
П.М. Шульгин, О.Е. Штеле

**ЗЕМСКИЙ ОПЫТ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:
СОХРАНИТЬ УНИКАЛЬНОЕ РОССИЙСКОЕ НАСЛЕДИЕ**

Шульгин Павел Матвеевич – кандидат экономических наук,
заведующий отделом Высшей школы экономики (Москва).

Штеле Ольга Евгеньевна – кандидат географических наук,
ведущий научный сотрудник Высшей школы экономики (Москва).

Более полутора веков минуло после экономических и социальных реформ, предпринятых Александром II и названных впоследствии в отечественной истории Великими. Они были беспрецедентными по своему масштабу, начались с отмены крепостного права в 1861 г. и продолжились в последующее десятилетие не менее значимыми реформами в военной и судебной сферах, в сфере высшего образования и финансов, в формировании системы местного самоуправления.

1 января 1864 г. императором Александром II был подписан указ о введении губернских и уездных земских учреждений в России. Введение выборного земского самоуправления явилось фактически первым этапом в становлении гражданского общества в России. Чтобы представить себе значение этой реформы, следует вспомнить: кто управлял российскими пространствами в те годы? В уездных городах всей полнотой власти были наделены городничие, в уездах – исправники. И те, и другие представляли полицейские органы, и власть, таким образом, была неотделима от полиции. То есть Россия в тот период была в прямом смысле слова полицейским государством. Но благодаря Земской реформе появляются органы самоуправления, которые получают властные функции от выбирающего их населения. Земская идея сразу выходит за чисто муниципальные рамки, воплощая в себе идею гражданской активности, общественного служения, просветительства.

Реформа стала первым шагом по созданию местного самоуправления в России. Создаваемые губернские и уездные земства, обладая реальным

НАУЧНАЯ И КУЛЬТУРНАЯ ЖИЗНЬ

знанием местных условий и нужд, должны были сами решать повседневные и долговременные вопросы развития своих территорий. На земства были возложены организация и управление школами, больницами, благотворительными учреждениями, развитие кустарной промышленности, внедрение агрономических знаний, создание кредитных организаций. Они занимались статистикой, благоустройством, организацией земской почты и многим другим. Часть прав государственного аппарата постепенно переходила к местному самоуправлению. Важная особенность земств состояла в привлечении к их работе лиц разных сословий, в том числе крестьян [4, с. 10–57].

Земства дали импульс развитию сельского здравоохранения России. Основной организацией медицинского обслуживания в сельской местности, где тогда проживала основная масса населения, стали земские больницы. На смену разъездной системе (врач проживал в городе и раз в месяц объезжал округу) пришла новая стационарная система медицинского обслуживания с участковыми больницами и действующими при них амбулаториями. Эти больницы постепенно стали центрами лечебно-профилактической и санитарной помощи для населения окружающей их местности. Сложился особый тип земского врача – универсала, обладающего обширными знаниями и практическими навыками.

Земским учреждениям принадлежит заслуга создания основ начальной школы в России. Земство получило право открывать школы, строить для них здания, брать помещения внаем, нанимать и содержать учителей, обеспечивать школы наглядными и учебными пособиями. Земство зачастую освобождало сельские общины от платы за здания сельских школ, содержание учителей, организовывало для них курсы повышения квалификации. Благодаря земствам начальное образование стало доступным для населения, а образ земского учителя надолго стал символом подвижника.

Широкое развитие получило внешкольное земское образование. Оно включало библиотечное дело, кружки самообразования, создание народных театров, хоров, оркестров, музеев, проведение экскурсий, книжную торговлю. Одной из наиболее развитых форм культурно-просветительной работы в дореволюционной России стали земские библиотеки и читальни.

Импульс, который земства дали народному образованию, оказался настолько силен, что центральной власти пришлось задуматься о своего рода альтернативе земскому образовательному движению. Фактически в противовес земским школам была организована сеть церковно-приходских школ с упрощенными учебными программами. С середины 1880-х годов на базе образовательных учреждений Синода были учреждены двух- и четырехгодичные церковно-приходские школы, где преподавались Закон Божий и церковное пение, письмо, чтение и арифметика, а в четырехгодичных школах изучалась также история.

Значительным явлением российской жизни стало учреждение земской почты. Она была организована земствами для доставки и приема почтовых отправлений в сельских поселениях уездов. Государственная почта в тот период имела свои отделения фактически только в уездных центрах и в некоторых наиболее крупных селах. Маршруты же земской почты охватывали всю территорию уезда, что было особенно важно для населения небольших и отдаленных сельских пунктов. Были составлены маршруты объезда сельских поселений и временные графики посещения их почтовыми возчиками. Почтовая связь впервые стала доступна для всего населения. Российская земская почта стала явлением и мировой почтовой истории – такого количества выпусков местных почтовых марок, пожалуй, не знает ни одна другая страна.

Земства вели издательскую деятельность. Она включала несколько направлений: в первую очередь, издание дешевых беллетристических и научно-популярных книг, снабжение ими сельских библиотек. Еще более массовым было издание пособий, брошюр, листов по сельскому хозяйству, медицине, строительству на селе, правилам гигиены и противопожарной безопасности. Земства публиковали также краеведческую литературу, справочники, ежегодники, местные календари. Во многих губерниях были созданы земские типографии, которые выполняли служебные и частные заказы, печатали издания для сельских школ (учебники, тетради, наглядные учебные пособия).

Особо стоит отметить поддержку, оказываемую земствами развитию сельского хозяйства. Они имели свои периодические издания, посвященные вопросам агрономии и экономической деятельности. Распространение сельскохозяйственных знаний было связано с устройством показательных садов, пасек, питомников, огородов, проведением сельскохозяйственных чтений и бесед, организацией различных образовательных курсов.

На опытных участках велись метеорологические и фенологические наблюдения, демонстрировались приемы возделывания сельскохозяйственных культур, содержания скота и рационального ведения хозяйства. Одним из признанных достижений земств была организация кредитования мелких хозяйств, содействие потребительским обществам, поддержка маслодельных, промысловых артелей, молочных товариществ и пр.

Способствовали земства и развитию кустарных промыслов: многие из них занимались обучением кустарей, организацией училищ и курсов по обучению молодежи ремеслам – как правило, местным. Зачастую такие курсы помогали возродить ранее существовавшие ремесла и промыслы, которые не смогли выдержать конкуренции с крупным капиталистическим производством.

Земства участвовали в регулировании сбыта и справедливого распределения доходов от кустарного промысла. Еще одной формой земской работы

стало создание кустарных кооперативов. Под эти цели земствами мог быть открыт кредит из специальных фондов или касс мелкого кредита. К 1913 г. в России существовало 124 кустарных артели, и почти все они были созданы с помощью земств [1, с. 81–84].

Важной частью земской деятельности являлось дорожное хозяйство. Если основные дороги страны остались в ведении Министерства путей сообщения, то почтовые, торговые и этапные дороги поступили в ведение земских учреждений. Земства серьезно занялись дорожным делом и с течением времени добились значительных результатов. Они содержали в исправности грунтовые дороги между губернскими и уездными городами, а также мосты, плотины, гати. Некоторые из них по собственной инициативе строили шоссе и галечные дороги в пределах своих уездов, вступали в концессии по строительству железных дорог.

Отдельной отраслью земского хозяйства являлось пожарно-страховое дело. Ему уделялось внимания не меньше, чем агрономии, путям и средствам сообщения. Земства превратили страхование от огня в эффективную организацию, охватывающую практически все население земских губерний. Готовились специалисты по противопожарному делу, в ряде земств закупались пожарные машины, выдавались ссуды на создание пожарных дружин, устройство водоемов, постройку домов из огнеупорных материалов, открывались черепичные мастерские и кирпичные заводы, приобреталось кровельное железо для продажи населению.

Общезвестна роль земств в статистике. Они вели статистический учет по всем отраслям своего хозяйства, регулярно выпускали брошюры с годовыми, поквартальными и даже ежемесячными отчетами. Широкое распространение получили выборочные бюджетные обследования, анкетирование, применялся экспедиционный метод сбора информации. Можно сказать, что объектом изучения земской статистики впервые стала низовая экономическая и общественная жизнь.

В сферу внимания земств попадали: кредитно-финансовая сфера, общественное призрение неимущих и больных, благотворительность, ветеринария, создание телефонной сети и многое другое.

Эта конкретная работа по удовлетворению общественных нужд ставила земства в оппозицию самодержавной системе управления. Правительство ограничивало объем финансирования земств, запрещало публиковать без разрешения губернатора отчеты о земских собраниях. Земствам запрещалось взаимодействовать друг с другом, взаимно информировать о принятых решениях. Когда Санкт-Петербургское губернское земское собрание поставило вопрос об образовании органа, координирующего работу всех земств, оно было просто закрыто правительством [5, с. 134].

В годы Первой мировой войны Всероссийский земский союз помощи больным и раненым воинам и Всероссийский союз городов внесли существенный вклад в дело снабжения армии. После Февральской революции Временное правительство намеревалось взять земский образец в качестве основы для создания новой системы управления государством. Оно предприняло реформу местных органов власти, подготовив новые законодательные акты о городском и земском самоуправлении. «Временное положение о волостном земском управлении» (21 мая (3 июня) 1917 г.) – фактически закон о волостном земстве – учреждало земские волостные управы, впервые на волостном уровне вводился демократический принцип всеобщих, прямых и равных выборов при тайном голосовании [2, с. 35]. Значительно расширилась компетенция земских органов, они распространялись на новые территории России. В послереволюционный период этот накопленный опыт долгое время замалчивался. Практически не было глубоких работ об экономической практике земского самоуправления, несмотря на значительный объем собранных и опубликованных земствами статистических данных. Исследования о работе земств в различных сферах стали появляться только с конца 1980-х годов.

Опыт земств, этот исторический опыт российского самоуправления, бесценен. Он должен быть сохранен и внимательно изучен. Думается, следовало бы создать общероссийский Музей земства. Речь идет о принципиально новом типе музея, сочетающего несколько функций:

- функцию собственно музея, который позволил бы представить историю и практику земских органов, этих первых в России органов местного самоуправления;

- функцию информационного центра, который обобщал бы сведения о деятельности земств, земские отчеты, материалы статистических исследований, стенограммы заседаний земств и пр., предоставляя исследователям и студентам возможность работать с ними;

- функцию образовательной площадки для повышения квалификации муниципальных служащих.

Задачу подобного музея можно сформулировать в следующих словах: помочь местному самоуправлению, становлению муниципальных органов власти, содействовать формированию демократических начал низового народовластия.

Музейная экспозиция отражала бы историю создания и деятельности земских органов, ставших важным фактором развития пореформенной России.

Стоило бы сосредоточить внимание на следующих экспозиционных разделах: 1. История создания земств, их выборы, структура земских органов. 2. Экономическая и социальная деятельность земств, в том числе: здравоохранение, образование, культура, издательское дело, почта, статистика,

аграрная политика, развитие местной инфраструктуры, кредит, кооперация, другие экономические формы помощи развитию местной экономики. 3. Экономические и социальные итоги деятельности земств. Здесь важно отразить достижения и недостатки земств, показать специфику формирования земских бюджетов, главные направления их расходов. 4. Персоналии. Здесь должна быть представлена информация о лидерах земского движения и знаменитых россиянах, сотрудничавших с земствами, например о А.П. Чехове, Л.Н.Толстом и др.

Помимо фондовой коллекции музеев должен содержать информационно-экспозиционную составляющую, представленную на компьютерных экранах, в витринах в виде диалоговых программ и т.п., например различные статистические данные, картографическую информацию, документальные материалы, фотографии и т.д. Эта часть экспозиции может фактически служить материалом для лекций, презентаций, учебных и практических работ.

Современные компьютерные возможности позволяют обобщать информацию о земском движении, имеющуюся в региональных музеях. С помощью современных информационно-коммуникационных технологий эти материалы могут быть систематизированы и представлены в общероссийском Музее земства. Такое сотрудничество позволило бы региональным музеям демонстрировать свои находки и целые экспозиции в режиме сменных выставок и компьютерных программ. Это выведет и содержание самого Музея земства на общенациональный уровень.

Информационный центр Музея может быть сформирован из следующих источников: собственный библиотечный фонд (земские издания, справочники, бюллетени, отчеты); информационная база данных, полученная из фондов ведущих библиотек и архивов; литературные источники и воспоминания участников земского движения.

Деятельность такого информационного центра способствовала бы подготовке серьезных научных работ, а также проведению регулярных научно-практических конференций по теме «Опыт российских земств и современное муниципальное самоуправление».

Еще одна функция музея – образовательная. На его базе муниципальные служащие могут регулярно проходить курсы повышения квалификации по таким, например, основным темам: экономическая стратегия развития муниципального образования; развитие социального комплекса в регионе; культурное и природное наследие как ресурс развития муниципалитетов и др.

Кто и как мог бы создать подобный музей? Опыт подсказывает, что Минкультуры вряд ли возьмется за это. По-видимому, Музей земства должен возникнуть как общественный проект, и для его организации более подходит что-то вроде Комитета гражданских инициатив или союза муниципальных образований. В формировании музейных экспозиций могли бы помочь,

скажем, педагоги – в своем профессиональном разделе, связанным с земскими школами и земским образованием; медицинские общества или институты – в своем разделе, связанном с земской медициной и т.д. Собранная информация – статистические сборники, отчеты, записки – составила бы бесценную базу данных земского опыта. Думаю, и в личных архивах найдутся уникальные материалы.

Во второй половине XIX в. в уездных центрах и селах на земские деньги выкупались или строились здания для школ и больниц, других учреждений. Значительная их часть сохранилась до нашего времени. В таких зданиях, в каком-либо историческом уездном городе, могли бы расположиться филиалы музея.

Подошел бы, например, бывший уездный город Крапивна Тульской губернии (около 200 км от Москвы). Здесь сохранено около 60 объектов культурного наследия, в том числе особняки, четыре церкви, историческая планировка, бывшие земские учреждения. Здесь находятся объекты музея-заповедника «Ясная Поляна» [6], исторические здания, которые могут быть использованы под музеи. Научный и образовательный потенциал Тулы и высших учебных заведений областного центра в состоянии обеспечить поддержку музейной и образовательной составляющей проекта.

Исторический опыт свидетельствует: реальное местное самоуправление – весомая сила, которая служит нуждам конкретных людей и противостоит авторитаризму центральной власти. Музей земства поможет сберечь важную часть нашего исторического наследия и станет базой для изучения опыта местного самоуправления в России.

Литература

1. Абрамов В.Ф. Российское земство: Экономика, финансы и культура. – М., 1996. – 166 с.
2. Важнин А.Г., Галкин П.В. Московское земство в начале XX века: Из опыта регионального самоуправления. – М., 2004. – 176 с.
3. Веселовский Б.Б. История земства за 40 лет: В 4 т. – СПб., 1909–1911.
4. Герасименко Г.А. История земского самоуправления. – Саратов, 2003. – 244 с.
5. Исаев И.А. История государства и права России. – М., 1993. – 272 с.
6. Шульгин П.М. Ясная Поляна. Опыт использования историко-культурного наследия // Россия и современный мир. – М., 2005. – № 3. – С. 235–240.