

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное агентство по образованию
Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова

Т.И. Волкова

**Земство и земские учреждения
в России в начале XX века
(на материалах губерний
Центральной России)**

Учебное пособие

*Рекомендовано
Научно-методическим советом университета для студентов,
обучающихся по специальности История*

Ярославль 2007

УДК 94(47):352.075
ББК Т 3(2)5–3я73
В 67

Рекомендовано
Редакционно-издательским советом университета
в качестве учебного издания. План 2007 года

Рецензенты:

А.В. Азов, д-р филос. наук, канд. ист. наук, профессор;
кафедра отечественной истории Ярославского государственного
педагогического университета им. К.Д. Ушинского
(зав. кафедрой д-р ист. наук, профессор Г.Н. Кочешков)

Волкова, Т.И. Земство и земские учреждения в России в
В 67 начале XX века (на материалах губерний Центральной
России): учеб. пособие / Т.И. Волкова; Яросл. гос. ун-т. –
Ярославль : ЯрГУ, 2007. – 112 с.

В пособии рассматриваются общие принципы организа-
ции и функционирования института земства в России: сте-
пень компетенции созданных структур, сфера их деятель-
ности, источники финансирования. Основное внимание
уделяется работе земских органов губерний Центральной
России в области народного образования и здравоохра-
нения.

Предназначено для студентов, обучающихся по специ-
альности 030401 История (дисциплина «История местного
самоуправления в России», блоки ОПД и ДС), очной и оч-
но-заочной форм обучения.

Библиогр.: 68 назв.

УДК 94(47):352.075
ББК Т 3(2)5–3я73

© Ярославский государственный
университет им. П.Г. Демидова,
2007

© Т.И. Волкова, 2007

Введение

Российская Федерация переживает в настоящее время период поиска новых форм государственного и политического устройства, воплощающих в себе сочетание принципов централизма и местного самоуправления. Именно поэтому взоры многих российских политиков обращены сегодня преимущественно на Запад. Происходят многочисленные попытки «прижить» европейские модели управления или отдельные их атрибуты к существующим в стране структурам власти. Население запуталось в появившихся новых терминах и названиях этой местной власти: префектуры и магистратуры, муниципалитеты и мэрии.

Вместе с тем все жизненно важные решения, касающиеся интересов граждан, так или иначе реализуются через органы управления на местах. И они могут стать либо барьером, либо катализатором на пути проводимых реформ в стране. Поэтому историческое знание принципов организации, деятельности и опыта своих отечественных органов самоуправления, существовавших в Российской империи еще с середины XIX столетия, во многом приобретает не только познавательную, но и практическую значимость.

В середине XIX столетия Россия, так же как и сейчас, делала выбор своего дальнейшего исторического пути развития, переживала период модернизации всех сфер жизнедеятельности общества. Этот процесс начался с перестройки экономической сферы в государстве, с основополагающей реформы 1861 г. по отмене крепостного права. С освобождением миллионов крестьян из-под всеобъемлющей власти помещиков в стране сложился своеобразный вакуум власти в отношении государства с «низамися». Централизованная бюрократическая машина могла восполнить образовавшийся разрыв, только громадно увеличившись в размерах, чего не выдержали бы никакие финансы страны.

«Положение о губернских и земских учреждениях» было подписано и утверждено императором Александром II 1 января 1864 г. Впервые в России вновь создаваемые органы местного управления строились на основе выборов гласных из числа местных жителей. При разработке земской реформы исходили из не-

обходимости включить в управление местным хозяйством все слои населения. В ней получили закрепление принципы буржуазного представительства: выборность всех гласных, зависимость избирательного права от имущественного ценза, сменяемость гласных. Однако выборы в земские учреждения не были прямыми и равными, они проводились по трем избирательным съездам. Для участия в них все местное население делилось на три курии: землевладельческую, городскую и крестьянскую (с учетом социальной структуры общества). В первых двух куриях существовал имущественный ценз. Безусловно, подобная избирательная система была далека от современных представлений. Однако для того времени в ней был сделан существенный прорыв от традиционного для Российской империи сословно-авторитарного к гражданскому обществу.

Система земских учреждений была следующей. Все земства делились на уездные и губернские. Земскими органами были земские собрания и управы. Первые – принимали решения, вторые – их исполняли. Срок их полномочий до новых выборов был определен в три года.

Итак, закон определял новые структуры управления как общественные и цензовые, им не передавались какие-либо функции власти. В компетенцию новых структур были отнесены вопросы, «относящиеся к местным хозяйственным пользам и нуждам каждой губернии и уезда»¹. Круг вопросов, очерченный по закону 1 января 1865 г., делил земские функции на два разряда – на обязательные и необязательные.

В перечень обязательных входили следующие: содержание отдельных чинов местного гражданского управления, мест заключения, присутствий по крестьянским делам, денежные выплаты мировым и уездным посредникам и т.д. Фактически это были обязанности местного начальства, которые до реформы осуществлялись последним на средства губернских сборов и были для него обременительны.

К числу необязательных мероприятий были отнесены экономическая помощь крестьянским обществам, продовольственное

¹ Полное собрание законов Российской империи (ПЗС). Собрание второе (1825 – 1881). Т. 39. Отд. 1. СПб., 1867. № 40457. С. 2.

дело, содержание медицинской части в уезде и губернии, забота о народном образовании, поддержание материальной части сельских школ и распространение грамотности, благоустройство населенных пунктов и т.д.²

Таким образом, земская деятельность охватывала по существу все стороны местной жизни. Взяв на себя такой обширный круг непростой практической работы, земство фактически восполняло пробелы и обеспечивало те сферы общественной жизни, которые находились в запущенном состоянии и оказались непосильными для государственных структур.

Поскольку личный состав земских органов не принадлежал к профессиональному чиновничеству, на работу в земства шли не ради карьеры, а ради служения Отечеству, ради реализации своей социальной и профессиональной активности. Поэтому частичное высвобождение общества из-под контроля государства (хотя бы на местном уровне) давало свободу общественной инициативе и самодеятельности. Успехи земства за 53 года показали, насколько быстрее развивалось бы общество, будь оно в целом устроено на демократических принципах своей жизнедеятельности.

Видный юрист гражданского права Г.А. Джаншиев в своей работе «Эпоха Великих реформ» так оценил значение земской деятельности в России: «Если за всем тем и несмотря на все тяжелые условия существования, земские учреждения внесли в экономику страны во многих областях такие свои посильные расходы, несравнительно с казенным хозяйством, если из ничего создали народную школу, народную медицину, земское страхование, создали, составляющую гордость русской нации перед Европою, особую земскую статистику, и помимо всего этого земские учреждения послужили школою политического воспитания общества и народа»³.

Все сюжеты, касающиеся земской деятельности и представленные в главах настоящего учебного пособия, базируются на материалах девяти губерний Центральной России: Московской, Владимирской, Костромской, Тверской, Ярославской, Смоленской, Тульской, Рязанской и Калужской. Данное обстоятельство

² ПЗС. Собрание второе (1825 – 1881). Т. 39. Отд. 1. СПб., 1864. № 40457.

³ Джаншиев Г.А. Эпоха Великих реформ. М., 1898. С. 355.

во многом обусловлено особенностями процесса модернизации в России, ускорившегося в 60-е гг. XIX столетия и получившего свое развитие в это время как бы «сверху вниз». Он быстрее шел в столицах, которые тянули за собой провинцию через социальную мобильность населения. Более развитые в культурном отношении Петербург и Москва оказывали цивилизирующее влияние на всю провинцию, однако наиболее быстро это влияние сказывалось в центре страны. Образ жизни, мотивация поведения, гражданская активность содействовали саморазвитию общества, осознанию им своих интересов. Культурная среда быстрее формировалась в центре и способствовала повышению культуры в целом.

При этом земские структуры как траектории этого движения содействовали распространению просветительных и образовательных задач на селе, сужали пропасть между существовавшей городской и сельской культурой путем развития образования в деревне, создания медицинской инфраструктуры. Тем самым они формировали механизм ускорения культурного развития деревни, механизм развития культурного стереотипа общества в целом. Все эти перечисленные процессы и получили свое наиболее глубокое развитие в центральных губерниях страны.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Становление земского налогообложения. Земские оценочные работы	7
Глава 2. Финансовая основа земской деятельности. Доходные и расходные сметы	24
Глава 3. Деятельность земств в области народного просвещения	37
Глава 4. Деятельность земств в области медицинского обслуживания населения	59
Глава 5. Особенности земской деятельности в сфере здравоохранения в годы Первой мировой войны	82
Заключение	101
Темы рефератов	104
Источники и литература	105