

ЗЕМСТВА

Авторы: Е. М. Петровичева



Первый состав Тверской губернской земской управы. На фото (слева направо): председатель управы князь Б. В. Мещерский, члены управы А. В. Верёвкин, П. П. Максимович, А. А. Ушаков, секретарь И. В. Тулуб...

ЗЕМСТВА, в России уездные и губернские распорядит. и исполнит. органы местного всеобщего самоуправления – [земские собрания](#) и [земские управы](#). Введены [земской реформой 1864](#) в 34 губерниях: в 1865 – в Воронежской, Казанской, Калужской, Костромской, Курской, Московской, Нижегородской, Новгородской, Самарской, С.-Петербургской, Пензенской, Полтавской, Псковской, Рязанской, Тамбовской, Харьковской, Херсонской, Черниговской, Ярославской; в 1866 – во Владимирской, Екатеринославской, Орловской, Саратовской, Симбирской, Смоленской, Тверской, Тульской и Таврической; в 1867 – в Вятской и Олонецкой; в

1869 – в Бессарабской; в 1870 – в Вологодской и Пермской; в 1875 – в Уфимской. В 1875–82 З. существовали в Области войска Донского. В 1911 З. созданы в Витебской, Волынской, Киевской, Минской, Могилёвской и Подольской, в 1913 – в Астраханской, Оренбургской и Ставропольской губерниях. К 1916 земские учреждения действовали в 43 из 94 губерний и областей России; их деятельностью было охвачено 110 млн. чел. из 172 млн. чел. З. самостоятельно определяли гл. направления своей деятельности (за исключением выполнения ряда обязат. повинностей – строительства и содержания дорог, содержания некоторых гос. учреждений и др.). Они подлежали контролю со стороны государства, усиленному [Земским положением 1890](#). Особый размах деятельность З. приобрела с 1890-х гг.

В З. подавляющего большинства губерний преобладало (особенно с введением в действие Земского положения 1890) дворянство. Там, где дворянское землевладение практически отсутствовало (напр., в Вятской, Вологодской, Олонецкой и Пермской губерниях), состав земских собраний был преим. крестьянским.



«Земские выборы». Рисунок художника К. А. Трутовского. 2-я пол. 19 в.

К серьёзным изменениям в социальном составе З. и их структуре должны были привести реформы местного самоуправления, проекты которых были разработаны под рук.

П. А. [Столыпина](#), а также в Мин-ве внутр. дел в 1914. Они предполагали создание волостных З., ликвидацию сословного разделения курий при выборе земских гласных, понижение имуществ. ценза вдвое и др., но не были реализованы.

Земские финансы. Важным фактором самостоятельности З. было то, что они сами формировали свой бюджет. Его основу составляли доходы от налогообложения недвижимого имущества (гл. обр. земель и лесов: во 2-й пол. 19 в. в большинстве З. такие поступления составляли $\frac{2}{3}$ и более их бюджета), свидетельств и патентов на торгово-пром. заведения. В нач. 20 в. доля налогов с торгово-пром. заведений в бюджетах З. стала расти; наиболее крупными были поступления от таких налогов в Моск., Екатеринославской и Владимирской губерниях. В 1913 в

Центральнопромышленном районе доходы от обложения фабрик, заводов и городского недвижимого имущества составляли ок. 25% всего бюджета З. этих губерний, а в Центральночернозёмном районе – ок. 10%. З. получали также доходы от эксплуатации собств. недвижимого имущества и пром. предприятий, проценты с принадлежавших З. капиталов и др. З. также пользовались правом облагать население рядом прямых налогов. Развитие системы земского налогообложения способствовало возникновению и совершенствованию [земской статистики](#).

В период [индустриализации](#) кон. 19 – нач. 20 вв. наблюдался ускоренный рост земских бюджетов. За 1890–1914 бюджеты З. 34 губерний увеличились более чем в 5 раз (за 1906–14 в 2 раза). С нач. 20 в. правительство стало выдавать З. субсидии

(первоначально небольшие), с 1908 г. стали получать субсидии на введение всеобщего начального обучения, развитие агрономич. помощи населению и др.; в 1913 они составляли 18% общего бюджета г. центр. губерний Европ. России. Кроме того, г. получали от правительства значит. целевые кредиты и пособия на строительство школ, устройство с.-х. опытных станций, борьбу с эпидемиями, открытие больниц и т. д.



Губернская земская больница в Твери. Главный корпус. Фото. Нач. 20 в.

Первоначально свои осн. средства г. тратили на выполнение обязательных повинностей (в 1893 расходы г. 30 губерний на эти цели составили 12,1 млн. руб., или ок. 82% всех расходов), остальная часть средств шла на выполнение необязательных повинностей. Затем соотношение изменилось. В 1914 смета г. 43 губерний составила 346,6 млн. руб. [наибольшей она была в г. Харьковской губ. (18,1 млн. руб.), наименьшей – в г.

Астраханской губ. (2,65 млн. руб.)]. Крупнейшими были расходы на нар. образование – 107 млн. руб. (31% общей сметы), на земскую медицину – 82,6 млн. руб. (23,8%), на меры по содействию экономическому благосостоянию населения – 28,9 млн. руб. (8,3%), на ветеринарию – 10,5 млн. руб. (3%), на общественное призрение – 5,15 млн. руб. (1,5%). Среди обязательных расходов выделялись траты на строительство и ремонт дорог (25 млн. руб., 7,2%), содержание аппарата самих г. (23,4 млн. руб., 6,8%), правительственных учреждений (13,8 млн. руб., 4%) и мест заключения (1,9 млн. руб., 0,55%). Остальные средства (48 млн. руб., или 13,85%) были направлены на образование капиталов г. и др. расходы.

Развитие народного образования с кон. 19 в. было наиболее приоритетной сферой деятельности г. В ней г. сосредоточили свои усилия гл. обр. на развитии начальной сельской (т. н. земской) школы. С кон. 1860-х гг. участие г. в нар. образовании выразилось в подготовке учителей для начальных школ и выплате им (полностью или частично) жалованья (прочие расходы производили крестьянские общины). Первые спец. учебные заведения (учительские семинарии) открыты Рязанским и

Новгородским (1869), Московским и Казанским (1871) губернскими З. Всего в 1869–73 З. учредили 12 учительских семинарий. В 1870-х гг. З. 16 губерний выплачивали пособия учительским семинариям Мин-ва нар. просвещения. З. содержали своих стипендиатов в гос. учительских семинариях. С целью повышения проф. подготовки учителей З. устраивали для них педагогич. курсы, созывали съезды учителей (в 1885 – кон. 1890-х гг. не созывались из-за запрета правительства). Постепенно З. расширяли своё участие в содержании школ, обеспечивали их учебными пособиями, некоторые З. оплачивали завтраки учащихся, приобретали для них тёплую одежду и обувь. В сер. 1890-х гг. З. развили активную деятельность по строительству, а также капитальному ремонту школьных зданий, в 1908, используя целевые субсидии правительства, приступили к полному освобождению сельских обществ от расходов на содержание школ.



Здание земского училища в селе Мелихово Серпуховского уезда Московской губернии. Фото В. Б. Дороженского. 1995.

Согласно Положению о начальных народных училищах 1874, адм. и учебно-воспитат. вопросами земских школ ведали инспектора нар. училищ и училищные советы (в их состав входили представители З.), а З. представляли им своих кандидатов на утверждение в учительских должностях; однако во многих случаях фактически земскими школами руководили земские управы. З. добивались расширения своего представительства в училищных советах и участия в выработке программ обучения. В 1890-х гг. в 23 губернских

З. созданы школьные комиссии (из земских гласных, земских служащих и выборных представителей от учителей); их исполнит. органами были отделы или бюро при земских управах.

Земские школы, за небольшими исключениями, были бесплатными. Первоначально в подавляющем большинстве земских школ курс обучения длился 3 года (занятия с тремя отделениями учащихся, как правило, вёл один учитель, реже – два), в остальных – 4 года (работали гл. обр. два учителя). Доля школ с 4-летним курсом

обучения увеличивалась и к 1911 составила ок. 1/4 всего числа земских школ. В земских школах преподавались Закон Божий (занятия по этому предмету обычно вёл приходской священник), рус. яз., арифметика и чистописание. Некоторые учителя добивались включения в их программу курсов по истории, географии и естествознанию (биологии). В целом обучение в земских школах велось на более высоком уровне, чем в церковно-приходских школах – начальных учебных заведениях другого, наиболее распространённого, типа.

С нач. 1870-х гг. З. неоднократно ходатайствовали перед правительством о введении всеобщего начального обучения (к 1907 подано 119 таких ходатайств). Практич. шаги в этом направлении государство предприняло в нач. 20 в.: за 1907–14 гос. расходы на начальное обучение, б. ч. которых поступала в З., выросли в 7 раз (с 7 до 49 млн. руб.). В 1907–12 З. открыли в начальных училищах ок. 27 тыс. новых т. н. комплектов (1 учитель и 50 уч-ся). В 1910 существовало ок. 28 тыс. земских школ, где обучалось 1,8 млн. детей и работало 30 тыс. учителей; в 1916 количество земских школ достигло 45,7 тыс., в них было 3,3 млн. уч-ся и 80 тыс. учителей.

С 1870-х гг. З. создавали профессиональные (ремесленные и с.-х.) начальные и средние учебные заведения со сроком обучения 3–5 лет. В 1884–1903 З. открыли 48 с.-х. школ со сроком обучения 3 года. З. субсидировали гос. и частные средние школы – женские и мужские гимназии, реальные и технич. училища; расходы З. на эти цели за 1906–14 в центр. губерниях Европ. России увеличились почти наполовину (напр., в Костромской губ. – с 52 до 143 тыс. руб. в год). З. открывали собственные средние школы, широко практиковали (особенно во Владимирской, Воронежской, Костромской и Курской губерниях) выдачу стипендий учащимся средних и высших учебных заведений.

З. осуществляли обширные мероприятия по внешкольному образованию: открывали библиотеки при школах и отдельно от них (5 тыс. в 1898, ок. 30 тыс. в 1910), музеи, театры, выставки, народные дома; устраивали курсы и т. н. народные чтения для взрослых.

Среди мероприятий З. по содействию экономич. благосостоянию населения ведущее место занимала агрономическая помощь – осушение болот, орошение засушливых

земель, борьба с оврагами, организация опытных полей и т. д. Первыми к агрономич. деятельности обратились т. н. крестьянские З. (Вятское, Пермское и др.). До кон. 19 в. расходы на агрономич. деятельность составляли в ср. 1,5–2,5% бюджета всех З., затем они стали быстро увеличиваться и в 1895–1910 выросли почти в 10 раз в абсолютных показателях. В 1877 на службе З. работал 1 агроном (в Вятской губ.), в 1885 – 8, в 1890 – 29, в 1895 – 86, в 1900 – 197, в 1905 – 422 агронома. Расширение агрономич. работ стало наиболее характерной чертой хозяйств. деятельности З. в период стольпинской аграрной реформы, когда сложилась развитая сеть земской агрономич. службы. В 1909–14 численность агрономич. персонала З. в центр. губерниях Европ. России выросла в 4 раза; в 1913 в отд. губерниях на службе в З. находилось от 37 (Калужская губ.) до 250 (Полтавская губ.) агрономов. В нач. 20 в. введён институт участковых агрономов, которых было неск. в одном уезде: в 1906 насчитывалось 10 агрономич. участков, в 1909–177, в 1910 – 395, в 1911 – 760, в 1912 – 1139 участков. В 1910 наибольшие затраты на агрономич. помощь населению несли З. Екатеринославской губ. (823 тыс. руб. в год), наименьшие – З. Рязанской губ. (49 тыс. руб.). Земские агрономы пропагандировали травосеяние, организовывали показательные опыты, руководили работой опытно-показательных хозяйств, снабжали население на льготных условиях через кооперативы и земские с.-х. склады сортами семенами, улучшенными с.-х. орудиями и машинами, удобрениями, устраивали специализир. с.-х. учебные заведения, врем. курсы (21 в 1907, 177 в 1909, 469 в 1911), специализиров. выставки, музеи, библиотеки, издавали популярные с.-х. журналы и брошюры. Ведущие позиции в развитии опытных с.-х. учреждений занимали З. Владимирской губернии.

В условиях бурного роста кооперативного движения в нач. 20 в. З. оказывали содействие развитию кооперации. Для финансирования кооперативных организаций З. учреждали земские кассы мелкого кредита. К нач. 1913 такие кассы были созданы 15 губернскими и 133 уездными З. (общий капитал ок. 50 млн. руб.), к началу 1-й мировой войны – половиной всех З. страны. З. проводили инструктирование, статистич. обследования кооперативных организаций, устраивали кооперативные съезды и курсы, привлекали кооперативы к проведению разл. экономич. и культурно-просветит. мероприятий.

З. способствовали сохранению и развитию кустарных промыслов, предоставляя кустарям заказы, кредиты, снабжая их сырьём, организовывая сбыт их продукции. Больших успехов в этом достигли Московское (оказывало в первую очередь содействие худож. промыслам) и Владимирское губернские З. Кроме того, З. приглашали инструкторов по разл. видам кустарных промыслов и открывали учебные мастерские и школы (в 1914 в Полтавской губ. их насчитывалось ок. 90, в Вятской губ. – 70).

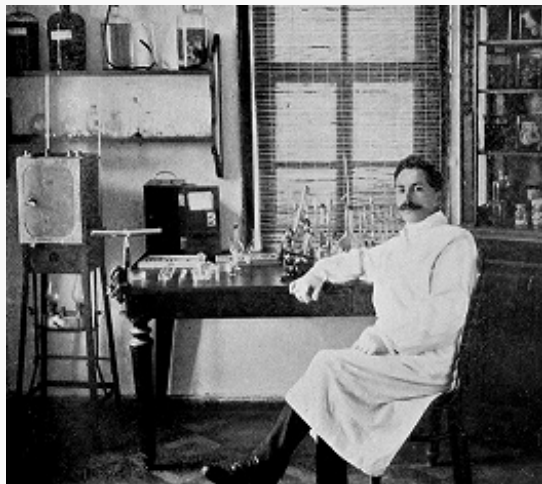
В сфере общественного призрения З. занимались делами, ранее подведомственными приказам общественного призрения. губернские З. содержали заведения для душевнобольных (в 1908 в них лечились ок. 48 тыс. чел.), дома сирот и школы для них, госпитали, богадельни. З. устраивали приюты для подкидышей и слепых, детские ясли на период полевых работ, ночлежные дома при школах для детей из удалённых селений. Большое внимание этой работе уделяли З. Нижегородской и Костромской губерний. З. также оказывали единовременную помощь населению, пострадавшему в результате стихийных бедствий. В 1-ю мировую войну призрение сирот, оказание помощи инвалидам, беженцам и семьям фронтовиков стало одним из гл. направлений работы земств.



Музей истории российского страхования

З. занимались страхованием имущества. Оно быстро развивалось после создания в нач. 1890-х гг. института земских страховых агентов. К 1914 З. имели эффективные страховые организации, деятельность которых распространялась практически на всё население «земских» губерний. Условия страхования устанавливали губернские земские собрания. Гл. вид страхования – страхование строений от огня; оно было обязательным для крестьянского населения. З. также проводили добровольное страхование движимого имущества от огня (с.-х. продуктов и инвентаря, домашнего имущества), практиковали

Знак Владимирского земского страхования. Музей истории российского страхования (Москва).



Ветеринарный врач в кабинете земской ветеринарной амбулатории (город Торжок Тверской губернии). Фото. Нач. 20 в.



Музей истории российского страхования
Знак Вологодского земского страхования. Музей истории

добровольное страхование скота, страхование посевов от градобития. С 1902 г. пользовались правом заключать между собой договоры перестрахования.

Земские служащие. История г. теснейшим образом связана с историей благородного и самоотверженного труда сельской интеллигенции, находившейся на земской службе (именовалась «третьим элементом»), прежде всего земских учителей и врачей. В 1890-е гг. насчитывалось 65–70 тыс. земских служащих. В нач. 20 в. в связи с усложнением и расширением масштабов деятельности г. численность и роль «третьего элемента» существенно выросли. В г. Моск. губ. в 1905 насчитывалось 2259 служащих, в 1916 – 4477 служащих. В 1911 в статистических бюро г. работало ок. 800 статистиков. Некоторые представители «третьего элемента» (напр., статистик Н. Ф. Анненский, Б. Б. [Веселовский](#)) были видными учёными и обществ. деятелями. Мн. служащие г. активно участвовали в деятельности ВЭО, Об-ва рус. врачей в память Н. И. Пирогова и др. обществ. организаций.

Отношения между земствами и администрацией. Вскоре после своего создания многие г. стали оплотом либеральных настроений в России (см. в ст. [Земское движение](#)). При обсуждении хозяйств. проблем г. нередко затрагивали вопрос о реформировании политич. системы, создании

российского страхования (Москва).

всерос. представительного законосовещат. или законодат. органа, что выходило за пределы компетенции З. и порождало конфликты между ними и администрацией. Так, в 1867 распущены С.-Петербур. губернское земское собрание и уездные земские управы этой губернии за «возбуждение недоверия к правительству» и неподчинение закону, ограничивавшему права З. облагать налогами торгово-пром. предприятия; пред. губернской управы Н. Ф. Крузе сослан, пред. губернского земского собрания гр. А. П. Шувалов выслан за границу (деятельность З. этой губернии возобновилась через полгода).

С 1867 издания З. оказались под цензурным контролем губернаторов. В 1879 губернаторы получили право не утверждать земских служащих в их должностях в случае их «нравственной и политической неблагонадёжности».

Высший надзор за работой З. осуществлял Сенат, который играл в целом стабилизирующую роль во взаимоотношениях между З. и местной администрацией. Сенат неоднократно защищал право З. направлять свои ходатайства правительству. В 1865–84 З. возбудили перед правительством 2623 ходатайства, из которых 48% были удовлетворены.

Конфронтация З. и власти достигла пика в нач. 1900-х гг. Правительство препятствовало созданию общеземской организации, в 1901 сотрудничество между З. поставлено под контроль губернаторов. Чтобы обойти это ограничение, земцы использовали для обсуждения общеземских вопросов проф. съезды врачей, агрономов, статистиков и учителей. Среди них были популярны неонароднические и социалистич. идеи. В кон. 19 – нач. 20 вв. было св. 70 случаев отказа со стороны администрации утвердить вновь избранных председателей и членов земских управ в их должностях. Широкий резонанс получил отказ мин. внутр. дел В. К. [Плеве](#) утвердить в 1904 в должности пред. Моск. губернской земской управы лидера умеренного крыла земского движения Д. Н. [Шипова](#). В Революцию 1905–07 ряд либеральных земцев (среди них пред. Тульской губернской земской управы Г. Е. [Львов](#) и пред. Ковровской уездной земской управы Н. П. Муратов, оба – кадеты) были сняты со своих постов губернаторами.

С 1906 наблюдался спад оппозиционных настроений среди земцев, многие из которых были удовлетворены [Манифестом 17 октября 1905](#). Если до 1905 в земских управах преобладали либералы, то после земских выборов 1906–07 в руководстве З. распространились консервативные настроения. В 1905 из 34 председателей губернских земских управ было 15 кадетов, 6 прогрессистов, 13 октябристов и ни одного правого, в 1906 (после перевыборов) – 1 кадет и 3 прогрессиста, 19 октябристов и 11 правых. Изменения в составе З. способствовали установлению более конструктивных отношений с органами власти, хотя конфронтация между З. и администрацией не исчезла.

В 1-ю мировую войну 1914–18 работа З. существенно осложнилась, в результате мобилизаций состав земских служащих сократился к кон. 1916 почти на треть. Для оказания помощи раненым губернские З. создали [Земский союз](#), который совм. с [Союзом городов](#) в 1915 учредил [Земгор](#), занимавшийся снабжением армии снаряжением и вооружением. Среди земских гласных в тот период вновь получили широкое распространение оппозиционные, гл. обр. либеральные, настроения, выросло влияние кадетов. Оппозиционная деятельность З. способствовала дискредитации власти и приближала крушение Рос. империи.

Врем. правительство, возникшее после Февр. революции 1917, рассматривало З. как свою опору на местах. Отстранив от власти прежний адм. аппарат, оно назначило председателей губернских и уездных земских управ своими губернскими и уездными комиссарами, наделило З. всей полнотой власти на местах, подчинило им вновь созданную милицию. З. были введены практически на всей территории России, кроме сев. местностей с низкой плотностью населения, а также казачьих районов (однако было введено в Забайкальской обл., где располагалось [Забайкальское казачье войско](#)). В губерниях, где З. существовали до 1917, введены волостные З. Состоялись прямые всеобщие равные и тайные выборы волостных и уездных гласных. З. было предоставлено право вводить новые сборы с населения.

В первые месяцы после Окт. революции 1917 некоторые З. открыто выступили против сов. власти, другие вступили в коалицию с местными советами. Ликвидация З. и передача их функций местным советам (которые при образовании своих отделов

использовали аппарат З.) началась после роспуска [Учредительного собрания](#).

Большинство З. ликвидировано к лету 1918, окончательно они прекратили существование в конце Гражд. войны 1917–22.

Литература

Лит.: Веселовский Б. Б. История земства за 40 лет: В 4 т. СПб., 1909–1911; Юбилейный земский сборник. СПб., 1914; Лаптева Л. Е. Земские учреждения в России. М., 1993; Абрамов В. Ф. Российское земство: экономика, финансы и культура. М., 1996; Петровичева Е. М. Земства Центральной России в период Думской монархии. М., 2001; она же. Земства Центральной России в период первой мировой войны. М., 2001; Земское самоуправление в России. 1864–1918. М., 2005. Кн. 1–2.