**2**

Земские органы самоуправления существовали в России с 1864 по 1918 годы. История земств интересна по ряду причин - и к.чк пример жизнеспособной общественной самодеятельности о услоииях авторитарного строя: и как самоотверженная, ио многом успешная попытка обустроить российскую провинцию, "глубинку". Земства стали одним из символов пореформенной эпохи (вторая половина 19 • начало 20 веков) - времени яркого, динамичного, замегно сблизившего Россию с Европой. Земский интеллигент, описанный Чеховым - врач и учитель, бескорыстный подвижник и знаток своего дела - стал олицетворением лучших черт русской интеллигенции.

Создание земского самоуправления было тесно связано с аграрной реформой - отменой крепостного права (1861). В 1850-е годы Российская империя, доселе непобедимая, потерпела поражение в ходе Крымской войны против европейских держав. Это подчеркнуло неэффективность принудительного труда, заставило взяться за освобождение крестьян. Бывшие крепостные, получая гр.чжл.чис^ис права, выходили из-под административной власги спои/ помг-щикои;

должно было прекратиться и господство "благородного сословия" и учреждениях губернии и уезда. Просто заменить помещиков -чиновниками на этих уровнях было нельзя. Приходилось считаться с мнением общества, которое после крымского поражения громко роптало против засилья бюрократии, и допустить его к делам управления - хотя бы частично, на низших ступенях. Реформа 1861 года позволяла создать на местах всесословные учреждения - ведь крестьяне получили не только свободу, но и свои органы самоуправления (сельские и волостные сходы); через это самоуправление вчерашние крепостные входили в земство.

Вопрос о статусе земств вызвал споры в правительстве. Разработка реформы началась в 1859 «оду под рукогюдстпом топ-чрищ;"! (заместителя) министра внутренних дел Н.Д. Милютина - пид-чюпг.-ю^! русского реформатора, сыгравшего главную роль в подготогже освобождения крестьян. Сильная, инициативная монархия, стоящая над классами и сословиями, была для Милютина образцом государственного устройства. Он полагал, что самодержавие должно опираться на широкое развитие местного самоуправления, привлекая в него представителей разных общественных слоев, в том числе и крестьян.

Иных взглядов держался министр внутренних дел П.Д. Валуев, сменивший в 1861 году Милютина в деле подготовки реформы. Валуео стоял за абсолютное преобладание в земстве дворян. Народ, массы, полагал министр, "можно сравнить с песком: напрасно стали бы искать в них прочной опоры. Только собственность в болоо крупных г).'пмсрп/, собственность поземельная, связывающая владельца с местностью, может служить государству элементом вполне охранительным". Валуев выступал за некоторое сужение компетенции и - самостоятельности земств, но при этом предлагал дополнить их центральным представительством с совещательными правами. Валуеву удалось сократить участие в земстве крестьян, расширить долю дворян, а вот общероссийское представительство до 1905 года так и нс было создано.

Согласно положению 1864 года о земствах эти органы учреждались в губерниях и уездах. Каждые три года жители уезда p^riiii.ix сослоний избирали от 14 до 100 с лишним гласных - депутатов земского собрания. В системе выборов сослоиный принцип сочетался с имущественным цензом - последнее было началом буржуазным. "Сгепень участия о

**3**

делах должна быть пропорциональна степени участия в интересах уезда. Не представляется иного видимого признака. как количество имущества, которым владеет в уезде то или другое лицо".

Выборы проводились по куриям. Первую составляли землевладельцы, имевшие 200 десятин '<емли и более (десятина приблизительно равна гектару) или другое недвижимое имущество стоимостью 15 тысяч рублей, или годовой доход в шесть тысяч рублей. (Для сравнения:

годовой оклад губернатора составлял в то время в среднем от четырех до восьми тысяч рублей).

Мелкие землевладельцы, у которых было не менее 1/20 полного ценза, выбирали из сгоей среды уполномоченных.

Тон в первой курии задавали дворяне-помещики, однако со временем все большую роль начинали играть представители других сословий -например, богатые крестьяне, приобретавшие землю в личную собственность (оснозная масса крестьянства в то время владела землей в рамках общины).

Вторую курию составляли горожане, владевшие купеческими свидетельствами, торговыми и промышленными предприятиями с годовым доходом нс менее шести тысяч рублей, недвижимой собственностью не менее четырех тысяч рублей (в маленьких городах -не менее пятисот рублей).

Третья курия была строго сословной, крестьянской. Выборы здесь были многоступенчатыми: сельские общества посылали представителей на волостной сход. там избирали выборщиков, а из их числа выбирались гласные. Сословная обособленность крестьян на уровне ниже уезда была, по мнению Милютина и его соратников, мерой временной, призванной уберечь недавних крепостных от нижим.'.» со стороны помещиков и подготовить их к гражданской полноправное ги. Со временем, однако, эта обособленность была законсервирована и стала играть все более отрицательную роль, противопоставляя крестьян другим слоям общества.

На уездных собраниях избирались гласные в губернское земство. Распорядительными органами земств являлись земские собрания. Они избирали исполнительную власть - земские управы (трое - пятеро человек), контролировали их работу, утверждали бюджет местного самоуправления.

Самостоятельность земств гарантировалась собственной финансовой базой и независимостью от администраций. Губернатор мог лишь наблюдать за законностью земских решений. В то же время он утверждал председателя уездной управы, членов губернской и уездной управ. Председателя губернской управы утверждал министр внутренних дел.

Бюджет земств складывался в основном из налогов на недвижимость, прежде всего - на землю. При этом главная тяжесть ложилась на владение крестьян. Так в 1885 году с десятины крестьянского надела земствам поступало 18 копеек, а с десятины помещичьей земли - 13 копеек. Такая неравномерность во многом определялась дворянским характером земств. В результате первых земских выборов 1865 года дворяне составили 42% уездных и 74% губернских гласных (крестьяне соответственно - 38.5% и 10.6%, купцы - 1С.4% и 11%). Первенство ''благородного сословия" подчеркивалось и тем, чго председ.-к елями замских собраний были губернский и уездный предводители двормнства.

**4**

Крупным недостатком земств была ограниченность в компетенции. Ревниво охраняя свои прерогативы, самодержавие и бюрократия поручили земству лишь хозяйственные дела. Но провести четкую границу между вопросами хозяйственными и задачами общего управления на практике было крайне трудно. Это вело к путанице, дублированию функций, плодило на местах постоянные конфлисгы.

Правительство возложило на земства ряд дел общегосударственного характера - содержание тюрем и коартир для чиноо полиции, усггюйспю и ремонт больших дорог, выделение подвод для разъездов государственных чиновников и др. Эти дела считались для земств обязательными, но местное самоупрар.ление постепенно от них освобождалось. Зато росло значение Зснятий, поначалу признанных необязательными (медицина, народное образование, создание ветеринарной службы, содействие прогрессу сельского хозяйств, устройству почт, дорог и др.).

С подозрением относясь к самоуправлению, правительство оставило земскую систему незавершенной. Не было "мелкой земской единицы" • всесословного выборного органа на уровне волости. Это отрывало земства от повседневных нужд местного населения. Не было общероссийского органа, который позволил бы координировать Л<?йстпия зсмсгп в м;)сип;»б<} леей страны. В рсзульг.чтс замети.»

**ОК;1;1.ЧЛИС1» '':1Д;1НИ»;М 0«.'3 фуПД.»М'!И1.Ч И OU3 КрЫШИ". Пр;ШИ1';Л1.С1110**

мешало и общению отдельных земств друг с другом. У местного самоуправления не было собственных органов принудительной власти -оно должно было обращаться к государственной администрации, к полиции.

Наконец, зомская система была территориально ограничена. Вначале очи сущее пю»;1Л;1 лини. и 34 tyu(.'f)iiH»x Епропсйской России. В 1911 году земские учреждения были д.лны Минской, Могиловской, Вигсбской, Киевской, Подольской и Волынской, а в 1913 году - Астраханской, Ставропольской и Оренбургской губерниям. К 1917 году компетенция земств распространялась на 110 миллионов жителей. Без зсмсгп оставалась 51 губерния с поселением 61 миллион чслоиок.

Несмотря на крупные изъяны о сиосм устройство, земства энергично взялись за работу. Столкнувшись с недостатком сведений о ценности и доходности недвижимых имуществ " глаоного объекта земского обложения - местное самоуправление организовало статистические исследования. Со временем -земская статистика далеко переросла первоначальную узкопрактическую зпдачу, приобрела важное общественной и научное значении.

По технике и полноте российская земская статистика во многих отношениях стояла пыше европейской. Земства собирали прежде осего сведения о крестьянских хозяйстиах • о землепользооании. способах обработки земли, аренде, использоиании наемной рабочей силы, количестве скита, инвентаря. Дянные брались из перпых рук, у с.чмих крестьян. Наряду с сельским хозяйством изучались промыслы, промышленность, санитарное дело, обрадование. К 1894 году было обследовано около пяти миллионов крестьянских дворов, издано свыше шестисот сборников статистических дмнных.

Реформированной России, вступавшей на индустриальную дорогу, стремившийся на рнвных состязаться с Епропой. были остро необходимы грамотные крестьяне, рабочий, солдаты. Местное самоуправление почувствовало эту потребность достаточно пыстро. К 1Н77 году земства

5

создали десять тысяч, а к 1913 году - свыше сорока тысяч начальных школ. Доля ассигнований на школьное дело в земском бюджете выросло за это время с 14,5% до 30% (примечательно, что государство выделяло на нужды образования около 2% своего бюджета).

Земствами организовывались также повторительные классы (знания, полученные в школе, не забывались), библиотеки, читальни, народные , чтения, семинарии для учителей. Самых способных учеников земства старались направлять в гимназии, выделяли для них стипендии. В 1880-е годы ряд земств успешно сотрудничал в деле просвещения народа с православной церковью, выделяя средства на церковноприходские школы.

Именно из рук земств патриархальная, полусредневековая российская деревня получила многие начала цивилизации. В 1864 году правительство передало земствам 351 больницу на 11,5 тысяч больных, а к 1910 году в ведении земств состояло около 2000 больниц на 42,5 тысячи больных. В 1870 гиду в России было 613 земских врачей, а в 1910 году около 4000 тысяч. Большинство больниц оказывало услуги бесплатно, характерно, что в 1890 году в земской губернии в среднем медицинской помощью воспользовалось в три раза больше человек, чем внезсмской (хотя на земскую и неземскую губернию приходилось в среднем одинаковое число врачей).

Земским самоуправлением учреждались аптеки, акушерские и фельдшерские курсы, организовывалось правильное оспоприниоание. Были побеждены многие эпидемии. Во многом благодаря земской медицине смертность в России неуклонно снижалась: в 1867 году умирало 37 чолонск из тысячи, п 1917 году - 27. Рпсходы на здраниохр.знеиие сос»авляли в 1912-году 26% земскою бюджета.

Земства не просто старались дать грамотного работника юроду и деревне, но и нслосредстионно содействовали хозяйственному прогрессу. Поддсржип.члись образцопыо аграрные хозяйства, учреждались опытные поля и станции, сильскохозяйспюнныс училищ?!, проводились сельскохозяйственные ныстаики. К 1905 году зомсша создали 336 скллдои, который продпп.-ши (или сдавали н аренду) крестьянам машины и усиверщенствованныо сельскохозяйственные орудии. К 1912 году насчитьш.июсь 1139 земских ..пропомои, около тысячи воторикарои.

Учреждались кассы сельскохозяйственного кредита (1915 год - 239 касс). Поддерживалась и кустарная промышленность: земства содействовали снабжению кустарей сырьем, облегчали им сбыт, окиаыпали денежную помощь, внедряли усовершенствованный приемы производства, создавали обра:щиво-гюк;иательн1.ю мастерские.

По мере развитии земской деятельности рос/та численность "третьего элемента' - служащих-специалистов, которых земство стало жжимач» для решения стоявших перед ним задач ("перным ялнмйнтом" именовалась прайигэльств<-'иная администрация, "йгирым" - выборный земские дуятйли). "Гретий элемент" составляли учителя, медики, ветеринары, агрономы, техники, статистики, стриховыи агенты и др. В 1890-х годах и распоряжении земств было 65-70 тысяч специалистов; н.ч одного выборного земского деятеля приходилось около пятидесяти наемных служащих.

Усложнение местного хозяйства постепенно передавало власть в земствах из рук выборных деяю-лсй и руки интсллигиягои-споциалистои. Для детального рукооодсгиа отдельными отраслями земский

6

деятельности учреждались постоянные органы - комиссии, coiir-iM. Оюро. В 1890 • 1910 годах прошло 172 губернски/ арачабнык съезда и соьсщаний агрономов. В 1896 году состоялись скорое сии с кий (.l'-.-i/i врачей, сельскохозяйственный съезд и съезд по техническому образованию. Для пополнения знаний земства командировали своих специалистов (в особенности врачей) на несколько месяцем о университетские города.

Укрепление и расширение земской работы отражалось в росте земского бюджета: в 18G5 году он состсюлял 5.G47 тысяч руОлсй, п 1912 году - 253.826 тысяч рублей. Ежегодный прирост земских расходов дошел до 15%. Число земских служащих и лиц, оплачиваемых земствами, достигло в 1912 году 150 тысяч'человек.

Двигателем земской деятельности был не только и даже нс столько материальный фактор, сколько бескорыстный энтузиазм местных деятелей, рядовых тружеников из числа "третьего" элемент, получииших возможность действовать самостоятельно, "не по прик.-пу". Однако принципы независимости и самоуправления выбывали острое недовольство у бюрократии. Буквально с первых же шагсв правительстпо начало ограничивать деятельность и права им же самим введенного земства.

В 1874 году открытие земских школ было поставлено под контроль администрации. Губернаторы широко пользовались прсдосгавлонным им правом не утверждать земских должностных лиц по "неблагонадежности".

Камнем преткновения между земством и правительством стал вопрос об "увенчании здания", создании общероссийского представительства: ведь местное самоупраплонис п /оде пр.ч^1ич<;с»'ой работы не могло не стремиться восполнить незавершенность u cuo(;m устройстве. Земства, острил реакционный публицист М.Н. Катков, "как бы намек на что-то, как бы начало неизвестно чего-то и похожи на гримасу человека, который хочет чихнуть, но не может." Именно эту коллизию и пытался предотвратить в свое время Валуео, оыдоигая план представительства.

Уже в 1867 году Петербургское земсггю, обсуждая с^кон о пределах земского обложения, потребовало ввести продс [.'жителей местного самоуправления в законодательные учреждения. В результате земство было закрыто, а его руководители лишились постов. Однако вопрос об "увенчании здания" вставал вновь и вновь, обрекая самоуправление и администрацию на бесплодное и деструктивное противостояние.

Земства стремились не только "увенчать здание", но и создать для себя "фундамент", нащупать почву под ногами. Предпринимались попытки распространить влияние земств на уровень ниже уезда -например, установить связь между местным самоуправлением и церковным приходом.

Даже не ставя перед собой стратегических задач - в ходе повседневной, будничной работы • земства должны были псрсступять очерченные правительством рамки. Так борьба с эпизоотиями грсГхяюла объединенных усилий нескольких земств - но правительство затрудняло даже такие контакты.

Просвет в отношениях между земством и правительством, казалось, наметился в начале 1880-х годов, когда незавершенность реформ 1860-х годов, непоследовательность правительственной

**7**

политики, террор революционеров-народовольцев привели страну к глубокому кризису. Генерал М.Т. Лорис-Меликов, которому в те: годы были вручены диктаторские полномочия, попытался изолировать революционеров, пойдя на контакт с уморенной общественностью. Отношение правительства к земствам стало терпимее. Но после гибели 1 марта 1881 года Александра II поднялась реакционная волна, которля смела Лорис-Мсликояа и похоронила его планы.

Антагонизм между прчпитольстпом и чпмспюм яноиь усилился. К

ЭТОМу ОРСМСИИ ПРОИЗОШЛИ ЛСрСМС-НЫ О СОЦИ.'1Л1.1ЮМ СО<.Г;111Г; :jr:MCII». f3

губерниях дворянство сохранило и д-чжо упрочило спои по'»иции, ;i по» 11 уездах подчас выходили вперед купцы и крссгьянс-собсгв(.:ннис'и,

Так, в уездных земских собраниях Московской губернии доля купцов выросла с 1865 года по 1886 год в полтора раза (15%). Добппим. что на севере России, где помещичьего зсмлопллд^иия яочги нс было, дейсгвооали "'крсстьянскио" земства. Так, в уездных собр-чния/ Вологодской губернии крестьяне составляли 54% (собственники - 10%), в Вятской губернии - 56% (собственники - 7%). Похожая картина наблюдалась в Олонецкой, Пермской губерниях.

Купцы вместе с крестьянами-собственниками напористо наступали на первую, землевладельческую курию, которая злдумыпаллсь правительством кзк бастион дпорянского влияния. П *'w.w* in-'i^iiu/, избранных по этой курии, росло число "неблагородны/", нсдноряи -"чумазых лендлордов", как выражались в те времена.

В итоге к середине 1880-х годов в консервативном прапигсл^тпо Александра III был поставлен вопрос о кардинальной nop^/v.'/i^ з^мсги. Планировалось заменить земские управы чисто бюрократическими учреждениями, превратив земские собрания в совещательные органы при губернаторе. Но оклз;1лось, что земство уже успело пустит». Глубокие корни, сделалось необходимым эломингом местного упр-чилг-нин и хозяйственной жизни, а ломка его чревата серьезными осложнениями.

В правительстве возникли разногласия и колебания. Протии бюрократизации земств выступил даже обер-прокурор Сггяюйш/.чо Синода К.П. Победоносцев. В итоге управы остались исполни гс/и.ными органами земств, а центр контрреформы сместился к вопросу об изменении состава представительства. По новому земскому Положению 1890 года вводилось строго сословное деление избирателей. Первая курия включала теперь не всех вообще землевладельцев, а только дворян; их представительство заметно расширилось. Крестьяне, "относившиеся к третьей курии, избирали уже не гласных, а лишь кандидатов, из числа которых губернатор сам назначил депутатов в земские собрания (это положение было отменено лишь после первой русской революции в 1906 году).

После земской контрреформы доля дворян выросла в уездных земских собраниях с 42% до 55%, в губернских - с 82% до 90%. Доля купцов и мещан упала соответственно с 17% до 14% и с 11% до 8,7%, а доля крестьян - с 38% до 31% и с 7% до 1,8%. В среднем по России дворяне направляли в уездное собрание семнадцать гласных, крестьяне - девять; один гласный от дворян представлял трех избирателей, от крестьян - три тысячи избирателей.

Но продворянские усилия правительства в конце 19 века явно шли вразрез с путями объективного социально-экономического развития. Землевладельческое дворянство разорялось и стремительно сходило со сцены. В некоторых уездах наблюдался хронический недобор гласных от

8 первой курии; в других число дворян сократилось настолько, что

- перевыборы земских собраний приходилось из года в год откладывать. Попыгки правительства стать поперек течения жизни были чреваты серьезными негативными последствиями,

Положение 1890 года усилило и административный контроль над земствами. Создавался новый орпн - губернское по земским дол.чм присутствие • следивший за деятельностью местного самоуправления. Губернатор получил право наблюдать не только за законностью, но и за целесообразностью земских решений.

В дальнейшем правительство продолжало линию на стеснение земств. С 1895 года администрация стала утверждать представителей земств в училищных советах - межведомственных органах, руководивших начальными школами губернии. В 1990 году земствам было запрещено увеличивать смету более чем на 3% в год (это, однако, не остановило рост земских бюджетов). Из ведения земств изъяли продовольственную помощь голодающим.

В 1901 году последовало стеснение земского книгоиздательства, врачебных съездов. Через год были приостановлены земские статистические работы в двенадцати губерниях. В 1903 году земства были отстранены от руководства санитарными комиссиями против чумы и холеры.

Тяжким уроком для правительства стала революция 1905 года. Она показала, что новые потрясения можно упредить лишь с по-лощью

-крупных прогрессивных преобразований, покончив с конфронтацией между обществом и правительством. С 1906 года начались знаменитые аграрные реформы премьер-министра П.А. Столыпина, нацеленные на переход от общинного к частному крестьянскому землевладению. Создать 8 деревне слой самостоятельных, инициативных хозяев. стимулировать полнокровные рыночные отношения и предпринимательство нельзя было без содействия местного самоуправления. Поэтому Столыпин обратился за помощью к земствам, и они откликнулись и.» при:)ын премьера.

Зсмсгпа оказывали экономическую помощь вышедшим из общины крестьянам, обучали их прогрессивным методам ведения хозяйства. Столыпин предложил также распространить земства на девять западных губерний (Литву, Белоруссию, Правобережную Украину), обдумывал планы введения волостного земства. Последнее так до 1917 года и не осуществилось, а проект территориального расширения земской системы был частично реализован.

С началом Первой мировой войны (1914г.) была, наконец, создана общероссийская организация - Всероссийский земский союз (ее глава Г.Е. Льво.в станет в 1917 году первым председателем Временного правительства). Земский союз объединился с Всероссийским союзом городов в организацию Земгор, который располагал сетью комитетов в уездах, губерниях, на фронтах. Комитеты Земгора учреждали госпитали. формировали санитарные поезда, заготавливали лекарства, обучали медицинский персонал, а затем взялись и за мобилизацию кустарной промышленности на нужды фронта. Но эта страница деятельности земств относилась уже к эпохе упадка Российской империи.

Земства сыграли огромную роль не только как хозяйственные и административные органы, но и как центры общественного движения. Уже сам принцип самоуправления, положенный в основу земств,

**9**

определил их позиции Наряду с прессой и университетами земства стали одним из главные плацдармов либеральной демократии в России.

Распространение Земского движения началось в 1860-е годы с " описанного выше выступления Петербургского земства. Следующий подъем пришелся на гс.^ы общественного кризиса в конце царствования Александра II. В 1878 • 1881 годы тринадцать земских собраний потребовали учредить всероссийское совещательное представительство ("увенчать здание"), то есть приблизить самодержавие к конституционной монархии. Тверское земство в 1881 году подчеркивало, что никакие реформы, .задуманные правительством, не достигнут цели, если предварительно не будут рассмотрены представителями общества.

Конституционные лозунги сочетались с требованиями демократических свобод и правовых гарантий. Когда в 1878 году правительство обратилось к обществу за помощью в борьбе с революционерами, Черниговское земство указало в ответ: "Борьба с разрушительными идеями была бы возможна лишь в том случае, когда бы общество располагало соответствующими орудиями... слово, печать, свобода мнений и свобода науки... Не имея гарантий в законе, не имея общественного мнения... лишенное свободы критики, русское общество представляет разобщенную инертную массу, способную поглощать все, но неспособную к борьбе".

В своей деятельности земцы старались держаться рамок лояльности, оперировать легальными средствами. Председатель Московского губернского земского собрания Д.Н. Шипов писал: "Задор и некорректность с нашей стороны будут эксплуатироваться бюрократией во вред общественным интересам... Если правительство в настоящее время чуждо нравственному сознанию, то... обществу следует в своих действиях соблюда гь всегда требования этики. Предоставление свободы чувствам возмущения и негодования может привести... к путям насилия и революции, но путь этот опасный и не может привести к торжеству общественной правды". В 1878 году, в разгар революционного террора, два известных деятеля, гласные Черниговского земства И.И. Петрункевич и А.Ф. Линдфорс вели переговоры с революционерами, предлагая им создать широкое оппозиционное движение при условии отказа от вооруженной борьбы. Революционеры отвергли предложения либералов.

Реакционная волна 1880-х гг. приглушила, но не подавила общественную активность земств. После восшествия на престол в 1894г. Николая II земства вновь выступили с либерально-демократическими требованиями, но были грубо одернуты молодым царем, публично объявившим, что земства предаются "бессмысленным мечтаниям".

Среди земских идеологов бытовали разные взгляды на предназначение самоуправления. Потрункевич - представитель левого крыла - видел в земстве точку опоры для конституционного. преобразования России, возлагал на него политические задачи. "Если эта задача окажется не по силам земству, - подчеркивал Петрункевич, • если оно откажется or исполнения ее, осе, что есть жиоого и мыслящего в обществе, примкнет к революционному движению, а земстоо, как учреждение умрет со смсргъю старого строя". На местное самоуправление, полагал Петрункевич, нужно опереться при ослаблении экономической и политической сверхцентра"изации, присущей России. Страна виделась Петрункевичу федерацией областей, объединенных " по экономическим принципам, а не по признаку национальностей".

**10**

Иных взглядов держался Шипов - консерватор, сторонник славянофильских идей, в будущем • один из лидеров партии октябристов. Шипов полагал, что самодержавие • самобытное, органически присущее России устройство. Оно сзязано с народом самыми прочными - нравственными узами. Конституция, юридическое ограничение и разграничение прав верховной власти в России, по мысли Шилова, неуместны. Но влияние бюрократии при самодержавии должно уравновешиваться 'широким развитием самоуправления на местах (согласно славянофильской формуле "самоуправляющаяся местно земля с самодержавным царем во главе"). Кроме того, местные деятели, собираясь на земские соборы, должны были, по мысли Шилова, доносить до самодержца голос "земли". :

С 1890-х гг. земства стали нащупывать формы единения и организации. В 1902 г. возник неофициальный кружок "Беседа", а за границей был создан общеземский журнал "Освобождение" под редакцией крупнейшего ученого авторитета П.6.Струве. "Освобождение" объявило о неприятии насилия, откуда бы оно ни исходило • сверху или снизу, о стремлении выразить общее мнение оппозиционной России -независимо от политических течений и сословных пристрастий. Затем возникли новые центры - "Союз освобождения" (1903). "Союз земцев-конституционалистов" (1904).

Пиком земского движения стали прелр^полюциоииыс и революционные годы - 1904 • 1907. В это время зомцы устрлииали шумные общественные кампании, провели пять общеземских съездов. После дарования 17 октября 1905 г. общественных свобод земства решительно поддержали правительство в борьбе с революцией, участвовали в подавлении крестьянского движения.

Звездный час земств пробил после февраля /1917г. Созданное демократической революцией Временное правительство сразу же сделало ставку на земство, рассматривало его как опору при переустройстве государственной системы. Председатели губернских и уездных земских управ были назначены комиссарами Временного правительства, его полномочными представителями на местах.

Земства были распространены на новые территории. Летом 1917г. было введено долгожданное волостное земство. Были прог.^дсны перевыборы в земства всех уровней *ия* основе всеобщего, прямого, равного и тайного голосования. Среди гласных нового призыва той стала задавать демократическая интеллигенция, выходцы из "третьего элемента", оттеснившие на второй план прежних земских деятелей. Абсолютным преобладанием пользовалась в земстве партия социалистов-революционеров (эсеров). На волостные земства возлагалась важнейшая политическая функция - подготовка выборов во Всероссийское Учредительное собрание.

Но час расцвета земств был недолог. На сцену выступал их грозный конкурент - Советы. В отличие от земств, они избирались не всем населением, а лишь "трудовым народом". После падения Временного правительства 25 октября (7 ноября) 1917г. местное самоуправление попыталось организовать отпор большсоик.чм. Ц»:нгром этой деятельности стало Московское земство, энергично координировавшее действия разных антибольшевистких сил.

В губерниях и уездах земства объявили себя единственными органами государственной власти, рассылали своих полномочных представителей в различные местные учреждения, добивались

11

ликвидации Советов. При этом земства подчеркивали, что ясляются единственно легитимными (законными) учреждениями, поскольку, в - отличии от Советов, созданы на основе всеобщих выборов.

Особенно упорьым было сопротивление земств в Московской, Нижегородской, Новгородской, Калужской, Воронежской, Саратовской, Астраханской губерниях. Но победа осталась за Советами. Тяжким ударом по земству стал разгон в январе 1918 г. большевиками центрального демократического органа - Учредительного собрания. В январе - феврале 1918г. было ликвидировано большинство губернских, в феврале-марте - большинство уездных земств. К июлю 1918г. с земством было покончено.

Каковы же причины краха земств - органов, располагавших мощным аппаратом, многочисленными кадрами, немалым опытом, столько, казалось бы, сделавших для народа? Не свидетельствует ли это о несовместимости демократических установлении с российскими условиями?

Думается, у нас нет оснований для такого вывода. Оценивая причины краха земств, надо помнить, что почти всю свою жизнь .российское местное самоуправление прожило (по вине правительства) в искалеченном, неполноценном виде. Отсутствие мелкой земской единицы (в волости) делало земство органом, достаточно далеким от народа и подчас воспринимавшимся им как тягость. До 1917 г. земства во многом оставались конгломератом обособленных единиц, замкнутых в местные рамки, не имевших возможности координировать действия во всероссийском масштабе. Роковую роль сыграл недостаток у земств собственно политического опыта - опасность, о которой в свое время предупреждал Петрункевич.

Стремясь во что бы то ни стало обеспечить преобладание в земстве слабеющего, сходящего на нет повсеместно дворянства, правительство просто парализовало деятельность местного самоуправления. Из-за недостатка избирателей-дворян приходилось откладывать перевыборы, назначать гласными сразу всех избирателей по первой курии или продлевать полномочия прежних земских собраний, что шло вразрез с принципом выборности.

S некоторых уездах возникали "умирающие земства" - здесь в течение долгого времени не созывались земские собрания. В других местах у власти оказывались "земские династии" - узкие, годами не менявшиеся группы лиц. Спешные реформы Временного правительства уже не смогли поправить положения. . -•

Работа, выпавшая на долю земств - культурны? и хозяйственный подъем провинции - была чрезвычайно сложна. Как ни усердно трудились земства, многих задач они не смогли решить в силу объективных трудностей. Несмотря на деятельность земской школы, 79% крестьян к 1917г. оставалось неграмотными. Одна лечебница в земских губерниях приходилась в среднем на "25 тысяч человек, а для того, чтобы каждый больной мог реально воспользоваться медицинской помощью. надо было иметь одну лечебницу хотя бы на десять тысяч человек.

И все же, несмотря на эти недостатки, о деятельности земств, их роли в русской истории и вкладе в развитие нашего Отечества забывать нельзя. Опыт земств интересен, важен для нас и сегодня.