, частных встречах.

На общеземском уровне земские деятели использовали тактику неформальных контактов и частных совещаний, которым правительство официально не могло препятствовать. Уже в 1871 г. под предлогом Политехнической выставки в Москве петербургский земец П.Л. Корф попытался организовать такое совещание. Однако председатель Олонецкой губернской земской управы Пименов донес об этом в МВД, и эти планы были сорваны. Исследователь земств на территории современной Мордовии К.М. Тимошкин, ссылаясь на материалы третьего отделения, упоминал об оживленной переписке бузулукского гласного Н. Прокофьева с первым председателем Петербургской губернской управы Н.Ф. Крузе², в дальнейшем (в 1867 г.) сосланным по делу Петербургского губернского земского собрания.

Местная земская периодика все-таки появилась в 80-е годы с разрешения властей, в ней сразу были открыты разделы новостей самоуправления из других губерний. Вообще, в этот период земства расходовали огромные суммы на издание своей документации – от протоколов заседаний земских собраний до стенограмм совещаний ветеринарных врачей. Все это позволяло земским учреждениям одного региона учитывать опыт всей России, подавать массовые одновременные ходатайства, предпринимать другие совместные акции давления на правительство.

Семидесятые годы значительно изменили политическую жизнь страны. С одной стороны, нарастала волна народнического движения, революционная пропаганда проникала во все уголки России, а меры правительства, направленные на сдерживание этих явлений, не могли существенно переломить ситуацию. С другой стороны, буржуазные реформы все же продолжались, постепенно расширялась гласность, и в обществе возобладали «инерционные ожидания» дальнейшей либерализации государства.

Подобные ожидания просматривались и в земской среде. Большинство земцев оценивали уровень своей компетенции как явно недостаточный. Хотя в это время расширялись хозяйственные возможности земств, быстро росли

¹ Голубев В.С. По земским вопросам. 1900-1911: В 2 т. СПб., 1913, 1914. Т. 1. С. 337.

² Тимошкин К.М. Деятельность земств на территории Мордовии в 1864 – 1890 гг.: Дис... канд. ист. наук. М., 1976. С. 235.

их бюджеты, расширялась гласность, правительство оказывало экономическую поддержку многим земским начинаниям. Либерально настроенные земские собрания и управы ожидали большего, в том числе и придания местному самоуправлению политической значимости.

В 70-80-е годы земские собрания «часто принимали постановления о заявлении ходатайств, носящих политический оттенок, – замечала Е. Л. Лаптева. – Общий порядок внесения протеста губернатором был в этом случае нежелателен, так как влек за собой вторичное обсуждение в собрании вопросов о целесообразности созыва сведущих людей»¹. Новгородское губернское земское собрание 1881 г. ходатайствовало о необходимости созвать съезд представителей земства для рассмотрения общих нужд земских губерний, причем новгородцы даже успели избрать своих представителей. Интересно, что министр внутренних дел Н.П. Игнатьев узнал об этом только из прессы, о чем и выразил неудовольствие новгородскому губернатору².

Тринадцатого июля 1876 г. губернаторы получили право издавать обязательные для исполнения земствами постановления в рамках установленного законодательства. Шестого апреля 1879 г. в Петербурге, Харькове и Одессе были введены временные генерал-губернаторы, наделенные широкими правами для борьбы с революционным движением. Девятнадцатого августа 1879 г. начальники губерний наконец-то получили возможность влиять на кадровую политику управ. Согласно этому закону, они могли собственной властью увольнять земских служащих, заподозренных в неблагонадежности. Правительство понимало, что такое вторжение в земскую жизнь вызовет крайне негативную реакцию органов самоуправления, и просило применять эту меру по отношению к выборным земским должностям лишь в исключительных случаях. Тем не менее, 8 августа 1880 г. указ был отменен, так как «вызвал удручающее впечатление не только в среде служащих по земским и городским учреждениям, но и между их избирателями, усмотревшими в издании настоящего постановления недоверие к населению»³.

В 70-80-е годы власти продолжили практику обращения к земскому мнению по поводу готовящихся законопроектов. О.В. Большакова заметила, что государство использовало тактику «искусственной гласности», «получившей столь широкое развитие в эпоху Великих реформ. Суть ее состоит в том, чтобы использовать гласность для решения конкретных политических

¹ Лаптева Л.Е. Земские учреждения... С. 55.

² РГИА, ф. 1282, оп. 2, д. 11, л. 18.

³ Сборник правительственных распоряжений по делам до земских учреждений относящимся за 1880 г. СПб., 1881.

ких задач путем искусственного возбуждения полемики и прекращения ее по минованию необходимости»¹.

МВД в 1871 г. запросило мнение земцев как «сведущих людей» о желательных изменениях в податной системе государства. Однако этот опыт был признан неудачным, так как, по признанию министерства, это «подало повод отступить от предложенной программы и обратиться к обсуждению вопросов общегосударственного устройства»². Тем не менее, в 1879 г. правительство вновь попыталось привлечь земства к обсуждению готовящихся законопроектов. Земства Северо-Запада опять в нарушение закона принялись обсуждать вопросы общегосударственного устройства, вероятно надеясь, что правительство отнесется к этому с пониманием. Белозерская земская управа отзывалась о том времени следующим образом: «Мы видим, что условия, при которых намечались преобразования, широта преобразовательных программ, предварительный опрос земских собраний и приглашение к участию в разработке проекта реформ «местных сведущих людей» возбуждали надежды, что намеченные преобразования будут разрешены в смысле дальнейшего развития тех основных начал, на которых зиждутся великие реформы Александра II»³.

Новгородский губернатор Э.В. Лерхе в начале 1881 г. докладывал министру внутренних дел Н.П. Игнатьеву: «Что же касается земских собраний, то большинство уездных и губернских собраний при разработке вопросов, предложенных правительством, вышли из пределов данной им программы и, оставив частные вопросы, касающиеся собственно учреждений по крестьянским делам, вошли в рассмотрение и обсуждение вопросов, относящихся до преобразования местного управления вообще и проектировали его на началах, имеющих в основе своей расширение местного самоуправления»⁴. Отметим, что если за подобное нарушение земские учреждения Петербургской губернии в 1867 г. были распущены, то в эти годы фактически обошлось без последствий.

Некоторые земства отнеслись к предложению правительства скептически. «На вопросы, предложенные министерским циркуляром, Петергофское и Гдовское уездные собрания не ответили, – заметил обозреватель «Земства» в 1880 г. – Мотивировали это тем, что в крестьянском управлении должно быть произведено коренное преобразование и что, поэтому, какое бы разрешение ни получили частные вопросы о некотором измене-

¹ Большакова О.В. Указ. соч. С. 23.

² РГИА, ф. 1282, оп. 2, д. 1804, л. 307.

³ Исторический обзор деятельности Комитета министров: В 5 т. СПб., 1902. Т. 4. С. 327.

⁴ РГИА, ф. 1282, оп. 2, д. 11, л. 17.

нии Положения 1874 г., оно не может быть полезно в смысле благоприятного влияния на положение дел в уезде»¹. Вообще в конце 70-х годов в земской среде проявился дух пессимизма, некоторой апатии. В 1878 г. череповецкий земец Н. Румянцев высказался весьма радикально: «Гласные сознательно тянут в земство, за счет земства, под видом земства опекунскую канитель в виде забот и попечений, вместо того, чтобы открыто домогаться упразднения земских учреждений по несвоевременности, у них хватает совести продолжать этот возмутительный маскарад самоуправления»².

Цареубийство привело земскую Россию к временному замешательству. Четырнадцатого августа 1881 г. был принят указ «О мерах к охранению государственной безопасности и общественного спокойствия», который вновь восстанавливал действие указа от 19 августа 1879 г., а также предусматривал введение чрезвычайного положения в той или иной местности, дававшее губернаторам право подвергать подозрительных лиц аресту до трех месяцев и отстранять от должности членов земских управ и даже судей. Однако, как справедливо подчеркнул М.М. Шумилов, справедливо подчеркнул, что чрезвычайное положение вводилось только в отдельных областях и «никогда не распространялось на всю территорию империи»³.

Современник этого события, публицист В.Ю. Скалон констатировал, что «губернские собрания декабря 1881 г. не проявили того рвения, с которым трудились комиссии и управы: некоторые собрались в чрезвычайно малом составе; другие разошлись, не окончив очередных дел; третьи, не придя к определенным заключениям, оставили вопрос открытым»⁴. На зимней сессии 1881 г. Петербургского губернского собрания присутствовало всего 33 из 62 гласных, в Новгородском губернском – 32 из 58, а в Псковском губернском – 27 из 42 гласных.

В Псковском губернском земском собрании гласный Н. Ваганов представил разработанный проект местной реформы. Однако гласные даже не стали обсуждать его. Псковский губернатор так охарактеризовал сложившуюся на собрании атмосферу: «Но, кроме того, многие из них не вдавались в ближайшее обсуждение дела вследствие того предположения, что внесенный г. Вагановым проект не согласен с видами, господствующими в высших

¹ Георгиев П. Вопрос о преобразовании местного управления в Санкт-Петербургском губернском земском собрании // Земство. 1880. № 17.

² РГИА, ф. 1282, оп. 2, д. 11, л. 30.

³ Шумилов М.М. Местное управление... С. 84.

⁴ Скалон В.Ю. Земские взгляды на реформу местного самоуправления. Обзор земских отзывов и проектов. М., 1884. С. 3.

столичных сферах, и не имеет более шансов на осуществление. Да и г. Ваганов не старался опровергать подобное предположение»¹.

В 80-е годы правительство не часто обращалось к мнению «местных сведущих людей». На вопрос Госсовета в 1881 г. «нет ли смысла устранить от участия в земстве монастыри и церкви?»² большинство земских собраний Северо-Запада высказались положительно. По вопросу о лишении избирательных прав недоимщиков, также представленному Госсоветом, мнения земских собраний региона разделились примерно поровну.

В целом по мере спада народнического движения отношения между властью и земствами смягчались. Н.И. Иорданский пришел к следующим выводам: «Выше мы приводили либерально-народническую программу, как ее формулировал «Вестник Европы» в 1882 г. Почти все экономические положения этой программы были восприняты правительством. Поддержка общины, организация переселений, создание кредита для облегчения покупки земель крестьянами, отмена подушной подати, понижение выкупных платежей, освобождение крестьян от стеснения круговой поруки и паспортной системы – все эти пожелания перешли в сферу правительственной деятельности и тем самым перестали быть общественными задачами. Мы не говорим о том, как бюрократия разрешила эти задачи. Она разрешила их плохо. Но мы должны сказать, что неудачи «социальной политики» восьмидесятых годов нельзя сваливать исключительно на бюрократию»³.

«К тому же в рассматриваемый период, – писал М.М. Шумилов о 80-х годах XIX века, – к прежним формам контроля за хозяевами губерний добавилось общественное мнение, проявлявшееся на страницах периодической печати, в ходе публичных заседаний новых судов, земских собраний и городских дум, а также через посредство ходатайств выборных общественных учреждений в министерства и жалоб в Сенат»⁴. Б.Б. Веселовский отметил, что в эти годы «начинает преобладать субъективная оценка, закладывается почва для идеализации земства по Положению 1864 года»⁵. Такая идеализация могла вытекать из феномена массового сознания, когда в период проведения реформ проявляется их критика, скепсис по поводу их эффективности, а в период затухания реформ возникает романтический образ предшествующей бурной и деятельной эпохи.

¹ РГИА, ф. 1282, оп. 11, д. 12, л. 5.

² Там же, д. 1813, л. 1-2.

³ Иорданский Н.И. Указ. соч. С. 37.

⁴ Шумилов М.М. Местное управление... С. 189.

⁵ Веселовский Б.Б. История земства... Т. 3. С. 365.

3. Центральная власть и земства в 90-е – начале 900-х годов

В эти годы отношение государственной власти к земствам несколько меняется. Складывается впечатление, что земства начали пользоваться все большим доверием властей. Если накануне контрреформы гласный столичного губернского земства К.К. Арсеньев предлагал направить ходатайство только о самой возможности высказаться по поводу проекта земской реформы, то после 1890 г. правительство регулярно запрашивало мнения земских собраний по поводу готовящихся законопроектов, приглашало представителей земств в различные совещания.

Для этого был ряд причин. Во-первых, в результате проведенной контрреформы центр несколько успокоился в отношении сословного и политического облика земских собраний. Во-вторых, к этому времени земские органы самоуправления заняли определенную нишу в экономической жизни страны, зарекомендовали себя как дееспособный и эффективный орган управления местным хозяйством. Государство уже не могло обходиться без земства, особенно в вопросах финансирования местного хозяйства, развития социальной сферы, поддержания инфраструктуры провинции на должном уровне и т.д. В-третьих, земские учреждения становились потенциальной социальной базой режима, являясь своеобразным буфером между государственной бюрократией и усиливающимися «нигилистическими» демократическими элементами.

Б.Б. Веселовский определил 1991 г. как рубежный в отношении правительства к земству, когда «голод 1991 г. как бы вывел общество из летаргического состояния»¹. Земства предприняли ряд эффективных мероприятий по продовольственной помощи населению, а власти впервые единодушно и высоко оценили этот успех органов самоуправления. Однако справедливости ради надо сказать, что правительство шло навстречу земствам далеко не в такой степени, как последним хотелось бы, особенно если в земских предложениях политический подтекст. «Дискуссии о введении обязательного образования были политическими согласно министерству внутренних дел, но социально-экономическими с точки зрения земств. Дискуссии о самоубийствах юных гимназистов были политическими для губернаторов, но социально-экономическими для земств»², – отмечал К. Мацузато. В 1892 г. земским учреждениям было запрещено самостоятельно открывать школы

¹ Веселовский Б.Б. История земства... Т. 3. С. 372.

² Matsuzato K. Typological Analysis of Tsarist Local Government: Governors and Zemstvos // New Order in Post-Communist Eurasia. Sapporo, 1993. С. 71.

грамоты, в 1894 г. в состав советов училищ были введены все земские начальники, и он стал утверждаться администрацией¹. На многочисленные земские ходатайства о привлечении местных деятелей к разработке продовольственного устава (1900 г.) министр внутренних дел В.К. Плеве отвечал отказом.

В 1894 г. министерство земледелия привлекло земских деятелей к обсуждению целого ряда вопросов о потребностях сельского хозяйства. В 1902 г. начало функционировать Особое совещание о нуждах сельскохозяйственной промышленности, в котором земцы приняли самое активное участие. Губернские земские собрания 1902 г. высказались за организацию кредита и опытных полей, облегчение налога для крестьян и землевладельцев, упорядочение хлебной торговли, понижение и отмену таможенных пошлин для сельскохозяйственных машин. Земства предложили ряд мер, направленных на распространение народного образования, улучшение скотоводства, содействие кустарям и другие². Новгородский губернатор О.Л. Медем уведомлял В.К. Плеве, что гласные создали особую комиссию, и он опасался, «что при стремлении некоторых гласных через-чур широко пользоваться правом обсуждения, в означенной комиссии будут подниматься вопросы, не входящие в круг деятельности земства... считаю своей обязанностью доложить об изложенном на благоусмотрение Вашего Высокопревосходительства»³.

Земцы достаточно весомо были представлены в уездных и губернских комитетах Особого совещания. Например, Новгородский губернский комитет составили 19 местных чиновников во главе с губернатором, 11 предводителей дворянства, 8 представителей от местных землевладельцев, в числе которых был бывший министр внутренних дел И.Л. Горемыкин, руководство губернской земской управы в составе 4 человек и 11 председателей уездных земских управ⁴. Псковский губернатор сообщал в МВД: «В состав совещания, кроме определенного числа членов, мною приглашены были все губернские гласные»⁵. Участники совещания занялись обсуждением вопросов, предложенных правительством. В Псковской губернии «общие вопросы, не входящие в программу и касающиеся мелкой земской единицы, общего правового порядка, возвращения к земскому Положению 1864 г. и т.п., были затронуты вскользь опочецким уездным комитетом и внесены опочецким уездным предводителем дворянства графом П.А. Гейденом на

¹ Веселовский Б.Б. История земства... Т. 3. С. 390.

² Там же. С. 377.

³ РГИА, ф. 1282, оп. 2, д. 1014, л. 1.

⁴ Там же, л. 5.

⁵ Там же, д. 1017, л. 1.

обсуждение губернского комитета, но, по единодушному постановлению всего совещания, вопросы сии оставлены были без рассмотрения»¹ по формальным причинам.

В эти годы земства получили возможность проводить межгубернские совещания и даже профессиональные съезды земских служащих, основанные на общероссийском представительстве. Известно, что их участники использовали предоставлявшиеся возможности для консолидации либеральных и даже революционных сил в масштабах всей России. Однако государственные структуры не смогли серьезно препятствовать проведению этих съездов, попытки регламентировать и забюрократизировать их не давали значительного эффекта.

Под давлением земских собраний и либерального общества государство шаг за шагом принимало на себя обязательные земские расходы. В структуре земских смет в среднем по России процент обязательных расходов понизился с 50,6 в 1874 г. до 15,1 в 1901 г. Таким образом, высвобождались значительные финансы для развития народного образования и медицины, отнесенных Положениями 1864 г. к числу необязательных расходов. Кроме того, государство расширяло практику финансирования отдельных земских программ. В юбилейном сборнике Комитета министров за 1902 г. отмечалось: «В виду неудовлетворительности, во многих случаях, финансового состояния земского хозяйства, Комитет министров нередко назначал земствам ссуды из казны для удовлетворения земских потребностей в размерах от 15 до 200 тыс. руб., рассрочивал платежи и слагал пени»².

Положения об изменении порядка земского обложения от 8 июня 1893 г. и об установлении предельности земского обложения от 12 июня 1900 г. можно оценить с позиций большинства земств и либеральных публицистов как ужесточение контроля государства за земскими финансами. Но, с другой стороны, эти законы были призваны сдерживать непомерный рост земских налогов. Так, недоимки на Северо-Западе постоянно росли, что не помешало Псковскому земству, согласно подсчетам гласного П.М. Вольфа, удесятить земский сбор в губернии к 1893 г.³

Что касается контрреформы 1890 г., то большинство как отечественных, так и зарубежных историков сходятся во мнении, говоря словами К. Маккензи, «что второе из двух Положений не произвело глубокой реконструкции земских структур»⁴. «Изменение общей экономической и полити-

¹ Там же.

² Исторический обзор деятельности Комитета министров: В 5 т. СПб., 1902. Т. 4. С. 327.

³ Вольф П.М. Несколько вопросов нашей земской жизни. Псков, 1893. С. 23.

⁴ McKenzie K. Zemstvo Organization and Role within the Administrative Structure // The Zemstvo in Russia... С. 87.

ческой конъюнктуры к 90-м гг. было столь значительно, – писал Б.Б. Веселовский, – что влияние его как бы парализовало возможные результаты сословной реформы 1890 г.»¹.

В новом законе был сделан шаг к огосударствлению органов самоуправления и усилению губернаторского контроля за ними. Подробный разбор этой части Положения 1890 г. будет дан в следующем исследовании, посвященном взаимоотношениям земств с губернаторской властью.

Серьезным антидемократическим шагом Положения 1890 г. явилось изменение выборной системы. Несмотря на правительственные заявления 60-70-х годов о необходимости слияния сословий, контрреформа напротив сделала курии фактически сословными. Увидев, что в течение 70-80-х годов новая буржуазия все более вытесняла дворян-землевладельцев из первой курии, устроители контрреформы закрыли доступ в землевладельческую курию недворянским элементам. Был несколько поднят земельный ценз, увеличено число мест для дворян и особенно горожан в земских собраниях, а крестьяне в целом уменьшили свое представительство. Например, в земствах Петербургской губернии число гласных от сельских съездов сократилось с 69 до 65 человек². Помимо этого, крестьянские выборы были заменены губернаторским назначением из нескольких кандидатур.

Одновременно был поднят избирательный ценз, что в конечном итоге привело к недокомплекту гласных в Царскосельском (1895 г., 1898 г.), Гдовском (1901 г., 1904 г.), Петербургском (1904 г., 1907 г.), Новолодожском (1904 г.) уездах. Согласно Положению 1864 г. земское собрание являлось полномочным, если в нем принимало участие не менее трети гласных. На Северо-Западе посещаемость собраний в 70-80-е годы колебалась в пределах 50-60%, причем чаще всего их пропускали гласные-крестьяне, которые в большинстве своем не имели средств на проезд и проживание в городе на период земских собраний.

Уже в 1866 г. земские просьбы о разрешении выплачивать суточные и проездные деньги малоимущим гласным были отклонены двумя указами Сената, который разъяснял, что «должность гласного вообще не есть должность служебная»³ и что «если какие-либо общества нашли нужным по собственным обстоятельствам назначать избранным от них гласным какое-либо содержание, то сие последнее должно быть отнесено, во всяком случае, не на счет земства, а на сами те общества»⁴. В дальнейшем земства

¹ Веселовский Б.Б. История земства... Т. 3. С. 397.

² Земское самоуправление в пореформенной России (1864–1918 гг.). Документы и материалы: Учебное пособие. М., 1995. С. 41.

³ Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1866 г. СПб., 1867. Ст. 783.

⁴ Там же. Ст. 408.

обходили этот закон и при желании оплачивали данные расходы. Однако и к концу 80-х годов посещаемость собраний продолжала оставаться низкой. Тем не менее, в 1890 г. кворум был определен в 50%, а посещаемость гласными собраний была повышена с помощью административных мер. Положение 1890 г. обязывало губернаторов объявлять замечания и налагать штрафы на не явившихся в собрания гласных. Губернаторы использовали это право редко, а на Северо-Западе оно не было применено ни разу. По подсчетам Б.Б. Веселовского, за период с 1891 по 1909 гг. губернаторы всех земских губерний вынесли всего 38 замечаний и два штрафа¹. Гласные из крестьян стали получать суммы для участия в земских собраниях из волостных сельских сборов.

Даже при высоком проценте посещаемости земские, особенно уездные, собрания выглядели малочисленными. Списочный состав большинства из них редко превышал 30 человек. Б.Б. Веселовский полагал, что земские собрания приобрели «кружковый, замкнутый характер»². Корреспондент петербургского земского «Вестника» Б-евъ в 1904 г. высказался довольно пессимистически: «Ограниченное и без того количество гласных в действительности оказалось низведенным до того минимума, при котором немислимо сколь-нибудь правильное ведение земских дел и хозяйства»³. Только в одном была расширена компетенция земств: согласно ст. 116 Положения 1890 г. в председатели и члены управ могли избираться не только гласные, но и все избиратели, имеющие полный ценз⁴.

Представляется, что Б.Б. Веселовский до крайности стучал краски, когда говорил, что после смены на посту министра внутренних дел в 1898 г. И.Л. Горемыкина Д.С. Сипягиным «репрессивная политика в отношении земства усилилась еще более, земству начал наноситься один удар за другим, сама ликвидация земского самоуправления, казалось, была не исключена»⁵. Экономические и политические условия в стране в конце XIX века были таковы, что правительство вряд ли могло пойти на ликвидацию или серьезное ограничение земских учреждений.

Кризис ограничительного законодательства еще более ярко проявился в период 1890-1904 гг., когда нарушения земствами закона и особенно неисполнение ими распоряжений министерств приобретали всеобщий и хронический характер. Даже В. И. Ленин заметил, что «многие, так сказать,

¹ Веселовский Б.Б. История земства... Т. 3. С. 353.

² Там же. С. 150.

³ Санкт-Петербургский земский вестник. 1904. № 12. С. 41.

⁴ Положение о губернских и уездных земских учреждениях 12 июня 1890 г. Ст. 116.

⁵ Веселовский Б.Б. История земства... Т.3. С. 524.

антиземские законы *de facto* не осуществлялись»¹, как, например, закон от 10 июня 1893 г. о регламентации врачебного дела земств, закон от 8 июня 1893 г. об изменениях в оценке недвижимых имуществ.

Рассмотрим, как был реализован на Северо-Западе один из наиболее значимых актов этого периода – закон от 12 июня 1900 г. об установлении годового предела в 3% для роста земских смет. Уже в следующем 1901 г. земские сметы Новгородской губернии в среднем увеличились на 6,5%. Никакие коррективы не вносились и в сметы 1902 и 1903 гг., которые в результате увеличились на 5,6% и 6,9% соответственно. Новгородское губернское земское собрание со всей откровенностью высказалось об этом на сессии 1903 г.: «Разумеется, нельзя предположить, чтобы этот закон, имеющий столь губительные последствия для развития земского хозяйства, был применяем к земским сметам со всей строгостью, и, несомненно, что он, как находящийся в крайнем противоречии с требованиями жизни, будет постоянно нарушаться, что уже и доказал опыт трех лет»².

После первой русской революции влияние земцев на государственную политику еще более усилилось. Согласно подсчетам американской исследовательницы Р. Маннинг 31% депутатов третьей и 30,8% четвертой Государственных Дум вышли из земских рядов. Состав Госсовета в 1907 г. на 25% состоял из бывших земских деятелей. Курирующий с 1904 г. земские учреждения Совет по делам местного хозяйства, имевший, по мнению Р. Маннинг, характер предпарламента, на 63% состоял из бывших земцев³. Кроме того, в этот Совет специально приглашались «гласные земских собраний и городских дум по избранию МВД, дабы в местных вопросах представлять голос страны»⁴ – заметил В. Д. Кузьмин-Караваев.

С другой стороны, к 1904 г. на фоне европейской и североамериканской практики самоуправления земства выглядели несколько ущербно. Так, в основе выборной системы все еще лежал сословный, а не имущественный принцип. Земские собрания были крайне малочисленны, при этом четверть их состава представляли делегируемые государственной властью чиновники. Земства не имели низшего волостного звена, в котором, по мнению многих земцев, могла бы реализовываться непосредственно крестьянская инициатива. Земская жизнь была в некоторых вопросах излишне регламентирована и поставлена под разнообразный административный контроль. Социально-экономические успехи земств были намного скромнее, чем у соседей, впрочем, это касалось и уровня жизни в стране в целом.

¹ Ленин В.И. Гонители земства и Аннибалы либерализма. Т. 5. С. 49.

² ГАНУ, ф. 98, оп. 3. д. 364, л. 2.

³ Manning R.T. The Zemstvo and Politics, 1864–1904 // The Zemstvo in Russia... С. 166.

⁴ Кузьмин-Караваев В.Д. Указ. соч. Т. 1. С. 231.

Главная вина за это, несомненно, лежала на плечах государства. Т.М. Жиганова пришла к следующему выводу: «Один из важнейших поучительных уроков эпохи Великих реформ состоит в том, что провал попыток наладить конструктивные отношения между правительством, осуществлявшим реформы, и либеральной общественностью, наиболее заинтересованной в успехе, расчистили дорогу двум иным силам: консерваторам, отвергавшим реформы из страха за свое господство, и революционным радикалам... Правительство не смогло извлечь выгоды из возникшего положения, не смогло расширить социальную базу реформ, увеличить свои реформаторские ресурсы, оперевшись на прогрессивную часть общества, нейтрализовать и ослабить консерваторов, вытеснить на периферию политической сцены радикалов»¹.

4. Особенности взаимоотношений земств с отдельными государственными органами

Взаимоотношения земств с отдельными государственными структурами отличались определенной спецификой. Своеобразные отношения сложились у органов самоуправления с верховной властью. В 60-70-е годы в поведении отдельных земств проявлялся наивный монархизм. На Северо-Западе Опочечское земское собрание начало свою деятельность с ходатайства «Государю императору о принятии им в свой титул наименования Благодетеля как изъявление беспредельной любви, которой исполнена к нему вся Россия»². Некоторые земские собрания региона ввели в практику для вступающих в земские должности дачу «Клятвенного обещания» служить императору «до последней капли крови»³. За 80-е годы тексты таких обещаний нами не обнаружены ни в центральных, ни в местных архивах. Положение 1890 г. (ст. 69) установило присягу для членов земского собрания.

Прямые контакты северо-западных земств с самодержцами происходили крайне редко. В 70-е годы в случае получения значительных денежных субсидий от государства земские учреждения отвечали письменным «благодарственным адресом» на имя государя. Иногда выражение благодарности подкреплялось депутациями, в ходе которых гласным удавалось переговорить с царем. Как известно, представители самого титулованного и влиятельного дворянства входили в число гласных Петербургской и Новгородс-

¹ Жиганова Т.М. Указ. соч. С.23–24.

² РГИА, ф. 1282, оп. 2, д. 1815, л. 147.

³ ГАНО, ф. 101. оп. 1, д. 1. л. 35; д. 16. л. 33.

кой губерний. Известны случаи, когда они, используя свою близость к царю, беседовали с ним о земских проблемах.

За исследуемый период каждое земство направило царю более двух десятков «всеподданнейших адресов» по поводу значительных событий в жизни страны и династии. Эти адреса неофициально носили обязательный характер, а отсутствие такого адреса могла вызвать недовольство монарха. Как правило, всеподданнейшие адреса не отягощались какими-либо просьбами, тем более заявлениями.

Судя по документам, императоры регулярно получали информацию о земской деятельности. Они визировали разработанные высшими государственными учреждениями законы, касающиеся органов самоуправления. С каждым годом министерские и губернаторские отчеты все больше внимания уделяли земствам. Известно, что императоры очень внимательно прочитывали эти отчеты, давали по ним устные или письменные отзывы. Только одно слово царя могло вызвать обширную переписку различных ведомств, как это произошло в 1882 г. по поводу записи царя «печально» в той части отчета псковского губернатора, которая была посвящена деятельности земских учреждений¹. В деле за 1887 г., посвященном конфликту Череповецкого земства с местной администрацией, Александр III написал: «Какие же меры приняты правительством против этого безобразия?». Он вызвал для объяснений губернского предводителя новгородского дворянства И.И. Савича и председателя Новгородской губернской управы В.Н. Костливецва, лично объявил замечание первому и удалил от должности второго². Через некоторое время император утвердил указ о закрытии земских учреждений Череповецкого уезда и замене их правительственной комиссией.

Своеобразный характер имели взаимоотношения земств с Сенатом. Сенат в окончательной инстанции разрешал большинство конфликтов земских учреждений с другими ведомствами и частными лицами. Сенаторам приходилось разбирать множество запутанных дел, возникавших в результате того, что спорные ситуации оказывались многообразнее односложных правовых норм. Обычно сенатское решение проистекало из частной ситуации, но при этом получало характер общеземского юридического прецедента. В случае, если ни в Первом департаменте, ни в Общем собрании Сената решение не получало одобрения в 2/3 голосов, дело передавалось в Госсоствет, но количество таких дел было ничтожно мало.

Сенат в той или иной степени был заражен общими недостатками государственного строя России. Его обвиняли в медлительности при произ-

¹ РГИА, ф. 1282, оп. 2, д. 12, л. 10.

² Там же, ф. 1287, оп. 27, д. 1439.

водстве дел, бюрократизме и формализме, недостаточной юридической подготовке сенаторов. Тем не менее, Сенат не оказался обычным бюрократическим учреждением, а старался проводить собственную земскую политику. Составитель двенадцатитомного свода сенатских решений М.И. Ржевусский заметил: «Между тем, в сенатской практике не всегда наблюдается надлежащая устойчивость взглядов в выносимых решениях. По некоторым вопросам, имеющим весьма существенное значение для земских учреждений, Сенат, по тем или иным причинам, неоднократно менял свою точку зрения»¹. В этом мнении его поддержал автор монографии о губернаторах Н. Блинов: «Сенат редко руководствовался общими соображениями и не всегда опирался на прецеденты, а заботился, главным образом, об удобстве и целесообразности данного решения»².

В обществе установилось мнение, что Сенат благоволил земствам. Один из новгородских земцев отмечал, что Сенат «являлся верным защитником земства во всех его законных требованиях и не будь его поддержки во времена министерства Валуева и Тимашева, земское дело, тогда еще только зарождающееся, может быть и совсем зачахло бы»³. Не вдаваясь в существо земских конфликтов, заметим, что на Северо-Западе Сенат большинство определений вынес в пользу земств. Например, по Петербургской губернии за период с 1868 по 1878 гг. Сенат из 30 протестов губернатора на деятельность земств отклонил 21⁴.

Очевидно, такая позиция Сената раздражала губернаторов и МВД. Председатель Хозяйственного департамента МВД А.Г. Вишняков жаловался директору Департамента полиции П.Н. Дурново в 1886 г.: «Между тем, земские учреждения ревниво охраняют выгоды своей самостоятельности, в чем бы она ни проявлялась, и потому легко предусматривают возможность обжалования таких распоряжений Правительствующему Сенату. Установившаяся же в оном практика показывает, что Сенат, придерживаясь буквы закона, всегда в подобных обстоятельствах принимает сторону земства к крайне нежелательному ослаблению распоряжений местной власти»⁵. Отметим, что в состав Сената входили люди разных политических убеждений, в том числе, например, бывший калужский губернатор В.А. Арцимович, известный своими либеральными взглядами. Некоторые земские гласные одно-

¹ Ржевусский М.И. Алфавитный свод определений Сената по земским делам за 50 лет: В 12 т. Харьков, 1916. Т.1. С.1.

² Блинов И. Губернаторы. Историко-юридический учебник. СПб., 1905. С. 57.

³ ГАНО, ф. 766, оп. 1, д. 34. л. 2.

⁴ Сборник постановлений Санкт-Петербургского губернского земского собрания с 1865 по 1879 гг. СПб., 1881.

⁵ РГИА, ф. 1287, оп. 27, д. 1475, л. 3.

временно являлись и сенаторами, например, гласные петербургского губернского земского собрания И.И. Любошинский и А.А. Шаховской.

Участие Сената в земских делах было несколько снижено в результате контрреформы 1890 г. Теперь ряд дел решали на местах созданные новым законом губернские по земским делам присутствия, а некоторые финансовые дела передавались, минуя Сенат, в Комитет министров и Госсовет. Однако общее количество дел по земским делам, поступаемых в Сенат, возросло в 90-е годы в связи с бурным развитием земского дела, появлением новых отраслей хозяйства и сфер приложения земского капитала.

Среди высших и центральных государственных учреждений земства наиболее тесно контактировали с МВД. С 1864 г. Хозяйственный департамент непосредственно курировал земские учреждения, с 1904 г. эти функции приняло на себя Главное управление по делам местного хозяйства. Канцелярия МВД занималась делами политического характера. В архивном фонде канцелярии (РГИА, ф. 1282) скопились наиболее секретные дела – доносы агентов, конфиденциальные письма, еженедельные записки губернаторов.

В российском законодательстве особенное место занимали министерские распоряжения и циркуляры. Как уже говорилось, исполнение последних было обязательным для всех земств страны. Распоряжение МВД касались только того земства, которому оно было адресовано. Феномен министерского циркуляра точно обозначил В.Д. Кузьмин-Караваев: «В земских собраниях и городских думах очень трудно бывает доказать правоту своего суждения ссылкой на закон или его логическим разбором. У слушателей всегда копошится сомнение: а нет ли сенатских решений, не было ли министерского циркуляра? Единственное оправдание – в неясности законодательного текста. Бюрократия же и в циркуляре и в инструкции нашла легкий и верный способ под флагом «изъяснения» закон изменять»¹.

Действительно, циркуляры министра внутренних дел нередко противоречили законодательным нормам. Циркуляром МВД 20 января 1868 г. предписывалось открывать земские избирательные съезды мировым посредникам, хотя по Положению 1864 г. эта обязанность возлагалась на мировых судей. Циркуляр 1888 г. позволил губернаторам вмешиваться в процесс найма земскими управами служащих по статистике, причем директор Хозяйственного департамента МВД А.Г. Вишняков, понимая незаконность такого распоряжения, просит губернаторов «не обращать внимания на узаконения»². Распоряжение министра обязывало столичного губернатора утвердить в 1871 г. председателем петербургского губернского земского собрания

¹ Кузьмин-Караваев В.Д. Указ. соч. Т. 1. С. 98.

² РГИА, ф. 1287, оп. 27, д. 1475, л. 3.

Ю.Н. Корфа, который не имел для занятия этой должности необходимого ценза, однако устраивал министра своей благонадежностью. На ноябрьском 1904 г. съезде земских деятелей председатель Опочечкой управы П.А. Гейден заметил: «Сама власть не считается у нас с законами. Комитет министров, прикрываясь Высочайшими повелениями, отменяет действующий закон и вводит разные новеллы... Завтра издадут закон, разрешающий право сходок, а потом циркуляром министра не разрешат сходиться»¹.

Нормотворческая активность МВД впечатляет. Едва было опубликовано новое земское Положение 1890 г., как МВД сразу же издало 53 разъяснения, некоторые из которых этому закону противоречили. Например, с легкой руки министерства исчезла законодательная норма о тайных выборах на крестьянских съездах: «...без обязательного применения к этим выборам закрытой баллотировки шарами»².

Министерства в России являлись специфическими учреждениями. О.В. Большакова писала: «Создание министерств, положившее конец коллегиальности в деятельности высших должностных лиц, при отсутствии системы единого кабинета министров, предоставило главам ведомства колоссальную автономию. Каждый министр становится как бы самодержцем в своей сфере, окруженным множеством верных сторонников, профессионально подготовленных и преданных своему департаменту. Потенциально каждый министр является главой своей собственной «партии» или группировки. Однако, как указывает А. Рибер, несмотря на расширение гласности, политические игры в основном были скрыты от взоров общественности. Велись эти игры без всяких правил, что было обусловлено, во-первых, отсутствием единого законодательного органа (парламента), во-вторых, правовых норм, регламентирующих выработку и принятие законов, в-третьих, Кабинета министров как механизма формирования правительственного консенсуса»³. Все-таки именно МВД фактически исполняло роль главного министерства. Контакты органов самоуправления с другими министерствами были более редкими и по менее значительным поводам.

Роль Государственного Совета в жизни земств была велика, хотя контакты этого учреждения с отдельными земствами осуществлялись не часто. Именно в Госсовете дорабатывались многие законы, касающиеся земских учреждений. Как уже упоминалось, в этом ведомстве разбирались жалобы на органы самоуправления, не нашедшие решения в Сенате. «В годы поли-

¹ Частное совещание земских деятелей, происходившее 6,7,8 и 9 ноября 1904 года в Санкт-Петербурге. М., 1905. С. 50.

² Указания, сделанные МВД, относительно применения некоторых статей положения о земских учреждениях 12 июня 1890 г. СПб., 1892. С. 12.

³ Большакова О.В. Указ. соч. С. 36.

тической реакции 80-х гг. значение Госсовета несколько падает за счет усиления роли Комитета министров, – заметил Н. П. Ерощкин. – Большинство реакционных положений 80-х годов обсуждалось в Комитете министров, а не в Госсовете»¹. Например, известный закон от 14 августа 1881 г. о мерах к сохранению государственного порядка, который вызвал большое недовольство со стороны земств, был разработан и представлен Комитетом министров. На непосредственный контакт с Комитетом министров земские учреждения выходили через ходатайства, однако число ходатайств, подлежащих рассмотрению в этом ведомстве, было невелико.

В целом надо заметить, что государственная бюрократия не являлась единым лагерем, противостоящим земским учреждениям и перманентно ущемлявшим последних.

5. Земские ходатайства

Особое место во взаимоотношениях земств с центром играли так называемые «земские ходатайства». Согласно Положению 1864 г., органы самоуправления получили право ходатайствовать перед правительством «по предметам, касающимся местных хозяйственных польз и нужд»². Предоставление органам самоуправления права на ходатайства сыграло исключительно важную роль для развития земств. Однако кроме русского историка Н. Карышева, рассмотревшего ходатайства за период 1865-1884 гг., на эту сторону земской жизни обращали внимание лишь косвенно, в связи с иными, преимущественно политическими сюжетами. По мнению Н. Карышева, ходатайства иллюстрировали, «чем занята была общественная мысль в те или иные годы, в каком направлении складывались общественные стремления, что у них оказалось возможным провести в исполнение и что осталось в области благих пожеланий»³.

Все же ходатайства не являлись зеркальным отражением «общественных стремлений». Закон запрещал выходить за рамки «местных польз и нужд», а с 1890 г. было добавлено и слово «хозяйственных»⁴. Считаясь с этим формальным ограничением, земства иногда ходатайствовали по обще-

¹ Ерощкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 129.

² Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1 января 1864 г. Ст. 15.

³ Карышев Н.А. Земские ходатайства по материалам Кахановской комиссии. М., 1900. С.1.

⁴ Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1 января 1864 г. Ст. 15.

русской проблеме, но указывали на местную необходимость в этом. Явно демонстративный, даже в чем-то сатирический, характер приобрело ходатайство Новоторжского земства об отмене телесных наказаний именно в Новоторжском уезде¹. Двадцать второго мая 1895 г. МВД издало циркуляр о порядке представления ходатайств, в котором указало, что ходатайства «поступают в министерство не подкрепленными подлежащими указаниями на местные потребности, а основаны почти исключительно на общих соображениях, не имеющих прямой связи с интересами данной местности, вследствие чего при всей готовности министерства оказать поддержку подобным ходатайствам, оно лишь в редких случаях имеет возможность удовлетворить их»².

Кроме того, умеренность многих ходатайств объясняется прагматическими расчетами земств на реальные шансы удовлетворения этих обращений. Когда земства во второй половине 90-х годов начали возбуждать ходатайства об отмене телесных наказаний для грамотных крестьян, Л.Н. Толстой осудил это в статье «Стыдно». Ему логично возразил писатель А.И. Эртель: «Мне самому довелось быть на земском собрании, где состоялось единогласное ходатайство об отмене телесного наказания для окончивших курс... Те, которые принимали его единогласно, конечно, превосходно понимали, что дело идет обо всех крестьянах, но «чтобы ходатайство дошло куда следует, решили просить хотя бы для окончивших»³.

Ряд ходатайств вызывался несовершенством законодательных норм. Мизерное число ходатайств северо-западных земств по благотворительности говорит не об отсутствии интереса у гласных к этой области, а о неестественности законодательством. Тем не менее, ходатайства являются одной из наиболее ярких характеристик взаимоотношений провинциального самоуправления с центральной бюрократией.

На Северо-Западе наблюдается многообразие таких обращений к центру – от мелочной просьбы до законотворческой инициативы. При этом инициаторами ходатайств в собраниях выступали почти исключительно одни и те же лица – несколько активистов-дворян на фоне «болота». Ссылки на мнения избирателей были крайне редки, за исключением ходатайств об открытии школ, которые заявлялись на основании «Приговоров» волостных или сельских сходов. Но даже в этом случае инициатива могла принадлежать учителю из близлежащей местности, представителю местной администрации, самому гласному, управе: «... Сошедшись на приходском сходе в

¹ Частное совещание земских деятелей, происходившее 6,7,8 и 9 ноября 1904 года в Санкт-Петербурге. М., 1905. С. 164.

² Доклады Псковской губернской земской управы XXXII-му очередному губернскому земскому собранию. Псков, 1896. С. 71.

³ Цит по кн.: Веселовский Б.Б. История земства... Т. 3. С. 392.

селе Кневицы, где слушали вычитанное нам волостным старшиною отношение Демянской уездной земской управы от 1 марта сего 1890 г. за №444 о том, что земство желает, чтобы в нашей местности села Кневицы устроить дом для земской школы»¹.

Путь ходатайства был многоступенчатым и длительным во времени: гласный – собрание – управа – губернатор – МВД (нечасто – другое ведомство) и обратно. Для согласования ходатайство могло быть направлено из МВД в дополнительные инстанции – МЮ, МФ, Сенат и другие. Согласно правилам 7 июля 1867 г. и закону от 10 июля 1873 г. ходатайства отклонялись по решению Комитета министров, однако их поток оказался настолько огромным, что отдельные министерства стали самостоятельно принимать окончательные решения по отклонению ходатайств. Лишь в 1896 г. по жалобе ряда земств Сенат указал, что это право является прерогативой Комитета министров.

В лучах эйфории первых пореформенных лет Псковское губернское земское собрание уже на второй сессии первого созыва (ноябрь 1865 г.) потребовало отчета управы о результатах ходатайств². На деле, решения по земским обращениям затягивались годами. Поначалу гласные подозревали управы в бездеятельности. Действительно, в Новгородской губернии в 1866 г. губернская управа самочинно придержала ряд ходатайств. Собрание резко прореагировало на это, осудив управу за превышение полномочий. Подобные обвинения в Петербургском губернском земском собрании, как оказалось, не имели под собой достаточных оснований³. Претензии предъявлялись и губернаторам. В 1880 г. то же столичное собрание потребовало «вменить губернатору в обязанность ежегодно, при открытии очередных сессий губернского земского собрания, сообщать последнему о том положении, в котором находятся возбужденные земством ходатайства»⁴.

Однако главным виновником волокиты, и земцы это быстро осознали, был центр, на делопроизводство которого они не могли повлиять. Ситуация с ходатайствами порождала напряженность между органами самоуправления и министерством, но любые усилия земств в этом вопросе давали мало результата. «Когда во второй половине 60-х годов очередное губернское собрание из доклада председателя управы Н.А. Качалова усмотрело, что за

¹ ГАНО, ф. 101, оп. 1, д. 6, л. 17.

² Отчет о занятиях Псковского губернского земского собрания 1865 г. Псков, 1866.

³ Сборник постановлений Новгородского губернского земского собрания с 1865 по 1877 гг. Новгород, 1878; Сборник постановлений Санкт-Петербургского губернского земского собрания с 1865 по 1879 гг. СПб., 1881.

⁴ Сборник постановлений Санкт-Петербургского губернского земского собрания с 1880 по 1883 гг. СПб., 1884. С. 41.

целый год огромное большинство земских ходатайств по существенным вопросам (в том числе податному, по народному образованию, продовольствию), представленным в министерства, оставались без ответа и без движения, не взирая на все личные хлопоты и другие меры, принятые исполнительными органами земства, – вспоминал известный новгородский земец Н.Н. Фирсов, – тогда князь Александр Илларионович¹ спокойно и уверенно произнес речь, смысл которой заключался... что лучше земству упраздниться... Речь эта произвела во всей России большую сенсацию»². В 1882 г. раздосадованный председатель Тихвинской земской управы К.П. Агафонов заявил на сессии, что в МВД «ходатайства ценятся в грош по заграничному курсу»³, за что вкупе с председателем собрания, не возразившим ему о неуместности подобных выражений, получили выговоры от МВД.

В Новгородской губернии за десятилетие с 1888 по 1898 гг. не было получено к 1900 г. никакого ответа на 34 ходатайства⁴. В Петербургской губернии в 1893 г. судьба 39(20%) ходатайств губернского земства за период с 1871 по 1891 гг. оказалась неизвестной⁵. Вообще Петербургское губернское собрание весьма активно боролось за расширение земских возможностей по ходатайствам. В 1880 г. оно ходатайствовало о том, чтобы обязать министерства информировать земства о стадии рассмотрения ходатайств, в 1889 г. – о необходимости законодательно обязать управы представлять ежегодные отчеты о состоянии ходатайств. К.К. Арсеньев на собрании 1896 г. обратился с предложением разрешить подавать ходатайства непосредственно на имя царя.

Волокита с ходатайствами вынуждала земства прибегать к помощи так называемых «ходоков», сопровождавших ходатайства по инстанциям. Обычно это были влиятельные аристократы или удачливые дельцы, как, например, князь П.А. Татищев и С.Н. Струговщиков. О последнем говорили, что он брал МВД измором⁶. Новгородский губернатор Э.В. Лерхе заранее предуп-

¹ А.И. Васильчиков, князь, автор двухтомного сочинения «О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений» (1870), председатель Старорусской уездной земской управы в 1865–1871 гг., гласный Новгородского губернского земского собрания.

² Фирсов Н.Н. Силуэты времени реформ. Первый земский съезд. Воспоминания о цесаревиче и императоре Александре III в юности // Исторический вестник. 1910. № 2. С. 497–498.

³ РГИА, ф. 1341, оп. 148, д. 336. л. 2.

⁴ ГАНУ, ф. 98, оп. 3, д. 311.

⁵ Отчет Санкт-Петербургской губернской земской управы за 1892 г. СПб., 1893. Приложения.

⁶ Фирсов Н.Н. Силуэты... С. 503.

реждал П.А. Валуева: «Отряжают депутатов к Вам лично подкрепить их ходатайства о нуждах»¹.

Существует проблема полноты учета земских ходатайств. Н. Карышев приводит данные, что за период 1865-1884 гг. земская Россия подала 2623 ходатайства. Сам автор отметил, что он «не ручается за полноту, особенно по 1883-1884 годам»². В свое время Б.Б. Веселовский заметил, что эти данные «значительно ниже действительных»³. Н. Карышев основывался на четырехтомном своде земских ходатайств Кахановской комиссии⁴. Нами зафиксированы уездные и губернские ходатайства северо-западного региона по этому своду (всего 324). При этом удалось провести параллельные подсчеты непосредственно по сборникам постановлений Петербургского губернского земства за 1865-1884 гг. (всего 488). Оказалось, что за этот период 1865-1884 гг. упомянутое земство направило в пять раз больше ходатайств, чем это указано в фонде Кахановской комиссии: 194 к 34.

Свод ходатайств Кахановской комиссии показывает, что активнее других в стране правом ходатайствования пользовались губернские земства Новгородской губернии – 76 ходатайств за 19 лет (далее: Тверской – 67 за 13. Псковской – 46 за 19. Петербургской – 34). Количество губернских и уездных ходатайств по России было примерно равным – 1350: 1273. Почти такая же картина наблюдается по Северо-Западу – Новгородская губерния 76: 77, Псковская 46: 58, Петербургская 34: 33.

Особенность Петербургской губернии заключалась в низком уровне самостоятельности уездных земств в 60-е – начале 70-х годов. На примере ходатайств видно, что первоначально отношения уездных и губернского земств выстраивались на основе подчиненности, то есть по образу и подобию традиционных государственных структур. В этой губернии вплоть до 1869 г., за одним исключением, все уездные «пользы и нужды» проходили апробацию губернского земства, которое даже «отменяло» ряд уездных ходатайств. Постепенно уездные земства все более укреплялись и самоопределялись. В 70-е годы на Северо-Западе уездные земства проявили устойчивую тенденцию на освобождение от опеки губернских земств. В связи с этим увеличился поток самостоятельных уездных ходатайств, связанный преимущественно с наращиванием имущества и расширением налогообложения. Этот поток уездных ходатайств был приостановлен законодательством на период 1890-1902 гг. Теперь все уездные «пользы и нужды» должны были рассматривать-

¹ РГИА, ф. 1282, оп. 2, д. 1813, л. 2.

² Карышев Н.А. Указ. соч. С. 1.

³ Веселовский Б.Б. История земства... Т. 3. С. 402.

⁴ РГИА, ф. 1317, оп. 1, д. 98, 99, 100, 101.

ся в губернских собраниях. «Для этих последних, – подчеркивал известный земский публицист В.С. Голубев, – не было особенного интереса рассматривать целую массу мелких ходатайств совершенно частного характера»¹. Как правило, губернские собрания формально визировали и переправляли в центр все уездные обращения. Одновременно в регионе в 90-е годы распространялась практика, когда губернские собрания наиболее масштабные вопросы передавали на предварительное заключение уездов.

Имеются сложности с классификацией ходатайств. Многие из них двусмысленны, иногда трудно определить истинный мотив и цель этих обращений к центру. Кахановская комиссия систематизировала ходатайства по нескольким десяткам разделов. Карышевская классификация базируется на 15 группах. Для нас интересно сгруппировать их, с известной долей условности, в проблемном ключе: социально-политические и хозяйственно-экономические.

По трем северо-западным губерниям с 1865 по 1884 г. социально-политических ходатайств оказалось 48 (15% от общего числа), хозяйственно-экономических – 276 (соответственно 85%). Если сравнить губернии с уездами, то первые политически выглядят более радикально – 20% социально-политических обращений к центру против 12% в уездах. Закрытие земских учреждений Петербургской губернии в 1867 г. сказалось в последующие годы на степени радикальности не только столичных, но и земских ходатайств всей России.

В некоторых уездах просматривается интересная ситуация, когда «крестьянские земства» (Череповецкое, Демянское, Старорусское, Новолодожское) используют тактику ходатайств весьма слабо. Характерно, что одним из наиболее активных в этом плане оказалось Холмское земское собрание, прославившееся своим консерватизмом на всю страну. «Непростительной наивностью» называл В.И. Ленин тактику земских ходатайств как метода давления на правительство². Вероятно, подобный скепсис проявлялся в крестьянских и либеральных земствах Северо-Запада.

Если обратиться к гораздо более полному сборнику петербургских губернских ходатайств 1865-1904 гг., окажется, что процентное соотношение социально-политических и хозяйственно-экономических ходатайств складывается примерно такое же, как если считать по фонду Кахановской комиссии: первых – 103 (21,5 %), вторых – 385 (78,5 %). В социально-политической группе явственно определяются четыре направления: на демократизацию внутриземской жизни – 22; на освобождение от опеки со стороны

¹ Голубев В.С. Указ. соч. Т. 1. С. 270.

² Ленин В.И. Гонители земства и Аннибалы либерализма. Т. 5. С. 47.

провинциальной и центральной администрации – 60; на развитие гласности в работе и печати – 9; на реформирование местного управления и главным образом крестьянских учреждений – 12. Всплески ходатайств этой группы приходится на 1865, 1880, 1881 гг., затем просматривается увеличение их количества с 1894 по 1898 гг., далее – снижение к первой революции. Пик политической радикальности ходатайств, принимавших форму петиций, приходится, несомненно, на 1880-1881 гг. Б.Б. Веселовский называл ходатайства этих лет демонстративными и агитационными¹.

К рубежу веков появляются ходатайства по защите рабочих от администрации. Новгородское губернское земское собрание требовало запретить предпринимателям насильно выдавать рабочим заработную плату продуктами, тем более, из ходатайства выясняется, что завышенные цены на эти продукты устанавливали сами наниматели². Собрание было поддержано в этом обращении четырьмя уездными земствами. Обсуждалась возможность установления строго фиксированных цен на продукты, продаваемые нанимателями рабочим на лесозаготовках. Однако собрание пришло к мнению о невозможности установить действенный контроль за соблюдением этой меры. Петербургское губернское собрание направило ряд ходатайств по рабочему вопросу: о распространении на предпринимателей обязанности бесплатного лечения рабочих; об установлении санитарных норм для организации промышленного производства; об организации государственного страхования рабочих на случай болезни или смерти³.

В целом социально-политические ходатайства были весьма умеренны и лояльны, но даже и в таком виде редко удовлетворялись. Однако нельзя согласиться с утверждением А.П. Корелина о большом количестве ходатайств, направленных на «усиление репрессий против посягательств на помещичью собственность»⁴. Это не подтверждается на материалах более 1000 ходатайств северо-западных губерний. С известной мерой условности к числу таких ходатайств по всему региону можно отнести только четыре. Самое консервативное из них, неоднократно подвергавшееся резкой критике в публицистике и научной литературе, – просьба Холмского земства 1865 г. о предоставлении крупным землевладельцам права становиться уездными гласными без избрания⁵.

¹ Веселовский Б.Б. История земства... Т. 3. С. 409, 505.

² ГАНУ, ф. 98, оп. 3. д. 295. л. 1, 2, 7.

³ Сборник постановлений Санкт-Петербургского губернского земского собрания с 1898 по 1901 гг. Спб., 1901. Примечания. С. 1.

⁴ Корелин А.П. Дворянство в пореформенной России 1861-1904. Состав, численность, организация. М., 1979.

⁵ РГИА, ф. 1317, оп. 1, д. 99.

Хозяйственно-экономические ходатайства столичного земства можно разделить на три группы: по наращиванию бюджета и увеличению имущества – 113; по отнесению ряда не доходных отраслей и непрестижных в глазах общества обязанностей к казне – 41; по одновременному разрешению на мелкие хозяйственные акции – 231. Причина существования такого большого количества последних заключается в традиционной для России мелочной бюрократической регламентации. Вызывает улыбку, например, петергофское ходатайство «о ношении специального нагрудного знака членами земских управ»¹. В оправдание земцам заметим, что при частной собственности на средства производства муниципальные органы самоуправления (а при стабильном правовом обществе и центральные органы управления) решают относительно узкие задачи, их возможности вмешательства в хозяйственную жизнь населения достаточно сужены. Земство не запускало механизма экономического развития, а только вносило в него коррективы, стимулируя развитие преимущественно социальной сферы.

Наибольшую активность в ходатайствовании по хозяйственно-экономическим вопросам северо-западные земства проявили в 1880 и 1881 гг., а также с 1895 г., в отличие от социально-политических, вплоть до первой русской революции. Хозяйственно-экономические ходатайства ярко отражают конфликты земств региона с другими местными учреждениями. Гласные стремятся и добиваются переложения на государство расходов на тюремные, судебные, крестьянские административные учреждения. Путем ходатайств удалось освободиться от квартирной повинности для постоя войск, заставить мелких чиновников и военнослужащих платить за лечение в бесплатных земских больницах, получать денежные возмещения за воинские перемещения и учения, которые особенно часто практиковались на территории Петербургской губернии. После реформы 1890 г. многие хозяйственно-экономические ходатайства выглядят мелочными. Это объясняется окончанием процесса хозяйственного размежевания земских и государственных учреждений и началом деятельности надземских административных учреждений – губернских присутствий по земским делам.

Сами гласные в своих заявлениях низко оценивали действенность своих обращений к центру. Жалобы на неудовлетворение ходатайств постоянно звучали на земских собраниях. Петербургское губернское собрание к 1880 г. констатировало: «Удовлетворительные ответы касаются крайне мелочных ходатайств»². Еще резче высказался председатель «Великой Черев

¹ РГИА, ф. 1284, оп. 91, д. 43.

² Сборник постановлений Санкт-Петербургского губернского земского собрания с 1880 по 1881 гг. СПб., 1884. С. 41.

повецкой республики»¹ Н. Румянцев: «Не давшие никакого результата меры»².

Северо-западные земства постоянно запрашивали МВД по поводу судьбы своих ходатайств. Видный петербургский гласный Е.А. Шакеев добился встречи с М.Т. Лорис-Меликовым, который пообещал уделять к земским ходатайствам больше внимания. «К сожалению, прискорбное событие 1 марта помешало правильному течению дел и замедлило рассмотрение ходатайств в Санкт-Петербургском земстве»³, – констатировало собрание. Действительно, на полосе реакции, в декабре 1881 г. новый министр внутренних дел Н.П. Игнатьев заявил: «... А потому и не должно быть допускаемо никаких ходатайств, заявлений, адресов, одним словом, ничего такого, что касается созыва выборных земских органов и тому подобное»⁴. Заметим, однако, что ходатайства такого рода и ранее запрещались законодательством.

На наш взгляд, гласные, публицистика в определенной степени лукавили, когда говорили о неудовлетворении центром их обращений. Это делалось с целью политического возбуждения общества и определенной дискредитации правительства, а в чем-то и оправдания собственных ошибок. Чем тогда объяснить тот факт, что земства активно пользовались этим правом на протяжении всего изучаемого нами периода. Согласно Н. Карышеву, категорические отказы следовали в чуть более 50% случаях. Одиноким голосом в историографии прозвучало мнение Л.Е. Лаптевой о том, что «министерства, в рассмотрение которых поступали ходатайства земских собраний и даже управ, относились к ним достаточно внимательно и часто удовлетворяли эти ходатайства»⁵. «Никто лучше министра внутренних дел не знает и не может знать, – писал С.Ю. Витте, – что проще отменить распоряжение любой губернской власти, чем постановление земского собрания, и что с ходатайствами, даже неосновательными, земских собраний приходится совершенно иначе считаться, чем с губернаторскими предположениями»⁶.

Трудность заключается в том, что точное число удовлетворенных ходатайств установить не представляется возможным. Положительная резолюция могла последовать через несколько лет, заявленная земством просьба могла войти в новый закон или циркуляр, нередко ходатайства удовлетворя-

¹ Гражданин. 1888. 24 августа.

² РГИА, ф. 1282, оп. 2, д. 11, л. 34.

³ Сборник постановлений Санкт-Петербургского губернского земского собрания с 1880 по 1883 г. Спб., 1884. С. 45.

⁴ РГИА, ф. 1282, оп. 2, д. 1813, л. 2.

⁵ Лаптева Л.Е. Земская реформа... С. 79.

⁶ Земское самоуправление в пореформенной России (1864 - 1918гг.). Документы и материалы... С. 82.

лись частично, или же центр предлагал компромиссный вариант. Поэтому Н. Карышев проанализировал только прямые отказы. Получилось, что по реформе крестьянских учреждений государство отказало 26% ходатайств, по земскому обложению – 45,1%, медицине – 46,7%, по традиционно подозрительному в глазах церкви и центральной бюрократии земскому народному образованию – 61%.

Нередко МВД отвечало уклончивым отказом. Мотивация отказа была иногда чисто формальной: «подобного же ходатайства по другим городам не возбуждалось»¹. Гласный Е. А. Шакеев возмущался на столичном собрании: «До общего вопроса – самый убийственный для земства ответ, потому что он ничего не значит»². Отвечая таким образом, министерство само провоцировало всю губернию или даже всю земскую Россию на однотипные ходатайства. Благодаря определенному уровню гласности, земства могли координировать свои совместные акции, в том числе и касательно совместных ходатайств. Однотипные, единовременные ходатайства начинают входить в практику в середине 70-х годов. Например, в 1874 г. в МВД поступило сразу 23 ходатайства губернских земств о разрешении брать ссуды из запасного продовольственного капитала³. Практика подачи параллельных ходатайств широко распространилась в 90-е годы, причем вместе с земствами иногда ходатайствовали и другие организации. Например, ходатайства об отмене телесных наказаний для грамотных крестьян почти одновременно возбудили губернские земства, Вольное экономическое общество, IX всероссийский съезд врачей и испытателей и VI Пироговский съезд врачей.

Земства Северо-Запада с завидной настойчивостью использовали тактику повтора (иногда до пяти раз) ходатайств, почти не внося изменений в текст. Иногда министерство передавало возбужденный каким-либо земством вопрос на обсуждение всей земской России, как это произошло с псковским губернским ходатайством 1872 г. о замене хлебного сбора денежным⁴.

На псковское губернское ходатайство по изменениям оснований ипотечной системы, порховское о взыскании недоимок по земским сборам, новгородское уездное по народному образованию, боровичское, крестецкое, новгородское уездное и губернское об изменениях функций и сокращении числа мировых посредников следовали резолюции с обещанием принять к сведению при разработке закона. По ходатайствам четырех земств Новго-

¹ РГИА, ф. 1317, оп. 1., д. 98, л. 6.

² Сборник постановлений Санкт-Петербургского губернского земского собрания с 1880 по 1883 гг. СПб., 1884. С. 43.

³ РГИА, ф. 1317, оп. 1, д. 100.

⁴ Там же, л. 240.

родской губернии о проселочных дорогах МВД даже создало специальную комиссию¹.

Действительно, ряд земских ходатайств изучаемого региона нашел отражение в законодательстве, особенно по расширению хозяйственно-экономической компетенции. Б.Б. Веселовский насчитал 50 узаконений, которые были инициированы земскими ходатайствами. К ним относятся законы об отмене подушной подати и соляного акциза, учреждении Крестьянского и Дворянских банков, наделении школ землею, страховании скота, понижении выкупных платежей, отмене телесных наказаний для крестьян, освобождении учителей начальных школ от воинской повинности, сокращении срока службы в войсках для грамотных, регулировании отношений владельцев фабрик и рабочих и другие².

Земские ходатайства способствовали снятию многих пут излишней регламентации деятельности, открытию новых отраслей земского дела. Государственная власть и правительство, в свою очередь, получали постоянную информацию о земских желаниях, настроениях и деятельности, расценивая ходатайства как совещательный голос с мест при разработке законодательства и издании циркуляров.

6. Бюрократизация земств

Открывавшиеся в 1865 г. земские управы наследовали полностью или частично дела Казенной палаты, Комитета земских повинностей, Комитета народного просвещения, Строительной и Дорожной комиссий, Приказа общественного призрения и ряда других бюрократических учреждений. «Необходимо было по каждому вопросу копаться в принимаемых и еще не разобранных делах, справляться с узаконениями или обращаться с вопросами лично в присутственные места, – вспоминал член, а с 1868 г. председатель Новгородской губернской управы Н. Н. Фирсов, – причем внимательно обсудить, чего следовало избежать как излишней формалистики обычного канцелярского порядка и что сохранить из него с сознанием пользы, выработанной опытом»³. Исследователь российского чиновничества Ф. Старр, по наблюдению М.М. Шумилова, рассматривал введение земств «как осуществление правительством давно назревшей потребности ослабить неэффективный бюрократический аппарат, создать на местах органы, спо-

¹ Там же, д. 98, л. 212.

² Веселовский Б.Б. История земства... Т. 3. С. 408.

³ Фирсов Н.Н. Силуэты... № 2. С. 490.

собные быстро и достаточно полно удовлетворить потребности местного населения»¹.

На Северо-Западе земские должности оказались весьма привлекательными, тем более, как отмечает М. М. Шумилов, буржуазные реформы привели к массовому сокращению коронных чиновников: «Только в одной Новгородской губернии число их сократилось с 1138 человек в 1860 г. до 696 в 1869 г.»². Кроме того, престижность этих должностей поддерживалась весомыми моральными и материальными стимулами. Собрания устанавливали членам управ весьма высокие оклады. Все три губернских собрания региона в 1865 г. определили жалование председателей управ в 4000 годовых, что оказалось близким к губернаторским окладам. «В 60-х - 70-х годах XIX века жалование губернаторов, – заметил М.М. Шумилов, – исключая столичных (петербургского – 6290 руб.), составляло 1716 руб., столько же столовых и 2000 руб. прибавочных, то есть 5432 руб. в год»³. Что касается вице-губернаторов, то «по штатному расписанию на 1865 г. должностной оклад... вице-губернатора – 2570 руб.»⁴.

Заметим, что, несмотря на скудость земских финансов, органы самоуправления тратили на управленческий аппарат и канцелярию, особенно в 60-е годы, значительные суммы. Хозяйственный департамент МВД отмечал, что за первое трехлетие «средняя стоимость земского самоуправления каждой губернии (71000 руб.) обходится более одной пятой части всего земского сбора»⁵. На Северо-Западе в 1867 г. Петербургское земство потратило на управление 1/4 от всего земского сбора, Псковское – 1/6, а Новгородское – 1/7⁶. Не случайно, что 13 ноября 1867 г. вышел закон о сокращении состава губернских земских управ: «Число членов полагается от двух до шести по ближайшему усмотрению земского собрания»⁷. Сокращение штата земских управ и быстрый рост земских бюджетов привели к уменьшению расходов на управление к 1870 г. в два раза: «то есть более 1/10 части всего земского сбора каждой губернии»⁸. К чести земств отметим, что в последующем их

¹ Шумилов М.М. Местное управление... С. 10.

² Он же. Губернская администрация... С. 19.

³ Он же. Местное управление... С. 94.

⁴ Он же. Губернская администрация... С. 24.

⁵ Сборник правительственных распоряжений по делам до земских учреждений относящимся за 1870 г. СПб., 1871. С. 227.

⁶ Там же. С. 228.

⁷ Сборник правительственных распоряжений по делам до земских учреждений относящимся за 1866 г. СПб., 1867. С. 73.

⁸ Сборник правительственных распоряжений по делам до земских учреждений относящимся за 1870 г. СПб., 1871. С. 253.

расходы на управление неуклонно сокращались. В 1890 г. расходы земств сократились до 1/12, а к 1913 г. до 1/15 от всей сметы¹.

М.Е. Салтыков-Щедрин увидел в земцах лиц, «которые когда-то служили в столоначальниках и ошиблись в надеждах на дальнейшую бюрократическую карьеру»², однако в северо-западном регионе сплошного перетока кадров из бюрократических структур в земские не наблюдалось. В земские учреждения пришли местные помещики, активно занимающиеся своим хозяйством. На земские должности с большим желанием уходили непрременные члены крестьянских присутствий и мировые посредники. Высоким оказался процент представителей купеческого и крестьянского сословий, которые в ряде управ Новгородской губернии составляли большинство.

С годами земская школа все более ценилась в глазах высшей бюрократии. Б.Б. Веселовский констатировал: «Временами обнаруживалось стремление высших сфер привлекать на административные должности преимущественно губернаторов и вице-губернаторов, – местных деятелей»³. Из северо-западных земцев этих постов достигли Н.Н. Качалов, А.А. Татищев, В.В. Философов, Н.А. Корсаков, Н.Н. Нечаев, А.Д. Зиновьев, П.Л. Лиленфельд-Тоаль. Б.Б. Веселовский заметил, что «диффузия между земством и административной средой усиливалась в период реакции»⁴.

За долгий период своего существования земства не избежали бюрократизации, причем этот процесс развивался как внутри земства, так и законодательно стимулировался сверху. Внутренние причины заключались в некоторой формализации выборов и усталости земцев от выборных процедур, в будничности дел, апатии населения к земскому делу, разочаровании части земских деятелей в своей деятельности. Даже активное Новгородское земство, тяготясь выборными процедурами, ходатайствовало о продлении срока службы управ до четырех лет. Гласные нередко обвиняли управы в волоките, неоправданном увеличении бумажных потоков, роста расходов на непроизводительные разъезды и т.п. Трудно сказать, насколько эти обвинения соответствовали действительности.

Определенным моментом, стимулирующим бюрократизацию земств, явилось соседство государственных учреждений, выступавших для земств в виде некоего образца. А.Н. Медушевский отметил, что «русский вариант бюрократии по сравнению с западноевропейским, несомненно, имел ряд существенных специфических черт (например, отсутствие четкой социаль-

¹ Юбилейный земский сборник. СПб., 1914. С. 170.

² Салтыков-Щедрин М.Е. За рубежом. Т. 14. С. 231.

³ Веселовский Б.Б. История земства... Т. 3. С. 584.

⁴ Там же. С. 589.

ной дифференциации, иерархии, расчлененности функций, корпоративной психологии»¹. Историк заметил, что в пореформенной России чиновник, даже самый низший клерк, как правило, был выходцем из более высокой социально-экономической группы и внушал населению больший страх и уважение², и было характерно «наличие пропасти между управляемым и управляющим»³.

О.В. Большакова проанализировала западную историографию русского чиновничества 60–70-х годов XIX века. Зарубежные историки выделяли следующие черты, характерные для русской бюрократии в этот период: кастовая независимость и этос, однородность российской бюрократии как социального слоя, высокий уровень образования в сравнении с другими группами населения, понимание «законности» как точного исполнения распоряжений правительства, «полунаследственность» элитной бюрократии и ее реформистская настроенность, лояльность даже либеральной ее части самодержавию⁴. По мнению Д. Орловски, последние «довольно быстро уступили место новому поколению высокообразованных, но консервативных коллег, обретавших служебный опыт в период реформ и определявших лицо МВД в течение последующих 20 лет»⁵. Однако либералы не исчезли полностью с политической сцены: их можно было встретить и в различных государственных учреждениях – от Сената и Государственного Совета до Министерства юстиции и Министерства финансов, и они продолжали отстаивать свои взгляды⁶. Несомненно, все эти моменты влияли в определенной степени на облик «земского чиновника».

Отметим, что материальное положение российских губернаторов XIX века, их возможности манипулировать финансовыми и другими ресурсами регионов были достаточно скромны в сравнении с современным положением вещей. Исторические предшественники наших губернаторов в 70–80-е годы XIX века имели оклады (со всеми дополнительными выплатами) чуть больше окладов земского врача или техника земской управы. Известно, что некоторые кандидаты на этот пост вынуждены были отказываться от должности, так как их зарплата не позволяла проводить фактически обязательные приемы для местной элиты, ведь расходы на эти приемы в те годы государством не оплачивались. Благодаря высокому уровню централизации

¹ Медушевский А.Н. Административные реформы в России XVIII–XIX вв. в сравнительно-исторической перспективе. Научно-аналитический обзор. М., 1990. С. 16.

² Там же. С. 35.

³ Там же.

⁴ Большакова О.В. Указ. соч.

⁵ Цит. По кн.: Большакова О.В. Указ. соч. С. 9.

⁶ Там же. С. 45.

губернаторы прошлого столетия были гораздо более стеснены в своих действиях, нежели современные. Например, в циркуляре 12 августа 1868 г. МВД выговаривало губернаторам: «Губернские начальства нередко просили разрешений по телеграфу в таких случаях, когда по-существу дела можно без всякого неудобства сделать представление по почте»¹.

Б.Б. Веселовский так охарактеризовал Петербургскую губернскую управу: «Петербургская чиновничья атмосфера наложила свою печать и на тип земского служащего. В большинстве случаев – это земский чиновник, далекий от того воодушевления и увлечения своей работой, каким проникнуто большинство земских деятелей провинциальных земств»². Первая Новгородская губернская управа была организована на манер губернских присутствий. Хотя земское собрание похвалило в 1866 г. свое детище: «Порядок этот принес большую пользу, он ускорил делопроизводство, дал средство не впадать в грубые ошибки и устроил дополнительный контроль ее распоряжений»³, тем не менее, эта громоздкая система просуществовала только одно трехлетие.

Другой недостаток земств, способствовавший бюрократизации, заключался в относительной случайности состава управ и недостаточной компетентности ее членов. «Управа эта выбирается случайно составленным собранием из 20, много 30 гласных»⁴, – замечал новгородский гласный А.М. Тютрюмов. «Спрашивается: кому вверяются должности по этим учреждениям? Разве в наших съездах мировые судьи юристы, председатели и члены управы экономисты?»⁵ – вопрошал шлиссельбургский земец П.Л. Корф.

В 70-е годы в ряде земств выборные кампании формализовались, состав управ не менялся из трехлетия в трехлетие, а земские должности стали делиться между кланами. «Земство – дополнительный пирог, подлежащий разделу между родственниками, свойственниками и безобидными знакомыми»⁶, – язвительно писал в 1876 г. череповецкий земец Н. Румянцев. Критикуя ситуацию, сложившуюся в Кирилловском земстве в 80-е годы, гласный А.М. Тютрюмов замечал: «Расходы по содержанию мирового института поднялись также в интересах личностей, занимавших служебные места и влияющие на общее дело. Так, даже была создана новая и никому не нужная

¹ Сборник правительственных распоряжений по делам до земских учреждений относящихся за 1868 г. СПб. 1869. С. 235.

² Веселовский Б.Б. История земства. Т. 3. С. 585.

³ ГАНО, ф. 98, оп. 3, д. 11, л. 2.

⁴ Там же, д. 332, л. 11.

⁵ П. Л. (Павел Лиленфельд). Земля и воля. СПб., 1868. С. 206–207.

⁶ РГИА, ф. 1282, оп. 2, д. 11, л. 6.

должность архивариуса с годовым жалованием в 400 р., предназначенным для «питания» своего человека»¹.

С самого начала функционирования управы получили определенную свободу от контроля гласных. Никто из гласных по собственному почину не мог проверить документацию управы. Подобная попытка старорусского земца Л.И. Рудина в 1877 г. была воспринята местной управой с возмущением. Гласный безуспешно пытался убедить управу: «Управа есть контора земства, а я гласный и по праву гласного, принимавшего непосредственное участие в выборах состава управы, считаю неременной обязанностью следить за действиями управы»².

В хоре всевозможных обвинений управ Н. Румянцев в 1883 г. высказался наиболее резко: «Общественный контроль не только не существует, но на глазах у всех совершались и совершаются самые темные дела, и притом не только высшими и низшими правительственными органами, но и земскими... Хищения проникли и в земские квази-общественные сферы»³. «Эти краски были, несомненно, до крайности сгущены, – писал Б.Б. Веселовский о подобных обвинениях, – хотя обстоятельства, в общем, складывались так, что создавали благоприятную почву для обвинения»⁴. С 1866 по 1904 гг. всего в регионе было раскрыто 9 растрат: Псковской губернской управой в 1871 г., Холмской в 1869 и 1882 гг., Старорусской в 1879 г., Опочецкой в 1880 г., Новолодожской в 1880, 1891 и 1904 гг., Демянской в 1886 г. Один из членов Холмской управы был в 1872 г. привлечен к суду за «всевозможные злоупотребления». На фоне сорокалетней деятельности тридцати северо-западных земств эти происшествия можно оценить как достаточно редкие.

Внутренние процессы бюрократизации не шли в сравнение с усилиями правительства, которое превращало выборного земца в государственного чиновника. Л.Е. Лаптева отметила, что по Положению 1864 г. «должностные лица земских управ не пользовались правами государственной службы»⁵. Главными аргументами негосударственного характера земской службы для исследователя являются те, что именно земские собрания устанавливали содержание управам, и что члены управ не получали государственной пенсии. Тем не менее, в 1864 г. статусы председателя и членов земской управы приобрели некоторые черты государственного служащего. Губернаторы ут-

¹ Тютрюмов А. Личная инициатива в земстве. Экономический этюд // Оттиск из журнала «Экономический журнал». 1890. № 4. С. 8.

² ГАНО, ф. 138, оп. 1, д. 2681, л. 9.

³ РГИА, ф. 1282, оп. 2, д. 11, л. 6.

⁴ Веселовский Б.Б. История земства... Т. 3. С. 334.

⁵ Лаптева Л.Е. Земская реформа... С. 64.

верждали их в должности, а Сенат издавал указы «о поощрениях и взысканиях со служащих по выборам»¹. Их формуляры хранились в Хозяйственном департаменте МВД. Их представляли к наградам, им присваивали звания почетных граждан. Наконец, земские должности приравнивались к классным чинам, согласно которым земцы могли переходить на государственную службу.

Существенный шаг по огосударствлению земских должностных лиц сделала контрреформа 1890 г. Согласно статьям 117 и 124 председатель и члены управы уже числились на государственной службе, получали чины и ордена. «Служба гласных признается повинностью (ст. 89), за неисполнение которой определяется известное наказание (ст. 1446 ул. о нак.)»², – заметил дореволюционный исследователь А. Савельев. С 1890 г. дисциплинарная ответственность возбуждалась уже не земским собранием, а губернатором или губернским по земским делам присутствием (ст. 134, 138). Если ранее для увольнения члена управы было достаточно личного заявления, то теперь увольнение производилось обязательно с согласия губернатора или министра внутренних дел (ст.125). Более того, в ряде случаев МВД получило право самостоятельно удалять от должности члена земской управы без одобрения и даже без ведома земского собрания.

«Введение земских учреждений в систему государственных установлений дало отличное формальное основание для того, чтобы составу земских управ предоставлено было право государственной службы и чтобы они были превращены в выборных коронных чиновников, – резюмировал Б.Б. Веселовский. – Достигнутая таким образом бюрократизация земства вместе с тем закрыла доступ к соответствующим земским должностям огромной массе лиц, не пользующихся правом государственной службы»³. Например, кандидат в председатели управы с 1890 г. уже был обязан иметь классный чин. Островское и Новолодожское земства, где с 1865 по 1889 гг. председателями управы часто становились купцы или крестьяне, вынуждены были ходатайствовать в 1899 и 1901 гг. соответственно о предоставлении одному из крестьян низшего классного чина, чтобы он смог баллотироваться в председатели управы. В 90-е годы расширяется практика государства по привлечению земских деятелей в различные государственные структуры. По мнению Б.Б. Веселовского, «все более и более увеличивается число лиц, идущих на общественную службу с сознательной целью сделать через ее посредство административную карьеру»⁴.

¹ ГАНО, ф. 138, оп. 1, д. 2988.

² Савельев А. Старое и новое положения о земских учреждениях. Казань, 1891. С. 5.

³ Шрейдер Г.И. Земское самоуправление // Нужды деревни по работам комитетов о нуждах сельскохозяйственной промышленности: Сб. статей. СПб., 1904. С. 335.

⁴ Веселовский Б.Б. История земства... Т. 3. С. 583.

Боясь быть обвиненными в родстве с государственной бюрократией, земские деятели всячески стремились подчеркнуть общественный характер своей деятельности. Наиболее ярким проявлением этого считался отказ руководителей земской управы от получения жалования, то есть служение «малой родине» безвозмездно. Первый председатель Петербургской губернской управы Н.Ф. Крузе уже на первой 1865 г. сессии земства предложил вообще не назначать жалования управе. Его поддержали в этом гласные двух уездов. В итоге прошел компромиссный вариант А.П. Платонова назначить трех оплачиваемых и трех бесплатных членов управы. В 1868 г. от такой системы пришлось отказаться, но показателен сам факт ее появления. Б.Б. Веселовский отметил на Северо-Западе пять случаев отказа от жалования. Не занимаясь этим вопросом специально, удалось обнаружить, по меньшей мере, еще пять таких случаев. Гласные также стремились подражать управам в безвозмездности. Когда Боровичское собрание назначило своим гласным, отбывающим в губернское собрание, по 100 рублей, трое из них тут же отказались от денег в пользу дополнительного тиражирования материалов сессии.

Не избежали процесса бюрократизации и земские собрания. В избранные населением земские собрания проникают государственные чиновники, причем с правом решающего голоса. К 1904 г. право быть губернскими гласными без избрания получили губернский и все уездные предводители дворянства, руководители шести местных государственных учреждений, специальные чиновники от ряда министерств и духовного ведомства. Например, если в Петербургском губернском собрании 1865 г. были 61 выборный гласный и один назначенный, то в 1904 г. это соотношение уже составляло 52:23.

Передовая общественная мысль и земские собрания негативно реагировали на попытки огосударствления земств. Б.Н. Чичерин вызвался успокоить земства: «Следует, однако, признать, что земская бюрократия имеет некоторые значительные преимущества перед правительственной. Те, кто приравнивает одну к другой, или вовсе не понимают дела, или не хотят его видеть. Земство, по существу своему, стоит гораздо ближе к населению, гласные выходят из его среды и являются его представителями. Общие меры принимаются при участии и под контролем всех»¹.

¹ Чичерин Б.Н. Бюрократия и земство // Чичерин Б.Н. Вопросы политики. М., 1903. С. 105.

Заключение

В период подготовки земской реформы 1864 г. местное население и печать не проявили, по крайней мере в открытой форме, заинтересованности и инициативы. Дворянские собрания ограничились тем, что по настоянию МВД составили собственные проекты земской реформы.

Факторы революционного натиска и давления либерального общества в самом широком их понимании не сопрягались с инициированием земской реформы. Непосредственные инициаторы реформы находились в столичных кругах высшей бюрократии. «Власть, бюрократия в определенном смысле шли впереди общества»¹, – заметил А.Я. Аврех.

Потери поместного дворянства в хозяйственной администрации в результате крестьянской реформы 1861 г. порождали ожидания некоторой компенсации, как в среде провинциального дворянства, так и в олигархических группировках. Государство делегировало часть власти и компетенции органам местного самоуправления, что сыграло на усилении роли поместного дворянства в местных делах. Однако эта реформа вряд ли могла удовлетворить крепостников. Главным содержанием реформы явилось привлечение всех сословий к управлению местным хозяйством и создание органов самоуправления на принципах буржуазного права. Государство стремилось поддержать дворянское сословие в земствах, и этому были не только политические, но и прагматические причины. Хозяйственный опыт, интеллект и этика, определенная личная финансовая независимость позволили дворянам многих губерний организовать достаточно эффективную земскую деятельность.

Реформа имела политическую и экономическую необходимость. Она была предпринята в развитие начал крестьянской реформы 1861 г. и наряду с городской, судебной и военной реформами явилась шагом на пути к гражданскому обществу. Экономическая сторона реформы вытекала из осознанной властью необходимости коренным образом переустроить неудовлетворительную систему управления местным хозяйством. Хозяйственно-экономическая целесообразность реформы подкреплялась расчетами на ряд преимуществ местных деятелей перед государственной бюрократией.

В.С. Голубев назвал сложившуюся после 1890 г. государственную систему «смешанной формой земско-бюрократического характера управления»². В зажигательной речи на знаменитом ноябрьском 1904 г. совещании земс-

¹ Аврех А.Я. Русский буржуазный либерализм: Особенности исторического развития // Вопросы истории. 1989. № 2. С. 20.

² Голубев В.С. Указ. соч. Т. 1. С. 139.

ких деятелей председатель Опочецкой земской управы П.А. Гейден заявил: «Зло бюрократии, зло административной опеки и произвола великое, господа, зло, и одним росчерком пера его не уничтожишь, боюсь, что еще и следующим поколениям придется считаться с ним»¹. Несомненно, это высказывание имело политический, агитационный налет. В либеральной и советской историографии закрепился стереотип, согласно которому земства добились значительных успехов вопреки давлению на них правительства, что отношения земств с государственными структурами строились во многом на конфликтной основе.

Представляется, что это далеко не так. По мнению Т. Фаллоуза, «традиционная идея добропорядочного земства, преследуемого дикой бюрократией, есть искривленное изображение сложной реальности»². Вообще государственная бюрократия не представляла собой единого лагеря. Например, Сенат в конфликтах земств с властью ставил органы местного самоуправления в равное положение и даже, по мнению многих, благоволил земствам. МВД, с одной стороны, пресекало политические игры земств, с другой, предоставляло земствам возможность развиваться в рамках предоставленной законом хозяйственно-экономической компетенции.

Анализ текущего земского законодательства показывает, что оно не носило одностороннего характера и не было антиземским. Те законодательные акты, которые произвели негативное впечатление в земской среде, были вызваны стремлением правительства наладить эффективный контроль за законностью действий земств и сдержать политические претензии этих местных хозяйственных учреждений. Ряд законодательных изменений был вызван неточностью предыдущих законодательных норм и, таким образом, необходимостью их корректировки. По существу текущее земское законодательство принципиально не изменило земской жизни, тем более в худшую сторону.

Впервые мнение о том, что даже контрреформа 1890 г. не изменила существа земской деятельности, высказала Л.Г. Захарова: «Вместе с тем влияние земской контрреформы при ее реализации было как бы парализовано поступательным ходом социально-экономического и политического развития страны»³. Западный историк К. Маккензи также пришел к выводу, что «второе из двух Положений не произвело глубокой реконструкции земских структур»⁴.

¹ Белоконский И.П. Земское движение. М., 1914. С. 233.

² Fallows T. The Zemstvo and Bureaucracy... С. 178.

³ Захарова Л.Г. Земская контрреформа 1890 г. М., 1968. С. 165.

⁴ McKenzie K. Zemstvo Organization... С. 87.

В земских учреждениях, как, впрочем, и в любой организации, наблюдалось усиление бюрократизации, которая вызывалась не только внутренними причинами, но и стимулировалась центром. Власть предприняла ряд мер, направленных на частичное огосударствление земств и сближение статусов земских и государственных чиновников.

Не наблюдалось какого-либо прямого произвола в действиях властей по отношению к земствам. «Понятие «законность» в рамках прусского полицейского государства означало лишь более строгое исполнение буквы закона, изданного законодателем, и его эффективное проведение в жизнь представителями правительства, – замечала О.В. Большакова. – Такая механическая и авторитарная концепция права оставалась базисом политической культуры российского самодержавия вплоть до конца XIX столетия»¹.

Органы самоуправления трактовали некоторые «туманные» статьи Положений, естественно, в свою пользу, государство в ответ вводило (чаще всего посредством циркуляров МВД) мелочную регламентацию этих статей. Нередко министерские циркуляры или разъяснения Сената видоизменяли закон, однако и сами земства подчас сознательно шли на нарушения закона, особенно когда контроль за этим со стороны администрации был затруднен. Все-таки земства, особенно в 90-900-х годах, допускали гораздо больше произвола в отношении земского законодательства, нежели губернаторы. Последние главным образом выполняли функцию истца по нарушениям земствами закона.

Юрист А.А. Гранин предложил оценивать степень прогрессивности того или иного органа самоуправления по трем основным критериям: демократизм, финансы, компетенция². Текущее, сдерживающее земства законодательство касалось в основном демократизма и в малой степени финансов и компетенции. На протяжении всей истории земств мы наблюдаем неуклонный рост их бюджетов, расширение сфер деятельности, бурное развитие (особенно на контрасте с современной Россией) ряда отраслей местного хозяйства. Повышалось влияние земств на государственные структуры. Эти успехи, несомненно, связаны с тем, что государство передоверило местному населению ряд своих забот и в конечном итоге дало земствам возможность укрепиться.

Значение земских учреждений в жизни страны к 1917 г. достигло огромного уровня. «Передав сбор зерна у населения в руки земств и кооперативов (для обеспечения армии), – заметил К. Мацузато, – правительство

¹ Большакова О.В. Указ. соч. С. 5.

² Гранин А.А. Децентрализация и местное управление в современном буржуазном обществе // Советское государство и право. 1982. № 8. С. 81.

наделило земства полномочиями не только закупать зерно, но также регулировать железнодорожную транспортировку, закрывать местные рынки принудительными мерами и мобилизовывать местных заготовителей и мельницы¹. Исследователь высказал убеждение, что «настоящей причиной коллапса царского режима был межрегиональный конфликт, он был порожден проводимой политикой адаптации царской бюрократии к объединенному муниципальному социальному движению в тотальном режиме войны»².

Таким образом, отношения государственных и земских структур не строились по линии перманентного ущемления последних. Земские учреждения определенным образом вписывались в «колесницу государственного управления» дореволюционной капиталистической России. В новейшем по времени (1998 г.) исследовании Дж.Ф. Янг пишет: «Несмотря на определенное продвижение к некоторым идеалам местного самоуправления, земство никогда не было «Законченным продуктом», который может служить образцом для современной России»³. Можно согласиться с политологом только в том, что земские учреждения нельзя рассматривать как образец, некий идеал, к которому необходимо вернуться. Представляется, что в отечественной историографии существует научная необходимость критически переосмыслить полувековой опыт этих именно российских учреждений, которые в общем и целом явили собой положительный пример успешной и эффективной деятельности органов самоуправления в сложных исторических условиях.

В заключение хотелось бы привести замечательные слова гласного П. Гурьева, сказанные в 1865 г. при открытии первого Новгородского уездного земского собрания 1865 г.: «Во всяком случае, и мы, со своей стороны, не избежим приговора истории. Волей-неволей и на наших могилах дети и наши внуки порешат: в самом ли деле мы использовали призвание своего времени войти окончательно в общую семью европейских народов»⁴.

¹ Matsuzato K. Interregional Conflicts and the Collapse of Tsarism: the Real Reason for the Food Crisis in Russia After the Autumn of 1916 // Emerging Democracy in Late Imperial Russia. Niwot (Colorado), 1998. С. 291.

² Там же.

³ Янг. Дж. Законодательство России по местному самоуправлению // Третье звено государственного строительства России. Саппоро, 1998. С. 122.

⁴ Гурьев П. Предложения Новгородскому уездному земскому собранию гласного П. Гурьева. СПб., 1865. С. 16.

Глава 3 ОБЪЕДИНЕНИЯ РОССИЙСКИХ ЗЕМСТВ

В.Ф. Абрамов

доктор исторических наук

1. Введение

Введение земского самоуправления явилось колоссальным шагом вперед в европеизации страны. Это был важный этап в становлении правового государства в России. Выборное сословное самоуправление в стране существовало давно, однако впервые создавалось самоуправление гражданского, а не корпоративного типа. Земства выбирались гражданами, а не корпоративными объединениями, участие в выборах принимали все сословия. В составе распорядительных и исполнительных органов самоуправления (земских собраний и земских управах) также были представлены все слои общества. Так ломалась корпоративность российского общества и складывалось общество граждан, произошла децентрализация – часть прав от государственного аппарата перешла к органам местного самоуправления. Частичное высвобождение общества из-под контроля государства, хотя бы на местном уровне, давало свободу общественной инициативе и самостоятельности.

Формирование основ правового государства, осуществление политических реформ, переход к рыночным отношениям поставили проблему местного самоуправления в современной России. В этих условиях становится возможным осуществление реальной системы самоуправления. Основой для создания подлинного самоуправления может стать опыт российского земства, получивший мировое признание и доказавший свою эффективность. Этот опыт, принципы организации и деятельности земских учреждений должны быть изучены и критически осмыслены заново с позиций решения проблемы сегодняшнего дня. Поэтому заслуживают самого пристального изучения как общие вопросы организации земского самоуправления, так и все стороны практической деятельности земских учреждений.

Земства как органы местного самоуправления были ограничены в своей деятельности определенными территориальными границами – действовали в рамках уездов и губерний и только после февраля 1917 г. – в волостях.

Поэтому сплошь и рядом для решения многих хозяйственно-культурных и политических задач были необходимы личные контакты между представителями земств различных губерний. Потребность в таких связях возникла сразу же после создания земств и осуществлялась на практике в форме легальных и нелегальных съездов и совещаний, товариществ и союзов.

Последовательно рассмотрим все основные формы земского объединения.

2. Легальные земские совещания и съезды

Раньше всего появились легальные земские совещания и съезды. Так, первое общеземское совещание прошло в 1871 г. по вопросу об упразднении подушной подати и собрало 40 земских деятелей из 25 губерний. В 1872 г. Владимирское губернское земство ходатайствовало о разрешении общеземского съезда, но удовлетворения не получило. В 1876 г. было сделано важное дело для объединения земств: при Вольном экономическом обществе начали издаваться под редакцией профессора Петербургского университета В.А. Андреевского «Земские ежегодники», включавшие свод постановлений большинства российских земств¹.

В 70-80-х годах ходатайства о созыве общеземских и областных земских съездов были обычным явлением. Во второй половине 90-х годов съезды председателей губернских земских управ носили довольно регулярный характер. В 1900-е годы земские съезды приобрели важное общественно-политическое значение. На них выработывалась конституционная программа, которая оставила глубокий след в общественном развитии страны. Однако уже в эту эпоху объединение земств обособилось от политических съездов. Наряду с политическими съездами возникла общеземская организация для определенных целей государственного управления, и это разделение с точки зрения интересов культурной земской работы имело огромное значение. Итак, начиная с 70-х годов объединения земств в виде съездов и совещаний получили широкое развитие.

По данным Департамента полиции, земским материалам за 1865-1917 гг. нами установлено 14 общеземских, межгубернских и областных съездов, 2605 губернских и более 1700 уездных земских съездов. Из крупных обще-

¹ См.: Веселовский Б.Б. История земства. Т.3. С. 227; ГАРФ, ф. 102, д-во 4, 1907-1917; д-во 3, 1905-1917; «Постановления» и «Труды» съездов; «Журналы» и «Постановления» земских собраний.

земских форумов последнего десятилетия существования земств выделяются совещание представителей земств под председательством начальника Главного управления по делам местного хозяйства по вопросу улучшения земских финансов (1910 г.), общеземский съезд по народному образованию (1911 г.), общеземский съезд по статистике народного образования (1913 г.) и съезд 1914 г. по общественному призрению.

Так, например, I общеземский съезд по народному образованию проходил с 16 по 30 августа 1911 г. в Москве и подвел итог земской просветительской деятельности на протяжении пятидесяти лет¹. Необходимость созыва такого съезда констатировал в 1909 г. Казанский земский областной съезд по профессионально-техническому образованию, где в связи с общехозяйственными проблемами пришлось столкнуться с целым рядом педагогических вопросов, которые требовали специального обсуждения в общероссийском масштабе. Состав съезда был определен в 350 человек, в том числе от уездных земств – 196, от губернских – 62, земских служащих – 54 человека (из них 28 учителей), приглашенных специалистов – 36. На самом деле в съезде приняло участие около 600 человек. Из 40 губернских и 428 уездных земств на съезде были представлены 31 губернское и 199 уездных земств.

Следует отметить, что этот съезд был одним из самых массовых по земскому представительству. Руководящая роль на нем принадлежала умеренным земским элементам. Департамент полиции определил состав участников съезда с правом решающего голоса следующим образом: 132 умеренных (октябристы, беспартийные и т.д.), 80 правых (монархисты) и 69 левых (кадеты и левее). На съезде работали пять секций: школьного образования, подготовки учителей, внешкольного образования, всеобщего обучения, управления и руководства школой. Бюро съезда выделило три общих вопроса, которые съезд должен был решить в первую очередь и решение которых должно было составить стержень и предпосылку для всех остальных работ съезда: 1) должна ли народная школа преследовать свои самостоятельные цели или же служить переходной ступенью к средним учебным заведениям; 2) место профессиональных школ в общей системе народного образования и связь с общей школой; 3) общедоступность и общеобязательность обучения. Тезисы всех докладов съезда были еще до съезда отпечатаны и изданы отдельной брошюрой. Таким образом, организационно съезд был подготовлен хорошо.

¹ ГАРФ, ф. 102, д-во 4, 1911, д. 222.

В течение двух недель делегаты общеземского съезда по народному образованию обобщали огромный опыт, накопленный земствами по всем формам культурно-просветительской работы. Решения и резолюции съезда оказались весьма ценными не только для земств, но и в целом для страны. Из важнейших решений следует выделить следующие. Общедоступность начальной школы съезд признал делом неотложным, обязательность – желательной. Съезд высказался за проведение в жизнь с 1 января 1912 г. закона о всеобщем обучении и регулярный отпуск на это мероприятие по 10 млн рублей в течение 10 лет, а также 300 млн рублей в течение 15 лет на школьное строительство. По вопросу о профессиональном обучении съезд постановил, что оно не должно входить в число задач народной школы (как начальной, так и повышенной), что профессиональные школы должны быть предназначены для лиц, уже прошедших курс начальной школы. Съезд признал необходимым предоставление земствам новых источников обложения и отмену закона о предельности земского обложения.

Организация земских профессиональных съездов учителей, врачей, агрономов, страховых агентов и других служащих земств – тема для специальной работы. Однако отметим, что земские гласные и представители «третьего элемента» принимали активное участие не только в чисто земских съездах и совещаниях, но и в общероссийских съездах и совещаниях, касающихся различных областей народной жизни. Так, например, в феврале 1901 г. в Москву съехались деятели агрономической помощи сельскому хозяйству. В числе участников съезда были 360 земских гласных и служащих. Съезд стал переломным в развитии самого земского либерального движения: выдвинул важное политическое требование всеобщей волости, призвал земства к политической деятельности, нацеленной против бюрократии. С учреждением 22 января 1902 г. Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности для обеспечения его работы создавались губернские и уездные комитеты. В их состав (73 губернских и 536 уездных комитетов общей численностью 12490 чел.) наряду с лицами, назначаемыми губернаторами, входили председатели и гласные земских управ.

Комитеты также играли существенную роль в развитии земского оппозиционного движения. На III съезде деятелей по техническому образованию (1904 г.), собравшем около 3000 участников (в их числе оказалось более 800 земских гласных и служащих), были приняты резолюции о всеобщем обучении, свободе печати, собраний и союзов, 8- часовом рабочем дне, об отмене религиозных и национальных ограничений. На съезде было произнесено немало речей о необходимости созыва полноправного парламента. На IX съезде врачей (Пироговском), где также большинство составляли земс-

кие деятели и земские врачи, были приняты резолюции о широких социальных реформах, свободе печати и слова, отмене черты оседлости для евреев, расширении прав земств и распространении их по всей стране, уравнении крестьян в правах с другими сословиями, 8-часовом рабочем дне, праве рабочих на профсоюзы и обязательное страхование, отмене телесных наказаний. На этих съездах впервые в России при огромном стечении публики открыто и во всеулышание было заявлено о том, что так дальше жить нельзя, необходимы свободы и социальные реформы.

Ряд земств (Казанское, Харьковское и Екатеринославское) проявили стремление к областному объединению по ряду важнейших культурно-хозяйственных вопросов. Так, в 1900-е годы в Екатеринославе прошел ряд земских областных съездов по сельскому хозяйству. Например, в 1910 г. Екатеринославское губернское земство провело II областной съезд представителей земств и заведующих сельскохозяйственными складами юга России по вопросу об объединении земств в товарищество по закупке сельскохозяйственных машин. На съезде приняли участие представители 10 губернских земств и Донской области, был выработан окончательный проект договора южно-русского товарищества о совместной закупке сельскохозяйственных машин и орудий.

На следующий год, с 7 по 19 сентября 1911 г. Екатеринославское губернское земство организовало областной съезд представителей земств и сельскохозяйственных обществ юга России. Программа съезда, выработанная агрономическим отделом губернской управы и утвержденная правительством, охватывала все отрасли сельского хозяйства и большинство вопросов агрономической помощи населению – опытное дело, сельскохозяйственное образование, улучшение животноводства, сельскохозяйственную кооперацию, лесоводство и т.д. В съезде приняли участие 462 человека. По губерниям они распределялись следующим образом: 156 человек – из Екатеринославской, 73 – из Харьковской, 49 – из Полтавской, 36 – из Херсонской, 30 – из Таврической, 26 – из Московской, 19 – из Киевской, 17 человек – из С.-Петербургской и т.д. Состав участников съезда был следующим: землевладельцев, в числе которых были и земские гласные, – 133 человека, специалистов сельского хозяйства – 329 человек (в т.ч. 7 губернских агрономов и их помощников, 42 уездных агронома, 52 участковых агронома, 28 деятелей опытного дела и т.д.). Съезд продолжался 13 дней и провел за это время 47 заседаний, на которых было заслушано 122 доклада. Общих собраний было семь, 40 заседаний происходили по секциям, которых было семь: сельскохозяйственное опытное дело и полеводство (заслушано 20 докладов), сельскохозяйствен-

ное образование (6), агрономическая помощь населению (11), животноводство (14), организация хозяйства и экономика земледелия: мелкий кредит и кооперативные учреждения (26); садоводство, виноградарство, огородничество и т.д.; сельскохозяйственная энтомология и фитопатология (45 докладов). Труды областного съезда (доклады, журналы и постановления) были изданы Екатеринославским губернским земством в пяти томах под редакцией секретаря бюро съезда В.Брунста. Расходы на устройство съезда составили 10 600 руб. (в том числе 2900 руб. на содержание персонала бюро и 6200 руб. на печатание трудов), которые были покрыты ассигнованием Екатеринославского губернского земства (3 тыс. руб.), субсидией от Департамента земледелия (5 тыс. руб.), членскими взносами губернских земств-участников и подпиской на сумму (2600 руб.).

Казань, являясь крупным научным и административным центром, притягивала к себе весьма обширный регион – от 8 до 10 губерний, где были введены земские учреждения по Положению 1864 г. Большинство активных земских деятелей и представителей земской интеллигенции обширного Волжско-Камского края были выпускниками Казанского университета. Поэтому они стремились устанавливать различные связи именно с Казанью. К тому же большинство профессоров университета и ветеринарного института были тесно связаны с практической деятельностью многих поволжских земств. Большая группа либерально настроенных земских деятелей и земских служащих являлась членами Казанского общества врачей и общества естествоиспытателей при Казанском университете. Многие земские деятели Среднего Поволжья, одновременно занимая административные и выборные должности, больше были связаны с Казанью как окружным административным центром. Оппозиционно настроенных земских деятелей также связывала и пресса Казани, особенно газета «Волжский вестник».

Остановимся на некоторых конкретных совместных мероприятиях земств Волжско-Камского края. Так, только Казанское земство в разные годы ходатайствовало о созыве в Казани 8 областных съездов. Известно также, что и многие другие земства Поволжья ходатайствовали перед правительством о проведении различных съездов в этом крупном окружном центре. В Казани в 1865-1917 гг. состоялись 3 областных съезда: первый – в 1886 г. по чумному вопросу, второй – в 1898 г. по дифтерии и третий – в 1909 г. по кустарной промышленности и профессиональному образованию. В съездах приняли участие представители многих земств России. Так, на съезде по чумному вопросу¹, созванному по инициативе земского гласного

¹ См.: Труды съезда представителей земства губерний Волжско-Камского края. Казань, 1886.

профессора Казанского университета А.В.Васильева, присутствовали представители 8 губернских земств России: по 3 – от Казанского, Симбирского, Нижегородского, Пермского и Вятского, по 2 – от Саратовского, 4 – от Уфимского. На съезде было четверо уполномоченных от МВД, а также ветеринарные врачи и другие лица из Казанской губернии – 24 чел., в т. ч. шесть от университета и ветеринарного института. Среди них – профессора Казанского университета А.В.Васильев, Н.Я.Мельников, Ф.М.Суворов и А.И.Якоби, профессора ветеринарного института И.Н.Ланге, Г.П.Кириллов. Из Пермской и Симбирской губерний на съезде присутствовали по два земских ветеринарных врача, из Вятской – один врач, а также известный земский санитарный врач, работавший тогда в Пермском земстве, И.И.Моллесон. Всего областной съезд представителей земств губерний Волжско-Камского района с 30 мая по 8 июня 1886 г. собрал 58 человек. В работе съезда также приняли участие студенты Казанского ветеринарного института и университета. Это был первый областной земский съезд по ветеринарному вопросу в России, он выступил за скорейшее повсеместное введение закона от 3 июня 1879 г., об обязательности уничтожения зачумленного скота. Он признал необходимым относить расходы по применению этой меры не на процентные сборы на скот (установленные законом), а исключительно на общий земский счет (как это осуществлялось земскими учреждениями Казанской губернии). Земства направили около 20 ходатайств в адрес правительства, которые касались в основном изменений или добавлений в действующее законодательство по ветеринарной части. Правительство удовлетворило большинство ходатайств областного земского съезда.

Казанское земство готовило специалистов среднего звена (фельдшеров и акушерок), а также учителей для земств обширного Волжско-Камского края и Сибири. Так, в Казанской земской женской учительской школе учились стипендиаты 25 губерний России. Большинство среди них составляли представители земств Поволжья. Казанская земская фельдшерско-акушерская школа готовила специалистов до начала 90-х годов для всего Поволжья и Сибири. Лишь Самарское земство имело собственную фельдшерскую школу.

Поволжские земства поддержали многие начинания Казанского губернского земства. Так, идея строительства в Казани центральной земской поволжской больницы была поддержана семью губернскими земствами Волжско-Камского края. Однако совместный проект земств Поволжья и Казанского университета был отклонен МВД. Переписка по устройству этой больницы между земствами и МВД, с одной стороны, и университетом и МВД, с другой, длилась с 1870 по 1887 г. и была прекращена «за неимением в

виду МВД и МНП соответственных денежных средств»¹. Однако первые неудачи не остановили земства. Они настойчиво искали оптимальные пути выхода из сложившейся ситуации. Земствами Волжско-Камского края уже в 70-е годы был разработан проект Поволжской земской областной глазной больницы. Инициатором проекта был выдающийся русский офтальмолог профессор Казанского университета Е.В.Адамюк².

В 1889 г. на медицинском факультете Казанского университета была избрана комиссия в составе профессоров Н.И.Любимова, С.В.Левашова, Н.Ф.Высоцкого для совместной с городским и земским органами самоуправления выработки решения об учреждении при университете Казани бактериологической станции. В связи с тяжелой эпидемией дифтерии комиссия поставила задачу изучить и оценить способы лечения этой болезни. Предусматривалось проведение опытов по приготовлению антидифтерийной сыворотки по Берингу, проверке ее эффективности на больных. Университет обратился в Казанское губернское земство с просьбой открыть дифтерийное отделение при губернской земской больнице. Земские гласные единогласно поддержали ученых университета. По существу это было рождение первой в России научно-методической лаборатории для борьбы с дифтерией. После продолжительных опытов в стенах земской больницы университет и Казанское земство решили созвать в г.Казани съезд представителей земств и врачебной администрации Волжско-Камского края по вопросам борьбы с дифтерией. Областной съезд состоялся в мае 1896 г., на нем присутствовали представители земств 14 губерний России. Съезд обсудил материалы по эпидемиологии дифтерии и единодушно одобрил проект создания бактериологического института при Казанском университете. Ходатайства земств и университета были удовлетворены правительством. Бактериологический институт был открыт 10 февраля 1900 г. И затем земства Поволжья неоднократно финансировали по просьбе ученых университета научные исследования института. Университет со своей стороны проводил в институте курсы по усовершенствованию земских врачей обширного региона.

Многие земства уже в 60-70-е годы настойчиво высказывались за необходимость создания постоянной общеземской организации. Однако до начала 1900-х годов все стремления земств к объединению правительственными органами рассматривались исключительно с точки зрения их политического значения и пресекались в самом корне. Поэтому они приобретали нелегальные и полулегальные формы.

¹ РГИА, ф. 1287, оп. 20, д. 509, л. 338.

² Флоринский В. Сведения о состоянии и потребностях русских медицинских факультетов... СПб., 1876. С. 143-147.

3. Либеральное движение и земские объединения

Нелегальные формы объединения земских деятелей были непосредственно связаны с оппозиционным движением и достаточно полно раскрыты в работах современных исследователей, занимающихся проблемами земского либерального движения (Н.М.Пирумовой, Ф.А.Петрова, П.И.Шлемина и др.)¹. Мы же выделим и рассмотрим только основные их формы.

Наибольшее распространение получили съезды и частные совещания оппозиционных земских деятелей. В литературе учтено более 40 съездов и совещаний, все они состоялись до 1905 г. В условиях, когда не было общеземского центра, этого следовало ожидать. Так, именно стремление сплотиться подтолкнуло И.И.Петрункевича и А.Ф.Линфорса созвать съезд земцев в Москве в марте 1879 г. Сорок земских гласных собрались на квартире князя Кропоткина. На съезде были заслушаны доклады о юбилее Квитки-Основьяненко в Харькове, о непринятии адреса Черниговского земства и о переговорах с революционерами в Киеве. При обсуждении докладов высказывались мнения в пользу постоянной организации земцев для борьбы с правительством и за конституцию. Никаких решений съезд не принимал.

Через 16 лет, в дни коронации Николая II в Москве состоялись частные совещания председателей губернских земских управ. На них с яркой речью выступил председатель Московской губернской земской управы Д.Н.Шипов, призвавший к «земскому единению». Участники совещания решили впредь собираться ежегодно. Вторая встреча состоялась с 8 по 11 августа 1896 г. в Н.Новгороде.

Принятые решения касались периодичности такого рода совещаний, разработки их программы и создания с этой целью при Московской управе бюро совещания представителей земств. Политических заявлений ни первое, ни второе совещание не принимали. Они конституировали себя как частные собрания. Однако и такое скромное начинание встретило отпор со стороны администрации, потребовавшей закрыть бюро при Московской управе. Третье совещание состоялось в Москве 18 августа 1898 г., куда земцы съехались по случаю открытия памятника Александру II. На юбилейном банкете они обсудили возможность издания общеземской газеты или журнала при Московской управе. Первая попытка создать координирующий общеземский орган и проводить регулярные съезды и совещания земских деятелей завершилось неудачей ввиду неуступчивой политики правительства.

В конце июля 1901 г. прошло тайное совещание земских деятелей, которое обратилось к губернским земским собраниям с предложением обсу-

¹ См.: Пирумова Н.М. Земское либеральное движение. М., 1977 и др.

дить на очередных сессиях следующие политические вопросы: понижение имущественного ценза при избрании земских гласных; освобождение земств от бюрократической опеки и расширение их полномочий; гражданское равноправие крестьян, податную реформу, выборный мировой суд; упразднение предварительной цензуры; отмену актов, вводящих положение о чрезвычайной охране государственного порядка. Призывы, раздававшиеся на этом совещании, а также рост политического напряжения в стране обсуждались на легальном съезде деятелей кустарных промыслов в Полтаве в сентябре 1901 г. Съезд собрал более 200 человек из пяти губерний, представлявших главным образом земских гласных и служащих. После 10 дней работы съезд принял резолюции о расширении полномочий земского самоуправления.

Двадцать третьего – двадцать пятого мая 1902 г. в Москве состоялся частный съезд земских деятелей. Его участники предложили правительству допустить земцев в Особое совещание о нуждах сельскохозяйственной промышленности и включить их в сельскохозяйственный совет при Министерстве земледелия. Съезд рекомендовал земским управам обсудить в губернских и уездных комитетах положение в сельском хозяйстве и назвать пять условий, отрицательно на него влияющих: правовое положение крестьян; проблемы с народным образованием; положение земства как органа местного самоуправления; финансово-экономическая политика правительства; отсутствие гласности в обсуждении экономических нужд страны. Соответственно съезд высказался за то, чтобы уравнивать крестьян в правах с другими сословиями, расширить доступ к образованию и освободить крестьян от административной опеки, обеспечить защиту их интересов в суде; отменить телесные наказания, реорганизовать земства по всеобщему принципу и предоставить им необходимую самостоятельность; изменить налоговую политику. Так, земские деятели предлагали двигаться по пути правового государства через ряд реформ, в необходимости которых местное самоуправление обязано было убедить власть.

Хотя земцы собирались на московский съезд тайно, правительство было осведомлено о нем и выразило «свое неудовольствие». Участники съезда, в том числе 15 председателей губернских земских управ, получили высочайший выговор. В ответ князь Павел Д. Долгоруков, граф П.А.Гейден и М.А.Стахович написали министру внутренних дел В.К.Плеве дерзкое письмо. В нем они вины за собой не признали, а выговор объяснили доносом Плеве государю.

В начале 1903 г. земская оппозиция стала выступать решительнее и вышла на земские собрания с требованием о привлечении выборных от земств к законодательной работе. Платформу соответствующей агитации выработало частное совещание земских деятелей, состоявшееся в апреле

1903 г. под председательством князя Д.И.Шаховского. В нем участвовало 28 человек из 17 губерний. Они съехались в Петербург, используя как повод совещание, созванное Плеве по страховому вопросу, на которое приглашались и земские представители. Перед приемом у министра внутренних дел земцы провели ряд встреч для обмена мнениями, где прозвучали серьезные претензии к правительству. По мнению князя П.Д.Долгорукова, земцы должны были заявить, что крамола будет успешно развиваться пока народная масса будет некультурна и поэтому надо сделать народ культурным и экономически сильным, а для этого необходимо развитие самодеятельности в обществе, т. е. самоуправления. Он считал, что земцы из обвиняемых должны превратиться в обвинителей, из опекаемых – в советчиков правительства. Д.Н.Шипов отмечал, что правительство не понимает происходящих в стране событий и запросов общественной жизни, а потому даже при искреннем желании разрешить назревающие проблемы сделать этого не в состоянии. Предлагалось влиять на правительство путем подачи одновременно множества земских ходатайств, которые должны указать власти пути выхода из кризиса. Совещание рекомендовало всем губернским земским собраниям ходатайствовать, чтобы законопроекты об «усилении способов непосредственного удовлетворения многообразных нужд земской жизни» перед внесением их в Государственный совет передавались на рассмотрение губернским земским собраниям. Вместе с тем, чуть более половины участников совещания отклонили предложение о привлечении представителей земств (по выбору губернских гласных) в центральные государственные учреждения при выработке законопроектов. Вместо него прошла резолюция о «привлечении местных людей при обсуждении местных дел» в министерства только через губернские земства. За 1903 г. на рекомендации апрельского совещания откликнулись и приняли их 24 земства.

Следующее частное совещание земцев состоялось в феврале 1904 г. В Москву съехались 40 человек (в т. ч. Д.Н.Шипов, Н.Н.Львов, Ф.И.Родичев, В.И.Колюбакин и др.) из 20 губерний. Совещание обсудило тактику оппозиции на будущих земских собраниях. Его участники поддержали военные усилия правительства, решив отложить борьбу с произволом и бесправием до окончания русско-японской войны. На совещании восторжествовала умеренная оппозиция со славянофильским оттенком.

В сентябре 1904 г. частное совещание земских деятелей постановило созвать в ноябре общеземский съезд и обсудить на нем вопрос о представительном учреждении в стране и его правах.

С 30 октября по 4 ноября прошло 11 совещаний, посвященных предстоящему съезду. Официального разрешения на проведение съезда не после-

довало. В итоге личной встречи Г.Я.Львова и Д.Н.Шипова с министром внутренних дел П.Д.Святополк-Мирским удалось достичь соглашения на следующих основаниях: 1) съезд признается частным собранием, публика на него не допускается; 2) правительство не станет мешать собраниям земцев на частных квартирах; 3) после их завершения правительство должно быть ознакомлено с принятыми резолюциями. Съезд собрался 6 ноября 1904 г. на квартире Тверского губернского гласного и адвоката И.А.Корсакова в Петербурге. На съезде присутствовали 105 делегатов от 33 губерний, в том числе 32 из 34 председателей губернских земских управ, три четверти участников съезда высказались за конституцию. В резолюциях съезда признавалась ненормальность существовавшего государственного управления, которая заключалась в разобщенности правительства и общества. Съездом также были приняты следующие резолюции: 1) правительство стремится устранить общество от государственного управления и стесняет местное самоуправление; 2) бюрократический строй создал почву для административного произвола, что подрывает доверие общества к правительству; 3) правильное течение общественной и государственной жизни возможно лишь при условии единения государственной власти и общества; 4) для того, чтобы устранить административный произвол, необходимо гарантировать неприкосновенность личности и жилища, ограничения в правах и высылка допускаются только с разрешения суда; нужно пересмотреть порядок привлечения к гражданской и уголовной ответственности должностных лиц; 5) обеспечить свободу совести, слова, печати, собраний и союзов; 6) равенство всех граждан перед законом; 7) уравнение крестьян в личных правах с другими сословиями, ограждение их от административной опеки, обеспечение их правильной формой суда; 8) отменить сословное представительство в земствах, создать мелкую земскую единицу, предоставить самостоятельность земским и городским думам, распространить местное самоуправление на всю Россию; 9) народное представительство как особое выборное учреждение должно участвовать в законодательной деятельности, установлении бюджета, контроле за деятельностью правительства (мнение большинства – 71 чел.); правильное участие народного представительства как особого выборного учреждения (мнение меньшинства – 32 чел. во главе с Шиповым); 10) съезд надеялся, что власть созовет народное представительство, чтобы с его помощью вывести общество из кризиса. Кроме того, съезд принял резолюцию с предложением немедленной отмены Положения 1881 г. о мерах к охране государственного порядка и общественного спокойствия. Все земские собрания получили рекомендацию возбудить ходатайства о созыве выборных от земств для пересмотра Положения 1890 г. Делегаты избрали депутацию в

составе Д.Н.Шипова, И.И.Петрункевича, Г.Е.Львова, П.А.Гейдена и М.В.Родзянко для представления решений съезда государю. Итак, ноябрьский земский съезд сыграл существенную роль в формировании программы и политики либерализма, получил поддержку прогрессивного общества, в целом дал толчок общественному движению в стране. Оппозиционно настроенные земские деятели через съезды и совещания стремились втянуть земства в борьбу за конституцию.

Двадцать второго – двадцать пятого февраля 1905 г. в Москве на квартире Ю.А.Новосильцова состоялось совещание земцев-конституционалистов. Совещание выступило за полноправный двухпалатный парламент, избранный всеобщим тайным голосованием. Была также сформулирована аграрная программа, которая включала положения о принудительном выкупе помещичьих земель и создании государственного земельного фонда.

И в 1905 г., несмотря на проявившиеся разногласия в земской среде, активная часть земских деятелей держалась одного организующего центра – земских съездов. Очередной съезд был созван в Москве 21-26 апреля 1905 г. Перед ним стояла задача выработки позиции земств относительно народного представительства. Съезд собрал 125 делегатов, избранных земскими собраниями, и проходил под председательством профессора Московского университета Д.Н.Анучина. Участники съезда высказались за двухпалатное постоянное народное представительство. Первая палата избиралась всеобщим прямым тайным и равным голосованием, а вторую формировали представители местного самоуправления. Съезд предложил булыгинскому Особому совещанию определить порядок избрания первого народного представительства, отменить Положение 1881 г. о мерах к охранению государственного порядка, объявить политическую амнистию, отменить власть над крестьянами земских начальников, установить свободу слова, печати, собраний и съездов. Шипов и его сторонники (17 чел.) вновь оказались в меньшинстве, предложив сформировать парламент не путем всеобщих выборов, а избранием депутатов на губернских земских собраниях, т. е. косвенным путем.

Следующий земский съезд состоялся также в Москве, а 24-25 мая 1905 г. Московский губернатор не выполнил предписания правительства не допустить работу съезда. На съезд съехались более 300 делегатов из 34 земских губерний. Они находились под впечатлением военных поражений и усиливавшегося народного движения. Участникам съезда, объединенным общей заботой о судьбе отечества, удалось выработать документ, ставший платформой, на основании которой власть могла бы договориться с обществом, избавив Россию от революционных потрясений, – петицию на имя государя императора Николая II.

Шестого – девятого июля 1905 г. в квартире князя Долгорукова прошел объединенный съезд, который обсудил политическую ситуацию в стране. Были предложения немедленно принять манифест к населению. Однако часть влиятельных делегатов во главе с С.Н.Трубецким решительно возражала против этого. После длительных заседаний были приняты следующие решения: во-первых, отвергнут правительственный проект законосоветельного представительства; во-вторых, заявлено требование об избрании законодательного парламента всеобщим, прямым, тайным и равным голосованием; в-третьих, принято согласованное решение обратиться к народу с призывом объединяться для отстаивания законодательного представительства и открытого обсуждения своих нужд; в-четвертых, начала формироваться комиссия из юристов с целью рассмотрения конституционной хартии, составленный при участии С.А.Муромцева и Ф.Ф.Кокошкина. Правительство откликнулось на съезд, прислав в Москву сенаторскую комиссию, которая имела поручение провести расследование и закрыть съезд. Однако миссия сенаторов не принесла желаемых результатов, поскольку съезд собрал цвет российского общества.

Девятого – десятого июля 1905 г. состоялось совещание земцев-конституционалистов. Совещание высказалось за решительную консолидацию оппозиционных сил, для чего предлагалось создание конституционно-демократической партии, которая объединила бы единомышленников из Союза союзов, «Союза освобождения» и земских учреждений.

Двенадцатого – пятнадцатого сентября 1905 г. прошел съезд земских и городских деятелей, который отразил резкое расслоение в земской среде на «шиповцев» и «конституционалистов». В общих чертах съезд рассмотрел конституционную хартию и большинством голосов одобрил программу «Союза освобождения». «Шиповцы» не поддержали тезис о принудительном отчуждении помещичьих земель. После долгих обсуждений удалось принять решение об отчуждении «в случае необходимости части частновладельческих земель с вознаграждением по справедливой цене». Съезд также одобрил отмену выкупных платежей и постановил не бойкотировать булыгинскую думу. В целом же удалось наметить довольно демократическую земскую избирательную думскую кампанию (с использованием лозунгов с требованиями свободы слова, собраний и союзов, агитации за всеобщие и равные выборы, требований предоставления думе законодательных прав).

Сентябрьский съезд завершил эпоху освободительного движения, когда разнородные оппозиционные силы группировались вокруг земских съездов. И.И.Петрункевич выделяет следующие вехи земско-съездовской оппозиционности в 1905 г.: 1) изменение состава съездов – широкое представи-

тельство получили городские думы и лица свободных профессий; 2) съезды превратились в действенные центры общественной оппозиции, поскольку все недовольные правительством примыкали к съездам и каждый решал меру своего участия в борьбе (такая организация открыла дорогу не только земским гласным, но и другим общественным кругам); 3) большинство земцев выступило против малопродуманных, упрощенных революционных идей, распространявшихся в общественных сословиях низкого социального положения, уровня образования и политического воспитания (земцы опасались вредных и нелепых действий революционеров, имевших иллюзию ясности и легкой достижимости своих идей); 4) постепенное размежевание сторонников демократической конституции и приверженцев самодержавия, выступавших вместе под лозунгом борьбы с бюрократией.

Оппозиционно настроенные земские деятели создали ряд нелегальных организаций. Так, в конце 1878 г. было организовано «Общество земского союза и самоуправления» («Земский союз», или «Лига оппозиционных элементов»). Организация разработала программу политической реформы в России, взяв за основу брошюру И.И.Петрункевича «Очередные задачи земств». В центре преобразований должен был находиться двухпалатный парламент. Первая палата – Государственная Дума – избиралась всеобщим голосованием и обладала законодательными правами. Вторая палата – Союзная дума – формировалась косвенным путем из представителей областных земских собраний, ей надлежало защищать интересы областей. Законы и бюджет предполагалось принимать обеими палатами, которые в равной степени имели право выражения недоверия правительству. Пересмотр конституции осуществлялся по взаимному согласию палат. Проверка соответствия принимаемых законов конституции возлагалась на Кассационный суд.

Итак, спустя пятнадцать лет после основания земств часть земцев выдвинула первые политические требования и даже создала нелегальную политическую организацию. Условия российской действительности, отсутствие гражданских свобод подтолкнули к оппозиционной деятельности вовсе не предназначенные для этого учреждения местного самоуправления.

Еще двадцать лет спустя земцы основали два нелегальных союза – «Союз земцев-конституционалистов» и «Союз освобождения», стремясь привлечь в них всех недовольных бюрократией, чтобы выступить против самодержавия единым общественным фронтом и заменить его демократической государственностью с полноправным парламентом. Организации эти оставили заметный след в освободительном движении, быстро распространившись благодаря земствам по всей стране.

«Союз земцев-конституционалистов» оформился на земском съезде 8 ноября 1903 г. в Москве с целью подготовки конституционных выступлений, т. е. обращений земских собраний к правительству и государю о необходимости введения конституции. Было создано бюро союза. Наиболее активную роль в руководстве играли Д.И.Шаховской, Ю.А.Новосильцев, Петр Д. и Павел Д. Долгоруковы. Члены этого союза были организаторами земских съездов 1900-х годов. Прежде всего они ставили задачу «объединения земских сил с общенародными» и вместе с «Союзом освобождения» (практически все были его членами) составили организационный комитет партии кадетов. После распада союза правое крыло земцев-конституционалистов послужило ядром партии октябристов («Союз 17 октября»), а остальные вошли в состав конституционно-демократической партии.

Создание «Союза освобождения» было подготовлено заграничным журналом русских либералов «Освобождение». Начало «Союза освобождения» было положено на совещании либеральных земцев, основателей «Освобождения», с группой интеллигентов, состоявшемся 20-22 июля 1903 г. в Шафхаузене (Швейцария), где было принято решение об образовании в России местных групп «Освобождения» с последующим их слиянием в единую организацию.

Учредительный съезд «Союза освобождения» прошел 3-5 января 1904 г. в Петербурге при участии 48 делегатов: 19 земских деятелей и 22 лиц свободных профессий. В программу были включены положения об уничтожении самодержавия, принятии конституции, гарантии широких прав и свобод граждан, проведении социально-экономических преобразований. Устав предлагал рассматривать союз как добровольную федерацию групп, свободных в своей деятельности. Делегаты также обсудили проект будущей конституции.

Основные положения проекта были следующими: представительное правление обеспечивается двухпалатным парламентом; правительство назначается государем-императором; министр-президент имеет право роспуска парламента, но если парламента вторично выскажет недоверие правительству, оно уходит в отставку; указы государя подтверждаются министром-президентом; нижняя палата парламента избирается всеобщим голосованием, верхняя состоит из представителей земств, городов и университетов; за соблюдением конституции наблюдает Сенат. В совет «Союза освобождения» вошли видные земские и общественные деятели: И.И.Петрункевич (председатель), Н.Ф.Анненский (зам. председателя), Н.Н.Львов, Д.И.Шаховской, В.Я.Богучарский, С.Н.Прокопович, С.Н.Булгаков, Петр Д. Долгоруков, Н.Н.Ковалевский и А.В.Пешехонов.

Двадцатого – двадцать второго октября 1904 г. в Петербурге на частных квартирах прошел II съезд «Союза освобождения», где был решен вопрос об участии в общеземском съезде с целью добиваться принятия на нем конституционной резолюции. За такие же резолюции предполагалось голосовать на очередных сессиях земских собраний и на банкетной кампании, организуемой отделениями союза по случаю сороковой годовщины принятия судебных уставов. Союз также рассмотрел проект программы и решил разослать его отделам и группам для обсуждения.

План был выполнен. Банкетная кампания в декабре 1904 г. дала толчок к созданию профессионально-политических союзов интеллигенции, объединившихся затем в «Союз союзов».

Союзы интеллигенции (первым из них был Союз инженеров и техников) появились сначала в Петербурге, а затем и в других городах. Тринадцать столичных союзов в феврале 1905 г. образовали Петербургский Союз союзов. После пяти предварительных совещаний представителей различных союзов 8-9 мая 1905 г. в Москве состоялся съезд, на котором был создан Всероссийский Союз союзов, объединивший 14 союзов: академический, адвокатов, агрономов и статистиков, врачей, ветеринаров, железнодорожных служащих, журналистов и писателей, земцев-конституционалистов, женского равноправия, равноправия евреев, инженеров и техников, конторщиков и бухгалтеров, учителей, фармацевтов. Съезд принял устав. Главной политической задачей Союза союзов был провозглашен созыв Учредительного собрания, избранного всеобщим, прямым, равным и тайным голосованием. Центральное бюро Союза (32 члена) возглавил П.Н.Милюков. Впоследствии в Союз вступили Всероссийский крестьянский союз, союзы лесоводов, служащих правительственных учреждений, учителей низшей и средней школы. Земцы-конституционалисты после I съезда не участвовали в деятельности Союза союзов.

III съезд «Союза освобождения», состоявшийся 25-28 марта 1905 г. в Москве, принял программу, в которую наряду с требованием установления конституционного строя со всеобщим избирательным правом были включены пункты о наделении крестьян землей, в том числе и путем принудительного выкупа части помещичьих земель, о введении 8-часового рабочего дня.

Под влиянием «Союза освобождения» земская оппозиция приняла ряд демократических требований, а значительная часть интеллигенции отмежевалась от социалистических партий. Как следствие, к ноябрьскому съезду земских деятелей (1904 г.) их абсолютное большинство высказалось за конституцию на принципах всеобщего избирательного права, а чуть позже и Учредительного собрания. К этому времени именно земская оппозиция с

лозунгом политических и социальных реформ находилась в центре общественного движения и вела активную борьбу за массы.

II съезд Союза союзов (24-26 мая 1905 г., Москва) под воздействием поражения в Цусимском сражении призвал добиваться «немедленного устранения захватившей власть разбойничьей шайки» и передачи власти Учредительному собранию. III съезд (1-3 июня 1905 г.), работавший в полулегальных условиях (открылся в Петербурге, закрылся в Териоках в Финляндии), призвал к бойкоту Булыгинской думы. Но полного единства в этом вопросе не было: 9 союзов голосовали – за, 3 – против, 4 – воздержались. В состав Союза союзов в это время входили организации, объединявшие 40 тыс. членов (почти 40% составляли земские служащие – врачи, статистики, ветеринары, учителя, служащие управ). IV съезд Союза союзов (14-16 января 1906 г., Финляндия) высказался за бойкот I Государственной Думы и выборов в нее, за использование выборной кампании для пропаганды идеи Учредительного собрания.

«Союз освобождения» имел три легальных органа – еженедельник «Право», газеты «Новая жизнь» и «Сын Отечества». В апреле 1905 г. в Петербурге была создана нелегальная типография «Союза освобождения», в которой печатались его материалы, в том числе «Листок «Союза освобождения» (15 апреля – 4 сентября, вышло 6 номеров). Издательской деятельностью занимались и местные организации.

IV съезд «Союза освобождения», состоявшийся 23-25 августа в Москве, принял решение о подготовке к выборам в Булыгинскую думу, о борьбе за крестьянство и избрал комиссию для создания партии кадетов. Программа «Союза освобождения» дополнила программу конституционно-демократической партии. Создать учредительный съезд этой партии трудности не представляло. Радикальные земцы и лица свободных профессий (будущие члены партии кадетов) достаточно хорошо знали друг друга по совместной деятельности на земских съездах и совещаниях, а также по работе в «Союзе освобождения» и Союзе союзов. Первоначальную организационную структуру партии могли представлять отделы «Союза освобождения» и некоторых радикальных земских учреждений. После формирования партии кадетов «Союз освобождения» (октябрь 1905 г.), «Союз земцев-конституционалистов» (октябрь 1905 г.) и Союз союзов (1906 г.) прекратили свою деятельность.

Итак, с созданием партий и квазипарламента завершается деятельность земских нелегальных объединений. С этого времени активная часть земских деятелей составила костяк Государственной Думы и Государственного совета и политических партий, прежде всего, кадетов и октябристов. Высказывания о необходимости создания постоянной легальной общеземской орга-

низации в 1900-е годы становятся более настойчивыми¹. Так, например, съезд представителей земств и городов по вопросам земского и городского строительства, состоявшийся в апреле 1911 г. в Ярославле, вынес следующую резолюцию: «Необходимо выяснить вопрос о возможности группового или общего соглашения и самостоятельности земств в целях возможного удешевления цен на цемент, и вне зависимости от правительственных субсидий». Третий Всероссийский съезд по кустарной промышленности принял резолюции, рекомендуемые объединение земств.

«§ 16. Необходимы областные союзы земств, связанные общностью рынков сбыта.

§ 17. Необходимо общеземское объединение.

§ 23. Необходимо отыскивать заграничные рынки для сбыта кустарных изделий».

Областное совещание по животноводству в Харькове (1912 г.) признало желательным соглашение земств соседних губерний для закупки больших партий скота. Саратовское областное сельскохозяйственное совещание 1911 г. приняло резолюцию, рекомендуемую земствам развивать широкую посредническую деятельность по объединению закупок. Оно признало необходимость широкой организации союзов земств и объединения их во Всероссийский союз по закупке сельскохозяйственного инвентаря. Уфимское общеземское совещание 1913 г. постановило объединить деятельность земств в книгоиздательском деле, учредив общеземское книгоиздательство и книгопродавческое товарищество.

Идея легального объединения земств встретила в обществе самый чувствительный отклик. Однако в виду отсутствия в стране законодательства о союзах «увенчать здание» земских учреждений путем создания общеземского постоянного союза до 1914 г. не удалось. Правда, закон 31 января 1906 г. легализовал соглашения земств о совместной закупке необходимых в сельском быту предметов. Чуть раньше, в 1903 г. был узаконен земский перестраховочный союз. Четвертого июня 1913 г. в Государственную Думу поступило законодательное предложение о земских и городских союзах и съездах.

4. Земские союзы делового качества

Обращаясь к деятельности легальных земских союзов и товариществ, следует прежде всего выделить перестраховочные союзы, областные переселенческие организации, союзы для производства различных закупок и об-

¹ Календарь-справочник земского деятеля на 1913 г. С. 69, 81.

шеземскую организацию для помощи раненым и больным воинам на Дальнем Востоке¹.

Перестраховочный союз был учрежден в 1904 г. 16 губернскими земствами с целью уравновесить убытки отдельных земств по страхованию. К 1910 г. в союзе было 13 земств, но затем к нему стали примыкать и другие земства. В 1903 г. в Харькове состоялось совещание по вопросу о создании южно-русского областного перестраховочного союза. Однако соглашения достигнуто не было.

Гораздо жизненнее оказались земские областные переселенческие организации. Их было две: южнорусская и центральная. Первая была создана в октябре 1907 г., во время первого областного переселенческого съезда в Харькове. В 1908 г. был выработан устав южнорусского переселенческого союза. В 1910 г. в состав переселенческих организаций входило 7 губернских земств.

Другая переселенческая организация была создана в 1909 г. во главе с Орловским земством и объединила 6 губернских земств центральных губерний. Значительного развития последняя организация не получила.

В 1900-е годы активно развивались объединения земств для закупок некоторых орудий производства и сельскохозяйственных предметов. Эти объединения были тесно связаны с земскими сельскохозяйственными складами. Впервые совместная закупка сельскохозяйственных машин была произведена в конце 1899 – начале 1900 г. по инициативе Орловского губернского земства для 40 земств на сумму 135 тыс. руб., из них для Орловского склада на 80 тыс. руб., а остальное для земских складов других губерний. Товар был закуплен непосредственно на заводах в среднем на 16% дешевле.

Отметив удачный опыт, Московское губернское земство в начале 1901 г. собрало съезд земских деятелей по сельскохозяйственным складам и вынесло на обсуждение вопрос об организации посреднической деятельности. Как на этом, так и на съездах в Орле, Туле и Курске было решено создать несколько посреднических бюро по различным типам товаров. По закупке сельскохозяйственных машин и орудий предполагалось организовать бюро при Орловской губернской земской управе, по закупке мелких изделий кустарного производства – при Тульской, по закупке листового железа – при Московской, по закупке семян и удобрений – при Нижегородской или Смоленской губернской земской управе.

¹ См.: Трутовский В. Современное земство... С. 136-139; Веселовский Б. История земства. Т. II, IV; Земское дело. 1915. № 3. С. 201-202; № 13-14. С. 804-806; 1916. № 20. С. 857-858; Полнер Т.И. Общеземская организация на Дальнем Востоке. Т. 1, 2. М., 1908-1910 и др.

Упомянутыми съездами был выработан и соответствующими земскими собраниями одобрен устав, который в 1905 г. был представлен на утверждение в МВД. Министерство отклонило ходатайство и приостановило наметенную организацию совместной выписки товаров земствами до пересмотра земского Положения 1890 г. Однако Орловское губернское земство продолжало начатую деятельность на свой личный капитал и под свою материальную ответственность. Эта деятельность постепенно развивалась как с возрастанием числа клиентов от земств, так и с постепенным удешевлением сельскохозяйственного товара и расширением района земской деятельности. Соответственно сократилось число заводов-монополистов и их агентов, которые лишали земства непосредственных связей с заводами. Размеры операций за 10 лет увеличились с 180 до 730 тыс. руб. Пользуясь законом 1906 г. земства образовали в 1910 г. Орловское товарищество, в состав которого к 1916 г. входили 9 губернских и более 40 уездных земств. Обороты товарищества в 1913-1914 отчетном году достигли 2238 тыс. руб.

В 1909 г. было учреждено Московское общеземское товарищество по закупке кровельного железа. К 1917 г. в нем участвовало 29 губернских земств (в 1913 г. – 25). За первые шесть лет товарищество приобрело 12 млн пудов железа на сумму 25 млн руб. На 1 января 1916 г. его капиталы выразились в сумме 577 тыс. руб., из них оборотный капитал составлял 290 тыс. руб. и запасный – 237 тыс. руб. Земские продажные цены были ниже рыночных на 30-40 коп. за пуд. Железо приобреталось и отпускалось за наличный расчет. Прибыль распределялась между членами товарищества пропорционально паевым взносам и годовым заказам.

Двадцать восьмого января 1913 г. было создано Киевское товарищество западных земств. Тогда же Орловское и Киевское товарищества для объединения деятельности и устранения взаимной конкуренции заключили договор, согласно которому Киевское товарищество брало на себя обслуживание земств Киевской, Херсонской, Подольской, Бессарабской, Волынской, Полтавской, Черниговской и Могилевской губерний, а Орловское – всех остальных земств России. В случае обращения кого-либо из клиентов, находящихся в районе деятельности одного товарищества, с заказом в другое, последнее передавало заказ первому, одновременно сообщая об этом заказчику. Составление договоров с заводами на поставки товаров для нужд обоих товариществ производилось при участии уполномоченных правлений обоих союзов.

Образование этого закупочного союза вызвало соответствующую реакцию со стороны синдикатов и заводчиков. В свою очередь, и земские товарищества решили идти далее по пути объединения. В конце 1914 г. все они

совместно с Московским народным банком, союзами кредитных товариществ и некоторыми из сельскохозяйственных обществ объединились в общий закупочный союз. Местом заключения договорных соглашений с заводами было избрано Орловское земское товарищество.

К 1917 г. обороты только Киевского товарищества достигли 5,5 млн. руб. ежегодно при расходной смете в 100 тыс. руб. Так, например, в 1916 г. товарищество доставило своим членам около 200 тыс. пудов шпегата, до 5 тыс. жаток, 500 сенокосилок, 600 сноповязалок и около 1000 конных грабель. На 1917 г. оно заказало в Америке и Швеции 150 тыс. пудов шпегата, 700 сноповязалок, 10 тыс. жаток, 3 тыс. сенокосилок и 2 тыс. конных грабель. В ноябре 1916 г. товарищество открыло новые отделы: семян и удобрений, технический, экономической статистики, а также центральное бюро объединенных складов. Развиваясь усиленными темпами, товарищество в 1917 г. объединило 48 земств. Не ограничиваясь ведением коммерческих операций в интересах своих членов, оно не оставляло и культурно-просветительной стороны своей деятельности: издавало журнал «Машина в сельском хозяйстве», который все более и более завоевывал симпатии в среде сельских хозяев, серию популярных брошюр по вопросам, тесно связанным с деятельностью товарищества, популяризируя таким образом успехи сельскохозяйственного машиностроения в крае; в 1917 г. были организованы первые земские курсы для монтеров сельскохозяйственных машин; значительные суммы выделялись на содержание народных библиотек и Народных домов и т.п.

Кроме общеземских товариществ и союзов существовали и областные бюро и союзы, организованные для тех же целей. Так, Самарское бюро обслуживало преимущественно юго-восточный рынок, а созданное в 1910 г. Харьковское бюро объединило Таврическое, Херсонское, Полтавское, Екатеринославское и Харьковское губернские земства, закупавшие огромные партии сельскохозяйственных орудий.

Оригинальным земским объединением являлся Тверской аптекарский союз. Аптекарский склад Тверского губернского земства был открыт в 1889 г. В 1910 г. через него производили закупки более 90 земств, из них 6 губернских. Если в 1889 г. было отпущено медикаментов и инструментов на сумму 19 341 руб., то в 1914 г. – на 620 тыс. руб. В 1914 г. отпуск распределялся следующим образом: на сумму 255 тыс. руб. – земствам Тверской губернии, 54 тыс. руб. – разным учреждениям, на сумму 305 тыс. руб. – земствам других губерний.

Во многом под влиянием того морально-общественного напряжения, которое охватило российское общество в период русско-японской войны 1904-1905 гг., легальное объединение земств стало реальным фактом жизни.

В 1904 г. возникла общеземская организация для помощи больным и раненым воинам. Ее почин исходил от комиссии Московского губернского земства, созданной для удовлетворения потребностей, вызванных войной, которую возглавлял крупнейший земский деятель Д.Н.Шипов. Комиссия предлагала объединить земства в деле помощи раненым. Идея имела значительный успех в земских кругах, жаждавших принять активное участие в разворачивавшихся событиях, но встретила противодействие со стороны влиятельных общественных групп. Так, например, «Московские Ведомости» заговорили об интригах Шипова, который, по мнению газеты, «вносит политику в святое дело помощи больным и раненым». Но как раз в это время восемь представителей земств подали главноуполномоченному Красного Креста графу Воронцову-Дашкову записку, где были сформулированы основные принципы общеземской организации, которые и были одобрены Красным Крестом. Таким образом, первый устав общеземской организации был непосредственным продуктом земского юридического творчества.

Руководящим центром общеземской организации являлся комитет, состоявший из представителей земств и уполномоченных на театре военных действий и имевший консультативные функции. Задачей организации было оказание санитарной и продовольственной помощи фронту. Ее представитель входил на правах члена в комитет Красного Креста. Через некоторое время в организацию входило уже 15 земств, располагавших в общей сложности суммой, превышавшей 1 млн 100 тыс. руб. Кроме того, многие земства собирались присоединиться к общеземской организации. Однако МВД запретило дальнейшее присоединение к этой организации новых членов. Общеземский комитет также был отдан под контроль МВД.

Деятельности общеземской организации постоянно мешали административные препятствия. Так, председатели земских управ частным образом были предупреждены губернаторами со ссылкой на циркуляр МВД (текст которого содержался в тайне) о нежелательности присоединения к общеземской организации. Постановления земских собраний по этому поводу опротестовывались губернской властью. Основанием для протеста выступала формальная незаконность общеземской организации. Только с наступлением «эпохи доверия» объединенные земства получили возможность нормального функционирования.

Деятельность общеземской организации в 1904-1905 гг. выразилась в посылке земских отрядов для помощи раненым и больным воинам на театре военных действий. Такие отряды были посланы Тульским, Орловским, Черниговским и Московским земствами – всего 21 отряд. В адрес этой организации поступила сумма 1 млн 652 тыс. руб., из них пожертвования со сторо-

ны земств составили 124.772 руб. Санитарно-врачебными отрядами было принято 50.835 раненых и больных. За три года общеземская организация, развернув достаточно широкую деятельность, израсходовала 581 тыс. руб., остаток составил 664 тыс. руб. Весь этот остаток и другие поступления после войны она направила на помощь пострадавшим от неурожая. За 1904-1914 гг. общеземская организация выполнила и большую культурную работу.

Подробно функции и структура общеземской организации были определены 30 августа 1905 г. на съезде представителей земств.

Для объединения продовольственной помощи пострадавшим губерниям решено было учредить три центральных органа – общеземскую управу, совет и ревизионную комиссию – и организовать в голодающих губерниях губернский и уездные комитеты, которые должны были работать под руководством главноуполномоченных общеземской организации. Этим актом закончился первый период истории объединения земств. Последующие события (революция 1905-1907 гг. и т. п.) не благоприятствовали развитию общеземской организации, были моменты, когда она совсем замирала. Тем не менее, до 1914 г. были выполнены значительные работы по борьбе с голодом и переселенческому вопросу.

Таким образом, объединение земств на хозяйственной почве к началу I мировой войны показало, что у них имеется много сходных и вполне реальных целей. С одной стороны, земства, сами являясь потребителями, пытаются установить прямые контакты с производителями для удовлетворения своих нужд. С другой стороны, они выступают в роли посредников, конкурируя с частными торговцами и оказывая местному населению довольно значительную услугу понижением цен на продукты.

Потребительные закупки земств коренным образом отличались от их посреднических закупок. В первом случае у земств был вполне устойчивый и определенный рынок, и, следовательно, потребительский спрос уже заранее определял сбыт. Во втором случае под влиянием необходимости бороться с частными конкурентами земства выступили на открытом рынке как равноправные с другими продавцами. Поэтому потребительные объединения земств находились в гораздо более благоприятных условиях, чем посреднические. Перед земствами открывалась возможность широкой организации, в первую очередь, объединения своих потребительных закупок. Таким образом, вполне была возможна муниципализация аптечного дела с полным устранением посредников, выработки материалов для земских построек и зданий (цементных и др. заводов), книжного дела и т.д. За ней могла последовать муниципализация процесса производства продуктов, так как земский союз являлся самым крупным покупателем на рынке, с которым могли кон-

курировать только синдикаты. Поскольку у него был рынок сбыта (его покупателями было огромное количество жителей деревни), земское объединение шло в том же направлении, что и кооперативные организации.

5. Первая мировая война и земский союз

Первая мировая война поставила перед земствами новые сложные задачи – обеспечить помощь больным и раненым, снабжение армии, организовать тыл. Вновь проявился творческий потенциал идеи земского самоуправления: по аналогии с земской организацией образовалась общегородская организация, и развилось самоуправление, в значительной степени черпающее свое юридическое основание в принципах, положенных в основу земского самоуправления. На этот раз возрождалась общеземская организация как учреждение, основанное на представительном начале. И, следовательно, была сделана попытка построить на земском здании «крышу по всем правилам социальной архитектуры».

Первые попытки образования Всероссийского земского союза (далее – ВЗС или союз) были сделаны до официального объявления войны. Семнадцатого июля 1914 г. на совещании Московской губернской земской управы совместно с представителями уездных земств было признано необходимым обсудить проект об учреждении общеземской санитарной организации «в связи с возможностью объявления войны». Тридцатого июля 1914 г. в Москве был созван Всероссийский земский съезд, на котором было принято решение об образовании ВЗС. К союзу примкнули существовавшая еще общеземская организация на Дальнем Востоке и 41 земская губерния (исключение составляло Курское губернское земство). Через несколько дней образовался и Всероссийский съезд городов.

Создание союзов земств и городов рассматривалось как фактор патриотического подъема и сначала вызвало самое благоприятное отношение со стороны правительства, которое 12 августа 1914 г. официально санкционировало открытие союзов. Союзы эти были родственными по своему составу, общему направлению деятельности и задачам. В основе этих организаций лежали земства и городские думы.

ВЗС состоял из центральных (собрание представителей земств и главный комитет) и местных органов (губернские и уездные комитеты). Со временем были созданы фронтные комитеты и областные союзы земств. Высшим органом ВЗС являлось собрание представителей земств, по два от каж-

дой губернии: одного, избранного губернским земским собранием из числа губернских гласных, и второго – представителя управы по выбору самой управы. Собрание представителей земств созывалось в Москве. С правом совещательного голоса в нем участвовали председатели губернских и областных комитетов, уполномоченные на фронтах и компетентные лица в количестве не более двух от каждого комитета. Включение этих лиц, хотя и с совещательным голосом, в состав съездов значительно увеличило общественное значение последних.

Собрание представителей земств избирало главноуполномоченного и постоянный комитет ВЗС из 10 человек. Ему предоставлялось право избирать в состав постоянного комитета лиц не только из своей среды. Так обеспечивалась полноправность представителей специалистов (земских служащих) и земских деятелей. Комитету также было предоставлено право выбирать уполномоченных для выполнения различных административных поручений. Функции постоянного комитета заключались в разработке организационных вопросов и в практической работе. Последняя ограничивалась задачами общего характера, которые были непосильны для местных организаций: эвакуация раненых, перевозка их во внутренние губернии, организация ближайших к территории военных действий местных госпиталей для тяжело раненых (которые не могли перенести дальнего переезда), устройство центральных складов – инвентарного и аптечного, организация подготовки персонала по лечению и уходу за ранеными.

Центральное управление ВЗС было разбито на отделы – эвакуационный, заготовительный, санитарных поездов, по приглашению медицинского персонала, врачебно-питательных отрядов, по сбору пожертвований, по изготовлению белья и одежды, центральных складов, автомобильный, санитарно-технический, помощи беженцам, помощи увечным воинам, контрольный, хозяйственный и экзекуторский. Отделы создавались постановлением Главного комитета из так называемых уполномоченных, т. е. лиц, наделенных доверием комитета и обычно призываемых или к заведованию отделами (представляющими собой соединение коллегии с канцелярией), или к исполнению специальных административных функций. В последнем случае уполномоченные пользовались известной самостоятельностью, являлись хозяевами и руководителями вверенных им отраслей.

Своеобразным было положение местных органов ВЗС, так называемых местных комитетов. Последние распались на губернские и уездные. Они совершенно не зависели от Главного комитета и съезда уполномоченных. Их структура определялась волей отдельных земских собраний и имела самый различный характер. Местным органом в одной губернии являлась

губернская земская управа в расширенном составе, с привлечением председателей уездных управ, в другой – сложная коллегия, где наряду с представителями управы и гласными работали и делегаты от разных общественных организаций (кооперативов, благотворительных обществ и кружков), поставивших своей задачей помощь больным и раненым воинам. В большинстве губерний местные комитеты были организованы по схеме, предложенной Московской губернской земской управой: губернский земский комитет образуется из избираемых губернским земским собранием 10 гласных, управы в полном составе, по одному представителю от уездных комитетов, одного из членов санитарного бюро губернского земства и представителя губернского санитарного совета.

На губернских земских комитетах лежала забота о своевременном распределении поступающих раненых и больных по уездам и отдельным местностям губернии. Им доставлялись сведения о количестве свободных помещений в уездах, а они, в свою очередь, уведомляли уезды о возникающих нуждах. Кроме того, комитеты заботились о размещении раненых в лечебных учреждениях губернского земства и об устройстве для них специальных госпитальных учреждений. Они же выдавали субсидии недостаточным уездным комитетам.

Уездные комитеты состояли из избираемых уездными земскими собраниями гласных и управы. Они учреждались по мере необходимости, и их деятельность должна была согласоваться с местными условиями. Работу в этих комитетах осуществляли главным образом земские служащие (статистики, агрономы и особенно врачи).

Созданная земствами густая сеть лечебниц давала возможность использовать их в качестве организационных пунктов для лечения раненых и призывать тех из них, которым не требовалось госпитального лечения. Земский врачебный участок представлял собой естественную территорию для организации местной общественной самодеятельности. В участке земской лечебницы обычно возникали более мелкие местные (участковые) комитеты, которые организовывали сбор пожертвований, подыскивали помещения для призываемых раненых, снабжали их одеждой и т. п. Представители таких комитетов, на которых лежала вся организационная работа на местах, были представлены в уездных комитетах. С этой целью при уездных земских управах периодически проводились совещания.

Таким образом, уездные комитеты играли регулирующую и направляющую роль. Так, в Ярославской и Московской губерниях они с самого начала были признаны объединительными органами в уездах по отношению ко всем другим общественным и частным организациям в деле призрения и

лечения больных воинов. В Костромской губернии в задачи и цели уездных комитетов входило привлечение к делу помощи раненым кооперативов, попечительств и отдельных лиц и организация отделений комитетов внутри уездов.

В Астраханской губернии кроме уездных комитетов были образованы еще и волостные. Их состав был следующим: земские гласные, живущие в волостях, волостной старшина, 2-3 человека, избранные съездом, священник, земский учитель, земский врач и другие служащие, живущие в данной местности, а также лица, которые с согласия земских представителей могли быть приглашаемы. В Нижегородской губернии внутри уездов также действовали волостные организации различного типа. В Уфимской губернии возродились санитарно-благотворительные попечительства.

Хотя местные комитеты организовывались в том или ином виде в зависимости от усмотрения отдельных земских собраний, в своей деятельности они подчинялись Главному комитету, который руководил их работой, рекомендовал способы ведения дела, указывал желательную форму отчетности и т. п. В известной мере, следовательно, организация этих комитетов определялась и волей ВЗС.

Задачи ВЗС осуществлялись при содействии организаций, преследующих непосредственно публично-правовые цели (учреждения – лазареты, курсы сестер милосердия и т. п.), или организаций, выполняющих экономические функции (предприятия – склады, мастерские, заводы).

Юридической основой ВЗС служило соглашение, выработанное на съезде представителей губернских земств 30 июля 1914 г., одобренное губернскими земскими собраниями, вступившими в союз, и позднее получившее Высочайшую санкцию. Высочайшая санкция имела в данном случае значение специального утверждения соглашения, выработанного земским съездом. Нельзя забывать, что земства творили право в области, близко соприкасающейся со сферой, составляющей прерогативу императора.

Внутренняя организация ВЗС основывалась на соглашении 1914 г. В ряде случаев оно гораздо последовательнее придерживалось принципов самоуправления, чем само Положение 1890 г., и, отклоняясь от буквы закона, представляло собой шаг вперед в процессе развития института самоуправления на российской почве (особенно следует отметить освобождение ВЗС от мелочной административной опеки в виде утверждения служащих по выборам и по назначению и т. п.).

Итак, ВЗС представлял собой общественную организацию, занимающую самостоятельное положение благодаря единству органов, осуществляющих земские цели в национальном масштабе. Вступление в союз соверша-

лось добровольно. Это объединение, преследуя публично-правовые цели, органически развивало публично-правовые полномочия, выданные органам земского самоуправления законом, и это развитие осуществлялось в юридических формах, допускаемых правом. При исполнении своих задач, связанных как с обороной страны, так и с областью внутреннего управления (организация помощи беженцам, юридической помощи, бирж труда, призрения увечных), ВЗС приходилось вступать в самые разнообразные отношения с органами государственной власти и населением. В известной степени ей были присвоены нормативные функции (принятие постановлений и т. п.). Главный комитет обладал в широком смысле слова правом автономии, правом создания новых органов и определения их внутреннего распорядка. Принудительная юридическая власть союзу, как и вообще земствам, не была предоставлена.

Административно ВЗС строился на принципе строгой централизации. Исполнительной властью в неопределенно широких размерах обладал Главный комитет. Исключение составляла медицинская организация союза: все постановления медицинского характера обсуждались медицинским советом и приводились в исполнение врачебным бюро; уполномоченные медико-санитарных отделов не назначались, а выбирались. За Главным комитетом сохранялось право мотивированного отказа в утверждении.

Служащих ВЗС можно разделить на две основные категории: служащие по выборам и служащие по назначению. К первой группе относились председатель и члены Главного комитета, избираемые собранием уполномоченных. Как члены коллегии представительного характера и как лица, получавшие специальное назначение, члены комитета обладали полнотой власти в пределах, доступных рассматриваемой общественной организации. В частности, только они распоряжались расходованием средств союза. Другая громадная категория служащих – служащие по назначению – исполняла с различной степенью самостоятельности общие распоряжения Главного комитета.

С одной стороны, служащие ВЗС выполняли важные функции, имеющие непосредственное отношение обороне страны, и, следовательно, могут быть отнесены к должностным лицам. С другой стороны, их деятельность была связана с общественной организацией, выделенной из общего административного аппарата. Таким образом, это особый вид службы, который трудно подвести под категорию государственной (хотя ей, несомненно, присущ публично-правовой характер). Применяясь к терминологии русского права XIX – начала XX вв., мы назовем этот вид публично-правовой деятельности общественной службой.

Права должностных лиц ВЗС были исключительно экономического характера. Служащие по найму имели право на вознаграждение, суточные и командировочные, члены комитетов и уполномоченные – на возмещение издержек в известных случаях. Точно также служащим обеспечивалась выдача пособий на случай смерти, болезни, потери трудоспособности при исполнении служебных обязанностей. Права на пенсию своим служащим (в отличие от служащих земств), ВЗС не обеспечивал.

Как ни отличилась степень власти разных категорий служащих, они все работали для единой цели и исполняли определенную социальную функцию, вверенную общественной организации, и с этой точки зрения их можно признать состоящими на общественной службе. Опираясь на эту почву, земским служащим удалось выработать многие институты, принципиально приближающие вольнонаемную земскую службу к государственной службе правового государства. В этом же направлении развивались и служебные отношения ВЗС.

Перейдем к рассмотрению деятельности ВЗС. С начала войны ВЗС ставил перед собой задачу прежде всего помощи больным и раненым. Союз устраивал госпитали, лазареты, оборудовал санитарные поезда, открывал питательные пункты по путям следования раненых, организовывал сбор пожертвований, а также производил закупки медикаментов и белья для раненых, занимался комплектованием медицинского персонала и организовывал склады. С осени 1914 г. союз стал обслуживать непосредственно фронтовые тылы. С этой целью Главный комитет направлял на фронты уполномоченных, при которых были созданы специальные фронтовые комитеты.

Финансы ВЗС складывались из собственных средств, образовавшихся из специальных ассигнований губернских и уездных земств, из пожертвований и из правительственных субсидий. Только за первый год войны земства выделили сразу 32 млн. руб., из них 20 млн. 838 тыс. руб. составляли ассигнования губернских земств, а остальные – уездных. Эти средства были направлены на следующие цели: 45,9% – на помощь больным и раненым воинам, 33,5% – на помощь семьям призванных и призрение сирот, 1,9% – на помощь населению пострадавших от войны местностей, 8% – на расходы, связанные с мобилизацией земских служащих, 10,7% – на другие расходы, связанные с войной. Основным источником существования союза были правительственные субсидии, значительно превышавшие их собственные капиталы. На 1 января 1916 г. ВЗС получил от правительства 152 млн. руб.

В Главный комитет ВЗС входили либерально настроенные земские деятели (кадеты и октябристы) во главе с князем Г.Е.Львовым, которые впоследствии, с 1915 г. встали на позицию «прогрессивного блока».

Практическая деятельность ВЗС может быть разделена на два периода. До лета 1915 г. союз занимался главным образом непосредственной помощью больным и раненым. С мая 1915 г. он значительно расширил свою работу по снабжению армии, организовав для этой цели мелкую промышленность и кустарные мастерские. Военное ведомство, не готовое к организации помощи больным и раненым в массовом масштабе, передало это дело земскому и городскому союзам. К 1 сентября 1914 г. было открыто госпиталей, больниц и лазаретов на 60 тыс. коек, а к 1 января 1916 г. – на 173 тыс. коек. Таким образом, союз развернул широкую госпитальную сеть, через которую прошли миллионы раненых.

Для доставки раненых с фронта ВЗС оборудовал специальные санитарные поезда, которые направлялись с тыла на фронт, привозили на передовые позиции медикаменты, перевязочные средства, съестные припасы, белье и т.д. На обратном пути поезда забирали раненых для доставки в тыловые госпитали и больницы. Всего союз организовал 50 санитарных поездов на 22.500 чел. На 1 января 1916 г. на этих поездах было перевезено до 600 тыс. раненых. Огромные массы раненых и увечных воинов планомерно распределялись по всей стране. С этой целью была создана сеть областных распределительных пунктов, соединенных прямым железнодорожным сообщением с фронтами. Организация лечения больных и раненых потребовала от ВЗС создания целого ряда вспомогательных учреждений. Союз организовал в широком масштабе заготовку медикаментов и перевязочных средств, которые преимущественно закупались за границей и изготовлялись на небольших предприятиях самих земств. ВЗС имел свой химико-фармацевтический завод с годовой продукцией на 1 млн руб., ряд дезинфекционных камер, бани, прачечные и различные лаборатории.

Наряду с оказанием прямой помощи раненым ВЗС с самого начала своей деятельности занимался заготовкой белья, одежды и обуви. На 15 октября 1914 г. было закуплено белья и теплой одежды для раненых на сумму свыше 9 млн руб. К 1 января 1915 г. затраты союза на эти цели достигли 25,5 млн руб. До мая 1915 г. ВЗС получил заказы от интендантства на изготовление 7,5 млн комплектов белья, 1,2 млн рубах, 1,2 млн брюк, 3,5 млн полотнищ для солдатских палаток и т.д. На 1 января 1916 г. союз заготовил одежды и обуви на 111 млн руб.

ВЗС и особенно местные его организации – губернские земства и областные союзы проводили большую работу по организации помощи увечным воинам и беженцам. Общее количество инвалидов войны союз исчислял в 800 тыс. чел. Земства организовывали обучение увечных воинов, открывали для них особые мастерские, создавали специальные производствен-

ные артели, кооперативы и т.д. Немало сделал ВЗС и для оказания помощи беженцам, число которых на 1 мая 1916 г. доходило до 600 тыс. чел. Союз и губернские земства занимались распределением и расселением беженцев во внутренних губерниях страны, оказывали им врачебно-санитарную и материальную помощь, организовывали их перевозку. Для большей централизации этого дела союзы земств и городов создали единый объединенный отдел по обустройству беженцев.

С осени 1914 г. ВЗС стал обслуживать и непосредственно фронты. На фронтах были созданы полевые госпитали, амбулатории, банно-прачечные отряды, больницы для заразных больных, лаборатории, склады, починочные мастерские, солдатские лавки и т. п. Всего с 1 января 1916 г. союз создал на фронтах 2500 различных учреждений, в которых работали до 15 тыс. человек обслуживающего персонала. На одном только западном фронте ВЗС имел 235 лечебных учреждений на 14 550 коек. В течение 1915-1916 гг. через эту госпитальную сеть прошли 321 тыс. больных и раненых. Для работы на фронтах союз получал от правительства огромные суммы. Так, один только комитет западного фронта ВЗС с 1 октября 1915 г. по 1 октября 1917 г. получил на содержание своих учреждений 208 млн руб.¹

Итак, деятельность ВЗС, областных союзов и отдельных земств касалась самых разнообразных сторон помощи фронту – от лечения больных и раненых до заготовки овощей и от создания сапожных мастерских до организации детских приютов.

С лета 1915 г. работа ВЗС по снабжению армии значительно усложнилась, это было связано с общеполитической ситуацией в стране. В конце мая были созданы военно-промышленные комитеты, поставившие перед собой задачу мобилизовать промышленность для работы на войну. Одновременно с этим союзы земств и городов, имевшие к тому времени немалый опыт в деле выполнения военных заказов по снабжению армии, решили расширить свою деятельность и распространить ее на заготовку всевозможных предметов снаряжения и вооружения.

Пятого июня 1915 г. в Москве одновременно проходили съезды союзов городов и уполномоченных губернских земств, на которых было решено создать особый объединенный Главный комитет обоих союзов по снабжению армии – Земгор. Земгор состоял из 8 человек – по 4 от каждого союза. Создание нового объединения не означало полного организационно-

¹ См.: Краткий очерк деятельности Всероссийского земского союза на 1 января 1916 г. М., 1916; Загряцков М. К вопросу об юридической природе Всероссийского земского союза. М., 1916; Погребинский А.П. К истории союзов земств и городов в годы империалистической войны // Исторические записки. Т. XII. М., 1941; Земское дело. 1917. № 1, 4 и др.

го слияния союзов земств и городов, они продолжали существовать и после создания Земгора как вполне самостоятельные организации. Некоторые операции по снабжению армии (например, выполнение заказов интендантства на белье и обувь) союзы продолжали выполнять самостоятельно.

Предполагалось, что военно-промышленные комитеты сосредоточат в своих руках руководство крупной и средней промышленностью, деятельность же союзов будет направлена на организацию мелкой промышленности. Постоянная согласованная работа должна была обеспечиваться взаимным представительством военно-промышленных комитетов и союзов. В состав главных комитетов союзов земств и городов входил А.И.Гучков, а в Центральный военно-промышленный комитет были введены Львов и М.В.Челноков (председатель Всероссийского союза городов).

Земгор был окончательно сформирован 10 июля 1915 г. Его местными органами были губернские и уездные комитеты, куда входили представители земств и городских дум. Сопредседателями Земгора стали Львов и Челноков. В связи с созданием нового объединения Львов писал: «Перед русским земством открывается новое широкое поле деятельности. Нужно привести в известность и использовать все существующие на местах технические возможности; нужно осуществить мобилизацию нашей фабрично-заводской и ремесленной промышленности. Ни один слесарный станок не должен сейчас стоять втуне»¹.

Земгор начал свою практическую деятельность с выполнения заказа военного ведомства на шанцевый инструмент и предметы обозного снаряжения. В связи с этим перед Земгором встала задача прежде всего снабжения объединяемых им многочисленных мелких кустарных и полукустарных предприятий топливом, железом, кожей и другими видами сырья. Большинство заказов (75%) выполнялись через посредство местных комитетов, остальные – непосредственно Главным комитетом по снабжению армии, который был связан с рядом фирм, а также имел большую сеть собственных мастерских и заводов.

Земгор специализировался на поставке военного снаряжения простейшего типа и предметов первой необходимости, которые не требовали для своего производства крупных механизированных предприятий, а могли изготавливаться в небольших кустарных мастерских. Местные комитеты поставляли повозки, сапоги, кухни, седла, топоры, кирки, лопаты и т.д. Например, Пермское губернское земство изготовило при помощи кустарей-сапожников по заказу Земгора 60 тыс. пар сапог.

¹ Известия Главного комитета ВЗС. 1915. № 17. С. 2.

С 1916 г. Земгор начал поставлять в армию гранаты, бомбы и артиллерийские снаряды. Он организовал также специальные инженерно-строительные дружины, которые производили дорожные работы и возводили фортификационные сооружения на фронте. Так, например, на западном фронте было организовано 19 таких дружин, которые состояли из 74 тыс. рабочих, а на кавказском фронте в дружинах работали 45 тыс. человек. Одновременно Земгор, Главные комитеты союзов земств и городов продолжали выполнять заказы интендантства по снабжению армии бельем и теплой одеждой. Так, в начале 1916 г. ВЗС получил заказ на изготовление 4 млн. полушубков, 5 млн пар валенок, 10 млн пар чулок, 5 млн пар перчаток, всего на сумму свыше 80 млн руб.

На 1 февраля 1917 г. Земгор получил от военного ведомства заказов на общую сумму в 242 млн руб., однако их выполнение отставало от установленных сроков. В своей производственной деятельности Земгор сталкивался с целым рядом затруднений. Не хватало сырья, производственная база местных отделений Земгора не была приспособлена к сложным заказам, также крайне не хватало технических руководств. С целью облегчения выполнения заказов Главный комитет рассылал земствам, городским думам и местным союзам детальные чертежи, технические условия и даже образцы предметов, подлежащих изготовлению (например, артиллерийских снарядов). Для снабжения предприятий сырьем и топливом Земгор организовал склады железа и угля – в Москве и Нижнем Новгороде. На 1 декабря 1915 г. было закуплено централизованным путем сырья и топлива на 14 млн руб. Главный комитет имел и собственные предприятия: 5 шорно-седельных мастерских, на которых работало 710 чел.; чулочно-трикотажную и крутильную фабрики и т. п. На базе эвакуированного оборудования были организованы Павловская льнопрядильная фабрика (стоимость оборудования 2,3 млн руб.) производительностью в 3 млн аршин в год, фабрика военно-полевых телефонов, на которой работало 200 рабочих. К сравнительно крупным предприятиям Земгора следует также отнести завод минеральных кислот, оборудование которого стоило 1,5 тыс. руб. Самое крупное предприятие было организовано Земгором в Подольске в 1916 г. – снарядный завод, на котором к 1 января 1917 г. работали 2600 рабочих. В декабре 1916 г. завод изготовил 19 тыс. трехдюймовых снарядов и 5600 шестидюймовых бомб.

И, наконец, Земгор сосредоточил необходимые средства, т. к. на его содержание отчислялось 2% от общей стоимости заказов. Помимо этого от 1 до 10% себестоимости начислялось на так называемые организационные расходы. На эти средства в 1916 г. Земгор скупил акции акционерного общества «Поставщик», основной капитал которого составлял 5 млн руб.

С деятельностью ВЗС связано появление новой отрасли земского хозяйства – организация юридической помощи населению. В сметы земств и местных комитетов ВЗС в годы войны почти повсеместно были внесены специальные ассигнования на юридическую помощь увечным воинам и беженцам. Вопрос об организации земской адвокатуры имеет долгую историю. Впервые он был поставлен еще в 1871 г. по инициативе Моршанского уездного земства Тамбовской губернии. Однако губернатор опротестовал постановление земского собрания. После чего дело перешло на рассмотрение Сената, который оставил протест губернатора в силе. Сенат остался верен своей точке зрения и через 25 лет, когда ему вновь пришлось разбирать этот вопрос, выдвинутый Лохвицким уездным земством (1896 г.). Последнее, ссылаясь на п. 11 Ст. 2 Положения 1890 г., решило пригласить за счет земства адвокатов, которые давали бы бесплатно или за небольшое вознаграждение юридические советы местным жителям. Сенат, обсуждая жалобу земства на Полтавского губернатора, нашел ее несправедливой и отклонил ходатайства земств об организации юридической помощи населению. Тогда земства, видя все более растущую потребность населения в юридической помощи, начали ссылаться в оправдание своих решений на п. 3 Ст. 2 Положения 1890 г., гласящий, что земству принадлежит «заведование по обеспечению народного продовольствия, попечение об устранении недостатка продовольственных средств и оказание пособий нуждающемуся населению разрешенным законом способами». В 1896-1897 гг. вопрос о земской адвокатуре поставили крупнейшие земства – Черниговское, Вятское и Пермское. Однако и на этот раз желание земских деятелей разбилось о стену формального отвода Сената. Так завершился первый этап борьбы за земскую адвокатуру, когда земские люди верили в возможность ее организации.

После этого земствам оставался только один путь – ходатайство о соответствующем дополнении Положения 1890 г. Так, Бежецкое уездное земство Тверской губернии просило губернатора довести до сведения правительства о желательном дополнении Ст. 2 в таком виде: «Попечение о мерах для содействия нуждающимся в том лицам из местного населения к получению советов по их частным делам, подлежащим рассмотрению в судебных и административных местах, и к приисканию поверенных для ведения их дел»¹. Спустя год губернатор сообщил земской управе, что комитет министров 18 мая 1899 г. ходатайство собрания отклонил. Вопрос о земской адвокатуре, таким образом, был снят до 1906 г. В 1911-1913 гг. Екатеринославское, Костромское, Псковское, Пензенское, Рязанское, Самарское и ряд других губернских земств снова сделали попытку в духе Бежецкого уездного зем-

¹ Земское дело. 1917. № 1. С. 5.

ства. Но результат был тот же – в дополнении Ст. 2 правительством под предлогом начавшегося пересмотра Положения 1890 г. было категорически отказано.

Но тем не менее юридическая помощь в том или ином виде существовала. Например, она была организована в Тамбовском, Елецком и Лохвицком уездных земствах. Последнее создало юридическую консультацию еще в 1901 г. на средства земства при уездном съезде. В 1910 г. через консультацию Лохвицкого земства прошло 1100 дел, в 1911 г. – 1800, а в 1912 г. – 2200 дел, т. е. юридическая помощь расширялась весьма успешно. После введения с 1 января 1914 г. закона о преобразовании местного суда юридическая консультация прекратила свое существование и вновь была учреждена с января 1916 г. в форме юридического бюро при земской управе.

Согласно анкете Александровского уездного земства в 1909 г. 85% земств высказались за организацию юридической помощи населению. И, действительно, в 1915-1917 гг. в силу указанных выше причин юридические консультации или юридические бюро и отделы при управах были созданы многими земствами.

Одним из первых в годы войны юридическую помощь населению организовало Ялтинское уездное земство. При управе с 1 января 1915 г. была учреждена должность юрисконсульта, которому было поручено давать заключения по всем делам земства юридического характера, рассматривать заявления о неправильности земского обложения, составлять договора с различными земскими поставщиками и т. п. В чрезвычайном земском собрании 22 апреля 1915 г. было решено поручить юрисконсульту дачу юридических советов обращающимся к нему за помощью жителям уезда. На разъезды юрисконсульта по уезду была ассигнована специальная сумма: он периодически должен был принимать клиентов на местах, заранее уведомляя старост о дне своего приезда. Советы давались бесплатно, бесплатно также составлялись различные бумаги. Защита на суде допускалась только в исключительных случаях (по уголовным делам).

Как и следовало ожидать, основная масса клиентов обращалась по делам, так или иначе связанным с военным временем. Из отчета юрисконсульта за 10 месяцев 1916 г. видно, что из 472 обращений за помощью 365 были связаны с войной: ходатайства о пенсиях, суточных, о протезах, об оказании ссудной помощи беженцам, об уплате за уничтоженное военными властями имущество и т. п. По делам гражданским было только 86 обращений, по уголовным – 21. Среди клиентов 45% составляли татары, 5% – греки, остальные – украинцы и русские. При земской управе было также открыто

особое бюро для дачи советов и разъяснений по делам о подоходном налоге, для составления деклараций плательщикам налога и т. п.

Кроме оказания юридической помощи местному населению, Ялтинское земство организовало юридическую помощь больным и раненым воинам в лазаретах ВЗС, расположенных на южном берегу Крыма (здесь было свыше 2000 солдатских коек). Эти лазареты частично обслуживались справочно-юридическим бюро Общества повсеместной помощи пострадавшим на войне солдатам и их семьям. Оно работало в тесном контакте с земством: среди членов бюро было много земских служащих, земство предоставило бюро помещение и оплачивало часть его канцелярских расходов и т. п.

Нижегородский земский союз приступил к организации юридической помощи с 1916 г. В ее основу были положены следующие принципы: 1) юридическая помощь населению должна быть бесплатной; 2) ее должны оказывать лица с высшим юридическим образованием, обладающие практическим опытом, «соединенным со знанием крестьянского права и специальных законов военного времени»; 3) консультанты должны иметь связь «с общественными элементами»; 4) консультации должны быть по возможности близки к населению; 5) консультации должны вести дела, а не ограничиваться только советами и оформлением прошений; 6) консультации не должны вести спорных судебных дел, но лишь охранять интересы обращающихся к ним лиц перед административными и судебными учреждениями при отсутствии судебного спора.

В полном объеме земская юридическая помощь осуществлялась только в губернском центре – Н.Новгороде, где было открыто губернское земское юридическое бюро. В уездах же на первых порах было решено ограничиться учреждением отделений губернской организации с помощью специальных ее агентов, в обязанности которых входили как популяризация идеи земской юридической помощи, так и посредничество между населением и губернской консультацией, а в неотложных случаях также и непосредственное оказание юридической помощи населению. К обязанностям губернского бюро были отнесены: 1) подготовительная работа по организации юридической помощи населению на местах; 2) подача юридической помощи лицам, обращавшимся за нею непосредственно в бюро по вопросам, связанным с крестьянским бытом, в особенности лицам, потерпевшим от войны (призванным в войска, их семьям и родственникам, беженцам и т.д.); юридическая помощь оказывалась в форме устных и письменных советов, написания прошений, наведения справок в присутственных местах и благотворительных учреждениях, ходатайств письменных и личных об удовлетворении законных просьб лиц, имеющих право на государственную или обществен-

ную помощь и заботу и т. п.; 3) оказание содействия по выполнению тех же функций уездным отделениям бюро, руководство их деятельностью в нужных случаях, снабжение их необходимой литературой.

Таким образом, земская юридическая помощь была бесплатной. Как считали сами земства, она должна быть доступной всем земским плательщикам так же, как и школы, больницы, помощь агронома и ветеринара и т. п. Как показала практика, земская юридическая организация, будучи допущенной при исключительных военных обстоятельствах, выжила и за короткие сроки пустила корни. Она строилась на фундаменте, совершенно отличном от тех оснований, на которых покоилась адвокатура частная, деятельность юридических бюро и консультаций даже в экстремальных ситуациях была проникнута земским духом. Дух земской работы – это создание культурных в широком смысле слова ценностей, удовлетворяющих потребностям населения в целом, а не отдельных его групп. Земства не могли ставить себе целью рост благополучия одного лица в ущерб другому. Общественным интересом были освящены все земские начинания, поэтому главной задачей земского юриста являлось укрепление чувства законности и распространение правильных юридических воззрений в народной среде. Он обязан был разъяснить крестьянину, законны ли его притязания, и, если они законны, помочь ему в их осуществлении, земский юрист служил закону, а не отдельным лицам.

Деятельность нефронтовых губернских и уездных комитетов ВЗС имела свою специфику и заключалась прежде всего в помощи семьям призванных на военную службу. В качестве примера, рассмотрим формы и методы работы Нижегородского губернского комитета ВЗС. Нижегородский союз за 2,5 года войны на помощь семьям призванных на военную службу ассигновал только земских средств 615 тыс. руб. Помощь эта оказывалась через уездные и волостные комитеты и выражалась в следующем: 1) продовольственное обеспечение; 2) обсеменение, обработка и уборка полей; 3) оплата квартир; 4) одежда и обувь; 5) покупка скота; 6) плата за обучение в учебных заведениях. Губернский комитет земского союза помимо распределения средств между уездами оплачивал обучение детей призванных на военную службу в учебных заведениях Н. Новгорода, снабжал протезами пострадавших воинских чинов и субсидировал организации, преследующие сходные с губернским комитетом задачи.

Многочисленные недоразумения с установлением прав родственников призванного на казенный паек, хлопоты отпускных о суточных, ходатайства увечных о пособиях и пенсии, споры об имуществе и т. п. – все это побуди-

ло Нижегородский губернский комитет оказывать помощь и юридическими советами на изложенных выше принципах.

Нижегородское губернское земство совместно с губернским комитетом ВЗС проводило огромной важности дело призрения увечных воинов. Губернское земство имело богадельню и в ней 24 койки для инвалидов войны, которые содержались на средства, завещанные генерал-майором Григорьевым, и земские ассигнования. Земство пыталось создать благоприятные условия призрения инвалидов, т. к. оно видело, что они не относились к привычному типу «богадельщиков» – люди все молодые и стремились приложить свои силы. Поэтому они были выделены в особый «Приют увечных воинов», и само собой возник вопрос о предоставлении им возможности научиться таким ремеслам, которые были доступны по характеру полученного увечья. Земство первоначально попробовало открыть мастерскую резьбы по дереву и корзиночную, а когда этот опыт дал хорошие результаты, были устроены портняжная, сапожная и переплетная мастерские. В этих мастерских, которые помещались в четырех зданиях, обучались и выполняли заказы более 60 воинов-инвалидов. Обучение ремеслам давало возможность получить верный кусок хлеба. Мера эта имела огромное морально-этическое и культурное значение, как нельзя лучше действовала на психику инвалида: человек искалеченный, неспособный к привычному труду и как бы вычеркнутый из жизни начинал чувствовать себя полезным членом общества и способным сносно устроить свою личную жизнь.

Земство не обошло вниманием и образовательные потребности увечных воинов. С осени 1916 г. при приюте были организованы общеобразовательные курсы, на которых обучались 70 человек, а также курсы по кооперации, привлекая свыше 40 слушателей. В своем докладе губернскому земскому собранию о курсах управа высказывала такие соображения: образование желательно не только в целях общего развития увечных воинов, поднятия их умственного уровня, оно имеет не только профессиональное, но и общегосударственное значение. Целью курсов было стремление всеми учебными, классными и внеклассными занятиями «осмыслить существование увечных и вселить в них бодрость и уверенность, что они могут быть полезными работниками в жизни и ценными членами общества». По мнению управы, в основу преподавания на курсах должна быть положена жизненность учебного материала. Методы преподавания принимались самые разнообразные (в зависимости от состава и развития слушателей), начиная от кропотливого обучения письму и счету и кончая лекционным изложением на общих для всех уроках – беседах по истории, географии и естествоз-

нению. Учебные программы были весьма гибкими и соответствовали уровню развития слушателей.

На общеобразовательных курсах преподавание велось в зависимости от подготовки слушателей, начиная с обучения грамоте до прохождения программы двухклассного министерского и высшего начальных училищ. Кооперативные курсы с программой, рассчитанной на срок 4-6 месяцев, имели целью подготовить воинов-инвалидов для службы в сельских потребительных обществах, кредитных и ссудосберегательных товариществах в качестве счетоводов-делопроизводителей. Преподавание также было приспособлено к умственному развитию лиц, получивших начальное образование в объеме начальной школы.

Приют, мастерские и курсы для инвалидов развивались настолько успешно, что Главный комитет ВЗС, всемерно поддерживавший начинания Нижегородского губернского земства, выделил на приобретение усадьбы и дома для приюта в Н.Новгороде 100 тыс. руб. Помимо помощи прямым жертвам войны Нижегородское губернное земство организовало школьную колонию на 80 детей павших и пострадавших воинов. Колония располагалась на участке в 50 дес., пожертвованном землевладелицей С.В.Прутченко, и существовала на средства Романовского комитета, ассигнования дворянства и земства, на частные пожертвования. Курс обучения ремеслам и земледелию намечался 8-летним.

Роль ВЗС и Земгора не может быть оценена только на основании данных о практической деятельности этих организаций. ВЗС и Земгор, как и другие родственные им организации, военно-промышленные комитеты, были также политическими объединениями либеральной общественности. В начале войны, когда либеральные круги держали курс на единение с правительством, ВЗС, полностью исходя из этой установки, проводил свою практическую работу в контакте с правительством. Император Николай II не раз ставил в пример союз за его полезную деятельность. Дело доходило до личных приемов императором руководителей союзов земств и городов, на которых он выражал Высочайшую благодарность за их энергичную работу.

Летом 1915 г., после создания «прогрессивного блока» тон выступлений руководителей ВЗС и Земгора изменился. На сентябрьских съездах союзов земств и городов весьма деликатно было отмечено, что правительство противодействует единению общественных сил с властью. В резолюции съезда ВЗС была подчеркнута необходимость обновления власти, которая может быть сильна только при условии доверия страны и единения с законным ее представительством. Съезд избрал специальную депутацию к императору, которая не была принята Николаем II.

На сентябрьском съезде ВЗС было вынесено решение о координации действий по снабжению армии земского и городского союзов с военно-промышленными комитетами. За такое объединение высказалось и экономическое совещание по борьбе с дороговизной (1915 г.). Однако это не было осуществлено, т. к. правительство, обвиняя военно-промышленные комитеты и союзы в политической деятельности, решительно противодействовало их слиянию. Но между комитетами и союзами был полный контакт, и они проводили не только единую политическую линию, но и вполне согласованную практическую работу.

Съезды союзов земств и городов, созданные после временного роспуска Государственной Думы, явились политической трибуной для «прогрессивного блока». Критика правительства со стороны представителей союзов земств и городов носила довольно умеренный характер. Львов и Челноков призывали делегатов съезда к политическому благоразумию, подчеркивая, что в борьбе с отдельными министрами нужны выдержка и терпение. Правительство, которое отнюдь не было склонно выполнять программу «прогрессивного блока», решило урезать деятельность союзов и всячески препятствовало в дальнейшем созыву их съездов.

Следующие съезды союзов земств и городов удалось созвать лишь в марте 1916 г. На этот раз критика правительства Николая II приняла более резкий характер. Союзы взяли курс на обновление власти и политическую реформу. Открывая съезд уполномоченных земств, Львов охарактеризовал истекшее полугодие как «полугодие решительного натиска власти на общественность. Они наносили свои удары в забвении великого дела победы и нравственного долга перед родиной»¹. С резкой речью выступил представитель военно-промышленного комитета Коновалов, который призвал съезд присоединиться к лозунгу «необходимости обновления власти на принципе ее ответственности». Однако съезд ВЗС не принял формулы ответственного министерства, а остался на позиции более умеренного требования о создании правительства доверия. В таком же духе была составлена и политическая резолюция союза городов.

Одновременно с требованием создания министерства доверия на съезде ВЗС снова был поднят вопрос об объединении деятельности союзов и военно-промышленных комитетов. Это было особенно необходимо для урегулирования продовольственного вопроса, состояние которого внушало серьезные опасения общественности. Стремление к объединению вылилось в создание Центрального комитета общественных организаций по продовольст-

¹ Журналы заседания собрания уполномоченных губернских земств в Москве 12-14 марта 1916... С. 4.

венному делу, в состав которого вошли представители союзов земств и городов, Центрального военно-промышленного комитета, Московского народного банка, Всероссийской сельскохозяйственной палаты, Вольного экономического общества, совета съезда представителей промышленности и торговли, съезда представителей биржевой торговли и сельского хозяйства, кооперации. Таким образом, объединенный комитет по продовольственному делу включил в свой состав всю либеральную общественность.

Помимо продовольственного дела ВЗС пытался также решить ряд других важнейших экономических проблем и активно вмешивался в руководство хозяйственной жизнью страны. Союз был привлечен к работе в организованные правительством особые совещания по продовольствию, топливу, перевозкам и обороне. Представители ВЗС выступали на особых совещаниях с представителями союза городов и военно-промышленных комитетов и пытались оказать влияние на общее направление работ особых совещаний. Так, например, помимо общей постановки вопроса о мерах по увеличению выпуска металла и о порядке его распределения, ВЗС поставил перед Особым совещанием по обороне вопрос о передаче в распоряжение союза 26 млн. пудов железа для выполнения заказов военного ведомства, а также на нужды населения. Союзы земств и городов указывали, что земства имеют известный опыт в снабжении населения и что у них есть большая сеть складов, приспособленных для торговли железом. Союзы пытались также бороться с недостатком рабочей силы, который остро ощущался в годы войны. С этой целью при земствах и городских думах были организованы 153 бюро труда, которые объединялись единым Всероссийским бюро труда. Особое внимание земства уделяли использованию труда беженцев, которых к началу 1916 г. было 2 млн 400 тыс. человек.

В ответ на повысившуюся политическую активность ВЗС и его отделений правительство с 1916 г. усилило борьбу с союзами земств и городов и военно-промышленными комитетами. Союзы земств и городов были обвинены в расточительстве и создании хозяйственной разрухи в стране. Однако, несмотря на это, князь Львов призывал земства «со спокойной совестью, не смущаясь обвинениями и не взирая на искусственно создаваемые препятствия, продолжать тот путь служения родине и армии, на который они вступили два года тому назад»¹.

Правительство стало принимать меры, направленные к сужению деятельности союзов земств и городов, как на фронте, так и в тылу, а также резко сократило их представительство в особых совещаниях. Фронтные комитеты союзов были взяты под наблюдение разведывательными отделами

¹ Городское дело. 1916. № 13-16. С. 702.

армии. Особенно обострилась борьба с правительством накануне февраля 1917 года. В декабре 1916 г. полицией был разогнан V съезд союза городов, на котором должен был обсуждаться продовольственный вопрос. В январе 1917 г. была арестована рабочая группа Центрального военно-промышленного комитета. ВЗС резко осудил эти действия правительства и поддержал идею о смещении Николая II с престола.

После февраля 1917 г. большинство деятелей ВЗС очутились у руля государственного управления. Ряд из них стали членами Временного правительства, многие заняли ответственные государственные посты, как в центре, так и на местах.

ВЗС и земства, городские думы стали одной из главных опор Временного правительства в деле организации власти на местах.

Союзы земств и городов обращались с воззваниями к населению, призывая его к «деятельной и честной поддержке Временного правительства» и к ведению войны до «победного конца». Союзы были привлечены к работе различного рода комитетов и совещаний, созданных Временным правительством, продолжили практическую деятельность в области помощи больным, раненым, беженцам, военнопленным и т.д. Работа Земгора была свернута. Это объяснялось тем, что его представители, встав у руля государства, получили в свои руки все рычаги управления хозяйством страны, и необходимость в подобной организации просто отпала.

В октябре 1917 г. ВЗС не поддержал большевиков и призвал население страны к массовым выступлениям и бойкоту новой власти. Но, тем не менее, Союз просуществовал до июля 1918 г., когда СНК объявляет его контрреволюционной организацией и издал декрет о ликвидации союзов земств и городов и военно-промышленных комитетов, о передаче их имущества ВСНХ и его местным органам. Однако в ряде мест деятельность губернских земских союзов продолжалась до лета 1919 г.

Таким образом, располагая громадными средствами, опираясь на грандиозный аппарат земских и своих специалистов, ВЗС (в пределах поставленных перед ним задач) пользовался громадным фактическим влиянием в стране. Организация помощи больным и раненым воинам в годы I мировой войны своей главной тяжестью легла именно на союзы земств и городов. С тяжелыми последствиями мировой войны оказалась в силах бороться только организованная самодеятельность населения. У земского самоуправления, объединившегося в грандиозный союз, оказались и готовая сеть лечебных учреждений, и живые связи с населением, и известный общественный ореол, который быстро сделал земство центром самых живых забот о раненых. С каждым днем деятельность земств в этой области получала все более и

более широкий размах. Общественная самодеятельность приобрела сложные и стройные юридические формы.

6. Заключение

Опыт создания земских объединений заслуживает самого пристального внимания и изучения и в наши дни. На наш взгляд, только та модель местного самоуправления, которая основана на отечественном опыте, может оказаться наиболее плодотворной.

В Конституции Российской Федерации отсутствуют нормы, позволяющие создавать объединения местного самоуправления. На наш взгляд это правильно¹, это норма федерального и регионального законодательства.

Это положение имеется в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

«Муниципальные образования в целях координации своей деятельности, более эффективного осуществления своих прав и интересов вправе создавать объединения в форме ассоциаций или союзов, подлежащие регистрации в порядке, установленном для некоммерческих организаций. Ассоциациям и союзам муниципальных образований не могут передаваться полномочия органов местного самоуправления» (Ст. 10)².

В современной России действуют более 10 ассоциаций и организаций местного самоуправления. Правда, в отличие от Российской империи, эти союзы носят преимущественно политический характер и, на наш взгляд, были созданы с опережением событий.

¹ Конституционное совещание. Стенограмма. Материалы. Документы / Под ред. С.А. Филатова, В.С. Черномырдина, С.М. Шахрая и др. Т. 19. М., 1996. С. 442-447.

² См.: Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 1 сентября (принят Государственной Думой 12 августа 1995 г.).

Глава 4
**ЗЕМСТВА ВО ВРЕМЯ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ:
МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫЕ КОНФЛИКТЫ И ПАДЕНИЕ ЦАРИЗМА**

Кимитака Мацузато

доктор юридических наук,
профессор Центра
славянских исследований
университета Хоккайдо (Саппоро)

1. Введение

Причины падения империи Романовых – одной из самых значительных империй в мировой истории не интересовали историков, по крайней мере в последние двадцать лет. Пожалуй, это является закономерным результатом преобладания так называемого ревизионизма в исторических исследованиях о России, согласно которому царизм был по сути нежизнеспособным в силу его неудачи в строительстве «национального государства» (nation state) или непреодолимых социополитических трений в русском обществе. Однако даже это сущностное, онтологическое понимание нежизнеспособности самодержавия не освобождает историков от ответственности проанализировать процесс падения царизма. Что касается развития русской деревни, чему посвящена данная статья, то за исключением таких редких исследований, как сборник статей «Политика российской деревни 1905–1914» (1979 г.) под редакцией Л. Геймсона¹, в котором явно преувеличиваются поляризация и кризис в российской деревне накануне Первой мировой войны, большинство аграрных исследований сходятся на том, что экономическое и политическое положение русского крестьянства того времени было относительно благоприятным, к тому же с начала Первой мировой войны до Февральской революции крестьянские выступления были очень малочисленны². Поэтому даже убежденный ревизионист вряд ли удивится, обнаружив свидетельство И.Ф. Кошко (бывшего пензенского губернатора и инспектора по заготовкам Министерства земледелия накануне Февральской ре-

¹ The Politics of Rural Russia, 1905-1914 / Ed. Leopold Haimson. Bloomington: IN, 1979.

² См. заключение статьи: Kimitaka Matsuzato. The Fate of Agronomists in Russia, 1911-1916: Their Quantitative Dynamics from 1911 to 1916 // The Russian Review. V. 55. № 2 (April 1996). P. 195-196.

волюции) о том, что «ситуация была намного хуже в 1905 г. (чем в начале 1917 г. – К. М.)»¹.

Февральская революция была своеобразным историческим феноменом ввиду незначительного масштаба народного восстания, которое вряд ли могло вызвать отречение царя, если бы у элиты сохранились малейшая воля защищать монархию. Февральскую революцию нельзя объяснить общей революционной ситуацией, которая наступила *после* февраля. Имея это в виду, некоторые историки склонны видеть причину кризиса в дворцовом скандале, связанном с феноменом Распутина, который оттолкнул элиту от императорской семьи и царя². Данная статья предлагает иную версию конъюнктурного (нефаталистического, неонтологического) подхода к Февральской революции на основе исследования причин начавшегося с осени 1916 г. продовольственного кризиса в городах России, который принято рассматривать как прелюдию к Февральской революции³.

Если продовольственный кризис в городах вызвало, как традиционно отмечается в историографии, сопротивление крестьян заготовительной политике правительства, то частично оправдано мнение ревизионистов о том, что русское крестьянство, и юридически и социально оторванное от других сословий общества, не могло (в отличие от немецких или французских крестьян того же времени) осознать смысла тотальной войны и что, хотя крестьяне сами не бунтовали до Февральской революции, они снабжали горожан «политическим топливом» для протеста.

К сожалению для ревизионистов, статистика по правительственной заготовке хлеба свидетельствует, что закупка хлеба увеличилась, во-первых, после возвращения хорошей погоды в октябре 1916 г.⁴ и, во-вторых, после

¹ Кошко И.Ф. Временное правительство и ужасы большевизма: переживания бывшего губернатора Империи 1917-1924. Bakhmeteff Archive (Columbia University, New York), Koshko Family Collection. Box 1.

² Харуки Вада. Цари но рекисигакитеки кенкю но тамени (За исторические исследования царя) // Росиаси Кенкю (Исследования российской истории). № 41 (1985). С. 48-54. В воспоминаниях Кошко описано, как чехарда чиновников, в частности губернаторов, под влиянием Распутина унизила тех, кого сняли, превратив их в потенциальную оппозицию Николаю II. Более того, кадровая перетасовка деморализовала даже тех, кому посчастливилось остаться на своих постах, лишив их веры в свой авторитет и власть. Похоже, это обстоятельство явилось одной из причин того, что русская элита была почти не в состоянии сопротивляться Февральской революции.

³ Подробнее о историографической проблеме см.: Kimitaka Matsuzato. The Role of Zemstva in the Creation and Collapse of Tsarism's War Efforts During World War One // Jahrbucher fur Geschichte Osteuropas 46 (1998). № 3. P. 321-337.

⁴ Российский государственный военно-исторический архив (РГВИА), ф. 499 (главное интендантское управление), оп. 3, д. 1644, л. 60; Российский государственный исторический архив (РГИА), ф. 456 (канцелярия главноуполномоченного по заготовке хлеба для армии), оп. 1, д. 156, л. 165; Сельскохозяйственная жизнь. 1916. № 21-24. С. 268.

провозглашения продразверстки министром земледелия А.А. Риттихом в конце ноября¹. Результатом этого оказалось то, что династия Романовых пала, оставив огромное количество (18.000 товарных вагонов) заготовленного, но не отгруженного зерна, скопившегося на железнодорожных станциях в сельскохозяйственных губерниях². Не этот ли беспорядок на железнодорожном транспорте был причиной продовольственного кризиса в потребляющих центрах? При этом нужно подчеркнуть, что беспорядок на железнодорожном транспорте был вызван не какими-то техническими или материальными ограничениями, а местническим использованием регулирования железнодорожных перевозок земскими заготовительными органами. Если говорить коротко, царизм пал из-за межрегиональных противоречий.

2. Тотальная война и децентрализация

Западные исследователи советского военного режима времен Второй мировой войны долго оспаривали стереотип: «режим тотальной войны есть централизация». На наш взгляд, начал эту полемику Сэнфорд Либерман в 1983 г. Анализируя эвакуацию советской промышленности во время Второй мировой войны, он утверждал, что неотъемлемой частью режима тотальной войны является не просто централизм, а его комбинация с оперативным руководством, которое требует децентрализованного принятия решений. Либерман высоко оценивает то, как это было осуществлено сталинским режимом³.

Анализируя заготовку и распределение продовольствия в СССР в военное время, Уильям Москофф также подчеркивает фактическую децентрализацию сталинского режима во время войны. По мнению Москоффа, центральное планирование не могло охватить все народное хозяйство в целом даже в мирное время; лучше всего оно работало, когда «направляло ресурсы в отрасли с приоритетным статусом». Поэтому во время войны центральное планирование выражалось в основном в распределении скудных продовольственных ресурсов для вооруженных сил. Что же касается гражданского

¹ См.: Кимитака Мацузато. Продразверстка А.А. Риттиха // Acta Slavica Iaponica. Tomus 13 (1995). С. 168-170.

² РГИА, ф. 273, оп. 10, д. 3677, л. 39.

³ Lieberman S.R. The Evacuation of Industry in the Soviet Union during World War II // Soviet Studies. V. XXXV (1983). № 1. С. 90-102; Idem. Crisis Management in the USSR: The Wartime System of Administration and Control / S.J.Linz (ed.) // The Impact of World War II on the Soviet Union. Totawa: New Zealand, 1985. P. 59-76.

населения, то «в начале войны было принято решение децентрализовать производство и распределение и ясно указать населению в отношении большинства продуктов полагаться на местные ресурсы». С этой целью во время войны власти легализовали частное предпринимательство, выступавшее в форме колхозных рынков и подсобных хозяйств, в невообразимых для 1930-х годов масштабах¹.

Работа Джона Барбера и Марка Харрисона «Советский тыл 1941-1945 гг.» (1991 г.) представляет наиболее обобщенное объяснение причин упомянутой фактической децентрализации. Во время Второй мировой войны, с одной стороны, возникли масштабные административные задачи, тогда как, с другой стороны, множество коммунистов и администраторов было мобилизовано на фронт. В результате значительная часть полномочий для принятия решений была передана местным руководителям². Более того, при управлении не только продовольственными делами, исследованном Москоффом, но также и промышленностью ресурсы стягивались в отрасли, связанные со стратегическим производством, в то время как от нестратегических предприятий требовалось быть самостоятельными. В результате производство побочной продукции возросло до беспрецедентных масштабов: «военные и гражданские машиностроительные заводы научились создавать собственные строительные бригады; последние же, в свою очередь, научились самообеспечению строительными материалами и инструментами»³. Необходимо подчеркнуть, что приведенные выше высказывания относятся к сталинскому режиму тотальной войны, который должен был быть значительно более централизованным, чем царский.

Согласно Джорджу Янею, россияне со времен Петра Великого закомплексованы мифом об «использовании организаций как орудий (organizational instrumentality)». Организации нового и новейшего времен, однако, отличаются тем, что «провозглашение планов и политики не определяет действий участников». Наоборот, «эти официальные структуры «выкачивают» свою значимость из индивидуального поведения участников в ходе использования ими своих организаций для взаимодействия». Управленческая деятельность нового и новейшего времен нацелена в основном на то, чтобы справляться с пуганицей, которую эти «системы постоянно вызывают». В этом свете Яней анализирует продовольственную политику, проводимую Берлином во время

¹ Moskoff W. *The Bread of Affliction: The Food Supply in the USSR During World War II*. Cambridge; New York, 1990.

² Barber J. and Harrison M. *The Soviet Home Front 1941-1945: A Social and Economic History of the USSR in World War II*. London; New York, 1991. P. 48-50.

³ Ibid. P. 82, 203-205.

Первой мировой войны¹. Если согласиться с мнением Янея, то тех, кого удивляет успех советской эвакуации в начале Второй мировой войны, *несмотря* на развал центрального руководства, следовало бы рассматривать как людей, пренебрегающих основной особенностью современных организаций.

Нам хотелось бы добавить еще один аспект к теории «фактической децентрализации режима в период тотальных войн» – это неизбежная конверсия (преобразование) обычных учреждений и общественных движений мирного времени в инфраструктуру, нацеленную на мобилизацию и регулирование экономики военного времени. Историки Первой мировой войны были и продолжают оставаться в плену мифа о «непредвиденной тотальной войне», разыскивая бесчисленные свидетельства и документы, доказывающие, что лидеры воюющих держав не осознавали в начале войны ее тотальности, а, наоборот, полагали, что война завершится уже к Рождеству того же года. Странно, что эти уважаемые ученые не обратили внимание на то, что общеевропейская война, в которую предполагалось вовлечь весь новейший промышленный и технологический потенциал того времени, даже если она (по мнению современников событий) должна была закончиться к Рождеству, была уже беспрецедентной, существенно отличающейся от баталий XIX века. Естественно, что европейские народы не знали, что такое тотальная война, но они предвидели, что наступающая война побьет все рекорды по масштабам и жестокости, и, соответственно, готовились к ней чрезвычайно основательно.

Более того, даже для современников событий было очевидно, что не существует правительства, способного создать с нуля административную инфраструктуру, достаточную для мобилизации общегосударственных ресурсов на войну такого масштаба. Поэтому правительства европейских держав в ходе подготовки к войне искали различные пути перевода мирных учреждений и общественных движений в сферу военного управления. Этот аспект был воспринят общественными деятелями как возможность при помощи войны узаконить и развить свои движения.

Именно эта конверсия мирных организаций и раздувала искры децентрализации. Например, существовало два типа общественных начинаний, связанных с хлебной торговлей в России накануне Первой мировой войны: (1) общественная (кооперативная) ссыпка (т. е. заготовка) зерна в аграрных регионах с целью защиты крестьян от эксплуатации их сельскими скупщиками; и (2) городские и земские заготовки хлеба на случай неурожая. Сис-

¹ Yaney G. The World of Manager: Food Administration in Berlin During World War I. New York, 1994.

тема продовольственного регулирования в России во время Первой мировой войны была организована быстро и без больших затрат путем преобразования этих двух общественных начинаний. Однако та же причина воспрепятствовала образованию централизованного, хорошо скоординированного управления снабжением продовольствием. Русская продовольственная политика военного времени не только впитала вместе с самими общественными движениями и их местническую тенденцию, но и усилила ее, передав общественным движениям часть государственной власти, в частности, управление железными дорогами. Этот парадокс русского режима тотальной войны можно выразить фразой: «чтобы милитаризироваться, нужно децентрализоваться».

3. Конверсия общественной ссыпки зерна

3.1. Передача полномочий по закупке, приему и отправке зерна земствам

Движение за общественную ссыпку сельскохозяйственных продуктов появилось не только в России, но также и во многих других странах на определенном этапе развития аграрного капитализма. Считалось, что если сбором и продажей сельскохозяйственной продукции занимались сельские скупщики, то даже при значительном развитии других видов кооперативного движения крестьяне не могли избежать зависимости от них. Заготовка и реализация сельскохозяйственной продукции является, однако, сложной сферой предпринимательской деятельности, требующей опыта, информации, интуиции и организационной гибкости. Из-за отсутствия этих качеств попытки сельских кооператоров и интеллигенции заняться общественной ссыпкой вылились в «самурайскую торговлю» (непрактичную и бюрократическую). Однако благодаря войне с ее огромными нуждами и другими сопутствующими факторами эта торговля утвердилась. В Японии, например, система государственного контроля над рисовым рынком, основанная на монополистических сельскохозяйственных кооперативах, сформировалась во время китайско-японской войны в 1930-х годах. Подобный же феномен можно было наблюдать в России в период Первой мировой войны.

В противоположность торговле ориентированной на рынок продукции, такой, как лен и молочные продукты, общественную ссыпку хлеба земско-кооперативные руководители накануне Первой мировой войны все еще считали рискованной. Однако именно в тот период были подготовлены различные инфраструктуры для общественной ссыпки хлеба: сеть сельских кре-

дитных товариществ, институт участковых агрономов, зерновые элеваторы, созданные Государственным банком, и так далее. Кроме того, небольшие эксперименты по общественной ссыпке хлеба способствовали утверждению этой идеи не только в земско-кооперативных, но и в правительственных кругах¹.

Первого августа 1914 г. Совет министров поручил А.В. Кривошеину, начальнику главного управления землеустройства и земледелия (ГУЗиЗ), закупку хлеба для армии, установив принцип «непосредственной закупки хлеба у производителей», и с этой целью решил мобилизовать земства. Заместитель управляющего ГУЗиЗ Г.В. Глинка был назначен на пост главноуполномоченного по закупке хлеба для армии². На посты местных уполномоченных по закупке хлеба для армии ГУЗиЗ в основном назначало председателей губернских земских управ.

Вскоре стало очевидно, что при таком масштабе войны потребности не только в закупке, но и в приеме, и отправке хлеба на фронт превышали возможности существовавшей интендантской службы, штат сотрудников которой насчитывал лишь около 2.000 человек на всю империю³. Поэтому эти обязанности также следовало передать в управление уполномоченным по закупке хлеба для армии, то есть земствам. Статья в инструкции Кривошеина от 11 августа, которая наделяла интендантов правом принимать зерно от представителей уполномоченных по закупке хлеба, была фактически упразднена уже 24 числа того же месяца⁴. В начале сентября Д.С. Шуваев, начальник Главного интендантского управления (ГИУ), приказал, чтобы требование о присутствии интендантов в пунктах приема выполнялось «по мере возможности»⁵. Так интенданты стали просто заведовать получением и распределением хлеба на фронте, не имея никаких полномочий для проверки его качества⁶.

В довоенный период чрезвычайно высокие требования к качеству хлеба, предъявляемые интендантской службой, а также ее невнимательное отношение к нуждам земледельцев мешали увеличению доли общественной ссыпки в военных поставках, так что в них принимали участие лишь не-

¹ См.: Кимитака Мацузато. Общественная ссыпка и военно-продовольственная система России в годы Первой мировой войны // Acta Slavica Iaponica. Tomus 15 (1998). P. 17-51.

² Известия главного управления землеустройства и земледелия (ИГУЗЗ). 1914. № 45. С. 1160.

³ РГИА, ф. 456, оп. 1, д. 18, л. 4.

⁴ ИГУЗЗ. 1914. № 33. С. 810.

⁵ Там же. № 35. С. 849; РГИА, ф. 456, оп. 1, д. 26, лл. 1-2.

⁶ РГВИА, ф. 499, оп. 3, д. 1252, лл. 188, 236, 338-339; Там же, д. 1254, л. 530; РГИА, ф. 456, оп. 1, д. 26, лл. 1, 2.

сколько земств¹. Поэтому полная передача обязанностей по приему зерна дала земствам возможность использовать заготовительную операцию в аграрных интересах. Однако, с другой стороны, это послужило причиной разлада в работе железнодорожного транспорта.

В начале войны железнодорожный транспорт, доставлявший припасы на фронт, входил в обычную систему управления мирного времени, возглавляемую Центральным комитетом по регулированию массовых перевозок грузов по железным дорогам (ЦК РМП), который подчинялся Министерству путей сообщения (МПС) и его районным комитетам². В результате ожидалось, что будет установлен следующий способ связи: сперва зерно привозят в приемные комиссии, организованные, как правило, при относительно больших железнодорожных станциях. Интенданты (предполагалось, что они будут состоять в этих комиссиях) передают сведения о поставках дальше в ГИУ; последнее, в свою очередь, отправляет их в Отдел военных сообщений при Ставке генерального штаба. Этот Отдел затем отдает ЦК РМП наряды об отправке, который отсылает их (через районные комитеты и местные управления железных дорог) на каждую станцию. По получении этих нарядов станции отправляют хлеб на фронт.

Слишком большое число звеньев в этой цепи (многоступенчатость связи) должно было снижать оперативность выдачи нарядов на перевозки. Более того, даже этот проблематичный способ связи не был осуществлен, потому что, как замечено выше, интенданты, которые должны были играть роль «нервных клеток» в этой системе, были из нее устранены. В результате «мозг» (ГИУ и Отдел военных сообщений) оказался отделен от «органов чувств» (комиссий по приему зерна) и не мог должным образом выдавать соответствующие наряды на перевозки³. Методом проб и ошибок к ноябрю 1914 г. была создана следующая система связи: приемные комиссии – уполномоченные по закупке хлеба для армии – Г.В. Глинка – ГИУ – Отдел военных сообщений. Наряды на перевозки выдавались и пересылались в соответствии с первоначальной, уже упомянутой, схемой⁴. Способ связи был, таким образом, восстановлен, но его многоступенчатость даже увеличилась.

¹ Китанина Т.М. Хлебная торговля России в 1875-1914 гг. (Очерки правительственной политики). Л., 1978. С. 264-265.

² Районные комитеты по регулированию железнодорожного транспорта были посредниками между ЦК РМП и местными железнодорожными управлениями. Судя по тому, что их насчитывалось только 10 на всю империю в 1915 г. (ИГУЗЗ. 1915. № 11. С. 255), география их юрисдикции была чрезвычайно широка.

³ РГВИА, ф. 499, оп. 3, д. 1252, л. 266.

⁴ Там же, лл. 340-343; там же, д. 1255, л. 45.

Чтобы разрешить эту проблему, управление железных дорог МПС разослало начальникам станций циркуляр от 16 декабря 1914 г. Оно потребовало, чтобы решения о перевозках хлеба на фронт принимались в местных управлениях железных дорог, что лишало уполномоченных по закупке хлеба права выбирать место назначения грузов с хлебом. Наряды на погрузку должны были распределять между станциями местные железнодорожные управления, которым следовало обеспечить наличие грузовых вагонов на каждой станции согласно распределенным нарядам¹.

Поскольку этот циркуляр усугубил путаницу с отправкой хлеба на фронт и был резко раскритикован уполномоченными по закупке хлеба для армии², в феврале 1915 г. появилась другая система: ГИУ образовало специальную комиссию, включившую представителей от Глинки, Отдела военных сообщений и Управления железных дорог МПС. Вся информация об отправке зерна стекалась прямо от уполномоченных по закупке хлеба для армии в эту специальную комиссию, которая, в свою очередь, выдавала наряды на перевозки непосредственно местным железнодорожным управлениям (если быть точным, представителям уполномоченных по закупке хлеба, командированным в эти управления). ЦК РМП и его районные комитеты были отстранены от пересылки нарядов на перевозки³. Таким образом, многоступенчатость связи в значительной степени сократилась, и была достигнута оперативность в доставке хлеба на фронт.

Итак, основными изменениями правил железнодорожных перевозок в интересах фронта в течение первых семи месяцев войны были, во-первых, устранение управленческих структур мирного времени (ЦК РМП и его районных комитетов) из сферы военных перевозок и, во-вторых, передача фактического управления уполномоченным по закупке хлеба для армии. Другими словами, произошла децентрализация железнодорожного управления. Эта тенденция была с воодушевлением поддержана совещанием уполномоченных по закупке хлеба для армии, проходившим в Петрограде с 1 по 3 июля 1915 г., которое приняло резолюцию развивать постоянное взаимодействие между уполномоченными по закупке хлеба и местными железнодорожными управлениями через представителей уполномоченных при этих управлениях⁴.

Из-за железнодорожного кризиса после отступления из Галиции система, созданная в феврале 1915 г., была в некоторой степени видоизменена

¹ РГИА, ф. 456, оп. 1, д. 24, лл. 16-17.

² Там же, д. 19, л. 72.

³ Там же, д. 24, лл. 35-38.

⁴ ИГУЗЗ. 1915. № 28. С. 691.

осенью того же года¹, но ее основная структура сохранилась вплоть до Октябрьской революции.

3.2. Принудительные меры по заготовке и дробление хлебного рынка

В начале войны примерно одна треть Европейской России была определена как театр военных действий, отделена от гражданской администрации и передана под командование Ставке генерального штаба. В пределах этой территории материальные и людские ресурсы мобилизовывались в принудительном порядке, тогда как на территории, остававшейся под юрисдикцией гражданских властей, мобилизация ресурсов проходила на чисто коммерческой основе. Однако к началу 1915 г. продовольственные ресурсы на территории военных действий почти истощились, а инфляция затруднила заготовку продовольствия в тылу. В результате Указ царя от 17 февраля 1915 г. разрешил использование и в тылу трех видов принудительных мер при заготовке продовольствия: твердых цен, реквизиций и запрета на вывоз продовольствия из определенных местностей².

Нет нужды говорить, что запрет на вывоз продовольствия немедленно усилил тенденцию к самозащите в местных заготовительных органах, то есть земствах. В особенности запрет на вывоз нанес ущерб селениям и волостям на границах губерний, разрывая их давно сложившиеся торговые отношения с соседними местностями, относящимися к другим губерниям. Вновь созданные в уездных городах центры административного распределения продовольствия находились слишком далеко от таких «пограничных» деревень. Озабоченный этой ситуацией владимирский губернатор потребовал в телеграмме Совету министров в январе 1917 г., чтобы запрет на вывоз был ограничен крупными торговыми сделками и не касался мелких закупок населения для своего потребления³.

Межрегиональные противоречия, наиболее ярко проявившиеся в связи с запретом на вывоз продовольствия, становились особенно серьезными в

¹ Управление делами Особого совещания для обсуждения и объединения мероприятий по продовольственному делу (УД ОСПД). Обзор деятельности Особого совещания для обсуждения и объединения мероприятий по продовольственному делу за 17 августа 1915 г. - 17 февраля 1916 г. Пг., 1916. С. 125.

² Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при правительствующем сенате (СУ). 1915. № 64. Ст. 551.

³ РГИА, ф. 1276, оп. 12, д. 1816, л. 12.

тех случаях, когда территориально-административное деление находилось в существенном противоречии с действительным экономическим тяготением отдельных районов. Например, в ноябре 1916 г. исполнительная комиссия по борьбе с дороговизной г. Астрахани приняла резолюцию, содержащую ходатайство к правительству изменить границы юрисдикции продовольственных органов управления в отношении соседней Самарской губернии. Резолюция отмечала, что Астрахань снабжалась зерном по Астраханской железнодорожной ветке, которая отходит от Рязанско-Уральской железнодорожной линии на станции Урбах Новоузенского уезда на юге Самарской губернии. Несмотря на то, что весь район, прилегавший к Астраханской железнодорожной ветке, был объектом экономического тяготения Астрахани, тот факт, что Урбах формально являлся частью Самарской губернии, поставил ветку под контроль уполномоченного председателя Особого совещания по продовольственному делу (ОСПД) по Самарской губернии, который был мало озабочен интересами г. Астрахани. Исполнительная комиссия потребовала перевода прилегавших к Астраханской ветке районов под юрисдикцию уполномоченного председателя ОСПД по Астраханской губернии¹. Эта резолюция отразила реалии заготовки продовольствия для города, проводимой Астраханским городским управлением в Самарской губернии; закупкам часто мешал запрет на вывоз продовольствия, исходивший от самарского уполномоченного по закупке хлеба для армии. Очевидно, астраханцы хотели получить свободу закупок в соседней губернии при помощи перевода района Урбаха под свою юрисдикцию.

В соответствии с первоначальной целью реквизиции должны были регулировать отношения между скупщиками (или производителями) зерна и заготовительными органами, но не между регионами. Вдобавок эта мера должна была оказать психологическое давление на скупщиков или производителей (но не принуждать их) с целью склонить к продаже продукции. Если они уклонялись от продажи, зерно могли закупить на основе реквизиции по ценам на 15% ниже твердых, что происходило нечасто. В самом деле, доля зерна, полученного путем реквизиций в первый заготовительный год (1914-1915 гг.), составила лишь 1,1% от общего количества собранного зерна².

В течение второго заготовительного года (1915-1916 гг.), однако, среди местных уполномоченных по закупке хлеба для армии, которые стремились парализовать закупку зерна в своих губерниях агентами, отправленными от земств и городов потребляющих губерний, стала популярна видеоизме-

¹ Там же, ф. 457, оп. 1, д. 15, л. 315.

² Там же, ф. 456, оп. 1, д. 19, л. 67.

ненная версия реквизиций¹. Если эти агенты покупали хлеб по ценам выше твердых (а иногда и ниже), уполномоченные по закупке хлеба реквизировали его на железнодорожных станциях. Само собой разумеется, новые собственники хлеба (города или земства потребляющих губерний) бурно протестовали и требовали, чтобы уполномоченный отправил им закупленный хлеб. Уполномоченный отвечал на эти просьбы в том случае, если у него оставались излишки после завершения отправки хлеба на фронт. Хотя покупатели в потребляющих губерниях не имели никаких гарантий получения этого хлеба, они редко соглашались на денежную компенсацию, потому что она осуществлялась по, как правило, твердым ценам, и они получили бы меньше, чем платили, если первоначальная закупка была произведена с превышением твердых цен. Более того, после выплаты у них не было другого выбора, кроме как повторить подобную покупку в другой сельскохозяйственной губернии, но маловероятно, что уполномоченный этой губернии допустил бы ее.

Этот видоизмененный вариант реквизиций был изобретен Ю.В. Давыдовым, уполномоченным по закупке хлеба для армии по Тамбовской губернии (который был также председателем губернской земской управы) в первый заготовительный год² и приобрел популярность благодаря тому, что во второй заготовительный год Г.В. Глинка рекомендовал его всем уполномоченным по закупке хлеба для армии.

Следует отметить, что запрет на вывоз продовольствия в большей степени, чем реквизиция, способствовал ускорению заготовки хлеба в февралепереоне 1915 г. Как отмечалось выше, реквизиции, которые действительно начали применяться (не в форме угрозы) во втором заготовительном году, были видоизменены мерами, имевшими целью парализовать хлебные закупки агентами городов и земств потребляющих районов. Другими словами, не только запрет на вывоз, но и реквизиции стали нацелены на регулирование межрегиональной торговли продовольствием с тем, чтобы помочь местным уполномоченным в заготовках. Таким образом, оба типа принудительных мер усилили местнический характер действий уполномоченных, то есть земств.

На первый взгляд может показаться, что твердые цены не должны иметь ничего общего с местничеством, но установление таких цен тоже вело к нарушению нормальных рыночных отношений между районами, по-

¹ Их не всегда отправляли из потребительских муниципалитетов, которые часто заключали соглашения со скупщиками хлеба из сельскохозяйственных губерний.

² Главный комитет, Всероссийский союз городов (ГК ВСГ), Экономический отдел. Материалы по вопросам организации продовольственного дела. Т. 3: Организация заготовки хлебов в Тамбовской губернии. М., 1917. С. 22.

тому что рынок был разделен административными границами, губернскими или уездными. Совещание представителей биржевых комитетов Волго-Камского региона, проходившее в Рыбинске в феврале 1916 г. (далее Рыбинское совещание), осудило такое положение дел, сославшись на пример ненормальных отношений, возникших между Самарской и Саратовской губерниями. Согласно докладу, представленному на совещании, естественное направление движения потока пшеницы «русской» (то есть с востока на запад или с востока на Волгу) было нарушено потому, что твердые цены, установленные для этого сорта пшеницы Особым совещанием по продовольственному делу, были одинаковы в обеих губерниях. В результате, если торговец перевозил пшеницу «русскую» из глубинки Самарской губернии в г. Саратов, а потом попадал под реквизицию саратовским уполномоченным по закупке хлеба, то ему грозили огромные убытки¹.

Постепенно, по мере того как Особое совещание по продовольственному делу (ОСПД) приобрело опыт в проведении политики ценового регулирования, отношения подобного рода встречались все реже. Тем не менее, проблемы, связанные с тем, что русское продовольственное управление военного времени было основано на административно-территориальном делении, были непреодолимы. В докладе, представленном в ноябре 1916 г. уполномоченным председателя ОСПД по Киевской губернии А.А. Риттиху, председателю ОСПД, отмечалось на основе довоенной железнодорожной статистики, что город Киев обеспечивался своей губернией продовольствием только на 38,4% от потребностей, а остальное поставлялось из окружающих губерний. Общее число станций в Киевской губернии, отправлявших в Киев продовольственные грузы, равнялось 58, тогда как в Полтавской их было 60, в Подольской – 41, в Черниговской – 26 и т.д. В связи с этим отмечалось, что «погубернское распределение компетенции отдельных уполномоченных в решении вопросов распределения продуктов оказывается серьезным препятствием в деле снабжения отдельных потребительских районов и центров». Киевский уполномоченный предложил ввести новую должность регионального уполномоченного председателя ОСПД, имеющего достаточно сильную власть для координации деятельности нескольких губернских уполномоченных².

Нет необходимости говорить, что это предложение отражало нужды Киева, одного из крупнейших потребляющих центров империи, вызванные

¹ Доклад Совещания представителей биржевых комитетов Волжско-Камского района о положении хлеботоргового дела в связи с вопросом продовольствия армии и населения страны. 1916. С. 2-3.

² РГИА, ф. 457, оп. 1, д. 15, лл. 106-108.

протекционистской заготовительной политикой соседних уполномоченных по закупке хлеба для армии. Однако трудно поверить, что введение такого института могло привести к какому-либо улучшению ситуации, если учитывать тот факт, что система губернских уполномоченных действовала более или менее успешно именно потому, что была организована на базе земских учреждений. Маловероятно, что региональные уполномоченные, лишённые поддержки земств, могли бы играть существенную роль.

Интересно, что как только были осознаны противоречия между административными единицами и реальным экономическим тяготением, концепция экономического тяготения во время Первой мировой войны приобрела популярность как в правительственных, так и в общественных кругах. Эта концепция была унаследована советским правительством как один из критериев административно-территориального деления.

3.3. Неудача корпоративной мобилизации торговли

С конца первого заготовительного года, то есть с июня 1915 г., собранный уполномоченными хлеб начали отпускать не только военным, но и гражданскому населению. В результате заготовительные нормы стали почти неограниченными. При таком положении дел посчитали невозможным закупать весь необходимый хлеб только через общественную ссыпку в её узком понимании; поэтому Министерство земледелия (образованное из ГУЗиЗ в ноябре 1915 г.) начало требовать, чтобы уполномоченные мобилизовали также и коммерческие секторы в своих губерниях¹. С другой стороны, раздражённые препятствиями в закупках хлеба, которые уполномоченные чинили городам, некоторые руководители Всероссийского союза городов (например, В.Г. Громан и М.М. Федоров) начали искать альтернативный способ межрегионального урегулирования продовольственного дела, учитывая также и жалобы торговцев и биржевых комитетов.

Стратегия объединения различных общественных организаций (сельскохозяйственных, городских и коммерческих) была предложена Федоровым и Громаном впервые на II съезде Военно-промышленных комитетов, состоявшемся 26-29 февраля 1916 г.², и получила организационную форму на IV съезде Всероссийского союза городов, проводившемся 12-14 марта³. На этот

¹ Там же, ф. 456, оп. 1, д. 156, лл. 29, 46-47.

² Центральный военно-промышленный комитет. Труды 2-го съезда представителей военно-промышленных комитетов, 26-29 февраля 1916 г. Пг., 1916. Т. 1. С. 187-207, 223-226, 278.

³ Известия всероссийского союза городов (ИВСГ). 1916. № 29/30. С. 165-168.

призыв откликнулись торговцы II Чрезвычайного съезда представителей биржевой торговли и сельского хозяйства, прошедшего 24-28 апреля. Внешне в резолюции Чрезвычайного съезда было признано, что причиной дороговизны является «отсутствие достаточно крепкой организации самого торгового сословия», и были выбраны три делегата в Центральный комитет объединенных общественных организаций¹. Однако согласно письму, посланному В.И. Тимирязевым (представителем исполнительного комитета съезда) чиновнику Министерства земледелия, прошедшие на съезде дебаты не были ни конструктивными, ни профессиональными. Хотя при открытии съезда присутствовало более трехсот представителей, ко времени выборов делегатов в Центральный комитет объединенных общественных организаций это число сократилось до тридцати семи человек. В.И. Тимирязев отмечает, что некоторые участники сетовали: «гора родила мышь»².

Центральный комитет объединенных общественных организаций был основан в начале июля 1916 г. под эгидой Всероссийского союза городов³, но не был в состоянии создать даже свои исполнительные и местные органы.

Другой формой мобилизации торговли было учреждение Центрального бюро по мукомолью в июне 1916 г. Инициаторами создания этой организации были мукомолы Самарской губернии, хотя ее окончательный проект подготовили в Петрограде. Съезд мукомолов волжского региона, проходивший в г. Самаре 16-17 апреля 1916 г., перешел от курса резкой критики правительства и системы уполномоченных, принятого двумя месяцами ранее на Рыбинском совещании, к стратегии государственно-корпоративной мобилизации мукомолов⁴. Неизвестно, почему самарские мукомолы играли такую исключительную роль в русских коммерческих кругах. Видимо, самарскую «прогрессивность» разбудил опыт по внедрению государственного капитализма во время войны, проведенный губернским уполномоченным по закупке хлеба для армии В.Н. Башкировым, который был председателем самарского биржевого комитета, но не земским руководителем. При заготовке зерна он мобилизовал как кооперативный, так и коммерческий сектор, используя зерновые элеваторы Государственного банка.

Приступив к работе, Центральное бюро по мукомолью немедленно столкнулось с двумя проблемами. Первой была необходимость упрощения классификации зерна (сокращения количества сортов и категорий качества

¹ Свод постановлений 2-го чрезвычайного всероссийского съезда представителей биржевой торговли и сельского хозяйства в Петрограде с 24 по 28 апреля 1916 г. С. 33.

² РГИА, ф. 456, оп. 1, д. 63, лл. 7-12.

³ Известия всероссийского земского союза. 1916. № 45/46. С. 6-9.

⁴ РГИА, ф. 457, оп. 1, д. 88, лл. 1-2; там же, д. 105, лл. 49-50.

зерна), без которого сколь-либо эффективная работа при твердых ценах была немыслима. Это упрощение могло помочь также и капиталистической рационализации мукомольного дела после войны. Второй проблемой был способ организации местных филиалов Бюро, без которых любая корпоративная мобилизация мукомолов была бы невозможна. Проще говоря, если бы местные филиалы Бюро охватывали большие регионы (учитывая рыночные связи, а не административное деление) и были предназначены выполнять множество функций, это было бы наиболее толерантной формой в отношении купеческой корпоративности. Наоборот, будь филиалы организованы в каждой губернии, а их задачи ограничены распределением нарядов на помол, они были бы не более чем придатками губернских уполномоченных по закупке хлеба для армии.

Центральное бюро не могло само решить эти проблемы и вынесло их на повестку дня Всероссийского съезда мукомолов, проходившего 10 августа 1916 г. Съезд показал, что самарская «прогрессивность» была исключением в среде российских мукомолов; он подтвердил классификацию по трем категориям качества только потому, что «три» было самое большое число из предложенных вариантов, и отклонил даже обсуждение вопроса о местных филиалах Бюро¹.

Многие ученые отмечают незрелость российской буржуазии – у нее отсутствовало государственное мышление, не было ни чувства гражданской ответственности, ни авторитета в глазах общественности, ни корпоративной солидарности, необходимой не только для давления на правительство, но и для контроля над собственными членами. Прискорбно, что настоящее исследование о мобилизации торговли во время Первой мировой войны лишь укрепит это традиционное мнение. В этой ситуации торговцев зерна и мукомолов можно было мобилизовать только индивидуально (а не корпоративно) силами уполномоченных по закупке хлеба каждой отдельной губернии. В первой половине третьего заготовительного года (1916-1917 гг.) уполномоченным были переданы следующие полномочия, касающиеся регулирования мукомольной промышленности: обеспечение твердых цен и правильной классификации муки, посредничество между мукомолами и уполномоченными председателя ОСПД (т.е. представителями интересов потребителей), санкционирование сбыта муки мукомолами в соответствии с «имперским планом продовольственного снабжения» (см. ниже), проверка производительности каждой мельницы, обеспечение мельниц зерном и топливом и, наконец, рассмотрение ежемесячных отчетов, подаваемых мукомолами².

¹ Там же, д. 94, лл. 60-69, 75-78.

² Там же, д. 78, л. 32; там же, д. 95, л. 95.

Такая форма мобилизации скупщиков и мукомолов, разумеется, усилила тенденцию к самозащите среди уполномоченных по закупке хлеба. Например, уполномоченные, как правило, старались выполнять заготовительные нормы, насколько возможно, в форме сдачи *муки* (а не *зерна*), чтобы максимально использовать мощности мукомольного производства в своих губерниях¹. Естественно, такое местническое отношение мешало рациональному использованию общероссийского потенциала мукомольного производства в целом.

Политика превращения общественной ссыпки зерна в государственные заготовки упрочила местничество уполномоченных по закупке хлеба, организационной базой которых являлись земства. В этом отношении самый серьезный вред причинили передача в руки уполномоченных по закупке хлеба регулирования железнодорожных перевозок, осуществление принудительных мер через посредство земств и мобилизация коммерческого сектора силами каждого губернского уполномоченного.

4. Конверсия муниципальной закупки продовольствия

4.1. Таксы, муниципальные закупки и регулирование железнодорожных перевозок

В отношении мер, принимаемых в черте города во время неурожая, в довоенном законодательстве Российской Империи был предписан лишь полицейский контроль над ценами на мясо и хлеб, за который отвечало городское управление². Таблицы предельных потребительских цен называли таксами. Первая мировая война потребовала расширения списка продуктов, подлежащих ценовому контролю, который осуществляли губернаторы или главнокомандующие военными округами, используя полномочия, данные им законодательством по чрезвычайным ситуациям.

Подобно опыту многих стран раннего нового времени, в деревнях России давно существовала сельская хлебозапасная система для помощи членам крестьянских общин, пострадавшим от неурожая³. Однако как в городах, так и в деревнях мероприятия во время неурожая в значительной степе-

¹ В случае с Оренбургской губернией см.: ГАРФ, ф. 6809, оп. 1, д. 108, л. 6.

² Кондратьев Н.Д. Рынок хлебов и его регулирование во время войны и революции. М., 1922. С. 135-136.

³ О функции сельской хлебозапасной системы см.: Кимитака Мацузато. Сельская хлебозапасная система в России 1864-1917 // Отечественная история. М., 1995. № 3. С. 185-197.

ни «коммерциализировались» еще до известного голода 1891 г.; городские и земские заготовки и распределение продовольствия оказались главным способом борьбы с голодом¹. В этой обстановке конкуренция при закупках продовольствия между муниципалитетами (земствами и городами) стала настоящим камнем преткновения, потому что она могла спровоцировать повышение цен на продовольствие еще больше и усугубить отрицательные последствия неурожая. Это было одной из причин того, почему земства, обвиненные Министерством внутренних дел в неспособности координировать деятельность между собой², были лишены в 1901 г. полномочий по надзору над сельскими хлебными запасами³, хотя коммерческие мероприятия во время неурожая осталась в руках земств⁴.

Первая мировая война не принесла никакого улучшения в этом плане, а, наоборот, добавила в конкурентную борьбу еще один аспект – конкуренцию в связи со скудностью используемых транспортных ресурсов. Совсем не удивительно, что муниципалитеты, занимающиеся заготовкой продовольствия, требовали от правительства создания общегосударственной системы для координации железнодорожных перевозок, которая, по мнению муниципалитетов, должна была отражать их требования, касающиеся приоритетов конкретных грузов. Без такой системы закупленные муниципалитетами продовольственные грузы могли гнить на железнодорожных станциях сельскохозяйственных губерний.

Попытки городских управлений повлиять на регулирование железнодорожных перевозок имели другой мотив. Если бы городские управления монополизировали тот канал, по которому пересылались заявки на товарные вагоны в МПС, то они могли бы контролировать торговцев в пределах своей юрисдикции, потому что последние (желая ввезти закупленные товары) не имели бы другого выбора, кроме как просить городские управления включить их грузы в списки на внеочередную отгрузку. Городские управления в обмен на это одолжение могли бы заставить торговцев соблюдать таксы и другие торговые предписания.

Из трех элементов городской продовольственной политики – введение такс, муниципальная заготовка и регулирование железнодорожных перевозок

¹ См.: Сазонов Г.П. Обзор деятельности земств по народному продовольствию 1865-1892. Т. I. СПб., 1893.

² Савич Г.Г. Сборник правил по обозначению народного продовольствия. Т. I. СПб., 1900. С. 87-88.

³ Эта реформа была проведена согласно «Временным правилам по обеспечению продовольственных потребностей сельских обывателей». СУ. 1900. Ст. 1620.

⁴ Серия постановлений, изданных министром внутренних дел непосредственно после этой реформы, предлагала земствам усилить «хозяйственные мероприятия». См.: Веселовский Б.Б. История земства за сорок лет. Т. II. СПб., 1909. С. 333-334.

зок – первый был наиболее популярен на начальном этапе войны. Обычно городские управления и их продовольственные органы подготавливали проекты такс, впоследствии одобрявшиеся губернаторами или главнокомандующими военных округов¹. Однако вскоре стали очевидны изъяны этого метода. Во-первых, таксы не были скоординированы географически. Товары «уходили» из городов или уездов, где городские управления ввели строгие (заниженные) таксы. У этих городов и земств не было иного выбора, кроме повышения предельных цен, определенных в таксах, для того, чтобы привлечь товары. Во-вторых, эта мера не сопровождалась действительными поставками товаров по отрегулированным ценам. Не было гарантировано, что население сможет приобретать товары по таксам².

Поскольку городские закупки (в отличие от политики введения такс) требовали определенного капитала и специального штата сотрудников, этот метод развивался относительно медленно. Согласно опросам, проведенным Всероссийским союзом городов в мае - июне 1915 г., из 214 откликнувшихся городов 65 (30,4%) уже организовали закупки продовольствия и 34 (15,4%) собирались этим заняться. В ноябре-декабре того же года из 94 городов 62 (65,9%) занимались городскими закупками и 8 (8,5%) намеревались это делать³.

Существовало два вида финансовой поддержки правительством муниципальных закупок продовольствия: ссуды и гарантии покрыть долги городов и земств в частных банках. Финансовая помощь земствам имела одну особенность: при закупке хлеба они могли получить ссуды от «общеимперского продовольственного капитала» (центрального фонда сельской хлебозапасной системы, находящегося под юрисдикцией МВД); при закупке сахара, соли, мяса и т.д. они могли запрашивать финансовую помощь, подобно городам, только из «военного фонда», находящегося под юрисдикцией Совета министров. Часто случалось, что земства, получившие накануне войны из общеимперского продовольственного капитала ссуды на фуражную кампанию 1914 г., подавали ходатайства на отсрочку при очередном приближении даты платежей, таким образом практически превращая эти ссуды в оборотный капитал для продовольственных закупок военного времени⁴.

В октябре 1915 г. Совет министров одобрил расходы на субсидирование городских и земских закупок продовольствия в размере 30 млн. рублей.

¹ Уд ОСПД. Современное положение таксировки предметов продовольствия в России и меры к ее упорядочению. Пг., 1915. С. 22-24; Кондратьев Н.Д. Рынок хлебов... С. 135-136.

² ИВСГ. 1916. № 27/28. С. 131-132.

³ Там же. С. 136.

⁴ В случае с Московской губернией см.: Московское губернское земское собрание (МГЗС). Экстренная сессия (май 1915). Доклад о мерах обеспечения населения Московской губернии продовольствием. С. 7.

Вплоть до 17 февраля 1916 г. ОСПД ссудило 15.620.000 рублей и застраховало городские и земские задолженности на сумму в 2.770.000 рублей¹. Если предположить, что средняя цена на рожь на протяжении всего этого периода была 1,2 рубля за пуд и все полученные средства были израсходованы на рожь, казалось бы, можно было закупить 15 млн. пудов ржи (около 250 тыс. тонн). С другой стороны, с августа 1915 г. по январь 1916 г. правительство выделило 4 680 тыс. пудов (около 77 тыс. тонн) зерна городам и земствам из запасов уполномоченных по закупке хлеба². Таким образом, если согласиться с вышеупомянутым расчетом, относительная сумма денежной помощи была почти в *три* раза больше, чем непосредственная помощь в виде выделения хлеба со стороны правительства.

В 1916 г., осознавая опасность конкуренции при закупках, производимых городами и земствами потребляющих регионов, ОСПД начало проявлять осторожность в отношении денежной помощи. Эта осторожность, однако, относилась только к непосредственным ссудам городам и земствам, сумма которых возросла лишь незначительно – с 15.620.000 руб. на 17 февраля до 18.080.000 руб. к 17 мая 1916 г. С другой стороны, правительственные гарантии городских и земских задолженностей увеличились значительно, с 2.770.000 руб. (на 17 февраля) до 36.950.000 руб. (на 17 мая)³. Если подсчитать сумму государственных гарантий и ссуд, общая денежная помощь правительства городам и земствам с августа 1915 г. до 17 мая 1916 г. составила 55.030.000 руб. Если допустить, что средняя цена на рожь в этот период была 1,3 рубля за пуд и вся денежная помощь была на нее потрачена, могло быть закуплено 42 млн. пудов ржи (около 690 тыс. тонн). Хлеб, непосредственно выделенный городам и земствам из запасов уполномоченных по заготовке хлеба с августа 1915 г. по 17 мая 1916 г. (исключая короткий неучтенный промежуток времени с 1 по 17 февраля 1916 г.), составил 6.010 тыс. пудов (около 98 тыс. тонн)⁴. Следовательно, несмотря на изменение правительственной политики, разрыв между денежной помощью и непосредственным выделением зерна увеличился с трех (к февралю 1916 г.) до почти *семи* раз. Можно заключить, что основным способом правительственной помощи муниципальной продовольственной политике было предоставление денег и содействие муниципалитетам в самостоятельной заготовке хлеба, в то время как непосредственное выделение хлеба из запасов уполномо-

¹ УД ОСПД. Обзор деятельности... С. 142.

² Там же. С. 138-139.

³ УД ОСПД. Дополнение к Обзору деятельности Особого совещания для обсуждения и объединения мероприятий по продовольственному делу за 17 августа 1915 г.- 17 февраля 1916 г., 17 февраля - 17 мая 1916 г. Пг., 1916. С. 4.

⁴ УД ОСПД. Обзор деятельности... С. 7.

моченных играло лишь второстепенную роль. Эта тенденция стала еще более очевидной с течением времени, хотя правительство осознало, что опасно полагаться лишь на муниципальные продовольственные закупки.

4.2. Регулирование железнодорожных перевозок и местные продовольственные органы

Развитие муниципальных государственных продовольственных учреждений России во время Первой мировой войны может быть разделено на три периода: введение Главного продовольственного комитета весной 1915 г.; осень 1915 г., когда назначение уполномоченных председателя ОСПД вызвало создание губернских и уездных продовольственных совещаний; и весна 1916 г., когда введение разрешительной системы для внеочередных перевозок продовольствия привело к образованию районных продовольственных совещаний.

Главный продовольственный комитет, первый центральный продовольственный орган в России военного времени, был учрежден в конце марта 1915 г. под председательством министра торговли и промышленности В.Н. Шаховского¹. В предшествующих исследованиях работу этого учреждения оценивали как слабую². Однако, по нашему мнению, нельзя игнорировать тот факт, что Главный продовольственный комитет сыграл важную роль в урегулировании как межрегиональных противоречий, так и конфликтов между военными и гражданскими властями (например, снимая или сохраняя запрет на вывоз продовольствия)³, которые обострились до предела после выхода Указа от 17 февраля 1915 г. Более того, этот Комитет начал обсуждать многочисленные проекты, которые были реализованы несколько месяцев спустя, уже при Особом совещании по продовольственному делу⁴.

Самое важное, что при этом Комитете оформился прототип местного регулирования железнодорожных перевозок: Комитет предложил губернаторам созвать совещание земских и городских представителей в каждой губернии, собрать все требования на внеочередную загрузку и, используя эти материалы, вступить в переговоры с районными комитетами по регули-

¹ УД ОСПД. Обзор деятельности... С. 2-3; РГИА, ф. 1276, оп. 1, д. 980, лл. 21-27.

² Лаврычев В.Я. Продовольственная политика царизма и буржуазии в годы первой мировой войны (1914-1917 гг.) // Вестник Московского университета. 1956. № 1. С. 151; Он же. Государственно-монополистические тенденции при организации продовольственного дела в России (1914 - февраль 1917). Исторические записки. 1978. № 101. С. 104.

³ ИГУЗЗ. 1915. № 16. С. 387; РГИА, ф. 456, оп. 1, д. 9, лл. 20-22, 29; РГВИА, ф. 499, оп. 3, д. 1401, лл. 122-124, 129, 132 и 134-135.

⁴ ИГУЗЗ. 1915. № 37. С. 917-918; РГИА, ф. 457, оп. 1, д. 23, лл. 55 и 58-59.

рованию железнодорожных перевозок¹. Имея это ввиду, циркуляр от 30 апреля 1915 г., посланный министром внутренних дел губернаторам, приказывал учредить «губернские продовольственные комитеты» под их председательством². Хотя губернские комитеты в большинстве губерний в действительности так и не были организованы, не следует игнорировать то факт, что регулирование железнодорожных перевозок и введение местных продовольственных учреждений были связаны между собой с самого начала.

Главный продовольственный комитет и его губернские комитеты были упразднены после учреждения (согласно Закону от 17 августа 1915 г. «Об учреждении Особых совещаний...») Особого совещания по продовольственному делу (ОСПД), председателем которого был назначен начальник ГУЗиЗ А.В. Кривошеин. Новые местные продовольственные органы, однако, не были введены нигде, кроме двух столиц, где на посты уполномоченных председателя ОСПД были назначены градоначальники. Поскольку само юридическое предписание в законе от 17 августа относительно уполномоченных председателя ОСПД и «местных продовольственных совещаний» было слишком кратким и неопределенным, необходимо было ждать Положения об уполномоченных председателя ОСПД, утвержденного царем 25 октября 1915 г.³. С этого времени по ноябрь включительно эти уполномоченные были назначены едва ли не во все губернии и области империи.

В большинстве земских, аграрных губерний уполномоченный по закупке хлеба для армии назначался также и на пост уполномоченного председателя ОСПД, поскольку Министерство земледелия вознамерилось организовать институт уполномоченных председателя ОСПД быстро и без особых затрат через преобразование существующих организаций уполномоченных по закупке хлеба⁴. В результате в 16 из 30 земских, аграрных губерний

¹ РГВИА, ф. 499, оп. 3, л. 1401, л. 123.

² ГК ВСГ. Труды совещания по экономическим вопросам, связанным с дороговизной и снабжением армии, Москва, 11-13 июля 1915 г. М., 1915. С. 32.

³ СУ. 1915. № 318. Ст. 2356.

⁴ В Пермской губернии, например, губернское земское собрание, состоявшееся в июне 1915 г., постановило, что губернскому уполномоченному по закупке хлеба для армии следует распоряжаться также и снабжением заводов продовольствием и фуражом, «дабы не было конкуренции» (между военными и гражданскими заготовками. - *К.М.*). В октябре того же года губернское продовольственное совещание выразило желание производить заготовку продовольствия для местного населения, «через существующую организацию» уполномоченного по закупке хлеба для армии. Сразу же после этого совещания Министерство земледелия назначило уполномоченного по закупке хлеба для армии (члена губернской земской управы) Е.Д. Калугина на пост уполномоченного председателя ОСПД. См.: Журнал Пермского губернского земского собрания 53-й чрезвычайной сессии. Доклады управы сему собранию, 16-17 июня 1915 г. Пермь, 1915; Государственный архив Пермской области, ф. 43, оп. 1, д. 1376, л. 5.

Европейской России была организована «монолитная земская система». Три члена Государственной Думы и Государственного Совета были назначены на посты уполномоченных председателя ОСПД вдобавок к постам уполномоченных по закупке хлеба, поэтому в общем итоге в 19 (16+3) из упомянутых 30 губерний сложилась «монолитная система общественного представительства». Губернаторы были назначены на посты уполномоченных председателя ОСПД только в 9 из упомянутых 30 аграрных губерний. С другой стороны, в большинстве потребляющих хлеб губерний Европейской России губернаторы были назначены уполномоченными председателя ОСПД, за исключением Московской, Костромской и Олонецкой губерний¹.

Положение об уполномоченных председателя ОСПД подготавливалось «комиссией о мерах для борьбы с дороговизной» при Особом совещании по продовольственному делу в напряженной атмосфере, вызванной железнодорожным кризисом после отступления из Галиции и наплывом в Петроград бесчисленных прошений о внеочередной загрузке. Отражая эту критическую ситуацию, Положение возлагало на уполномоченных две основные задачи, которые могли противоречить одна другой: привлечь муниципальную закупку продовольствия к общегосударственной системе регулирования снабжения продовольствием и, с другой стороны, предотвратить конкуренцию не только между муниципалитетами и уполномоченными по закупке хлеба, но и между самими муниципалитетами. Относительно первого уполномоченным председателя ОСПД были поручены сношения с органами Министерства путей сообщения и дано право на «предъявление требований к железнодорожным управлениям о скорейшем продвижении грузов». Эта статья Положения вызвала яростный протест со стороны МПС, которое заявило, что она означает не что иное как учреждение, «помимо органов МПС, еще иной посторонней власти», контролирующей железнодорожный транспорт².

В феврале 1915 г., как уже отмечалось, значительную власть в регулировании железнодорожных перевозок на фронт получили уполномоченные по закупке хлеба для армии, т. е. земства. Вдобавок в октябре того же года начала формироваться система уполномоченных председателя ОСПД, которые были наделены полномочиями по управлению транспортными потоками для потребляющих хлеб губерний. Последние стремились иметь собственных уполномоченных председателя ОСПД, компетентных в решении вопросов внеочередной загрузки. Экстренное губернское земское собрание Московской губернии в октябре 1915 г. решило, что только при назначении

¹ Список уполномоченных председателя Особого совещания по продовольственному делу и уполномоченных Министерства земледелия и закуткам для армии (30 января 1916).

² РГИА, ф. 457, оп. 1, д. 8, л. 30.

уполномоченных председателя ОСПД в Московскую губернию москвичи смогли бы «использовать весь тот стройный и могущественный аппарат закупки и перевозки продовольствия», потому что только такое учреждение как Особое совещание по продовольственному делу может решить проблему продовольственного снабжения Московской губернии, «употребив весь свой авторитет и всю свою мощь, главным образом, на упорядочение вопроса перевозок»¹.

Положение об уполномоченных председателя ОСПД содержало предписания только по «губернским, областным и городским» продовольственным совещаниям; но вместе с губернскими совещаниями начали формироваться и уездные продовольственные совещания. Уполномоченные председателя ОСПД не могли получать ходатайства о внеочередной загрузке прямо от многочисленных торговцев и общественных продовольственных органов в губернии. С другой стороны, уездным земствам и городам необходимо было учредить уездные совещания, призванные отвечать за сбор ходатайств, с одной стороны, а, с другой, заниматься распределением продуктов, доставленных из губернских центров².

В Волынской губернии, особенно истощенной войной из-за своего местоположения, губернская земская управа созвала губернское продовольственное совещание с участием городских голов и председателей уездных земских управ в сентябре 1915 г., когда в губернии еще не было уполномоченного председателя ОСПД. Это совещание постановило, что каждый город и уездное земство должны учредить своё собственное продовольственное совещание для подсчета необходимого числа товарных вагонов, ведения переговоров с правительственными органами, распределения товаров (полученных таким путем) среди кооперативов и торговцев и наблюдения за их законной продажей³. Видно, что основной способ муниципального продовольственного управления («наблюдение за правильной торговлей посредством воздействия на внеочередную загрузку») имел тенденцию вливаться в систему местных продовольственных совещаний, которые, в свою очередь, образовали общеимперскую иерархию после назначения уполномоченных председателя ОСПД.

В Полтавской губернии из-за обилия запасов продовольствия уездные продовольственные совещания были введены лишь в апреле 1916 г. Заседа-

¹ МГЗС. Экстренная сессия 1915 г. (октябрь). Доклад управления о мероприятиях по продовольствию населения губернии. С. 4-5.

² См. примеры по Липецкому уезду (Тамбовской губернии) и Московской губернии: Государственный архив Тамбовской области (ГАТО), ф. 24, оп. 3, д. 1, л. 12; Известия Особого совещания для обсуждения и объединения мероприятий по продовольственному делу (ИОСПД). 1916. № 25/26. С. 1.

³ УД ОСПД. Современное положение таксировки... С. 67, 132-133.

ние губернского продовольственного совещания, на котором было решено учредить уездные продовольственные совещания, также потребовало, чтобы районные комитеты по регулированию железнодорожных перевозок выдавали наряды на отгрузку «исключительно по ходатайствам продовольственных совещаний»¹. Продовольственное совещание Кременчугского уезда (расположенного на юге губернии) созывалось восемь раз в течение почти двух месяцев после его учреждения 14 апреля. Большинство заседаний совещания касались разрешений на ввоз товаров в уезд или вывоз из него. В большинстве случаев вывоз товаров запрещался, так как «собираемые совещанием данные свидетельствовали, что разрешение вывоза лишило бы местное население тех или иных продуктов». С другой стороны, бывали случаи, когда совещание отклоняло запросы на товарные вагоны для ввоза товаров на том основании, что их запас в уезде считался достаточным. Один из его членов, похваливаясь, заметил, что совещание соблюдает не только «местные интересы», но и «государственные», например, способствует экономному использованию товарных вагонов². По нашему мнению, однако, кременчугский опыт показывает, что организационная политика, использующая местническое стремление к контролю над железной дорогой как движущую силу для учреждения уездных продовольственных совещаний, заставила «фронт» местничества переместиться с губернского на уездный уровень.

Несмотря на возражения Министерства путей сообщения, вновь назначенные уполномоченные председателя ОСЖД неуклонно продвигались к прямому контролю над железнодорожным транспортом. Инструментами такого контроля были: ежедневная или еженедельная отправка рапортов начальниками станций, учет прибывающих и отправляемых грузов посредством использования земских статистических органов и т.д.³. Как правило, увлеченные статистикой земства (например, московское, нижегородское и самарское) тоже жаждали ввести прямой контроль над железными дорогами. С другой стороны, некоторые технократы из Особого совещания по продовольственному делу подготовили план по преодолению недостатков в суще-

¹ Полтавские агрономические известия. 1916. № 2. С. 39.

² Там же. № 3. С. 38.

³ Например, по Московской, Уфимской, Нижегородской и Самарской губерниям см.: МГЗС. Очередная сессия 1915 г. Доклад о переписи посевных площадей и текущей продовольственной статистике. С. 11-12; Государственный архив Башкирской республики (ГАБР), ф. И-96, оп. 1, д. 8, лл. 55 и 58; Сведения о положении продовольственного дела в Петрограде, Москве и других местностях Империи, а также в иностранных государствах. 1916. № 18. С. 21; Сведения о положении продовольственного дела в Петрограде, Москве и других местностях Империи. 1915. № 13. С. 30; Труды совещания статистиков 24 губерний при уполномоченном председателе особого совещания по продовольственному делу по Московской губернии, 27-29 декабря 1915 г. М., 1916. С. 1617; ИОСПД. 1916. № 22. С. 49-50.

ствующей системе управления продовольствием, в особенности в отношении такс. Этот план был кратко изложен в брошюре под заглавием «Современное положение таксировки предметов продовольствия в России и меры к ее упорядочению», опубликованной управлением делами ОСПД в декабре 1915 г. В ней нашла поддержку высказанная городскими активистами критика по поводу того, что существующие таксы не были ни скоординированы географически, ни поддержаны реальным продовольственным снабжением. Для того чтобы преодолеть эти проблемы, утверждалось в брошюре, «регулирование перевозок должно быть сосредоточено в руках уполномоченных» председателя ОСПД¹.

Со ссылкой на некоторые местные эксперименты, в том числе на приведенный выше пример Волынской губернии, в брошюре была предложена следующая система: каждый потребляющий район должен подсчитать минимальный продовольственный спрос в своем районе и определить производящие районы, в пределах которых будут проводиться его заготовительные операции. Планы перевозок, рассматриваемые с согласия МПС, должны быть направлены на оптимальное использование общеимперских транспортных мощностей. Уполномоченные председателя ОСПД должны решать, кому передавать права на внеочередную загрузку и как распределять ввозимые товары. Разрешения на внеочередную загрузку должны быть гарантированы только для тех, кто согласится на вновь установленные таксы, соответствующие ценам на товары в их заготовительных районах².

Этот план встретил сопротивление даже в Особом совещании по продовольственному делу, большинство членов которого опасалось стремления к беспредельному расширению государственного регулирования экономики. Только безусловная поддержка плана председателем Совещания, министром земледелия А.Н. Наумовым, сменившим А.В. Кривошеина в октябре 1915 г., и товарищем министра Г.В. Глинкой открыла возможность для его реализации. Двенадцатого февраля 1916 г. было принято Постановление министра земледелия³, согласно которому уполномоченным председателем ОСПД была предоставлена единоличная власть выдавать разрешения на внеочередную загрузку, в результате чего все торговцы, кооперативы и муниципалитеты, занимавшиеся заготовкой продовольствия, попадали под контроль этих уполномоченных. Если это было первой целью Постановления, то второй стала географическая систематизация такс путем объединения трех элементов управления снабжением продовольствием: установление твердых цен для заго-

¹ УД ОСПД. Современное положение таксировки... С. 42-62.

² Там же. С. 68-69.

³ СУ. 1916. № 53. С. 355.

товок в производящих губерниях, регулирование железнодорожных перевозок и, наконец, использование такс в потребляющих районах. Еще одной целью Постановления стало стремление заменить основную модель регулирования железнодорожных перевозок путем перехода с произвольных запретов на вывоз продукции на более органичную разрешительную систему внеочередных перевозок. В какой же мере эти цели были достигнуты?

Что касается первой задачи, то работа грузового транспорта в некоторой степени нормализовалась в период после издания Постановления от 12 февраля и вплоть до лета 1916 г., когда у уполномоченных по закупке хлеба для армии чрезвычайно усилились протекционистские тенденции¹. С другой стороны, именно из-за того, что разрешительная система сделала институт уполномоченных председателя ОСПД основой железнодорожного контроля, стало ясно, что они не всегда имеют достаточно информации о транспорте и о спросе/предложении. Часто случалось, что уполномоченные давали такое количество разрешений, что оно превышало возможности общего грузооборота данного железнодорожного узла. В других случаях из-за того, что неосуществленные разрешения на внеочередную загрузку постоянно накапливались, уполномоченный аннулировал их, запрашивал города и уездные земства еще раз о степени срочности отправки каждого груза и выдавал новые, более определенные разрешения².

Для того чтобы преодолеть эту ситуацию, 4 апреля 1916 г. председатель ОСПД А.Н. Наумов издал циркуляр, в котором утверждалось, что эффективность разрешительной системы зависит от организаций, создаваемых уполномоченными председателем ОСПД для наблюдения за торговцами, которые пользовались внеочередной загрузкой. Если таких организаций не существует, отмечал Наумов, разрешительная система «не только не эффективна, но и угрожает привести действующий транспорт к излишней несогласованности». Поэтому «органы, стоящие близко к населению и принимающие общественный характер», были необходимы³. Одним словом, новая система управления продовольствием, которая появилась весной 1916 г., содержала три положения: разрешительную систему, правильное понимание транспортной информации уполномоченными председателем ОСПД и введение микрорайонных продовольственных органов общественного характера.

¹ Например, по Тверской губернии см.: Доклад уполномоченного Особого совещания по продовольственному делу Тверской губернии, очередному губернскому земскому собранию сессии 1916 г. С. 2.

² Подобное наблюдалось даже в Пермской губернии, где прототип разрешительной транспортной системы был введен уже осенью 1914 г. См.: Государственный архив Свердловской области (ГАСвО), ф. 18, оп. 1, д. 467 л. 262.

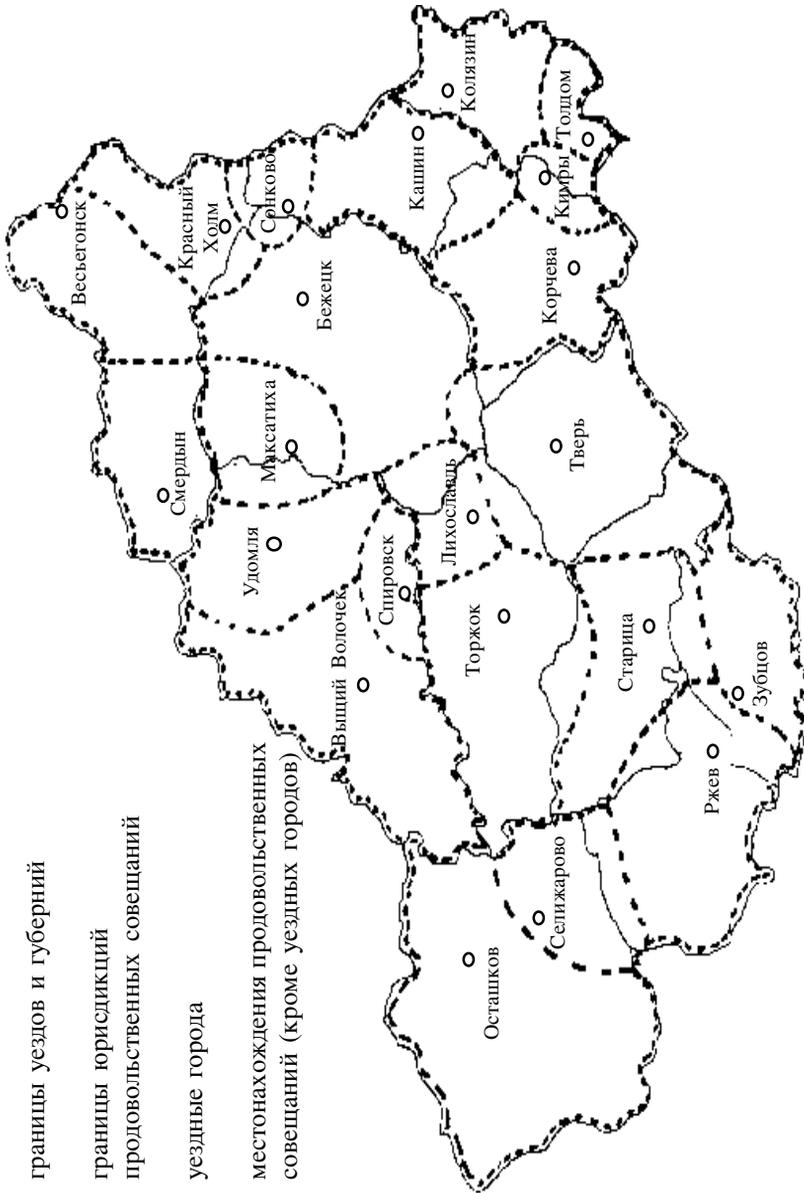
³ ИОСПД. 1916. № 23/24. С. 19-20.

Поскольку районные продовольственные совещания были организованы согласно экономическому тяготению сравнительно больших железнодорожных станций, они не всегда попадали в иерархическое подчинение к уездным продовольственным совещаниям. Другими словами, существовали три основные модели уездных и районных продовольственных совещаний: (1) с юрисдикцией, распространяющейся на весь уезд (уездные совещания в полном смысле слова); (2) организованные лишь в какой-либо части уезда; и (3) с юрисдикцией, распространяющейся на районы, разделенные границей между уездами. На карте показаны приблизительные границы юрисдикций уездных и районных продовольственных совещаний, организованных в Тверской губернии весной 1916 г. Любопытно, что карта свидетельствует о развитии новых экономических центров, у которых не было статуса уездных городов. Почти все они, за исключением Смердина, располагались на узловых станциях железнодорожного или речного транспорта. Следует добавить, что впоследствии они развились в райцентры и сохраняют этот статус вплоть до наших дней, хотя сегодня Тордом относится к Московской области, а Смердин сменил название на Лесное. Продовольственное управление военного времени привнесло концепцию экономического тяготения в царскую политику районирования, которая до тех пор была, как это часто случается в автократических государствах, чисто демографической и формалистской¹.

Вторая цель разрешительной системы, то есть географическая систематизация такс, потерпела сокрушительный провал. Справедливые цены в потребляющих районах нельзя было рассчитать путем простого сложения, предложенного в Постановлении от 12 февраля («цены в производящих районах, плюс стоимость перевозок, плюс причитающаяся торговцам прибыль»), за исключением, пожалуй, продуктов с очень простой пространственной структурой рынка, таких, как сахар и соль, производство которых было сосредоточено на ограниченном пространстве. В отношении хлеба лишь немногие городские управления пересмотрели таксы в соответствии с Постановлением. Наоборот, многие задавали вопрос: «если у нас есть средство достижения реального снабжения (разрешительная система), зачем нужны «таксы»?» В Уфимской губернии, например, почти все уездные города просили об упразднении такс на различные товары, несмотря на сопротивление со стороны губернатора².

¹ См.: K. Matsuzato. The Concept of 'Space' in Russian History: Regionalization from the Late Imperial Period to the Present // *Empire and Society: New approaches to Russian History* / Ed. T. Hara and K. Matsuzato. Sapporo, 1997. С. 181-216.

² ГАБР, ф. И-421, оп. 1, д. 7, лл. 18-19; там же, ф. И-96, оп. 1, д. 8, лл. 89-90. Согласно анкетному опросу, проведенному Уфимским губернским продовольственным совещанием в марте-апреле 1916 г., только одна городская управа из всех уездных городских управ губернии (Бирская) заявила о необходимости «такс» (там же, лл. 112-114).



Административно-территориальное деление и географические юрисдикции продовольственных совещаний в Тверской губернии

Что касается третьей цели разрешительной системы, т. е. упорядочения железнодорожных перевозок, то, действительно, с февраля 1916 г. Министерство земледелия – Особое совещание по продовольственному делу начало строго контролировать наложение запретов местными властями на вывоз товаров. Однако подобная мера никак не соответствовала обстоятельствам, сложившимся весной 1916 г. Наоборот, муниципальные продовольственные закупки получили импульс, обусловленный гарантией перевозок благодаря разрешительной системе, которая, в свою очередь, усилила конкуренцию при заготовках между уполномоченными по закупке хлеба для армии и муниципалитетами-потребителями. Более того, в этот период существовали две специфические причины запретов на вывоз. Первая – введение разверстки на скот и мясо. Вообще, любые разверстки побуждают заготовителей ограничить коммерческий отток этих товаров, так как они являются мерами по фиксации количества некоторых ресурсов на конкретной территории и реквизиции определенной их части. С технической точки зрения опасным было то, что учет домашнего скота при подготовке к разверстке должен был встревожить крестьян и побудить их к спешной продаже или нелегальному вывозу скота; так что запрет на вывоз был необходим еще и по этой причине.

Второй причиной распространения запретов на вывоз хлеба весной 1916 г. было то, что вследствие мукомольного кризиса в средневожском регионе зимой 1916 г. обязанность по обеспечению центральной России мукой была переложена на Левобережную Украину¹. Для достижения этой цели были отменены многие виды запретов на вывоз в Одесском военном округе, в результате чего из района мгновенно утекло 210.000 тонн хлеба и муки, и, по словам окружного уполномоченного по закупке хлеба для армии С.Н. Гербея, создалось угрожающее положение для армии и населения². Помимо этого, той же весной уполномоченным Одесского военного округа вменили в обязанность снабжать продовольствием шахтеров Донецкого угольного бассейна; это тоже склонило их к объявлению запрета на вывоз продукции.

Министерство земледелия осудило оба вида запрета на вывоз. Телеграмма, посланная Г.В. Глинкой 8 марта вятскому губернатору, который потребовал запрета на вывоз скота из губернии в качестве предпосылки разверстки, гласила, что Особое совещание по продовольственному делу вообще выступает против запрета на вывоз. Для борьбы со спекуляцией, предложил Глинка, необходимо положиться на «более существенные и орга-

¹ РГИА, ф. 456, оп. 1, д. 244, л. 38.

² Там же, л. 34-35.

нические меры, как то: целесообразная организация частной торговли в связи с разрешительным порядком перевозок продовольственных грузов, всемерное содействие кооперативам, массовая закупка припасов городами и земствами и т. п.»¹. В посланном А.Н. Наумовым циркуляре от 4 апреля (не в том, где предлагалось ввести районные продовольственные органы) подчеркивалось, что вменение в обязанность земств разверстки скота не означает узаконивание введения земствами запретов на вывоз². Разумеется, этот циркуляр вызвал у земств бурю протеста. Что касается просьбы уполномоченных Одесского военного округа о введении запрета на вывоз, в телеграмме от 25 марта, адресованной Гербелю, Глинка отмечал:

«В таких условиях (политической нестабильности в центральной России. – К. М.) полный запрет вывоза из пределов округа допускаю лишь при условии закупки всей пшеницы и муки нашей организацией. Однако, при богатстве юга пшеницей несмотря на усердие наших уполномоченных, затрудняюсь рассчитывать [на] подобные результаты, тем более что самые просьбы о разрешении вывоза свидетельствуют [о] наличности больших запасов, которые уполномоченные совершенно не купили или не реквизировали. Несмотря на заявления уполномоченных в Совещании в Петрограде о готовности для устранения конкуренции принять снабжение нуждающихся местностей, до сих пор в просьбах обеспечить города уполномоченные обычно отказывают, ссылаясь на затруднения даже в выполнении нарядов на армию и тем создавая для городов необходимость покупать у частных лиц и хлопотать [о] вывозе»³.

Как показывает телеграмма, суть разногласий между Министерством земледелия и уполномоченными по закупке хлеба для армии можно образно выразить вопросом: «что было первым – курица или яйцо?» Каждый уполномоченный желал прежде всего монополизировать собственный губернский рынок хлеба посредством запретов на вывоз. Если ему удавалось изыскать запас хлеба после выполнения норм военных поставок, то он считал возможным помочь и потребляющим губерниям. Глинка, напротив, доказывал, что автаркия сельскохозяйственных губерний допустима только тогда, когда каждый уполномоченный уже является монополистом, закупая достаточное количество зерна для снабжения не только армии, но и потребляющих губерний. Поскольку этого не было, конкурентные закупки, производимые агентами потребляющих губерний, по мнению Глинки, не следовало запрещать.

¹ Там же, ф. 457, оп. 1, д. 248, л. 18.

² Там же, л. 206.

³ Там же, ф. 456, оп. 1, д. 244, л. 38.

Таким образом, Постановление от 12 февраля 1916 г. не смогло удержать уполномоченных от введения запретов на вывоз продовольствия.

4.3. Привлечение земской статистики для целей военного управления

Неудивительно, что правительство пыталось использовать земскую статистику, оцененную уже в прошлом веке как одну из трех лучших в мире (наряду с американской сельскохозяйственной и немецкой корпоративной статистикой), для целей военного управления. Также и земства нашли практические выгоды в сотрудничестве с правительством в области статистических исследований. Дело в том, что условия военного времени (резкое сокращение рабочей силы, поголовья скота, посевных площадей и изменение рыночных условий вследствие отрыва России от мирового рынка) обесценили довоенные статистические данные и сделали невозможной их корректировку при помощи текущей статистики¹. Уменьшение числа корреспондентов с началом войны затруднило и саму текущую статистику². Земства нуждались в новой общей агрономической переписи, бюджет которой мог быть обеспечен только при взаимодействии с правительством. Потребность во всеобщей агрономической переписи была выражена в земских кругах еще осенью 1915 г., когда прогнозируемое сокращение посевных площадей грядущей весной вызывало серьезное беспокойство³.

Однако в то время Особое совещание по продовольственному делу (ОСПД) использовало земские статистические институты только для осуществления сравнительно простой статистики: учета запасов, сбора текущих данных по железным дорогам и т.д. Этот пассивный подход сменился иным в январе 1916 г., когда ОСПД решило провести перепись поголовья скота.

В довоенной России употребление мяса было ограничено праздничными днями, и ежегодное потребление на душу населения в сельской местности составляло лишь около 5 кг. В процентном отношении ежегодный убой скота равнялся в России только 11,5% в отличие от около 20% в Австралии

¹ Многие участники совещания статистиков, созванного Московским земством в декабре 1915 г., отмечали эту проблему. См. речь одного из участников от Екатеринославского губернского земства: Труды совещания статистиков... по Московской губернии... С. 24-25.

² Журналы Херсонского губернского земского собрания чрезвычайной сессии 1916 г., заседание 18 марта. С. 47.

³ Вятское губернское земство. Журнал заседания статистического совета 25 октября 1915 г. С. 14-17; Государственный архив Кировской области (ГАКО), ф. 616, оп. 1, д. 236, лл. 50-51; Труды совещания статистиков... по Московской губернии... С. 17.

или Аргентине. Главная цель российского животноводства выражалась формулой: «в северной полосе навозное и молочное, а в южной – рабочее»¹. С начала войны к октябрю 1915 г., однако, Европейская Россия потеряла почти четвертую часть поголовья скота, общее поголовье уменьшилось примерно с 40.000.000 до 31.000.000 из-за военных нужд, увеличения потребления мяса в сельских местностях, плохого урожая кормов в 1914 г. и массового забоя скота в период отступления из Галиции².

Тогда как вскоре после начала войны заготовка хлеба была организована по принципу общественной ссыпки, мясо и скот закупали традиционным способом, т. е. подрядами. Чтобы выполнить заготовительную норму в размере 4 млн. голов рогатого скота в 1916 г.³ и в то же время снизить ущерб, наносимый такими большими нормами российскому сельскому хозяйству, необходим был новый метод закупки домашнего скота. Двадцать пятого января 1916 г. ОСПД решило доверить разверстку скота земствам, которые рассматривались как институты, сведущие в местной экономике⁴. По той же причине ОСПД также решило провести общероссийскую перепись скота, мобилизовав работников земской статистики. Поскольку скотоводство занимало ключевую позицию в сельском хозяйстве, данные об одном только количестве скота, очевидно, не могли быть достаточной статистической основой для возможных заготовительных норм. Поэтому ОСПД 1 марта решило провести общероссийскую перепись продовольственных запасов и посевных площадей вслед за переписью скота⁵. Однако совещание статистиков 5-8 марта, устроенное Всероссийскими союзами земств и городов, приняло резолюцию, требующую, чтобы перепись скота осуществлялась одновременно с общей сельскохозяйственной переписью. Это предложение было поддержано съездом Всероссийского земского союза, проходившего 14 числа того же месяца, а также рядом земских собраний⁶. В конце концов министр земледелия А.Н. Наумов издал Постановление от 3 апреля 1916 г. о проведении всеобщей сельскохозяйственной переписи рабочей силы, скота, посевных площадей, продовольственных и кормовых запасов⁷. Таким образом, попытка мобилизовать земства на перепись скота

¹ УД ОСПД. Обзор деятельности... С. 90-91.

² Там же. С. 92-93.

³ Там же. С. 90.

⁴ Там же. С. 95.

⁵ ИОСПД. 1916. № 21. С. 4-8.

⁶ Вихляев П.А. О работах, выполненных статистическим отделением в 1916 г. и предполагаемых к выполнению в 1917 г. С. 22; ГАКО, ф. 616, оп. 7, д. 278, л. 17; Журналы Херсонского... заседания 18 марта. С. 42.

⁷ ИОСПД. 1916. № 23/24. С. 16-17.

привела к всероссийской сельскохозяйственной переписи, беспрецедентной в российской истории.

Неизбежная зависимость правительства от земств предоставила последним редкую возможность перехватить у него инициативу. Уже в мае 1915 г. Московская губернская земская управа упомянула о необходимости общегосударственной переписи посевных площадей и урожайности, чтобы обеспечить статистические данные для управления снабжением продовольствием. Это предложение было тогда отвергнуто главноуправляющим землеустройством и земледелием А.В. Кривошеиным¹. Всероссийская сельскохозяйственная перепись убедила земства в том, что они делают это успешнее, чем правительство². Вдобавок большинство конфликтов между центром и регионами во время войны возникало под воздействием меняющихся трактовок статистических данных. Например, уполномоченные председатели ОСПД потребляющих губерний были склонны к переоценке продовольственного спроса в своих регионах, чтобы получить от Г.В. Глинки как можно больше нарядов на погрузку. Уполномоченные по закупке хлеба для армии, с другой стороны, преуменьшали количество излишков зерна в своих губерниях, чтобы сопротивляться заготовительным нормам, возложенным Министерством земледелия. Эта «война статистик» не могла не усугубиться с течением времени из-за того, что проведение земствами государственной переписи предоставило им независимые источники информации и альтернативные методы интерпретации данных. Земства перестали относиться с уважением к центральному руководству.

Если земствам при интерпретации статистических данных понадобилось взять инициативу в свои руки, чтобы защитить свою местную экономику, то естественно, что они не желали передавать данные о сельскохозяйственной переписи правительству, а попытались обработать их сами совместно со Всероссийским земским союзом. Совещание председателей губернских земских управ и уполномоченных председателя ОСПД, проходившее в Москве 22-23 августа 1916 г., предложило оценивать результаты сельскохозяйственной переписи «на местах». Совещание председателей губернских земских управ, проходившее в Москве 25-27 октября, представило свой метод обработки данных, альтернативный методу Министерства земледелия, и для этой параллельной обработки потребовалось возвращение губернских

¹ МГЗС. Очередная сессия 1915 г. Доклад о переписи... С. 1-9.

² См., например: Отчет Казанской губернской земской управы по производству сельскохозяйственной переписи 1916 года. С. 6-10, 15; О работах, произведенных статистическим бюро в 1916 г. и предполагаемых на 1917 г. : Доклад Полтавской губернской земской управы 52 очередному губернскому земскому собранию. С. 16-33.

ких данных каждому земству, если они были отосланы в Министерство без копирования¹.

4.4. Мероприятия по преодолению конкуренции при закупке хлеба

Во время Первой мировой войны уполномоченные по закупке хлеба для армии вступили в конкуренцию с четырьмя категориями государственных и муниципальных покупателей хлеба: (1) армией, (2) сельской продовольственной частью МВД, (3) агентами городов и земств, присланными из потребляющих губерний, и (4) с другими, такими же, как они сами, уполномоченными по закупке хлеба для армии. С законодательной точки зрения конкуренция с (1), (2) и (4) категориями покупателей была снята в 1915 г. Да и в действительности она не создавала серьезных препятствий для управления продовольствием в военное время. Только конкуренция с агентами городов и земств, присланными из потребляющих губерний, не могла быть снята даже официально до падения царизма и в действительности она имела наиболее серьезные последствия. Падение царского режима произошло именно из-за этой конкуренции.

Вплоть до конца 1915 г. в снабжении гражданского населения продовольствием правительство зависело от городов и земств. В это время продовольственные закупки, сделанные городами и земствами для потребителей, считались допустимыми, если прямо не срывали выполнение заданий уполномоченных по закупке хлеба в данной губернии. Поэтому способ избежать конкурентных закупок в сельскохозяйственных губерниях был прост: продовольственные закупки для городов и земств потребляющих губерний должен был осуществлять уполномоченный по закупке хлеба для армии данной производящей губернии или они должны были производиться самими агентами этих городов или земств при согласовании с уполномоченным цен и других условий закупок². Кратко этот подход можно выразить формулой: «через уполномоченного по закупке хлеба или с его согласия».

¹ Вихляев П.А. О работах, выполненных... С. 24; Журналы Екатеринославского губернского земского собрания 51-й очередной сессии 1916 г. с приложением. 1917. С. 603-605; Херсонское губернское земское собрание 51-й очередной сессии 1916 г., Доклады управы и комиссий. Журналы собрания. 1916. С. 143-146; ГАКО, ф. 728, оп. 1, д. 4, лл. 277-278; Государственный архив Харьковской области, ф. 304, оп. 1, д. 2834, л. 7.

² Эта формула была принята Советом Министров в конце декабря 1915 г. (РГИА, р. 456, оп. 1, д. 931, л. 1).

Хотя от этой формулы не отказывались всю войну (наверное, вплоть до начала большевистской продовольственной диктатуры), в связи с новыми обстоятельствами в начале 1916 г. она стала недостаточной. Во-первых, разрыв между твердыми и рыночными ценами увеличился, парализовав заготовки уполномоченных по закупке хлеба, которые вместе с Министерством земледелия были убеждены, что закупочная конкуренция муниципалитетов должна регулироваться более систематично. Другой причиной был недостаток транспортных мощностей, последовавший за отступлением из Галиции. При этих условиях свободный выбор муниципалитетами аграрных губерний для своих заготовительных операций стал считаться недопустимым расточительством. В-третьих, растущая автаркия уполномоченных по закупке хлеба для армии во втором заготовительном году (1915-1916 гг.) поставила муниципалитеты в крайне неудобное положение; последние справедливо потребовали: «если вы ограничиваете нашу деятельность таким образом, то пожалуйста, снабжайте нас из ваших зерновых запасов». Как уже отмечалось, этот год убедил заготовительные органы принять на себя ответственность за снабжение гражданского населения.

При таком положении дел появилось два способа снизить закупочную конкуренцию между уполномоченными по закупке хлеба для армии и муниципалитетами. Один предполагал, что все зерно, необходимое муниципалитетам, должно было поставляться из запасов уполномоченных по закупке хлеба для армии, а взамен этого всех агентов по закупке, присланных муниципалитетами, следовало включить в организации этих уполномоченных. Объективно эта идея была огромным шагом на пути к государственной монополии на хлеб. Если бы последняя стала реальностью, то каждая губерния-производитель могла быть приписана к нескольким губерниям-потребителям простым арифметическим способом с целью обеспечения наиболее рационального использования транспортных мощностей.

Министерство земледелия, возглавляемое А.Н. Наумовым, сперва попыталось реализовать эту радикальную идею в полном объеме и заставить уполномоченных по закупке хлеба для армии согласиться с ней на их совещании, проходившем в Петрограде 10-11 февраля 1916 г. Однако за исключением таких деятельных уполномоченных, как Ю.В. Давыдов (по Тамбовской губернии) и С.Н. Гербель (по Одесскому военному округу), их «согласие» было получено лишь на словах. Вполне естественно, что большинство уполномоченных рассуждали так: «когда так трудно выполнить нормы даже только для армии, как мы можем справиться с добавочными нормами для гражданского населения?» Как уже отмечалось, весной 1916 г. уменьшилась доля зерна, отпускавшегося из запасов уполномоченных как часть прави-

тельственной помощи муниципальному продовольственному управлению. Намов и Глинка повторно послали телеграммы и циркуляры уполномоченным по закупке хлеба для армии, в которых порицали их за безразличие к насущным нуждам гражданского населения¹, однако каких-либо значительных улучшений не последовало.

Поэтому Министерство переключилось на более реалистичный метод: лишение муниципалитетов свободы при выборе аграрных губерний для проведения заготовок и назначение сверху каждой потребляющей губернии определенных аграрных губерний для заготовок. Одним из подготовительных шагов для этого нововведения была уже упомянутая всероссийская сельскохозяйственная перепись. Из-за проволочек в оценке ее результатов, однако, имперский план снабжения, основанный на вновь полученных статистических данных, не был готов вовремя, к третьему заготовительному году и был принят только к середине ноября 1916 г. Более того, ко времени принятия он уже не соответствовал реальному положению дел.

Еще одним подготовительным шагом к более реалистичному планированию было основание Центрального бюро по мукомолью. Постановление Министерства земледелия от 30 июня 1916 г. об учреждении Бюро определило ему задание территориально спланировать снабжение потребляющих центров мукой, а мукомольных – зерном из сельскохозяйственных регионов. Один из руководителей ОСПД отмечал, что одной из наиболее важных обязанностей Бюро было «установление наиболее разумного взаимодействия между производительными и потребительскими районами»; более того, если «исторически сложившиеся отношения» шли вразрез с необходимостью рационального использования транспортных мощностей, то Бюро должно было решиться на их изменение². Поскольку Центральное мукомольное бюро, как указано выше, не справилось с корпоративной мобилизацией мукомолов, эта территориальная координация стала почти единственным смыслом его существования. Однако фактическая отправка муки так же, как и зерна, зависела единственно от воли уполномоченных по закупке хлеба для армии.

Два постановления министра земледелия от 9 сентября и 10 октября 1916 г. ввели систему, в которой главноуполномоченный по закупке хлеба для армии и Центральное бюро по мукомолью назначали губернии для проведения заготовок каждому уполномоченному председателю ОСПД. Имея нормы для нескольких потребляющих губерний, уполномоченные по закупке хлеба для армии были обязаны выбирать между (а) выдачей зерна из собственных запасов и (б) разрешением агентам уполномоченных председателя

¹ ИОСПД. 1916. № 23/24. С. 18-19.

² Там же. № 27. С. 115.

ОСПД закупать зерно самостоятельно в их губерниях, содействуя этим агентам принудительными мерами¹. Назовем ее «системой 9.XI-10.X». Вариант (а) был преемником уже описанного идеалистического метода устранения конкурентных закупок, тогда как вариант (б) явился более реалистичным.

Изъяном «системы 9.IX-10.X» было то, что она не предписывала, что следует делать, если уполномоченный по закупке хлеба для армии не выдавал хлеба и не разрешал агентам сделать самостоятельные закупки. Эта система была основана на сомнительном предположении, что уполномоченные по закупке хлеба, т. е. земства в аграрных губерниях, будут относиться с уважением к статистическим данным, предоставленным Министерством земледелия. При отсутствии этого условия система не могла функционировать. Если уполномоченный по закупке хлеба для армии возражал Министерству: «ваши данные не точны. Излишек зерна в нашей губернии истощился», то Министерство не могло вынудить его выдавать хлеб гражданскому населению. Еще более убедительным выглядел отказ, мотивированный тем, что «не только выдача хлеба из моих запасов, но и позволение совершать муниципальные закупки в моей губернии сделает невозможным выполнение нарядов на армию в этом месяце». Короче говоря, несмотря на первоначальные мотивы «система 9.IX-10.X» обеспечивала приоритеты аграрных губерний.

Именно это явление было широко распространено осенью 1916 г. В телеграмме, посланной в конце сентября уполномоченному председателю ОСПД по Московской губернии, уполномоченный по закупке хлеба для армии Елецкого заготовительного района К.Н. Лопатин (председатель Елецкой уездной земской управы) отказался помочь в снабжении Москвы мукой, утверждая, что «бесполезно присылать агентов, коих я при других условиях охотно допустил бы к покупке»². В январе 1917 г. все уполномоченные Таврической, Воронежской и Курской губерний, которые согласно имперскому плану должны были снабжать Тульскую губернию пшеницей, единодушно заявили агентам, направленным из Тулы: «Зачем вы к нам ездили, население наших губерний само нуждается в пшеничной муке, и мы не в состоянии выполнить данный нам наряд на армию, почему выпускать ничего не можем»³.

В декабре 1916 г. Н.А. Гаврилов, заместитель главноуполномоченного по закупке хлеба для армии приказал упомянутому Лопатину отменить запрет на вывоз двух товарных вагонов хлеба, чтобы снять остроту продовольственного кризиса в Калужской губернии. Лопатин телеграфировал:

¹ Там же. № 28. С. 2-3.

² РГИА, ф. 457, оп. 1, д. 571, л. 33.

³ Там же, д. 576, л. 235.

«Всю рожь и муку я покупаю и реквизирую для удовлетворения ваших нарядов для Орловского, Елецкого гарнизонов и для составления маршрутных поездов на фронт. Покупки агентами потребителей не допускаю, ибо они скрытно нарушают твердую цену и совершенно могут остановить предложение продуктов мне»¹.

Эта телеграмма отражает взгляд Лопатина на приоритеты: интересы фронта превыше всего, вслед за ним должны быть обеспечены местные гарнизоны, затем – население своей губернии (хотя это и не упомянуто в телеграмме) и, наконец, население других губерний.

В октябре 1916 г. уполномоченный председателя ОСПД по Московской губернии А.Е. Грузинов протестовал против того, что даже партии хлеба, купленные губернией до введения «системы 9.IX-10.X», были отосланы уполномоченными по закупке хлеба для армии в другие губернии. Он телеграфировал Министерству земледелия о том, что «запрещение грузов, идущих по плану без замены их министерской поставкой, совершенно недопустимо... Когда закупочные организации будут в состоянии снабжать потребительные губернии полностью, только тогда запретить вывоз по удостоверениям уполномоченного»². Перед нами опять встает вопрос: «что было раньше – курица или яйцо?»

Поскольку Министерство земледелия не смогло заставить уполномоченных повиноваться, «система 9.IX-10.X» оказалась фикцией. Конечно, во власти Министерства земледелия было снять с должности уполномоченного по закупке хлеба для армии, ведущего себя вызывающе. Однако такая власть назначать и освобождать ничего не значила, потому что Министерство было не в состоянии организовать заготовку продовольствия без помощи земств. Если бы министр земледелия освободил с поста уполномоченного по закупке хлеба для армии председателя губернской земской управы, то у министра не было бы альтернативы, кроме как заменить его другим членом той же земской управы, а именно другим «сепаратистом». В самом деле, за весь период острых конфликтов между центром и регионами начиная с осени 1916 г. ни один уполномоченный по закупке хлеба не был уволен. Это свидетельствует о том, до какой степени царское правительство стало зависеть от земств.

По «системе 9.IX-10.X» муниципалитетам и уполномоченным председателя ОСПД потребляющих губерний приходилось посылать своих агентов с выданными Министерством земледелия нарядами на снабжение и вести переговоры с уполномоченным по закупке хлеба. О результатах этих переговоров уполномоченные председателя ОСПД информировали местные же-

¹ Там же, д. 574, л. 256.

² Там же, д. 571, л. 73.

лезнодорожные управления. Другими словами, выполнение уполномоченными по закупке хлеба для армии нарядов на снабжение *не* рассматривалось как само собой разумеющееся при составлении плана перевозок. Более того, если уполномоченный по закупке хлеба для армии соглашался на выдачу его из своих запасов, то он, как правило, требовал предварительной оплаты. При нарушении железнодорожного движения в то время нередко случалось, что товарные поезда прибывали спустя значительное время с момента закупки, таким образом, муниципальный оборотный капитал оставался незадействованным. Иногда уполномоченные не отгружали зерно даже после получения денег¹. Так что «система 9.IX-10.X» не освобождала уполномоченных председателя ОСПД и муниципалитеты-потребители ни от хлопот по переговорам со всевозможными учреждениями, ни от риска. В результате у них не было иного пути, кроме как держать многочисленных агентов, действующих в сельскохозяйственных губерниях². В этом отношении значительных улучшений по сравнению с периодом свободного выбора губерний для заготовок не произошло.

Принятие имперского плана снабжения в середине ноября 1916 г. не ограничило самозащитные тенденции среди уполномоченных, о чем свидетельствует телеграмма, посланная 22 декабря управлением делами ОСПД заведующему продовольственными делами империи (высшему чиновнику МВД). В ней говорится, что запланированное снабжение «особенно трудно в первый месяц действия плана, в переходное время, когда местные уполномоченные, *в силу понятных причин*, по прежнему продолжают стремиться к возможно более полному снабжению своих губерний продовольствием *на более продолжительный срок, а не только для удовлетворения текущих потребностей*» (выделено нами. – К. М.)³.

5. Роковая осень 1916 г.

5.1. «Диктатура Штюмера» и Министерство земледелия

Предыдущие исследования интерпретировали содержание периода от заготовительного кризиса осени 1916 г. до Февральской революции слишком прямолинейно, в результате чего они переоценили значение осеннего заготовительного кризиса. Как отмечалось в первом разделе этого исследования, состояние правительственной заготовки хлеба улучшилось с октября,

¹ Там же, д. 575, лл. 129-130.

² См. пример г. Тулы: РГИА, ф. 457, оп. 1, д. 575, л. 129.

³ РГИА, ф. 457, оп. 1, д. 575, л. 299.

но это не смягчило продовольственный кризис в потребляющих центрах России. По нашему мнению, заготовительный кризис осени 1916 г. лишь «включил ускоритель» развивавшегося политического кризиса.

Что же явилось этим «ускорителем»? Ответ парадоксален: именно развитие продовольственных учреждений и продовольственной статистики в предшествующие 18 месяцев. Иерархия государственно-муниципальных продовольственных учреждений, пронизавшая страну вплоть до районного или даже волостного уровня, угрожала превратиться в механизм, вызывавший преувеличенное беспокойство и стремление к самозащите в каждом уголке империи и изолирующий местные рынки изнутри, что действительно и произошло в условиях осени 1916 г. Архивный материал Тамбовской губернии свидетельствует: «Плохая постановка статистического дела не давала возможности вести точный учет имеющихся запасов... [Б]лагодаря расстройству транспорта, в соседнем участке ощущался сплошь да рядом острый недостаток тех же продуктов. Последнее обстоятельство наводило на мысль об общем недостатке, и благодаря этому воспрещался вывоз из пределов губернии»¹. В докладе Нижегородской губернской земской управы губернскому собранию за 1916-1917 гг. подсчитано (на основе всероссийской сельскохозяйственной переписи), что недобор ржи и пшеницы в губернии составляет около 20.000 тонн. Земская управа пришла к заключению, что «необходимы самые настоятельные меры если не к уничтожению, то к возможному сокращению вывоза хлебов из Нижегородской губернии»².

В перерастании заготовительного кризиса в острый межрегиональный конфликт сыграли важную роль «диктатура Штюрмера» и чехарда министров и товарищей министров. Родившийся в 1852 г. в известном дворянском семействе А.А. Бобринский никогда не изучал агрономию и не работал в сельскохозяйственных ведомствах. Обуржуазившийся дворянин, владевший сахарными заводами в Киевской губернии, Алексей Александрович проводил время в археологических занятиях и был известным филантропом. После революции 1905 г. он выступил как значительная фигура в политическом движении поместного дворянства правобережной Украины и после смерти П.Н. Дурново стал лидером правого крыла Государственного Совета. В марте 1916 г., когда Б.В. Штюрмер был назначен министром внутренних дел, Бобринский был подобран ему в заместители и, в конце концов, в июле 1916 г. сменил А.Н. Наумова на посту министра земледелия³. Наумову было 48 лет, когда его уволили. Бобринскому было 64 года, когда он занял место Наумова.

¹ ГАТО, ф. 207, оп. 1, д. 134, л. 3.

² 52-е очередное Нижегородское губернское земское собрание. Губернская земская управа. Доклад об экономическом положении Нижегородской губернии. С. 17.

³ Падение царского режима (ПЦР). Т. 7. М.; Л. 1927. С. 309.

Двадцать первого сентября 1916 г. уполномоченные по закупке хлеба для армии были изумлены циркуляром, который был подписан министром внутренних дел (А.Д. Протопоповым) и министром земледелия (А.А. Бобринским) и требовал, чтобы губернаторы взяли инициативу в свои руки в действиях, касающихся запретов на вывоз. Циркуляр приказывал, что если какой-либо уполномоченный по закупке хлеба для армии издаст запрет на вывоз вопреки воле губернатора, то последний должен информировать министров внутренних дел и земледелия; вообще же, вопросы, касающиеся запретов на вывоз, должны были обсуждаться на заседаниях под председательством губернаторов¹. Поскольку значительное число губернаторов шло рука об руку с земствами по пути защиты своей местной экономики, этот циркуляр не всегда соблюдался. Однако бывали также и случаи, когда губернаторы снимали запрет на вывоз без согласия уполномоченных по закупке хлеба для армии.

Уполномоченный по закупке хлеба Одесскому военному округу С.Н. Гербель яростно возражал против этого циркуляра. Даже когда он конфликтовал с Г.В. Глинкой весной того же года, само собой разумеющимся считалось, что он был единственным в регионе координатором по вопросу запретов на вывоз. Однако теперь он осознал, что узурпировал эту роль. В день получения циркуляра он телеграфировал Бобринскому, что «выполнение громадных нарядов без запрета вывоза и права реквизиции невозможно, и эту невозможность создаете Вы вместо того, чтобы содействовать успеху снабжения армии и населения», и угрожал уйти в отставку, если циркуляр не будет аннулирован². Бобринский извиняющимся тоном объяснил, что циркуляр был предназначен для осведомления губернаторов, но не для их контроля над наложением запрета на вывоз³. В начале октября Гербель опять телеграфировал, что неважные успехи в заготовке зерна вызваны «противоречивыми циркулярами министров»⁴. В телеграмме, посланной 21 числа того же месяца, которая осуждала вызывающее поведение бессарабского губернатора, Гербель отмечал, что «преодолеть препятствия невозможно, ибо само министерство их создает»⁵.

А.Н. Неверов, родившийся в 1862 г., служил губернатором в Акмолинской губернии с 1910 г. по август 1915 г., а после этого два месяца губернатором Волынской губернии. Его выбрали начальником земского отдела МВД, когда А.Н. Хвостов был назначен министром внутренних дел⁶. С целью укрепления «диктатуры Штюрмера» Неверов был назначен на место Глинки

¹ РГИА, ф. 456, оп. 1, д. 23, л. 130.

² Там же, д. 244, л. 152.

³ Там же, л. 223.

⁴ Там же, д. 156, л. 137.

⁵ Там же, л. 184.

⁶ ПЦР. Т. 7. С. 387.

(тов. министра земледелия, одновременно главноуполномоченный по закупке хлеба для армии) 28 августа 1916 г.¹. Другими словами, не имея опыта работы ни в сельскохозяйственных ведомствах, ни в продовольственном управлении, Неверов стал отвечать за назначение заготовительных губерний для уполномоченных председателя ОСПД, от него теперь зависела судьба империи. В ту осень он оказался перед лицом заготовительного кризиса.

Исторические исследования не любят сослагательного наклонения. Но вопрос, что было бы с царским режимом, если бы штюрмерская камарилья удовлетворилась отставкой Наумова и не сместила бы Глинку с поста, слишком притягателен. Во всяком случае, «растерявшись от бесконечных толков о продовольственном кризисе» и «напугавшись жалобами на слабые закупки»², А.Н. Неверов отступился от идеи планового снабжения. В октябре он посылал наряды «в виде исключения» любой станции, собравшей определенное количество продовольствия. Транспортное самоуправство, вызванное бесчисленными неверовскими телеграммами, напоминает игру в бильярд. Шестнадцатого октября 1916 г. уполномоченный по Тамбовской губернии Ю. Давыдов, критикуя отсутствие системы в руководстве Неверова, телеграфировал, что «наряды на отдельные станции Тамбовской губернии превышают 50.000 пудов (около 800 тонн. – К. М.). Если давать еще сверх этого, всякое внутреннее передвижение окончательно прекратится, и работа мельниц и сушилок станет»³.

Рассылка нарядов в непомерных количествах изменила географическое расположение продовольственных ресурсов империи, что затруднило возврат к плановому снабжению. Более того, это поколебало иерархию продовольственных органов, вызвав «вверху» панику, которая докатилась до районного и волостного уровней. Продовольственные органы всех уровней начали прилагать усилия, чтобы «ввозить как можно больше и позволять вывозить как можно меньше». Руководство Бобринского-Неверова, с самого начала не понравившееся земцам из-за его связи с Распутиным, окончательно дискредитировало авторитет Министерства земледелия своей манерой отправки нарядов, похожей на игру в бильярд. Отвечающая на запрос Неверова относительно причин заготовительного кризиса телеграмма, посланная С.Н. Гербелем в конце октября, кажется, отражает общие настроения уполномоченных по закупке хлеба для армии: «несостоятельность вашей организации, но не моей, ибо я все время подаю на фронты и городам больше данных нарядов»⁴.

¹ Известия министерства земледелия (ИМЗ). 1916. № 36. С. 747.

² СХЖ. 1916. N 21/24. С. 268-269.

³ РГИА, ф. 457, оп. 1, д. 573, л. 89.

⁴ Там же, ф. 456, оп. 1, д. 156, л. 214.

Политический кризис в ноябре нанес последний удар «диктатуре Штюмера». А.А. Риттих, чистый аграрный бюрократ, занял место дилетанта А. А. Бобринского. Хотя Неверов продержался на своем посту до января 1917 г.¹, Н.А. Гаврилов (также бюрократ от сельскохозяйственного ведомства²) начал контролировать назначение губерний для заготовок муниципалитетами-потребителями. Наконец-то был введен и имперский план снабжения. Однако местнические настроения и недоверие к Петрограду среди земцев не рассеялись даже после того, как Бобринский сошел со сцены.

5.2. Распад планового снабжения на примере Центральной России

Рассмотрим процесс распада «системы 9.IX-10.X» в Центральной России. Относительно хлебной торговли губернии Центральной России можно было разделить на четыре зоны: (1) исключительно потребляющие губернии, которые ввозят как рожь, так и пшеницу (Московская, Калужская и Владимирская); (2) губернии, поставляющие рожь, но ввозящие пшеницу (Рязанская, Тульская, Орловская, Тамбовская и Пензенская); (3) чисто производящие губернии, поставляющие как рожь, так и пшеницу (Курская, Воронежская и Саратовская); и (4) губернии, имеющие мукомольные центры (Нижегородская и Симбирская). Очевидно, географически полосы (1), (2) и (3) составляют концентрические окружности вокруг Москвы: это объясняется тяготением московского рынка, а также северной границей выращивания пшеницы в то время.

Среди губерний в зоне (2) Рязанская и Тульская особенно тяготели к рынку зоны (1). При таком расширении зазора между твердыми и рыночными ценами осенью 1916 г. рыночное тяготение вызывало нелегальный гужевой вывоз хлеба из этих губерний. В феврале 1917 г. средняя рыночная цена овса в Московской губернии была 8 рублей за пуд, а во Владимирской – 6 рублей. Если крестьянин Рязанской губернии перевозил овес в любую из этих двух губерний, то он мог получить до 150 или даже 200 рублей прибыли на каждый воз. Если же он сдавал овес уполномоченному по закупке хлеба для армии, то его прибыль составляла только 40-50 рублей за воз³. При таких обстоятельствах уполномоченным Рязанской и Тульской губернии было невозможно закупать хлеб, если они не налагали особенно строгого запрета на вывоз.

¹ ПЦР. Т. 4. Л., 1925. С. 75.

² Там же. Т. 7. С. 321.

³ РГИА, ф. 456, оп. 1, д. 126, л. 62.

Как уже отмечалось, Московское губернское земство было одним из инициаторов идеи планового снабжения. Начиная с января 1916 г. губернская земская управа каждый месяц подготавливала широкомасштабные планы (охватывающие 24 губернии и одну область как источники снабжения) по отправке грузов в Москву¹. Москвичи радостно приветствовали давно ожидаемое введение «системы 9.IX-10.X», но выполнение ее уполномоченными по закупке хлеба для армии, назначенными в Московскую губернию в первые месяцы при новой системе (сентябрь и октябрь), разочаровало губернского уполномоченного председателя ОСПД А.Е. Грузинова². В самом конце октября он потребовал, чтобы Министерство земледелия назначило губернии, которые действительно были бы способны выполнить наряды на снабжение Московской губернии³. Поскольку Министерство затруднялось удовлетворить это требование, Московское земство вступило в ноябрь без какого-либо плана снабжения и было вынуждено наугад телеграфировать многочисленным уполномоченным по закупке хлеба для армии в поисках снабжения⁴. По иронии судьбы введение имперского плана снабжения заставило московские земства временно воздержаться от идеи планового снабжения.

Агенты Грузинова вели переговоры с уполномоченными по закупке хлеба для армии в аграрных губерниях, информируя его не только об ответах последних, но и о подлинных объемах урожая и других деталях, которые убедили Грузинова, что излишки хлеба существуют, хотя и скрываются уполномоченными в Таврической, Саратовской, Полтавской и других губерниях, и что уполномоченный по закупке хлеба для армии по Симбирской губернии – саботажник, который смотрит сквозь пальцы на нелегальный вывоз продовольствия из губернии⁵. Грузинов никогда явно не пренебрегал идеей планового снабжения, но понимая, что нельзя ожидать межгубернской солидарности среди земцев, в просьбах, адресованных Министерству

¹ ИОСПД. 1916. № 25/26. С. 2; Известия московской губернской земской управы. 1916. № 2/3. С. 14-15; Труды совещания статистиков... по Московской губернии... С. 12, 22 и 57.

² Нормы для Московской губернии за сентябрь и октябрь 1916 г. были наложены на следующие сельскохозяйственные губернии: Тамбовскую, Курскую, Орловскую, Воронежскую, Саратовскую и Таврическую, а также на Харьковскую и Симбирскую. Однако, согласно Грузинову, среди них только тамбовский уполномоченный Давыдов выполнил сентябрьскую норму. Другие послали в Москву менее половины своих норм, худшим оказался Симбирский уполномоченный по закупке хлеба для армии, который не выслал ни одного вагона в Московскую губернию (РГИА, ф. 457, оп. 1, д. 571, л. 2; там же, д. 572, лл. 74-75 и 272).

³ РГИА, ф. 457, оп. 1, д. 572, лл. 90-93.

⁴ Там же, л. 311.

⁵ Там же, д. 573, л. 389; там же, д. 576, лл. 255-256; там же, д. 577, л. 111.

земледелия, он настаивал не на «строгом осуществлении имперского плана», а на «уничтожении преград, возводимых уполномоченными на пути вывоза продовольствия».

Так, 10 декабря 1916 г., когда Грузинов все еще настаивал на плановом снабжении, он телеграфировал: «министерство никаких действительных мер [к] снабжению губернии не приняло, даже не принудило этих уполномоченных разрешить покупку и вывоз моим агентам продуктов, на которые даны наряды»¹. Накануне Февральской революции тон его требований изменился следующим образом: «Не могу представить себе, что в России хлеба нет, дайте же возможность закупить продукты [в] тех губерниях, об избытках продуктов в которых у вас имеются сведения всероссийской переписи. Дайте гарантию, что уполномоченные не будут препятствовать свободному вывозу, ведь не могу же я закупать и подвозить на станции, а уполномоченные эти продукты будут отправлять на фронт»². И еще: «Имею точные сведения, что в Саратовской, Полтавской губерниях мука имеется в достаточном количестве....Октябрь, ноябрь, декабрь, январь месяцы доказали, что многие уполномоченные не могут сами справиться с закупками, дайте право закупать в этих районах с освобождением закупленного от власти местных уполномоченных»³.

Калужская губерния уже пострадала от дефицита продовольствия в октябре 1916 г. Уполномоченный председателя ОСПД губернии губернатор Черныкаев с самого начала проигнорировал плановое назначение губерний для заготовительных мероприятий. Губернское земство также оставило своих действующих агентов в различных губерниях, игнорируя официальное назначение. Естественно, что земцы этой губернии не были приверженцами идеи планового снабжения поскольку они не имели в земских кругах авторитета и были обречены оставаться сторонними наблюдателями становления планового снабжения, в отличие от москвичей.

Перед лицом октябрьского продовольственного кризиса муниципалитеты губернии и губернатор Черныкаев совершали беспорядочные закупки в Воронежской, Самарской, Таврической, Рязанской, Тульской, Курской и других губерниях, все время бомбардируя Министерство земледелия телеграммами. «Имея в виду острую нужду в продовольствии губернии», А.Н. Неверов просил уполномоченных по закупке хлеба для армии упомянутых губерний позволить калужским агентам вывезти хлеб «в виде исключения», даже если данная губерния не была назначена Калужской губернии для

¹ Там же, д. 575, лл. 61-62.

² Там же, д. 577, лл. 81-82.

³ Там же, лл. 111-112.

заготовок по «имперскому плану»¹. Конкурентные закупки калужских муниципалитетов были одной из причин упомянутого выше синдрома перевозок по принципу бильярдных шаров. Результат таких хаотично проводимых мероприятий был незначительным. По свидетельству Черныкаева, с ноября 1916 г. по январь 1917 г. Калужская губерния получила только 112 товарных вагонов хлеба вместо 1.061, гарантированных «имперским планом снабжения» (что составляло только 11%)². Согласно сведениям председателя губернской земской управы, из 761 товарных вагонов ржи, которые губернское земство закупило в других губерниях, только 95 были действительно отосланы и лишь 65 добрались до Калужской губернии³.

Калужская губерния нуждалась во ввозе около 110.000 тонн ржи в год, но с июля по декабрь 1916 г. она получила только около 5.000 тонн, а в январе лишь около 560 тонн⁴. В феврале в губернии были отмечены некоторые симптомы эпидемий, которые часто сопровождали голод⁵.

В данной ситуации Министерство земледелия щедро выделило Калужской губернии нормы снабжения хлебом на февраль, составлявшие 500 товарных вагонов. Нормы были, однако, наложены на Тамбовскую, Орловскую, Воронежскую, Уфимскую и Пензенскую губернии. Это обеспокоило Черныкаева, так как принимая во внимание обострившийся в это время железнодорожный кризис, он, естественно, думал, что нормы, назначенные для отдаленных губерний (каковыми являлось большинство из перечисленных губерний, исключая Орловскую) были бессмысленны. Поэтому Черныкаев потребовал, чтобы нормы были наложены на соседние Орловскую и Тульскую губернии и был позволен гужевой вывоз зерна из этих губерний в Калужскую⁶. Дело в том, что Черныкаев намеревался оказать помощь калужским земствам, которые в это время организовали нелегальный ввоз хлеба на подводах. Министерство земледелия опять было вынуждено пойти на компромисс и приказало орловскому и тульскому губернаторам «не препятствовать потребителям вывозить гужем... мелких партий ржи, закупленных для собственных надобностей... при условии предъявления этими потребителями удостоверений земских управ и земских начальников»⁷. Поскольку Тульская губерния сама страдала от нехватки продовольствия в нечерноземных северных уездах (соседних с Калужской губернией), тульский губерна-

¹ Там же, д. 574, лл. 181, 230, 231; там же, д. 575, лл. 116, 117.

² Там же, д. 576, л. 267.

³ Там же, л. 416.

⁴ Там же.

⁵ Там же, л. 269.

⁶ Там же.

⁷ Там же, лл. 191.

тор (уполномоченный председателя ОСПД) так и не смирился с тем, что хлеб можно вывозить для собственных надобностей калужцев¹. При существовании сильного рыночного тяготения, однако, трудно было запретить гужевой вывоз продовольствия. Председатель калужской губернской земской управы торжественно заявил: «Такие запретительные меры не могут приостановить вполне естественной и исторически сложившейся необходимости обмена товарами и тяготения к местным рынкам»².

Согласно подсчетам Министерства земледелия, в Рязанской губернии могло остаться 16.000 тонн излишков ржи даже после полного обеспечения ею населения этой губернии. Министерство приказало губернии снабдить Московскую и Владимирскую губернии рожью³, в то же время наложив на Саратовскую и Симбирскую губернии ответственность за снабжение Рязанской губернии пшеницей. Как указано выше, Рязанской губернии, сильно тяготеющей к московскому и владимирскому рынкам, нужно было установить беспощадный режим запрета на вывоз для того, чтобы достичь удовлетворительных результатов в заготовке хлеба, чего нельзя было ожидать от немогущей Рязанской заготовительной организации, основанной на таких же немогущих рязанских земствах. Уже на заседании 30 октября 1916 г. губернское продовольственное совещание обратилось к Министерству земледелия с просьбой выдать хлеб местному населению из запасов губернского уполномоченного по закупке хлеба для армии⁴. В отличие от сильных губернских заготовительных организаций, таких как тамбовская и саратовская, которые ускорили темп закупок в октябре (когда возвратилась хорошая погода), заготовка ржи в Рязанской губернии оставалась в плачевной состоянии⁵. В скором времени губернского уполномоченного по закупке хлеба В.Ф. Эмана сразила болезнь.

С другой стороны, Рязанская городская управа, как и муниципалитеты в Калужской губернии, никогда не доверяла «системе 9.IX-10.X» и потребовала возвращения к свободной заготовительной системе. Городской голова Рязани заявил в телеграмме, посланной 29 ноября в Министерство земледелия, следующее:

«Если нет возможности снабжать нас необходимейшими продуктами, зачем же нас обнадеживают направлять к тому другому уполномоченному и тратить даром время и деньги. Если уполномоченные не в состоянии выполнить наряды Особого

¹ Там же, д. 577, л. 74.

² Там же, д. 576, л. 416.

³ Там же, л. 37.

⁴ Там же, д. 572, л. 164.

⁵ Там же, л. 341.

Совещания, зачем же так спешили лишить нас прав самостоятельных закупок и инициативы и внесли такое ужасное расстройство продовольственного дела. До сих пор управа сама снабжала население города Рязани всеми необходимыми продуктами, имея своих опытных агентов и широко утилизируя кооперативы и представитель частных торговцев, и мы сносно существовали. Ныне Особое Совещание, упразднив нашу самостоятельность, ничего кроме обещаний, ни разу не выполненных уполномоченными, не дало»¹.

Справедливости ради следует добавить, что уполномоченный по закупке хлеба для армии по Рязанской губернии, председатель губернской земской управы Эман категорически заявил, что он никогда не позволит «параллельные закупки частными лицами» в своей губернии². Таким образом, муниципальные руководители Рязанской губернии требовали от других того, что они сами не были готовы позволить.

Обязанность по снабжению Тульской губернии пшеницей в ноябре и декабре 1916 г. была возложена на Воронежскую, Харьковскую и Курскую губернии. Но поступило только 34% запланированного объема: прибыло 165 товарных вагонов вместо предполагавшихся 490³. Тула и нечерноземные северные уезды губернии начали страдать от нехватки продовольствия. По январскому плану уполномоченные по закупке хлеба для армии по Воронежской, Курской и Таврической губерниям были обязаны снабжать хлебом Тульскую губернию. Но согласно письму, посланному 31 января 1917 г. министру земледелия тульским уполномоченным председателем ОСПД – губернатором, эти уполномоченные отказались выполнять план, и Тулы достигли только 10 товарных вагонов, а именно 6% от предполагавшегося количества. Тульский губернатор отмечал, что при таком положении дел солдаты местного гарнизона могут присоединиться к «голодной толпе». Он требовал освободить уполномоченного по закупке хлеба для армии по Тульской губернии от обязанности снабжать фронт, оставив за ним лишь обеспечение войск местного гарнизона, и передать остальной хлеб (после выполнения норм по снабжению гарнизона) в его распоряжение⁴. В скором времени Министерство земледелия удовлетворило эту просьбу⁵.

Подобная же резолюция была принята на продовольственном совещании в Пензенской губернии, состоявшемся 18 февраля 1917 г. На основании того, что план снабжения губернии не был выполнен, совещание решило

¹ Там же, д. 575, л. 48 и др.

² Там же, д. 572, лл. 102, 318.

³ Там же, д. 576, л. 4.

⁴ Там же, лл. 234-236.

⁵ Там же, л. 263.

немедленно выдать в достаточных объемах ржаную муку из запасов губернского уполномоченного по закупке хлеба для армии для снабжения городов и безземельного населения уездов губернии, чтобы оно могло пережить приближающуюся двухмесячную весеннюю распутицу. Для осуществления этого мероприятия упомянутый уполномоченный (председатель губернской земской управы) попросил Министерство земледелия позволить ему приостановить отгрузку муки как на фронт, так и в другие губернии до поздней весны¹.

Орловская губерния испытала два вида продовольственного кризиса. Первым был кризис, который имел место в Брянске и Брянском уезде. Западная часть Орловской губернии была частью нечерноземного (несельскохозяйственного) региона и включала промышленный город-потребитель Брянск, который одновременно был и гарнизоном. Война отделила Брянск от юго-западных губерний (Черниговской, Полтавской и Киевской) – источников продовольственного снабжения в мирное время, так как они попали в распоряжение военных властей или стали важной продовольственной базой для снабжения юго-западного фронта. Продовольственный кризис в Брянске начался уже в октябре 1916 г., к концу года наблюдались даже «заболевания среди детей»². По примеру калужских муниципалитетов городское управление Брянска беспорядочно закупало продовольствие, игнорируя план снабжения и часто нарушая твердые цены³. Не только у Министерства земледелия, но и у Особого совещания по государственной обороне при Военном министерстве не было иного выбора, кроме повторного предоставления разрешений на внеочередные перевозки «в виде исключения». Они сознавали, что продовольственный кризис в г. Брянске может легко вызвать беспорядки среди рабочих и солдат в гарнизоне⁴.

Второй вид продовольственного кризиса в Орловской губернии был связан с мукомольной промышленностью центральной и восточной частей губернии. С учетом естественного потока хлеба и муки имперский план наложил на Воронежскую и Курскую губернии обязанность по снабжению орловских мукомолов пшеницей. Однако вследствие саботажа уполномоченных по закупке хлеба для армии в Воронежской и Курской губерниях орловские мукомолы испытывали нехватку зерна⁵. Министерство земледелия потребовало от орловского уполномоченного (председателя губернской

¹ Там же, д. 566, лл. 202-206.

² Там же, д. 576, л. 380.

³ Там же, д. 572, лл. 128, 313.

⁴ Там же, лл. 128, 314-315.

⁵ Там же, д. 574, лл. 248-249; там же, д. 575, лл. 53, 250.

земской управы) сгладить остроту ситуации, использовав местные сельскохозяйственные ресурсы¹. Тем самым ему был предоставлен удобный предлог отклонить наряды на снабжение «внутренних» губерний, таких как Тульская, Калужская и Московская.

Тамбовский уполномоченный Ю.Давыдов также обвинил Воронежского уполномоченного по закупке хлеба для армии (председателя губернской земской управы) В.Н. Томановского в саботаже хлебных заготовок. Томановский отвечал за поставку в Тамбовскую губернию 13.000 тонн пшеницы и муки в ноябре и декабре, но в Тамбов не было послано ни одного вагона. Более того, он отказал в какой-либо помощи давыдовским агентам по закупке хлеба. Переписка с Томановским убедила Давыдова в том, что «еще в декабре пшеница не была взята из крупных имений»². Борисогребская городская управа (Тамбовская губерния) также отметила, что неудачные заготовительные мероприятия в Воронежской губернии не могут быть признаны справедливыми, поскольку излишки зерна в губернии оцениваются примерно в 200.000 тонн³.

Мукомольная промышленность Нижегородской губернии понесла особо серьезные убытки из-за растущей автаркии среди уполномоченных по закупке хлеба для армии осенью 1916 г., поскольку Нижегородская губерния (в отличие, например, от Самарской) не имела собственных богатых аграрных районов. Согласно ноябрьскому плану, Нижегородская губерния должна была получить 1.000 товарных вагонов зерна главным образом из Харьковской и Таврической губерний, но фактически получила только семь вагонов⁴. В то время как нижегородские мукомолы сокращали производство вследствие нехватки зерна, начал набирать силу мучной вывоз в Московскую и соседнюю Владимирскую губернии.

Еще в сентябре 1916 г. в Нижегородском городском управлении был поднят вопрос о необходимости прекращения вывоза муки из губернии. Скверное выполнение плана по снабжению зерном Нижегородской губернии в ноябре убедило губернского уполномоченного по закупке хлеба для армии Д.В. Сироткина в неизбежности «временного прекращения иногородних нарядов вплоть до поступления достаточного количества зерна». Заместитель уполномоченного председателя ОСПД (председатель губернской земской управы) П.А. Демидов был делегирован в Петроград, где тщетно старался убедить А.Н. Неверова в правильности этих действий. Неоднок-

¹ Там же, д. 573, л. 323; там же, д. 576, лл. 358-359.

² Там же, д. 564, лл. 192-193.

³ Там же, л. 263.

⁴ Там же, д. 563, лл. 68, 70.

ратные отказы Министерства земледелия создали у нижегородцев впечатление о бессмысленности обращения к правительству¹. Двадцатого ноября нижегородский губернатор созвал губернское продовольственное совещание, на котором присутствовали Сироткин, Демидов, высшие чиновники губернской администрации и представители от городов, земств и мукомолов. Члены совещания хором высказались за необходимость проведения протекционистской политики в губернии. По мнению Сироткина, если бы Нижегородская губерния продолжала снабжать другие губернии мукой, после 1 декабря ее мельницы пришлось бы остановить. «Население окажется выброшенным на улицу с требованием хлеба. Допустить до этого население мы не имеем права»². Демидов также выразил свое мнение:

«У нас нет достаточных оснований считать, что мы ради интересов государственных должны принести в жертву население нашей губернии. Если же вывоз наших остатков муки диктуется действительно интересами высшими, то пусть нам это докажут, и тогда мы принесем эту жертву»³.

Губернское совещание, опираясь на земскую статистику, потребовало, чтобы 600.000 пудов (около 10.000 тонн) пшеничной муки остались в Нижегородской губернии⁴. Присутствующие одобрили предложение губернатора о том, чтобы рекомендуемая мера осуществлялась в порядке «чрезвычайной охраны»⁵. Это совещание также обсудило вопрос о запрете на вывоз ржаной муки, но «имея в виду, что ржаная мука вывозится из губернии для продовольствия войск», оно проголосовало против запрета⁶. Здесь мы вновь обнаруживаем следующий порядок приоритетов: важнее всего – требования военных, затем – гражданские нужды собственной губернии и последнее место занимают гражданские нужды других губерний.

Запрет на вывоз муки, принятый Нижегородской губернией, мгновенно опустошительно сказался на продовольственной ситуации во «внутренней» Владимирской губернии. Это заставило министра земледелия А.А. Риттиха послать телеграмму в г. Нижний Новгород спустя всего лишь неделю после упомянутого совещания. Он открыл огонь в «войне статистик», доказывая, что желание нижегородцев оставить себе 600.000 пудов муки необоснованно. Более того, Риттих сурово раскритиковал нижегородского

¹ Там же, лл. 68-69.

² Там же, л. 68.

³ Там же, л. 69.

⁴ Там же.

⁵ Там же, л. 70.

⁶ Там же.

губернатора, который ввел запрет на вывоз без предварительной консультации с ним: «...вопреки совместной телеграмме моего предшественника [Бобринского] и министра внутренних дел [Протопопова]»¹.

Заготовка зерна и муки в Симбирской губернии была почти сорвана передачей площадей, примыкающих к Волго-Бугульминской ветке, под юрисдикцию В.Н. Башкирова (самарского уполномоченного по закупке хлеба для армии). Сам Башкиров и лоббировал в Министерстве земледелия эту реорганизацию, обнародованную наконец в начале ноября. Не только симбирский уполномоченный по закупке хлеба для армии (председатель губернской земской управы) Н.Ф. Беляков и симбирское земство, но и такие бугульминские коммерческие организации, как Бугульминский элеватор Государственного банка и Бугульминский биржевой комитет, выступили против этой реорганизации. Так, заведующий зернохранилищами Государственного банка Симбирско-Пензенского района телеграфировал 5 ноября 1916 г. в Государственный банк, что «такая передача не отвечает естественному тяготению и действительным интересам района Волго-Бугульминской железной дороги, клонящимся в сторону Симбирска и отчасти вверх по Волге, но отнюдь не к Самаре... Следование хлеба по железным дорогам на Самару может иметь только насильственный характер»². Несмотря на такие протесты, эта реорганизация была осуществлена в разгар заготовительной кампании.

В то же время губернское собрание хлеботорговцев, организованное Симбирским биржевым комитетом, решило организовать купеческое товарищество, которое монополизировало бы заготовку и переработку зерна «для успешного планомерного снабжения продуктами армии и населения»³. Уполномоченный Беляков в телеграмме, посланной 23 ноября Риттиху, выступил против перераспределения географической юрисдикции между уполномоченными под предлогом существования купеческого товарищества. Он объяснял: «Вступив в означенное товарищество, купцы отказывались совершенно от частной торговли и готовы были работать как единоличная фирма, предоставляя весь купленный продукт казне». Однако Беляков предупреждал, что при значимости Бугульминского района на симбирском хлебном рынке передача его Башкирову сделает бессмысленным существование купеческого товарищества⁴. Игнорируя предупреждение Белякова, Риттих решительно перераспределит территориальную юрисдикцию, но это не по-

¹ Там же, л. 74.

² Государственный архив Самарской области (ГАСМО), ф. 230, оп. 1, д. 209, л. 113.

³ РГИА, ф. 457, оп. 1, д. 18, л. 30.

⁴ ГАСМО, ф. 230, оп. 1, д. 209, л. 158.

мешало ему в декабре предложить Белякову посодействовать развитию упомянутого купеческого товарищества¹. Беляков коротко ответил, что товарищество уже распалось, и «спекулянты» это приветствуют².

Завершая анализ этого раздела, мы можем заключить, что дамба планового снабжения разрушилась в четырех местах.

1) Калужские земства и города Рязань и Брянск как сторонние наблюдатели становления «системы 9.IX-10.X.» не верили в идею планового снабжения с самого начала и продолжали совершать «свободные закупки» или требовали к ним вернуться, тем самым препятствуя плановому снабжению. Хотя москвичи никогда официально не расставались с идеей планового снабжения, обстоятельства вынудили их изменить характер своих просьб к правительству: «...пожалуйста, устраните преграды, чинимые местными уполномоченными вывозу продовольствия».

2) Приток пшеницы (и пшеничной муки) из (3) во (2) зону уменьшался. Совет, данный Министерством земледелия губерниям (2) зоны, смягчить ситуацию используя собственные продовольственные ресурсы, естественно, привел к нарушению притока ржи (и ржаной муки) из (2) в (1) зону, тем самым поставив губернии (1) зоны в отчаянное положение.

3) Ленивые заготовительные организации (например воронежская) использовали власть, данную «системой 9.IX-10.X.», только для самозащиты. Слабые заготовительные организации (подобно рязанской) не могли даже установить режима запрета на вывоз продовольствия, и были легко раздавлены сильным тяготением к рынку зоны (1). Оба типа организаций одинаково способствовали провалу режима планового снабжения.

4) Нижегородская мукомольная промышленность понесла серьезные убытки из-за роста автаркии уполномоченных по закупке хлеба, так как она не имела собственных сельскохозяйственных угодий; это заставило губернию склониться к режиму строгого запрета на вывоз. Трудно подсчитать плюсы и минусы, связанные с передачей Бугульминского района от симбирского к самарскому уполномоченному по закупке хлеба, принимая во внимание, что проведение заготовительных мероприятий последним было образцовым для уполномоченных по всей стране. Бесспорно, однако, что крах симбирской мукомольной промышленности вызвал дефицит муки в Центральной России, и это было подоплекой кризиса, упомянутого в 1), 2) и 3) пунктах.

¹ РГИА, ф. 457, оп. 1, д. 18, л. 33.

² Там же, л. 35.

6. Заключение

Подлинной причиной падения царизма был межрегиональный конфликт. Последний, в свою очередь, был вызван организационной политикой, проводимой царизмом, чтобы вовлечь земские и городские учреждения в режим тотальной войны. Для того, чтобы превратить общественную ссыпку зерна, проводимую земствами и кооперативами, в военные заготовительные мероприятия, правительство наделило земства полномочиями не только закупать хлеб, но и регулировать железнодорожные перевозки, изолировать местные рынки при помощи принудительных мер, а также мобилизовывать местных торговцев и мукомолов. Для того, чтобы превратить систему муниципальных продовольственных заготовок в продовольственное управление военного времени, правительство поощряло учреждение местных продовольственных совещаний, побуждая к этому местных лидеров (подобно случаю с использованием общественной ссыпки) также путем предоставления местным совещаниям полномочий на регулирование железнодорожных перевозок. Привлечение правительством земских статистических кадров дало земствам независимые источники информации и позволило использовать альтернативные методы их интерпретации, что вылилось в «войну статистик» между правительством и муниципалитетами. «Война статистик» и всеобщее распространение запрета на вывоз продовольствия положили конец плановому снабжению, которое было спасательным кругом для военных мероприятий царизма.

Вопреки представлениям русских о самих себе, российское (и советское) государственное управление характеризовалось и продолжает характеризоваться малоразвитостью профессиональной бюрократии и ее прямой зависимостью от общественных институтов. Данное исследование явилось попыткой выяснить, как и в какой степени такое государство могло справиться с управлением в период тотальной войны, которая требовала оптимальной комбинации централизма с оперативным децентрализованным руководством.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	7
ГЛАВА 1. ЗЕМСТВА В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ ЦАРИЗМА: ИСТОРИОГРАФИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ	12
1. Введение	12
2. Дореволюционная историография	15
3. Советская историография	19
4. Позднесоциалистический период: регионализация исследований	24
5. Зарубежная историография	28
6. Некоторые выводы	36
ГЛАВА 2. ЗЕМСТВО И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ В 1864–1904 гг. (НА МАТЕРИАЛАХ СЕВЕРО–ЗАПАДНЫХ ГУБЕРНИЙ)	38
1. Причины земской реформы	39
2. Политика центральных властей в отношении земства в 60-80-е годы	45
3. Центральная власть и земства в 90-е – начале 900-х годов	67
4. Особенности взаимоотношений земств с отдельными государственными органами	73
5. Земские ходатайства	78
6. Бюрократизация земств	88
Заключение	96
ГЛАВА 3. ОБЪЕДИНЕНИЯ РОССИЙСКИХ ЗЕМСТВ	100
1. Введение	100
2. Легальные земские совещания и съезды	101
3. Либеральное движение и земские объединения	108
4. Земские союзы делового качества	118
5. Первая мировая война и земский союз	124
6. Заключение	143

ГЛАВА 4. ЗЕМСТВА ВО ВРЕМЯ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ: МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫЕ КОНФЛИКТЫ И ПАДЕНИЕ ЦАРИЗМА	144
1. Введение	144
2. Тотальная война и децентрализация	146
3. Конверсия общественной ссыпки зерна	
3.1. Передача полномочий по закупке, приему и отправке зерна земствам	149
3.2. Принудительные меры по заготовке и дробление хлебного рынка	153
3.3. Неудача корпоративной мобилизации торговли	157
4. Конверсия муниципальной закупки продовольствия	
4.1. Таксы, муниципальные закупки и регулирование железнодорожных перевозок	160
4.2. Регулирование железнодорожных перевозок и местные продовольственные органы	164
4.3. Привлечение земской статистики для целей военного управления	175
4.4. Мероприятия по преодолению конкуренции при закупке хлеба	178
5. Роковая осень 1916 г.	
5.1. «Диктатура Штюрмера» и Министерство земледелия	183
5.2. Распад планового снабжения на примере Центральной России	187
6. Заключение	198

Список книг серии «Политологическая регионология»

Третье звено государственного строительства России:
Подготовка и реализация Федерального Закона об общих принципах
организации местного самоуправления в Российской Федерации
(Occasional Papers on Changes in the Slavic Eurasian World. № 73). –
Саппоро, 1998.

Взрывной пояс-96: российские регионы и электоральное поведение
(Occasional Papers on Regional/Subregional Politics
in Post-Communist Countries. № 3). –
Саппоро, 1999.

The Emerging Local Governments in Eastern Europe and Russia:
Historical and Post-Communist Development. –
Hiroshima, 2000.

**Изданные тома можно заказать через э-почту по адресу:
kim@slav.hokudai.ac.jp**

**Политическая элита украинских регионов:
<http://src-home.slav.hokudai.ac.jp/ukrregions/index.html>**

First Published 2001
Copyright 2001 by Slavic Research Center, Hokkaido University
Kita-9, Nishi-7, Kita-ku, Sapporo 060, Japan
All Rights Reserved

**ЗЕМСКИЙ ФЕНОМЕН:
ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ ПОДХОД**

Саппоро: Slavic Research Center, Hokkaido University, 2001
v.; см – (Occasional Papers on Regional/Subregional Politics
in Post-Communist Countries; 6)

1. Russia (Federation) – History – 1864-1917
- I. Matsuzato, Kimitaka, 1960-
- II. Yartsev, Andrei, 1965-
- III. Abramov, Vitalii, 1961-1999

© Slavic Research Center, Hokkaido University, 2001

Printed in Russia