

DOI 10.24412/2309-152-2023-4-145-152

УДК 342.553

## РОЛЬ ЗЕМСКОЙ РЕФОРМЫ 1864 ГОДА В ОБЕСПЕЧЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЕДИНСТВА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (К 160-ЛЕТИЮ ЗЕМСКОЙ РЕФОРМЫ)

*Метшин Ильсур Раисович, кандидат юридических наук*

*Глава муниципального образования г. Казани*

*e-mail: [Gorduma.kazan@tatar.ru](mailto:Gorduma.kazan@tatar.ru)*

**Аннотация.** Вопросы укрепления государственного единства, имеющие огромное значение в условиях происходящих в мире глобальных политических трансформаций, необходимо решать с опорой на имеющийся историко-правовой опыт государственного строительства, с учетом существующих исторических и правовых традиций. В этом отношении представляет несомненный интерес исследование той роли, которую сыграла земская реформа в укреплении государственного единства Российской империи. В статье поставлена и решена задача выявления значения земской реформы для становления и развития политико-правового и социального пространства российского государства в период империи. Сделан вывод, что земские учреждения, несмотря на все усилия, не смогли стать силой, влиятельной в политическом отношении, объединяющей деятелей со всей страны, а потому их создание, сыгравшее важную роль в переустройстве местной жизни, не стало в итоге значимым фактором государственного единства Российской империи.

**Ключевые слова:** государственное единство; земская реформа; земские учреждения; Российская империя; местное самоуправление

Укрепление государственного единства в условиях современных глобальных политических трансформаций представляется не только актуальной, но и достаточно сложной задачей, решать которую необходимо с учетом исторического опыта и сложившихся государственно-правовых традиций. Государственное единство – комплексное, многофакторное явление, включающее в себя политические, экономические, правовые, духовно-нравственные аспекты. Вопросы укрепления государственного единства Российской империи, рассматриваемые в историко-правовой ретроспективе, объединяют факторы, связанные как с внешней, так и с внутренней политикой, с совершенствованием системы государственного управления в центре и на местах. Реформы, проводившиеся в этот исторический период, неизбежно способствовали укреплению либо ослаблению государства, что должно было сказаться на его единстве и методах его обеспечения.

В 2024 году состоится юбилей земской реформы 1864 года - 160 лет с момента ее начала. Такой значительный срок позволяет посмотреть на проводившиеся мероприятия и принимавшиеся правовые акты с позиций

нового исторического опыта, оценить их с помощью современных методов научного исследования. Ретроспективный анализ земской реформы через призму ее роли в укреплении государственного единства дает возможность извлечь определенные уроки, полезные для совершенствования современной государственной политики и системы управления.

Понимание значения земской реформы для обеспечения государственного единства Российской империи должно опираться на следующие основания.

Во-первых, укрепление государственного единства неразрывно связано с организацией системы местного управления и самоуправления, эффективностью ее функционирования. Местное самоуправление, организуя вместе с центральным аппаратом государства единую систему публичной власти, участвует в формировании ее легитимности, в обеспечении приемлемого уровня социального самочувствия населения, способствует реализации основных функций государства. Единым может оставаться только государство с успешно выстроенной системой эффективного управления.

Во-вторых, земская реформа осуществлялась не как самостоятельное, отдельно взятое преобразование, а как важный элемент в рамках целостной программы реформ, вызванных к жизни отменой крепостного права и перестройкой в силу этого экономических основ жизни населения и существования государства.

В-третьих, земская реформа проводилась на волне подъема либеральных настроений в российском обществе, которое в этот период желало большей свободы, надеялось на возможность активнее участвовать в общественной и даже политической жизни. В силу этого вопрос о полномочиях земских учреждений и их компетенции приобретал не только управленческую, но и политическую окраску, активно дискутировался в передовых слоях российского общества<sup>1</sup>.

В-четвертых, положения земской реформы проводились в жизнь постепенно, в течение многих лет, за это время курс правительства сменился, за реформами последовали контрреформы, что сказалось и на правовом регулировании деятельности земских учреждений, порядке выборов и объеме их полномочий.

Являясь империей, российское государство было вынуждено постоянно решать территориальный вопрос, заниматься освоением присоединяемых территорий, организацией на них системы управления и хозяйственно-экономической жизни. Решение этого вопроса осложнялось наличием, наряду с преобладавшим русским православным населением, большого количества различных народов, проживавших в том числе и на

---

<sup>1</sup> Дискуссии в периодической печати по этому вопросу освещены, например, в работе: Верещагин А.Н. Земский вопрос в России. М., 2002.

окраинах страны, говоривших на разных языках и исповедовавших различные религии. У них веками складывались свои обычаи и нормы поведения, собственные системы социальной регуляции<sup>1</sup>. Такая ситуация привлекала особое внимание к вопросам укрепления государственного единства, важной предпосылкой которого является единообразная система управления, единое правовое пространство, общий культурный фон и духовная близость. Принципиально важное значение имело создание единого правового пространства и общей системы управления, основанной на одних для всей страны принципах. Но реализация данной задачи осложнялась необходимостью в условиях огромных расстояний опираться на уже сложившиеся структуры, разрешать населению использовать местные обычаи для регулирования отношений между собой, прежде всего, связанных с имуществом, хозяйственной деятельностью, наследованием. Более того, обычаи использовались и в крестьянской среде, где они играли важную роль и применялись в повседневной деятельности волостных судов, влияя на разрешение конкретных споров и жизненных ситуаций.

В таких условиях предпринимаемые реформы не могли проводиться одновременно и одинаково на всей территории страны. Это в полной мере относилось и к земской реформе. Если ее проведение в центральных губерниях вызывало бурные дискуссии, то на окраинных территориях оно вообще не представлялось возможным. Для создания земских учреждений в этих регионах не было ни предпосылок, ни возможностей. В связи с этим, согласно статье 1 Именного указа Правительствующему Сенату 1864 года, вводившего в действие земское положение, земские учреждения вводились «немедленно» в следующих губерниях: Владимирской, Вологодской, Воронежской, Вятской, Екатеринославской, Казанской, Калужской, Костромской, Курской, Московской, Нижегородской, Новгородской, Олонецкой, Оренбургской, Орловской, Пензенской, Пермской, Полтавской, Псковской, Рязанской, Самарской, Санкт-Петербургской, Саратовской, Симбирской, Смоленской, Таврической, Тамбовской, Тверской, Тульской, Харьковской, Херсонской, Черниговской и Ярославской<sup>2</sup>.

Таким образом, земства создавались в центральных губерниях, их не было в Сибири, на Кавказе, в Прибалтике, Средней Азии, Белоруссии. Земства не вводились там, где в структуре населения не было дворянства, либо дворянство было нерусским по национальности (например, в Польше, Прибалтике), так как предполагалось, что именно дворянское сословие

---

<sup>1</sup> Пашенцев Д.А. Исторический опыт правового регулирования межнациональных отношений в Российской империи // Вопросы истории. 2021. № 12-5. С. 230.

<sup>2</sup> ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XXXIX. Отд. 1. СПб., 1867. С. 1.

станет главным элементом земства, позволяющим сохранять его лояльность самодержавию.

В соответствии с Положением 1864 г., земские учреждения вводились на уровне губернии и уезда. Главными структурами земского управления<sup>1</sup>, правомочными принимать решения и облекать их в форму постановлений, стали губернские и уездные земские собрания. Соответственно губернские и уездные земские управы наделялись исполнительными полномочиями для практической реализации принятых земскими собраниями решений.

Компетенцию земских учреждений составляли вопросы, имевшие важное значение для развития регионов и социального благополучия населения. К их числу законодательство относило местное хозяйство, снабжение и благоустройство, начальное образование, здравоохранение, ветеринарию, статистику, социальное призрение<sup>2</sup>. Источником средств для выполнения данных функций служили налоги на недвижимое имущество: леса, фабрики, заводы, дома. Основной доход поступал от налога на землю.

В советской историографии проведение земской реформы характеризовалось не иначе как уступка, которую государство сделало под влиянием роста общественного движения и революционных настроений после отмены крепостного права. «Посредством уступки либеральному обществу царь рассчитывал привлечь его на свою сторону, отвлечь от конституции»<sup>3</sup>. С современных позиций, можно полагать, что земская реформа преследовала несколько иные цели, более широкие, чем просто воздействие на общественные настроения. Создание системы местного самоуправления было логичным способом заменить управленческие полномочия помещиков, потерявшие силу после отмены крепостного права, новыми структурами. Эффективность их работы зависела от состава, поэтому в земства смогли избираться представители разных сословий, но при преобладании дворянства как правящего сословия и опоры царской власти. Именно цензовая система выборов, которая обеспечивала приоритет дворянского сословия в земских учреждениях, вызывала наибольшую критику в адрес земской реформы, особенно в советский период.

Важное значение для обеспечения государственного единства имел выбор модели, которая бы лежала в основе деятельности земских учреждений, прежде всего, их соотношения с органами государственной

---

<sup>1</sup> В отечественной литературе по истории России земские органы принято именовать самоуправлением. См., напр.: Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. М., 1990.

<sup>2</sup> Положение о губернских и уездных земских учреждениях // ПСЗ РИ. Собр. 2. Т. XXXIX. Отд. 1. СПб., 1867.

<sup>3</sup> Герасименко Г. А. Земское самоуправление в России. М., 1990. С. 7.

власти. По этому поводу в российском обществе накануне реформы велись бурные дискуссии, при этом обсуждались основные возможные формы организации местного самоуправления. Главными среди них были государственная и общественная (общественно-хозяйственная)<sup>1</sup>.

Общественная теория исходила из того, что местное население само должно решать свои вопросы, в том числе хозяйственные, оставляя государству и его органам только общее управление. Государственная теория, напротив, предполагала возложение на органы самоуправления реализацию функций государства. Отметим, что вопрос о пределах самостоятельности местных властных структур и органов самоуправления и в современных условиях продолжает оставаться актуальным<sup>2</sup>.

В итоге при подготовке проекта, который впоследствии был принят, победила общественная теория, предполагавшая наделение органов местного самоуправления только хозяйственными функциями. С одной стороны, в пояснительной записке к проекту Положения о губернских и уездных земских учреждениях говорилось: «Земское управление есть только особый орган одной и той же государственной власти...»<sup>3</sup>. Этот тезис вполне соответствовал позиции сторонников государственной теории. С другой стороны, в тексте Положения земские учреждения назывались общественными, их хозяйство приравнивалось к хозяйству юридических или частных лиц, а компетенция ограничивалась хозяйственными вопросами<sup>4</sup>, то есть составители текста законодательного акта исходили именно из общественной теории местного самоуправления.

В определенной мере на том этапе такой подход оправдал себя, но в ходе контрреформ новое земское положение 1890 года было принято уже на основе государственной теории. Контроль правительственных структур за земскими учреждениями был усилен, сами они были поставлены в большую зависимость от решений административных органов. Фактически начался процесс включения земских органов в структуру государственного аппарата. Дореволюционный историк А.А. Кизеветтер, близкий по своим взглядам к кадетам, писал: «Положение 1890 г. придало земским учреждениям подобающее им значение государственных правительственных установлений...», добавляя при этом, что новый закон означал еще большее, чем прежде, стеснение самостоятельности земских

---

<sup>1</sup> Сторонниками государственной теории выступали, например, такие правоведы и общественные деятели, как В.П. Безобразов, В.М. Гессен, А.Д. Градовский, Н.И. Лазаревский. К числу сторонников общественной теории относились П.А. Валуев, А.И. Васильчиков, В.Н. Лешков, А.Н. Милютин и другие.

<sup>2</sup> См.: Хабриева Т.Я. Российская конституция и эволюция федеративных отношений // Государство и право. 2022. № 2. С. 66-76.

<sup>3</sup> Материалы по земскому общественному устройству. СПб., 1866. Т. 2. С. 356.

<sup>4</sup> Верещагин А.Н. Земский вопрос в России. М., 2002. С. 23.

учреждений бюрократическим надзором<sup>1</sup>. Л.Г. Захарова добавляет, что если раньше земским собраниям принадлежала «распорядительная власть», то после контрреформы эта власть осуществлялась ими только совместно с губернатором<sup>2</sup>.

С точки зрения обеспечения государственного единства контроль административных органов над земскими учреждениями может рассматриваться как положительный, так как он укреплял единую властную вертикаль, способствовал проведению общей политики на разных территориях страны, сохранению общего правового пространства. Наделение структур земского самоуправления правом и полномочиями реализации государственных функций объективно могло способствовать укреплению государственного единства страны при условии, что земства существовали бы на всей ее территории, что в итоге так и не было достигнуто.

Рассматривая консолидирующий потенциал земского движения, необходимо кратко остановиться на деятельности земских учреждений, которая была направлена на повышение уровня жизни населения страны, развитие образования и здравоохранения, что в совокупности формировало социальный потенциал государственного единства. Попечение о народном образовании и здравоохранении стало одной из задач земских учреждений, закрепленной Положением 1864 года. О том, насколько активно земские учреждения приступили к реализации этой задачи, свидетельствуют многочисленные данные, приводимые исследователями. Например, в период с 1864 года по конец XIX века в одной только Московской губернии было создано 490 земских школ<sup>3</sup>. При этом земства занимались и подготовкой кадров для народного образования, не только финансировали обучение учителей, но затем и платили им достаточно высокую заработную плату. За десятилетие с 1869 по 1879 гг. земские учительские семинарии и школы были открыты в десяти губерниях<sup>4</sup>. Аналогично обстояло дело в сфере здравоохранения. Благодаря земским учреждениям сельское население Российской империи, полностью лишенное медицинской помощи, получило возможность лечиться в хорошо оборудованных земских больницах с квалифицированным медицинском персоналом, обращаться в

---

<sup>1</sup> Кизеветтер А.А. Местное самоуправление в России IX – XIX ст. Исторический очерк. М., 1910. С. 151 – 152.

<sup>2</sup> Захарова Л.Г. Земская реформа 1990 г. М., 1968. С. 109.

<sup>3</sup> Олейникова С.С. Правовое обеспечение социальной деятельности органов земского самоуправления во второй половине XIX века // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2011. № 4. С. 222.

<sup>4</sup> Масанова М.Д. Земства и становление всеобщего обучения в России. 1864 – 1880 гг. СПб., 2000. С. 155.

фельдшерские и акушерские пункты. В качестве примера можно привести соответствующую деятельность земских учреждений Казанской губернии.

По данным за 1866 год, «в Казанской губернии на 1 470 345 человек сельского населения приходилось 4 врача (0,027 врача на 10 тыс. сельского населения), 46 фельдшеров (0,33 среднего медицинского работника на 10 тыс. сельского населения)...»<sup>1</sup>. После того как земские учреждения стали предпринимать усилия по развитию здравоохранения в губернии, ситуация стала постепенно меняться в лучшую сторону. «В 1881 г. на одного врача в среднем по губернии приходилось 57 513 человек, в 1890 г. – 49 144 тыс. человек, в 1901 г. – 35 168 человек...»<sup>2</sup>. К концу столетия казанскому земству удалось наладить снабжение населения бесплатными лекарствами, в губернии была создана сеть аптек и фармацевтических складов.

Значимость активной социальной деятельности земских учреждений для укрепления государственного единства российской империи снижалась за счет того, что такие учреждения, как уже говорилось выше, были созданы не на всей территории страны. Не вдаваясь в причины такой ситуации, отметим, что социальная деятельность земств могла бы быть особенно полезной в отдаленных регионах страны, где ситуация в сфере здравоохранения и народного образования была еще более плачевной, чем в центральных губерниях.

Таким образом, роль земской реформы в укреплении государственного единства Российской империи может по-разному оцениваться на различных ее этапах. В первый период, когда согласно Положению 1864 года, на земские учреждения возлагалось решение преимущественно местных вопросов, их значение для соединения частей страны, особенно отдаленных, на общих началах и в рамках единой системы самоуправления было минимальным. Сказывалось и то, что земские учреждения были созданы фактически только на половине территории страны, причем именно в центральных ее губерниях, и деятельность их совершенно не затрагивала окраины. В период контрреформ ориентация на государственную теорию самоуправления инициировала процесс включения земских учреждений в систему органов государственной власти, наделение их полномочиями по реализации функций государства. Это могло объективно способствовать укреплению государственного единства, особенно при распространении земских учреждений на окраинные губернии. Но процесс включения таких территорий в состав земского движения шел достаточно медленно, к 1917 году он так и не завершился. Кроме того, не был решен активно

---

<sup>1</sup> Морозова Е.В. Созинов А.С. Основные направления развития земского здравоохранения в Казанской губернии в XIX веке // Казанский медицинский журнал. 2014. Т. 95. № 1. С. 124.

<sup>2</sup> Морозова Е.В. Созинов А.С. Указ. соч. С. 126.

продвигавшийся земскими деятелями вопрос об объединении, о создании общероссийской земской организации с широкими полномочиями (отдельные структуры создавались в годы первой мировой войны), регулярном проведении съездов. В итоге земские учреждения не смогли стать силой, влиятельной в политическом отношении, объединяющей деятелей со всей страны, а потому их создание, сыгравшее важную роль в переустройстве местной жизни, не стало в итоге значимым фактором государственного единства Российской империи.

### *Библиографический список*

1. Верещагин А. Н. Земский вопрос в России. М.: Международные отношения, 2002. – 192 с.
2. Герасименко Г. А. Земское самоуправление в России. М.: Наука, 1990. – 264 с.
3. Захарова Л. Г. Земская реформа 1900 г. М.: Изд-во МГУ, 1968. – 178 с.
4. Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России IX – XIX ст. Исторический очерк. М.: Русская мысль, 1910. – 155 с.
5. Масанова М. Д. Земства и становление всеобщего обучения в России. 1864 – 1880 гг. СПб.: Изд-во СЗАГС, 2000. – 216 с.
6. Материалы по земскому общественному устройству. В 2-х тт. Т. 2. СПб.: Изд. Хоз. Деп. МВД, 1866. – 576 с.
7. Морозова Е. В. Созинов А. С. Основные направления развития земского здравоохранения в Казанской губернии в XIX веке // Казанский медицинский журнал. 2014. Т. 95. № 1. С. 124-127.
8. Олейникова С. С. Правовое обеспечение социальной деятельности органов земского самоуправления во второй половине XIX века // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2011. № 4. С. 221-224.
9. Пашенцев Д. А. Исторический опыт правового регулирования межнациональных отношений в Российской империи // Вопросы истории. 2021. № 12-5. С. 229-236.
10. Хабриева Т.Я. Российская конституция и эволюция федеративных отношений // Государство и право. 2022. № 2. С. 66-76.