САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Институт «Высшая школа журналистики и массовых коммуникаций»

*На правах рукописи*

**МИХАЙЛОВА Юлиана Сергеевна**

**Полемика о проблемах местного самоуправления   
в журналистике 1881-1889 годов (на примерe изданий   
«Вестник Европы», «Гражданин» и «Земство»)**

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

по направлению «Журналистика»

(научно-исследовательская работа)

Научный руководитель –

Доцент, кандидат филологических наук,

О.С. Кругликова

Кафедра истории журналистики

Очная форма обучения

Вх. №\_\_\_\_\_\_от\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Секретарь \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Санкт-Петербург

2018

**СОДЕРЖАНИЕ**

Содержание………………………………..….….………………………….…….2

Введение…………………………………………..…..…………………………...3

Глава I. Основные этапы становления местного самоуправления в России……………………………………………………………………………...7

1.1 Традиции местного самоуправления в России………………………………7

1.2 Земская реформа 1864 года: основные положения………………..………..18

1.3 Положение органов местного самоуправления в конце XIX века……..….25

1.4 Вывод……….…………………………………………………………….......33

Глава II. Вопросы местного самоуправления в отражении русской прессы 1880-х гг………………………………………………………………………..…35

2.1 Общая характеристика изданий-источников………………………………35

2.2. Взгляд на проблемы органов местного самоуправления в публикациях изданий «Земство», «Гражданин» и «Вестник Европы»…………………...…40

2.3. Вывод………………………………………………………………..…….....63

Заключение……………………………………………………………………….64

Список литературы……………………………………………………………....66

**Введение**

Социально-политическое развитие России в последнее десятилетие поставило на повестку ряд серьезных вопросов, от решения которых во многом зависит успешное продвижение нашего общества по пути прогресса и действительной демократии. Среди них одно из важнейших мест занимает укрепления и расширения основ местного самоуправления, создающего возможности для каждого гражданина быть активным и непосредственным участником обеспечения своих разнообразных интересов. Если первоначально идея местного самоуправления в основном была нацелена на развитие у граждан чувства принадлежности к одному территориальному сообществу, то сегодня она выступает как ключевой элемент организации публичной власти в гражданском обществе, как механизм обеспечения прав и свобод личности.

Выборы в муниципалитеты в современной России считаются одними из самых демократичных. В Москве, например, оппозиция получила большинство в некоторых муниципалитетах[[1]](#footnote-1). Так, партия «Яблоко» стала второй после «Единой России» по числу муниципальных мандатов[[2]](#footnote-2).

Для активистов это реальный механизм принять участие в развитии социальной и политической сферы своего города или района. Именно к муниципальным выборам приковано внимание россиян, потому что их результаты не всегда предсказуемы. Они нередко становятся социальным лифтом для политиков.

Для России проблема самоуправления имеет особую значимость и глубокие исторические корни. Очевидно, что решение этой важнейшей задачи возможно только с учетом исторических традиций и принципов различных форм самоуправления в дореволюционной России.

**Актуальность** работы основывается на том, чтотерриториальное и этническое многообразие России определяет поиск многовариантных и вариативных моделей местного самоуправления, создающих единое политическое, социально-экономическое и культурное пространство. И в этом смысле анализ дореволюционного опыта и его осмысление ведущими представителями различных общественно-политических течений представляется достаточно значимым.

История становления местного самоуправления изучена достаточно основательно. Однако узкий пласт этой темы, а именно – полемика о проблемах органов МСУ, не нашёл еще точной и подробной проработки в научных трудах. Вопросами местного самоуправления занимались такие ученые, общественные деятели и публицисты, как В.П. Безобразов (в 1882 году выпустивший сборник научных статей «Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть»), А.Н. Васильчиков (русский писатель, опубликовавший двухтомный труд «О самоуправлении»), А.А. Кивезеттер (историк, в чьих научных интересах преобладали вопросы местного самоуправления, автор исторического очерка «Местное самоуправление в России»), А.Д. Градовский (профессор Санкт-Петербургского университета и автор «Истории местного самоуправления в России»). К этому же списку можно добавить депутата Государственной Думы второго созыва и публициста В.М. Гессена (автор научного труда «Вопросы местного управления»), историка И.К. Дитянина («Устройство и управление городов в России»), юриста и социолога В. В. Ивановского («Обзор деятельности слободского уездного земства Вятской губернии за годы 1867—1880»), а также общественного деятеля П.Л. Корфа («Ближайшие нужды местного населения») и правоведа Н.И. Лазаревского (Международные договоры и народное представительство) и многих других.

Местное самоуправление занимало умы не только противоборствующих либералов и консерваторов, но и революционных демократов, в том числе Н.Г. Чернышевского, А.И. Герцена, Г.В. Плеханова и других. Кроме того, большое внимание истории местного самоуправления и земских институтов в самодержавной России уделяли отечественные историки Г.А. Герасименко (**Земское самоуправление в России)**, Ю.С. Кукушкин (Самоуправление крестьян России), Л.Г. Захарова (Земская контрреформа 1890 года) и многие другие. В их научных трудах в основном рассматривалась фактология событий.

Как уже говорилось, труды научных деятелей и публицистов были направлены на изучение истории местного самоуправления, но не на ее интерпретацию в печати. А между тем, именно в печатной дискуссии наиболее ярко отражались не только сами проблемы местного самоуправления, но и процесс рефлексии общества в отношении этих проблем, сам по себе представляющий ценнейший материал для современного осмысления путей развития местного самоуправления. Обращением к этому важному аспекту, пока не привлекавшему к себе внимание исследователей, определяется научная новизна данной работы.

В качестве **объекта** для изучения были выбраны статьи в изданиях «Вестник Европы», «Гражданин» и «Земство». Для анализа выбраны издания разной политической направленности: «Земство» как газета, отстаивающая интересы местного самоуправления, «Гражданин» как промонархическое издание, защищающее ценности самодержавной России и «Вестник Европы» - ежемесячник либерального толка.

**Предметом** изучения является отражение проблем местного самоуправления в перечисленных изданиях.

Период для анализа: с 1881 по 1889 год. Хронологические рамки исследования обусловлены следующими факторами: Земская реформа была проведена Александром II в 1864 году, через несколько лет после отмены крепостного права. Промежуток в 17 лет позволяет оценить эффективность проводимой реформы и подвести ее итоги, а также выявить ряд проблемных точек. К тому же, смена главы государства означала ревизию многих проведенных предшественником преобразований, определенный перелом во внешней политике, переход от периода реформ к контрреформам, и именно в этот период растет интерес к вопросам местного самоуправления со стороны публицистов и ученых. Так, например, в 1882 году свой вышеупомянутый сборник статей выпускает В.П. Безобразов. В это же время вопросы о местном самоуправлении начинают бурно обсуждаться в прессе (выходят статьи в «Вестнике Европы», «Русской мысли», «Московских ведомостях», «Голосе», «Гражданине», появляется узкоспециализированная газета «Земство»). Конечной точкой станет 1889 год, когда в силу вступило положение о земских начальниках, реализованное в рамках «контрреформ» Александра III, что привело к кардинальным изменениям в местном самоуправлении, направленным на сокращение полномочий земств.

Основной **целью** работы является выявление и анализ полемики о проблемах местного самоуправления.

Для достижения поставленной цели необходимо выполнить ряд задач:

1. Проследить историю развития местного самоуправления в России и охарактеризовать земскую реформу 1864 года;
2. Определить положение органов местного самоуправления в конце XIX века;
3. Выявить ключевые проблемы органов местного самоуправления, которые обсуждались на страницах изданий «Вестник Европы», «Земство» и «Гражданин»;
4. Проанализировать публикации в разрезе их отношения к земской деятельности.

В качестве основного метода исследования был использован историко-сравнительный метод, который позволяет объективно и системно оценить публикации. Для исторического обзора был использован историко-генетический метод исследования.

Теоретическая база исследования была составлена из отечественных научных работ А.Д, Градовского («История местного управления в России», 1899 года), Б.Б. Веселовского («История земства за сорок лет», 1909 года), В.М. Гессена («Вопросы местного управления», 1904 год) в области истории развития местного самоуправления в России. Были использованы работы А.А. Кизеветтера («Местное самоуправление в России»), С.Л. Кириевского («Вопросы, подлежащие обсуждению земских и думских собраний»), Д.Н. Цертелева («Нужна ли реформа местного управления?») в части отношения современников к земской деятельности во второй половине XIX века, а также исследование А.Н. Верещагина («Земский вопрос в России») в части изучения концепций развития местного самоуправления в России.

Работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка литературы. В первой главе описаны основные этапы развития земской деятельности и положение органов местного самоуправления в конце XIX века. Во второй главе проанализированы публикации изданий, отражающие их отношение к тем или иным вопросам, связанным с деятельностью земств.

**Глава 1**

**История развития земского самоуправления**

**1.1. Основные этапы становления местного самоуправления в России**

Термин “самоуправление” вошел в активный обиход в Российской империи только в 60-е годы XIX века. Однако это не означает, что до этого времени самоуправление в Империи отсутствовало.

Сословное самоуправление в российской правовой системе конца XIX века обозначало право, которое предоставляет государство своим составным частям (губерниям и уездам) для управления внутренними делами (в основном, административного и хозяйственного характера) с оговоркой на подконтрольность правительственной власти[[3]](#footnote-3).

Российский историк, публицист Александр Кизеветтер писал, что во многом земское самоуправление дополняло административный быт России в XIX веке. Зачастую именно земские власти[[4]](#footnote-4) ловили и судили преступников, а также отвечали за сбор налогов.

Данные обязанности вполне обоснованно входили в сферу деятельности земств, так как в середине XIX века политическое устройство Российской империи все еще хранило в себе демократические традиции Древней Руси, тянущиеся с IX века.

Прообразом местного самоуправления можно назвать институт народного вече. После падения Киева в XIII веке вечевой быт сохранился. Главными очагами самоуправления остались Новгород и Псков. В той или иной степени его смогли сохранить почти все города Северо-Западной и Северо-Восточной Руси. Наряду с властью князей, авторитет имела и власть вечевая, которая уходила корнями еще в догосударственную бытность. Таким образом, в Новгороде и Пскове сложилась система дуализма властей: княжеской и вечевой. Так, например, в Новгороде вече выбирало князя, который отвечал только за военные дела. Если он не справлялся, его переизбирали.

Как отмечает А. Кизеветтер, только в редкие минуты общего подъема народного духа “бесформенная масса горожан могла легко и свободно слиться в одном общем настроении, поглощающем все частные разногласия и обеспечивающем возможность общевечевого постановления”[[5]](#footnote-5).

Многие историки признают, что развитие вечевого строя в России изначально шло в общеевропейском направлении. Однако эта историческая линия ослабла под давлением татаро-монгольского ига.

После установления властвования Золотой Орды (около 1250-1260 годов) русские князья были подчинены монгольским ханам, а между Ордой и Русью складываются даннические отношения. Несмотря на то что татаро-монголы не были интегрированы в социальную и экономическую жизнь княжеств, о полной политической самостоятельности русских князей говорить было сложно: «раздавая русским князьям ярлыки на их княжения, ордынские правители стремились регулировать политические отношения между подвластными им русскими княжествами... Ордынские правители зачастую перекраивали политическую карту Северо-Восточной Руси, препятствуя усилению того или иного князя, разжигая соперничество и распри между русскими князьями и извлекая из этого немалые выгоды для себя. Со временем даже выдача в Орде ярлыка на то или иное княжество стала сопровождаться беззастенчивыми требованиями со стороны правящей ордынской элиты денежных выплат и ценных подарков»[[6]](#footnote-6).

Данническая система и система ярлыков привели к ограничению самоуправления: на это не было ни ресурсов, ни политической воли.

Другой исторический пример местного самоуправления в России - система кормлений, действовавшая на протяжении XII-XIV веков[[7]](#footnote-7). Правящий князь стремился укрепить власть на всей принадлежащей ему территории, поэтому отправлял в пригороды своих приближенных - наместников, как правило, это были члены дружины. Интересен тот факт, что кормления (постоянный “налог”) и пошлины (дань за каждое действие наместника, например, за разрешение спора) не отправлялись в казну государства, а оставались в руках местной власти. Особенностью такой системы было то, что дружинник сам «кормился» с подчиненной ему территории. Таким образом, князь сохранял власть над своими дружинниками в отдаленных районах своих земель, а дружинники получали экономическое обоснование для сохранения своего привилегированного положения и власти своего князя. При этом дружина не чувствовала себя подчиненной центральной власти, ведь практически всегда они были на равных с князем: бок о бок ходили в походы и воевали, делили завоёванное.

С начала XIV века в городах и волостях управление землями находилось в руках наместников. Основными их функциями было разрешение судебных и административных дел. За свою работу они получали с жителей своих территорий “корм”, который мог выражаться как в натуральном, так и в денежном эквиваленте. Власть таких кормленщиков приводила не к централизации государства, а, наоборот, к локализации и даже изолированности отдельных территорий.

Население было недовольно злоупотреблением “местных властей”, в связи с этим правительство решило усилить контроль над их действиями. Так, с конца XV века появляются уставные грамоты, в которых прописывались величина “кормов” и пошлин, круг полномочий волостителей и наместников, а также ряд других правил (например, осуществлять правосудие можно было только при участии выборных людей). Таким образом, это направление самоуправления местной власти было ограничено.

Одной из ключевых реформ того времени стали Губная и Земская реформы Ивана IV Грозного. Это было логическое продолжение политики московских государей по включению элементарных административно-территориальных единиц, общин, в управление государственными делами. «В результате реализации Губной и Земской реформ на местах была ликвидирована система кормлений. Новые местные выборные органы власти - Губные и Земские избы - наделялись административными, финансовыми и судебными полномочиями. Губным органам дополнительно вменялась в обязанность борьба с преступностью. Они производили все следственные действия и вершили суд[[8]](#footnote-8)». При этом вышеупомянутые избы имели свой аппарат, необходимый для осуществления их деятельности, в свою очередь Губная изба имела в ведении еще и тюрьмы.

Одновременно с Судебником Ивана Грозного в 1550 году появляются и Уставные грамоты местного самоуправления. В ходе реформ Ивана Грозного кормления были отменены, а функции наместников должны были выполнять выборные от посадского населения и зажиточных слоев крестьянства. В полномочия земских властей входило разбирательство судебных дел и собрание податей. Отдельно отметим, что эти подати теперь должны были направляться в царскую казну, затем - в финансовые приказы. Это обеспечивало устойчивое финансирование дворянской армии. В окружной уставной грамоте Иван IV писал: “А велели мы во всех городах, и в станах, и в волостях учинить старост излюбленных, кому меж крестьян управу чинить и наместничьи и волостелины и праветчиковы доходы собирать и к нам на срок привозить, которых себе крестьяне меж себя излюбят и выберут всею землею, от которых бы им продаж, и убытков, и обиды не было, и разсудити бы их умели в правду безпосульно и безволокитно, и за наместнич доход оброк сбирать умели и к нашей бы казне на срок привозили без недобору[[9]](#footnote-9)”.

Таким образом, старосты, которых выбирали в общине, должны были полностью заменить наместников, но Земская реформа на большинстве территорий оставалась неосуществленной[[10]](#footnote-10). Обострение внешнеполитической обстановки привели к тому, что на южных и западных границах в скором времени была возвращена система кормлений, при этом кормленщики выполняли не только административные функции, но и военные. Они возглавляли армию и защищали границы от набегов и нападений. Такое развитие событий стало актуально для многих приграничных зон, там наместники сменялись воеводами, которые были более тесно связаны с центром.

Согласно Судебнику Ивана IV, в ведении губных старост (т.е. дворян) оказались судебные разбирательства по уголовным делам, в том числе поиск и казнь преступников. Земские старосты (выходцы из крестьян) занимались остальным судопроизводством, а также собирали налоги. Присяжные головы и целовальники, находящиеся в подчинении земского старосты, должны были отвечать за сбор косвенных налогов (обложению подлежали питейное дело, соляные промыслы и другие высокомаржинальные сферы экономики). За выборными мирскими властями закреплялись низшие обязанности в системе государственного управления, в основном, надзор за общинными землями**.**

По мнению историка А. Градовского[[11]](#footnote-11), общинное самоуправление получило еще больше обязанностей, которые до этого выполняли наместники и волостели. По его оценке, «государство нашло общину готовою и воспользовалось ею». Использование самоорганизации “снизу” для общегосударственных целей положило начало новому государственному институту - земскому самоуправлению.

Однако нельзя сказать, что нововведения были желанными для старост общин. Выборная служба для старост и голов была еще одной повинностью, за которую они теперь отвечали лично. Как пишет А. Д. Градовский, “охотников занимать земские должности не бывало”[[12]](#footnote-12), поэтому старост приходилось уговаривать и избирать практически силой.

К тому же, государственная служба требует значительного количества исполнителей, и, вопреки предписанию правительства, на выборные должности избирались порой совсем небогатые и, что соответствует тому времени, необразованные люди. В письмах государю некоторые из них честно признавались, что ничего в делах государственных не ведают[[13]](#footnote-13).

Следующая веха развития местного самоуправления в России связана с деятельностью Петра I. Основным свойством его политики стало вмешательство государства во все аспекты народной жизни с целью их модернизации. Таким образом, реформами “сверху” государь планировал вернуть к жизни местное самоуправление.

Были введены выборные дворянские должности: ландраты и земские комиссары, а также выборные магистраты для управления делами в сфере торговли и промышленности. Однако эти попытки потерпели неудачу. Как писал А. Кизеветтер, в российской действительности не было благоприятной почвы для реализации таких идей[[14]](#footnote-14). Участие в военных учениях и походах практически не давало дворянам возможности эффективно управлять имениями, развивать инфраструктуру и заботиться об улучшении местности.

Городское самоуправление потерпело крах в связи с тем, что до сих пор городское население было разбито на несколько обособленных друг от друга групп. Выборные магистраты затрагивали лишь одну из этих групп - городских торговцев.

Как отмечает А. Кизеветтер, во времена царствования Екатерины II наметились некоторые опорные точки, которые позволили создать сильное местное самоуправление[[15]](#footnote-15).

Как известно, императрица была убеждена в том, что местные учреждения находятся ближе всего к народу. Именно они, по мнению Екатерины II, были способны стать опорой государственной власти[[16]](#footnote-16). Более того, в эпоху её правления местным учреждениям было необходимо поддерживать в народе политическую активность. Императрица была уверена в том, что удовлетворение экономических и духовных потребностей народа даёт гарантию спокойствия в стране. Екатерина II была с одной стороны напугана пугачевщиной, а с другой – считала мятежников «роптунами по справедливости».

Другое важное нововведение касалось Губернской реформы, которую императрица провела в 1775 году. Ее основной целью было усиление власти императрицы и внедрение местного самоуправления. Также появляется разделение судебной и административной власти. Но, тем не менее, большая часть выборных должностей достается дворянству, а назначенные императрицей губернаторы получают практически неограниченную власть на местах.

Историк В. О. Ключевский отмечал[[17]](#footnote-17), что в основе нового деления на губернии лежал исключительно количественный признак: вместо 20 обширных губерний появлялись 50 более мелких (от 300 до 400 тысяч жителей). В свою очередь уезды делились на территории с численностью населения не более 20-30 тысяч обывателей. Кроме того, губернатор был наделен также и правом законодательной инициативы.

Важен был и тот факт, что в правление Екатерины II появляются два новых учреждения, которые бы могли эффективно дополнить систему местной власти и облегчить жизнь простого народа: это совестный суд и приказ общественного призрения. Совестный суд должен был гарантировать разрешение дел по существу, без оглядки на сословное деление и другие формальности. В совестном суде судили не по букве закона, а по внутреннему убеждению. Приказ призрения, в свою очередь, должен был заниматься социальной сферой: строительством школ, приютов, больниц, богаделен и т.д.

Если в теории это был существенный скачок вперед в системе развития местного самоуправления, то на деле ожидания не оправдались. Как пишет А. Кивезеттер, это привело не к ограничению бюрократической власти, а к бюрократизации общественного движения. Он отмечает, что на первые выборы люди шли с вдохновением, благодаря чему удалось избрать действительно достойных представителей общества. А вот вторые выборы стали провалом: на них пришло разительно меньше людей, ведь участие в местном самоуправлении снова для менталитета русских людей оказалось “обременительным и докучным тяглом”[[18]](#footnote-18).

В итоге, выборные органы просто выполняли черную работу на местах под контролем губернаторов, назначенных сверху. Наибольшая часть населения страны, крепостные крестьяне, так и не были привлечены к самоуправлению.

Спустя десять лет после Губернской реформы, в 1785 году, вступают в силу еще два важнейших документа. Первый - Жалованная грамота дворянам, которая буквально закрепощает крестьян и существенно расширяет права дворянства. Тем самым Екатерина II получает лояльность со стороны своих ближайших подданных. Второй - Жалованная грамота городам, которая оформила правовой статус “городских обывателей” (мещан и купцов), а также передала им часть административных функций. Согласно Жалованной грамоте дворянству, дворяне могли создавать свои Собрания, которые в свою очередь могли создавать “прожэкты”[[19]](#footnote-19) императору.

Отметим, что в Собрания могли входить только те дворяне, у которых было имение в данной губернии. Предводитель Собрания должен был утверждаться губернатором по представлению Собрания. Кроме того, Собрание избирало “полицейских” и заседателей в сословные суды. Чтобы быть членом дворянского собрания, дворянин должен был быть старше 25 лет, а также иметь офицерский чин. Если дворянин попадал под суд, его исключали из Собрания.

Жалованная грамота городам разделила горожан на шесть разрядов (они были поделены по имущественным и социальным признакам):

1. настоящие городские обыватели (владельцы недвижимости, дворяне, чиновники, представители духовенства);
2. купцы трех гильдий;
3. ремесленники, если они были записаны в цехах;
4. иностранцы и иногородние жители;
5. именитые граждане;
6. посадские люди (то есть, все те, кто зарабатывает промыслами и рукоделием)

Это позволило расширить круг избирателей. Купцы и мещане получили частичную власть. По аналогии с Жалованной грамотой дворянству, в городах раз в три года созывались собрания “градского общества”, в которые вошли наиболее зажиточные горожане. Постоянно действующим городским органом стала “Общая градская дума” (она состояла из городского головы и шести гласных).

Выборными судьями продолжали оставаться городовые магистраты. Кроме того, для дворян и городского населения отдельно избирались суды.

Положения Жалованной грамоты для городов действовали до появления в 1870-м году Городового положения. Это свидетельствует о том, что реформы были проведены на твердом социальном фундаменте и соответствовали требованиям исторического момента.

**1.2. Земская реформа Александра II**

С 1 января 1864 года вступила в силу Земская реформа Александра II. С этого времени в России появились законодательно закрепленные органы местного самоуправления (МСУ). Они должны были формироваться на основе выборов “гласных” из числа местных жителей. Положение о губернских и уездных земских учреждениях[[20]](#footnote-20) (далее - Положение) объявляло самоуправление всесословным.

Необходимо отметить, что гласные земств были избраны на основании закона, который учитывал как имущественные, так и сословные различия населения. Такая система выборов была способна обеспечить определённые преимущества для поместного дворянства. Остальные сословия тоже имели своих представителей в земских органах. Таким образом, самоуправление становилось действительно всесословным.

Текст Положения определяет круг территории, на которой вводятся земства. Это 33 губернии в Центральном районе: Владимирская, Вологодская, Воронежская, Вятская, Екатеринославская, Казанская, Калужская, Костромская, Курская, Московская, Нижегородская, Новгородская, Олонецкая, Оренбургская, Орловская, Пензенская, Пермская, Полтавская, Псковская, Рязанская, Самарская, Санкт-Петербургская, Саратовская, Симбирская, Смоленская, Таврическая, Тамбовская, Тверская, Тульская, Харьковская, Херсонская, Черниговская и Ярославская.

Само Положение делится на три главы. Первая - общие положения, где описывается разграничение полномочий губернских и уездных земских учреждениях, а также без конкретизации очерчиваются вопросы их ведения. Вторая глава определяет состав земских учреждений, то есть всех, кто имеет право участвовать в избирательном процессе, а также определяет регламент проведения выборов. Третья глава описывает предметы ведения и пределы власти земских учреждений, то есть весь круг вопросов, которыми должны заниматься местные власти.

В первой главе «Положения Общия» сказано, что:

для решения местных вопросов создаются губернские и уездные земские учреждения (статья 1). К их ведению относятся:

* имущественные вопросы земств (“заведование имуществами, капиталами и денежными сборами” - ч. I статьи 2)
* содержание принадлежащих земству зданий, дорог и прочих учреждений (ч. II статьи 2)
* меры обеспечения жителей продовольствием (ч. III статьи 2)
* благотворительность и опека, забота о строении церквей (ч. IV статьи 2)
* страхование имущества (ч. V статьи 2)
* развитие местной торговли и промышленности (ч. VI статьи 2)
* забота о народном образовании, здравоохранении, тюрьмах (ч. VII статьи 2)
* ветеринария, охрана хлебных посевов от вредителей (ч. VIII статьи 2)
* исполнение почтовой повинности, рекрутский набор (ч. IX статьи 2)

Также земские учреждения должны были отчитываться о доходах и расходах земств, кадровых перестановках и других имущественных вопросах перед губернаторами (ч. X-XIII статьи 2).

В статье 3 сказано, что “круг действий земских учреждений ограничивается пределами губернии или уезда, каждому из сих учреждений подведомственных”.

Статья 5 наделяет земства правом приобретать и продавать недвижимость, а также отвечать в гражданских судах по имущественным делам.

О том, что земства были достаточно автономными единицами, можно было судить по статье 6: “Земские учреждения, в кругу вверенных им дел, действуют самостоятельно. Закон определяет случаи и порядок, в которых действия и распоряжения их подлежат утверждению и наблюдению общих правительственных властей”.

Шестая статья признавала недействительными все распоряжения земств, если они выходили за круг их компетенций.

Другое важное ограничение было закреплено в статье 9: губернатор имел право остановить “исполнение всякого постановления земских учреждений, противного законам, или общим государственным пользам[[21]](#footnote-21)”. Грубо говоря, губернатор, назначенный сверху, мог наложить вето на любое распоряжение земства.

Десятая статья закона утверждала, что “если земскими учреждениями не будет сделано распоряжений к исполнению тех повинностей, отправление которых закон признает обязательными для земства, то Начальник губернии, когда напоминания его останутся безуспешными, приступает, с разрешения Министра Внутренних Дел, к непосредственным исполнительным распоряжениям насчет земства[[22]](#footnote-22)”.

Таким образом, несмотря на относительную автономность и самостоятельность земств, правительство оставило за собой право последнего голоса, ведь губернатор мог отменить любое решение, невыгодное государственной власти, что оставалось существенным стопором в развитии МСУ.

Во второй главе детально описывается весь процесс избрания в земства (как в Земские Собрания, так и в Земские управы).

В земскую избирательную систему вошли три основных составляющих: земские избирательные съезды, земские собрания и земские управы.

Земские съезды собирались раз в три года (статья 38) и назначали “гласных”. Так как избирательных курий было три (земледельческая, городская и сельская - статья 16), то и земских съездов также было три.

Как правило, курия уездных землевладельцев состояла из дворян-помещиков. Право голоса получали только обладатели определенного количества земли (действовало правило земельного ценза), либо недвижимости или оборота капитала (это закреплено в статье 23 Положения). При этом в каждой губернии был свой земельный ценз. Так, например, для Москвы это было 200 десятин земли, а для Вологодской губернии уже 250-800 десятин.

Для недвижимости ценз составлял 15 тыс. рублей, а для годового оборота капитала - 6 тысяч (статья 23). Если же у помещика было меньше земли, то он имел право участвовать в выборах через уполномоченного.

В городскую курию зачастую входили купцы и, как бы мы сейчас назвали, представители крупного бизнеса - владельцы торгово-промышленных предприятий. К ним также предъявлялось требование - оборот их капитала должен составлять не менее 6 тыс. рублей в год (статья 28).

Самой массовой было сельская курия. Для нее также устанавливался имущественный ценз. Так как крестьяне были самым обширным слоем общества, регламент предполагал проведение трехступенчатых выборов. Первым шагом крестьяне на волостном сходе выбирали своих выборщиков. Назначенный выборщик отправлялся на собрание, где избирали “гласных” в уездное земское собрание.

При этом крестьянский съезд носил чисто сословный характер, это лишало участия в нем людей, которые не входили в состав сельского общества (прежде всего, речь идет о сельской интеллигенции).

Другой значимый факт: землевладельческие и городские съезды могли выбирать в качестве “гласных” только “своих”, в то время как через сельский съезд гласными могли стать и землевладельцы, то есть вчерашние помещики и священнослужители (статья 35 Положения).

Кроме того, для всех курий действовали следующие ограничения: не допускались до голосования люди моложе 25 лет, люди, находившиеся под следствием, иностранцы (в случае, если не присягнули на подданство в России). Об этом говорится в 17 статье закона.

Следующий элемент системы земств - это Земские собрания. Они формировались на избирательных съездах. Собрания избирались раз в три года, их встречи были ежегодными, в остальное же время земскими делами заведовали Земские Управы.

Исполнительным органом собраний были управы. Их состав избирался на заседании земских собраний в начале каждого созыва. В управу не могли быть избраны казначеи и духовники.

В управу входили 6 членов и председатель (статья 56), по аналогии с советами они избирались на три года. Кандидатура председателя управы должна была согласовываться с министром внутренних дел. Управы должны были выполнять наказы собраний. Как правило, в их обязанности входило:

* составление смет и отчетов
* подготовка необходимых сведений
* надзор за поступлением сборов и за расходами
* представление в суде интересов земств по имущественным делам.

Одним из главных принципов деятельности земских управ была гласность. Согласно Положению, все ключевые документы (сметы, раскладки, отчеты) должны были публиковаться в газете “Губернские ведомости”. Причем первые два года эти сведения печатались без какой-либо цензуры. Однако продлилось это недолго. Уже в 1867 году все печатные издания должны были утверждаться губернатором, а их содержание корректировалось.

В это же время появились правила, которые обязывали публиковать отчеты земских управ только после их одобрения губернатором. Другое значительное ограничение заключалось в том, что количество отчетов, которые рассказывали о деятельности управ, не могло превышать количество гласных, избранных в собрание. Как итог - местное население не могло получать информацию о деятельности управ и следить за ними.

Доходило до абсурда: некоторые “новоиспеченные” гласные не могли ознакомиться с трудами своих предшественников.

В третьей главе прописывались пределы власти ведомств и земских учреждений. Главными задачами земств становилось развитие социальной инфраструктуры в деревне, расширение сети медицинских, образовательных, культурных учреждений, а также привлечение в них квалифицированных специалистов.

Несмотря на то, что земские уездные собрания находились в зависимости от губернских, они самостоятельно могли:

* просчитывать бюджеты уездов и “подавать заявки” в губернии
* разрешать проведение торгов, рынков, базаров
* прокладывать уездные дороги
* финансировать бечевников.

Губернские земские собрания в свою очередь занимались (ст.61, 62):

- разделением зданий, дорог, налогов, государственных учреждений на уездные и губернские

* ярмарками
* открывали пристани для судов на реках и переносили существующие
* согласовывали сметы уездных сборов.

В итоге, земства появились в 33 губерниях вместо различных ведомств, которые занимались сбором налогов, попечительством, продовольствием и т. д. Упразднялись квартирные комитеты, дорожные комиссии, больничные советы. Дворянство перестало заниматься местными делами губерний и уездов.

**1.3. Положение органов земского  
 самоуправления на рубеже XIX-XX веков**

**1. Нехватка полномочий у земских органов**

Многие теоретики связывают неудачи земствс отсутствием у них действенных полномочий. В 1881 году А.Л. Гурко пишет, что местным властям не хватало правоспособности совершать те или иные действия. “Так как для действия нужна и правоспособность, то все виды и оттенки интересов на первых ступенях их существования должны образовать из себя правоспособные общества, имеющие свободу жить по-своему и заведовать своими внутренними делами, без всякого постороннего вмешательства, хотя бы ближайших, но не однородных с ними соседей. Общества эти, составляя первоначальные клеточки государственного строя, должны, для вполне успешного развития, состоять каждое в своих пределах из возможно однородных элементов, без искусственного навязывания им, под предлогом всесословности, каких-либо посторонних, им не свойственных, а иногда и враждебных даже интересов”[[23]](#footnote-23).

**2. Реальное представительство гласных в уездных собраниях**

Многие ученые отмечают, что другой проблемой земств стало отсутствие действительной представительности и репрезентативности. Как отмечает А.Л. Гурко, "только всесословность и соразмерная всесторонность земских собраний может им придать в науке и общественном сознании характер логичной и обязательной правоспособности; а потому, чтобы именно не быть односоставными и односторонними, самые начальные земские единицы не могут быть слишком мелкими, а только такими, в которых местные интересы существовали бы более или менее все и могли бы быть представлены в собраниях количеством гласных, достаточным для обсуждения этого интереса не с одноличной, а с общественной стороны, на что самый мелкий интерес имеет право, пока он существует в местности и пока не последовало его мирное и сознательное слияние с другими интересами"[[24]](#footnote-24)

По его мнению, местные земские и городские, уездные и областные собрания должны быть точным воспроизведением в меньшем виде всего местного общества, притом не только большинства, а всех существующих в нем жителей с их интересами. Места в земствах при этом должны распределяться соразмерно повинностям, которые несут гласные, то есть чем больше повинность, тем больше представительство.

«Только достигнув в местных земских собраниях правильного представительства общества, правительству можно будет, смело опираясь на естественную охранительность их начал, предоставить им, с полным доверием, то более широкое участие в заведовании местными делами, которого общество достойно и которое для всей государственной жизни необходимо»[[25]](#footnote-25), - пишет А. Гурко.

С ним солидарен и активный земский деятель В.Е. Скалон, он приводит в качестве примера отчет Новгородской губернской управы, которая пишет, чтобольшинство местных жителей - крестьяне, но местное управление остается безразлично к их нуждам. “Так, например, наши гражданские законы совершенно игнорируют обычное право крестьян. Таким образом, закон делает исключение для меньшинства... Другим, и притом самым существенным, недостатком нашего местного управления представляется полное отсутствие солидарности, что особенно невыгодно отражается на учреждениях, ведающих делами крестьянства... Земские учреждения, заведующие всеми местными нуждами, не имеют почти ничего общего с учреждениями по крестьянским делам, между тем как в числе местных интересов самое видное место занимают интересы большинства крестьянского населения”[[26]](#footnote-26). И это при том, что крестьянство является основной податной силой.

**3. Разрозненность и несогласованность земских учреждений**

Земский деятель В.Е. Скалон в своей книге “Земские взгляды на реформу местного управления. Обзор земских отзывов и проектов” особо отмечает, что одним из недостатков земской системы стала разрозненность земских учреждений.

По его словам, земства считали наиболее серьёзным недостатком существующей организации органов местного самоуправления тот факт, что нет связи и единства между учреждениями, ведающими разными отраслями управления. «Чуждые друг другу и по духу, и по составу, поставленные вне прямой зависимости одно от другого, эти многочисленные учреждения действуют порознь, без общей руководящей программы, поневоле входя в пререкания и столкновения и тем задерживая правильных ход дела»[[27]](#footnote-27). При этом, учреждения центра и земств не обладали преемственностью, что вносило дополнительный дисбаланс в их и без того трудное взаимодействие.

«Существующая неурядица явилась последствием того, что настоящее местное управление сложилось путём нескольких одна за другой последовавших реформ, при которых созидаемые вновь учреждения в большинстве случаев не согласовывались с учреждениями, уже существующими, и эти последние оставались без изменения, входили в прямое противоречие с законами, вновь созидаемыми; так это с очевидною ясностью видно из того, что в сфере полицейских обязанностей и до сих пор содержится та хозяйственная деятельность, которая всецело передана в руки земства...»[[28]](#footnote-28), - приходит к такому выводу В.Е. Скалон. По его словам, земские учреждения заняли положение, совершенно не соответствующее их действительному значению и зависимое от администрации. Он отмечает, что существующий порядок говорит о бесправности земств, так как они « связаны другими учреждениями и преимущественно полицией»[[29]](#footnote-29).

1. **Антагонизм земских учреждений с правительственными структурами**

Практически все политические и общественные деятели того времени представляли самоуправление как нечто обособленное от государственной власти[[30]](#footnote-30). В связи с этим столкновение административных ресурсов и общественных сил по вопросам управления было неизбежно.

Так, например, В.П. Безобразов, А.Д. Градовский и их последователи делали акцент именно на государственном значении земской деятельности. По их мнению, это должно было устранить противостояние и антагонизм между земством и государством, а также способствовать их взаимодействию и сотрудничеству. Кроме того, признание земства государственным институтом подразумевало передачу части государственных задач в руки местной власти. Таким образом, роль земства повышалась, а его шансы стать основой центрального представительства увеличивались.

«Подобная реформа местного управления мыслилась именно как предпосылка для распространения земских начал на вершину государственной пирамиды. Таким образом, земство могло стать как бы троянским конем, проникшим за глухие стены бюрократического Иллиона. Все это свидетельствует, что конституционные устремления в либеральной научной мысли и публицистике 1870—1880-х годов были очень глубоки, хотя и носили тщательно завуалированный характер», - комментирует идеи А.Д. Градовского исследователь А.Н. Верещагин[[31]](#footnote-31)

С другой стороны, приват-доцент Петроградского университета П.П. Гронский отмечает, что для того, чтобы органы самоуправления обладали достаточной самостоятельностью, необходимо, чтобы постановления местных представительных собраний в предоставленном им государственном круге деятельности не подлежали утверждению и приостановке со стороны правительственных агентов, а действия исполнительных органов местного самоуправления не подлежали отмене[[32]](#footnote-32).

**5. Укрупнение земств**

А.Л. Гурко считает, что в конце 1870-х годов жители губерний успели достаточно сблизиться, чтобы иметь один общий, областной интерес: "Уезды и города могут составлять только первую земскую ступень. Средства их ещё не довольно одинаковы, чтобы общие административные, судебные, учебные и экономические местные потребности могли быть ими равномерно удовлетворены» [[33]](#footnote-33). По мнению публициста, очевидна необходимость во второй земской ступени, имеется в виду земское собрание области или губернии. Такое собрание могло бы соединить в себе достаточное количество экономических элементов для самостоятельного общественного развития по всем главным отраслям народной жизни и могло бы распоряжаться общими для всех своих уездов и городов делами.

**6. Бюджетные вопросы**

Земства часто обвиняли в растрате средств, в увеличении недоимок. Были случаи, когда раздаваемое земством продовольственное пособие для нуждающихся тут же взыскивалось обратно полицией в уплату податных недоимок. Одной из проблем современники называли отсутствие какого бы то ни было бюджета, а также прогнозируемых данных по сбору налогов.

«Цифра прихода не определена, также не определена и вполне зависит от усмотрения гласных и цифра расхода, и, следовательно, размер обложения плательщиков. Единственный предел земского обложения есть предел платёжных сил населения, и хотя он ещё не достигнут, но при существующем прогрессивном возрастании земских налогов можно думать, что достижение его не особенно далеко, если не будет принято соответствующих мер[[34]](#footnote-34)», - писал в 1889 году князь Д. Цертелев, придерживающийся консервативных взглядов.

По его словам, неопределённость в кругу занятий и прав земских учреждений отразилась такою же неопределённостью в смете расходов. И можно было бы даже мириться с некоторыми “неправильностями”, если бы расходуемые средства шли на земские нужды. Однако, по словам Д. Цертелева, это лишь приводит к произволу земских учреждений.

**7. Народное образование**

Большие надежды на земства возлагались в сфере народного образования. Именно земства должны были расширить сеть народных школ и училищ.

Как пишет в 1881 году С.Л. Кириевский в статье “Вопросы, подлежащие обсуждению земских и думских собраний", в Петербургской губернии на 42 школы приходилось только 16 учительниц. Одна учительница могла преподавать сразу в 4 школах, по полдня в каждой, поэтому занятия велись через день. Во всех школах было примерно одинаковое количество занятий. В то время в народных школах учащиеся изучали закон Божий, арифметику, историю, гимнастику, чтение и письмо, а также хоровое пение.

Нужно отметить, что далеко не во всех волостях были свои школы, поэтому иногда ребятам приходилось идти в соседнее поселение.

«Дети, приходящие на вечерние классы из окрестностей, приносят с собой хлеб и ночуют у местных крестьян или по возможности в самой школе»[[35]](#footnote-35), - отмечает С. Л. Кириевский.

Если учительницы нет, ребята собираются и занимаются под надзором старшего ученика, в этом время они могут мастерить что-либо или повторять изученный материал. Исходя из всего вышеперечисленного, становится очевидным, что общество было недовольно существующим положением дел в сфере народного образования.

**8. Земская медицина**

Согласно земской реформе, медицинская помощь не являлась обязательной земской повинностью, но постепенно стала неотъемлемой частью деятельности как губернских, так и уездных земств. Земская медицина была призвана предоставить крестьянам возможность получения бесплатной медицинской помощи.

Согласно большинству исторических источников, земские больницы имели примитивное устройство, а врачи (в том числе хирурги, терапевты, сифилидологи и акушеры) не делили область полномочий и нередко консультировались сообща. При этом на каждого врача могло приходиться до 100 больных в день. По словам земского врача А. К. Ершова, «заразные лежали среди незаразных, чистые оперативные - рядом с гнойными больными. Так называемая госпитальная гангрена была повсеместным бедствием»[[36]](#footnote-36). А. К. Ершов отмечал, что фельдшеры были слабо подготовлены, а уход за больными не отличался качеством. Порой на весь уезд, где проживало несколько сотен тысяч людей, был только один врач. При этом врач должен был не только принимать больных, но и заведовать больницей, заботиться о питании больных и хозяйственном устройстве[[37]](#footnote-37).

Как отмечает в научной статье «Организация земской медицины в Российской империи в XIX веке» исследователь Н.И. Пристанскова, врачебная помощь практически отсутствовала, а крестьянам приходилось довольствоваться услугами неподготовленных фельдшеров. Тем не менее, даже такая помощь была необщедоступной. В основном, фельдшерские принимали государственных и удельных крестьян, которые за это платили подушные сборы[[38]](#footnote-38).

Как отмечал Б.Б. Веселовский, подводя итоги земской деятельности, «земские учреждения не только не произвели ничего чрезвычайного, что выделило бы их из общего ряда всевозможных учреждений, но и в той тесной рамке, которую им отвели, выказали весьма мало энергии. Народное здравие трактуется как роскошь, на которую иные уездные собрания или не ассигнуют ничего, или ассигнуют гроши, с которыми нечего делать. В тех же местностях, где ассигнованы порядочные суммы, недостает или умения, или желания употребить их в дело»[[39]](#footnote-39).

**1.4. Вывод:**

Краткий исторический очерк дал понять, что на всем протяжении существования в том или ином виде местного самоуправления государство и общество сталкивалось с одними и теми же системными проблемами. Местное самоуправление развивалось под влиянием двух разнонаправленных тенденций. С одной стороны, такая огромная империя, как Российская, не могла нормально функционировать без делегирования полномочий на места, вертикаль власти не имела достаточных ресурсов, чтобы проникать во все сферы жизни общества и заботиться о самых мелких нуждах граждан. С другой стороны, формирование в регионах альтернативных центров власти воспринималось как потенциальный риск для целостности империи, постоянная угроза сепаратизма окраин. В связи с этим история местного самоуправления в России представляет собой своеобразный маятник: периоды постепенного расширения функций и полномочий местной власти при благоприятных условиях внешней политики сменялись периодами усиления имперской вертикали власти при обострении внешнеполитического давления.

В менталитете российских людей любая общественная обязанность ассоциируется с повинностью. Именно поэтому на выборные должности было сложно найти людей, и в большинстве своем за званиями и статусами гнались только карьеристы.

Кроме того, представители центральной власти серьезно заботились о том, чтобы не допустить укрупнения земской единицы. В противном случае возникала угроза появления парламента в противовес монархии, который бы стал заниматься не административными делами, а политическими.

Эти и другие проблемы пытались решить с помощью Земской реформы 1864 года. Ее составители проанализировали предыдущий опыт и предложили свои решения. Впервые в России была создана избирательная система, учитывающая значительное количество слоев населения, была предпринята попытка привлечь к общественно-политической деятельности крестьян, которые лишь несколько лет назад перестали быть крепостными. Одним из факторов, вызывавших непонимание и неприятие системы, заключался в том, что земства во многом дублировали функции государственных органов: и земские, и государственные учреждения занимались порой одним и тем же: попечительством, административно-хозяйственными вопросами и так далее.

Вышеприведенный фактологический материал помог разобраться в этапах становления самоуправления в России и послужил отправной точкой при выборе для анализа освещения проблем земства в периодической печати, сопровождавшей и освещавшей данный процесс

**2 глава**

**Вопросы местного самоуправления в отражении   
русской прессы 1880-х гг.**

**2.1. Общая характеристика изданий-источников**

В XIX веке в России существовал ряд периодических изданий различной политической направленности. Чтобы проследить, как либеральные и консервативные газеты реагировали на конъюнктурные изменения общественно-политической жизни, были выбраны несколько изданий-источников: «Гражданин», «Земство» и «Вестник Европы».

Еженедельная газета **«Гражданин»** издавалась в Петербурге с 1872 года, приостанавливалась с 1879 до 1882, и продолжала выпускаться вплоть до Первой мировой войны[[40]](#footnote-40). Ее основателем, издателем и главным автором был князь Владимир Петрович Мещерский. Среди авторов был и главный идеолог контрреформ Александра III и обер-прокурор Синода Константин Петрович Победоносцев.

Князь В.П. Мещерский получал субсидии на издание газеты от императора Александра III. В связи с этим издание отстаивало монархические ценности и выступало против прогрессивных движений. В основном, круг читателей «Гражданина» составляли представители высшего общества и духовенство. Тираж составлял 1000-2000 экземпляров.

В противовес «Гражданину» был выбран **еженедельник «Земство»,** издаваемый земским деятелем Василием Юрьевичем Скалоном. Отношение «Гражданина» к «Земству» выражено в одном из номеров газеты:

 «"Будьте судьёю, требуйте к ответу избранных вами земских гласных. Пора им наконец перестать быть беспечальными российскими обывателями и сбросив с плеч многовековую татарско-славянскую лень, серьезно отдаться служению интересам, которые не ограничиваются одним Царевококшайским уездом!"

Откуда такие громы? Кто взывает к нам так строго и так торжественно? Да кто же как не наш вечно милый "Голос" и знаете ли по поводу чего - хоть сто лет думайте - не отгадаете - по поводу того что гласные не читают какую-то крайне либеральную газету "Земство", издающуюся в Москве неким Скалоном[[41]](#footnote-41)»

«Земство» издавалось в Москве тиражом 83 экземпляра с декабря 1880-го года по июль 1882 года. Газетавыпускалась на средства А. И. Кошелева, который принимал близкое участие в редактировании газеты и поместил в ней много статей. Все передовые статьи принадлежали редактору (Скалону)[[42]](#footnote-42)”. Александр Иванович Кошелев также был известен как издатель славянофильского журнала “Русская беседа”, сразу после земской реформы избирался гласным московской городской думы (впоследствии неоднократно занимал эту должность вплоть до 1883 года), был президентом Московского общества сельского хозяйства, также работал в Рязанском земстве.

Особое внимание в газете уделялось вопросам о преобразовании местного управления, деятельности земств, народном благосостоянии. Основные разделы: земская хроника, народное образование, земская медицина, продовольственный вопрос и земская статистика. Концепция государственного значения земского самоуправления нашла приют на страницах «Земства» с момента его основания. В.Ю. Скалон в первом номере поместил программную статью «Земские учреждения в первые 15 лет существования», где было подчеркнуто значение земских учреждений:   
«Земские учреждения... должны войти в систему государственного управления как органическая составная часть его, облечены надлежащей властью, поставлены в тесную органическую связь с другими общественными установлениями, снабжены полной независимостью в кругу вверенных им дел местного управления, под надзором и контролем власти правительственной». Пожелание В.Ю. Скалона было подхвачено другими либеральными органами печати, став одним из важнейших пунктов либеральной программы. Оно стало актуальным особенно в тот период, когда к власти пришел М.Т. Лорис-Меликов (в феврале 1880 г.), а в политике правительства произошел благоприятный для земства поворот. В газете приводились факты обнищания крестьянства, упадка сельского хозяйства, низкого уровня просвещения и т. д. Наиболее интересны в этом отношении статьи: «К вопросу о причинах обеднения крестьян» (№ 53), «Мученики крестьянского самоуправления» (№ 44), «Малоземелье и крестьянские отхожие промыслы» (№ 48), «Виды на урожай и народное обеднение» (№ 38), «Голод в Олонецкой губернии» (№ 33) и др.

За публикацию подобных материалов «Земство» получило два предостережения. Цензурный комитет отметил, что газета отзывается «с непозволительною резкостью о действиях и распоряжениях правительства...»

Издание получило два предостережения за осуждение чиновников, что привело к приостановке выпуска газеты в 1882 году.

В августе 1882 года журнал «Вестник Европы» напишет, что «русская периодическая печать лишилась, нужно надеяться, что только на время, одного из самых честных, самых полезных своих органов[[43]](#footnote-43)».

Там же напишут, что приостановка газеты была вызвана уменьшением интереса к земскому делу и ужесточением цензуры. «Читателям известно, что оглашение всего происходящего в земских собраниях и городских думах запрещено, с некоторых пор, не только под страхом легкой ответственности, определенной уложением о наказаниях, но и под страхом административной кары, несравненно более серьезной. Это запрещение тяжело для всех периодических изданий - но тяжелее всего, оно, без сомнения должно отозваться на "Земстве", до крайности затрудняя для него пользование главным его материалом», - напишут во внутреннем обозрении.

«Пробел, оставленный им в нашей печати, будет тем более заметен, что оно было единственным специальным органом нашего земского дела. Редакция "Земства" верит в наступление новых, лучших обстоятельств - и мы убеждены вместе с нею, что надежды на обновление нашего государственного и общественного быта должны рано или поздно осуществиться, законные требования общества должны получить удовлетворение», - таким образом «Вестник Европы» заявил о своем отношении к «Земству», что дает возможность отнести оба издания к либеральному крылу.

**«Вестник Европы»** - это литературно-политический ежемесячник, который выпускался в Петербурге тиражом 15 тысяч экземпляров. В интересующий нас период журнал возглавлял Михаил Матвеевич Стасюлевич (1866-1908). Михаил Матвеевич, помимо публицистической деятельности, активно занимался и вопросами местного самоуправления, с 1881 года был гласным Санкт-Петербургской городской думы.

Круг читателей журнала составляли представители интеллигенции: ученые, земские деятели, публицисты. Основанный либерально настроенными учеными, журнал пользовался популярностью у всех прогрессивных кругов общественности. Финансовая независимость (журнал спонсировался Стасюлевичем и имел доход от продажи и подписки) позволила авторам быть максимально непредвзятыми в своих суждениях.

Таким образом, перед нами три издания: консервативная газета «Гражданин», издаваемая за счет правительства, умеренно-либеральный журнал «Вестник Европы» и либеральный еженедельник «Земство». Целевая аудитория каждого издания также имела свои очертания, «Гражданин» был популярен у промонархического дворянства, «Земство» пользовалось популярностью среди земской либеральной интеллигенции, а «Вестник Европы» был обязательным к прочтению для каждого прогрессивного читателя.

Показательно и отношение изданий друг к другу. Если «Гражданин» относился к «Земству» пренебрежительно, то «Вестник Европы» - с сочувствием. До закрытия газеты «Земство» «Вестник Европы» не раз критиковал деятельность земств, а после его закрытия стал более лояльным к представителям земской власти. Можно считать, что «Вестник Европы» продолжил популяризацию земской деятельности, отстаивания интересов земств после закрытия «Земства».

Личное отношение учредителей данных изданий к земской структуре и деятельности земств привело в итоге к полемике на страницах этих изданий об устройстве, качестве структуры и работы, проводимой земствами. Путем ознакомления со всеми публикациями удалось вычленить круг проблем, которые наиболее часто встречались в прессе. Среди них: вопросы устройства и организации земств, ограничение сферы деятельности органов местного самоуправления и антагонизм с правительством, проблемы народного образования и земской медицины.

**2.2. Взгляд на проблемы органов местного самоуправления в публикациях изданий «Земство», «Гражданин» и «Вестник Европы»**

**Организация и структура земств**

Споры о том, каким должно быть земство, как избирать гласных и из кого – основные вопросы, актуальность которых сохранялась на протяжении десятилетия. Наиболее остро стоял вопрос выборности.

Либералы были недовольны тем, что в новых земских учреждениях работают те же люди, что до этого трудились в правительственных организациях. Об этом пишет К.Орд в январе 1881 года в журнале «Вестник Европы». По его мнению, произошло неравномерное распределение полномочий: “Прежде дворянин, чиновник, купец, мещанин сидели каждый за своей загородкой и через нее не перелезали. Теперь эти перегородки сломаны, и сделаны другие, чтобы отдалить толстый карман от тощего[[44]](#footnote-44)”. Автор отмечает, что вгородском самоуправлении мало заметен переход от старых порядков к новым, а результаты их деятельности ничтожны. Он уверен, что реформа коснулась только некоторых, преимущественно внешних, видоизменений и устройств городской представительной власти.

Другой вопрос, который занимал либеральные умы, – это небрежное отношение к своим обязанностям со стороны гласных. К.Орд пишет: «Из 252-х собралось в первый день первого четырёхлетия 237. Они приносили тогда узаконенную присягу. В первый день второго четырехлетия явился 231 гласный - тоже для присяги. Исполнив этот долг, многие считают себя очевидно исполнившими и все дело»[[45]](#footnote-45).

По его наблюдениям, в среднем на заседаниях присутствовали от 80 до 120 человек. При этом многие ходили на заседания только в том случае, если в повестке был вопрос, представляющий для них личный интерес: “Не мудрено, что в октябре 1874 года было в заседании один раз 132 гласных, другой 134, а потом, когда нужно было баллотировать концессионера, то даже два раза сряду по 192. Это, разумеется, утомительно, и вслед затем на рассмотрение годового бюджета пришло только 82[[46]](#footnote-46)”. Неутешительные цифры также наблюдаются и на тех заседаниях, когда необходимо было утвердить налоги, разработать сметы и снизить цены на мясо. Средняя посещаемость составляла от 52 до 114 человек.

В «Вестнике Европы» отмечают, что «даже столичному городскому управлению постоянно шлются упреки на недостаток энергии в его деятельности; раздаются сетования на неудовлетворительность организаций совещательной общественной власти и её исполнительных органов. Делаются намеки на небрежной и лицеприятное отношение к делу заправителей городским хозяйством. Допустим, что в этих упреках встречается иногда значительная доля преувеличений, излишнего, впрочем, весьма понятного раздражения. Быть может, есть во всем этом и доля недоброжелательства со стороны тех, которые таким образом желали  бы доказать преимущество прежних, патриархальных порядков[[47]](#footnote-47)»

Подобная картина наблюдается не только в городах, но также и в уездах и волостях. Летом 1881 года в одном из номеров «Земства» были выражены идеи крестьян, которые предлагали ввести ответственность для гласных. А именно:

* ограничить срок работы сходчиков до 6 месяцев, причем, переизбраться можно было бы только спустя год, “таким путем устранилось бы интимное отношение между волостными правлениями и волостными сходчиками[[48]](#footnote-48)”
* сходчиков необходимо утверждать на собрании присутствия по крестьянским делам и допускать до сходов только законных сходчиков, чтобы не было фальсификаций.

Очевидно, что люди были недовольны тем, что решения, которые принимаются на сходах, выгодны государству, а не людям. Так, «Земство» даже приводит примеры, когда угодные правительству крестьяне получали на руки 15-20 копеек и голосовали за нужные для волостных правителей решения. Никто не проверял, действительно ли этих людей выбрали для того, чтобы они озвучили позицию своих представителей. “Для присутствования на волостном сходе избираются от каждого селения несколько сходчиков; срока службы сходчиков почти не определяется и выборы их никем не утверждаются, так что если у кого из крестьян есть охота быть сходчиком, то он может служить в этой должности хоть 20 лет. На волостных сходах права сходчиков никем не проверяются. Бывает, что в сходе участвуют неизбранные крестьяне[[49]](#footnote-49)”

Решение этой проблемы было предложено в первом выпуске «Гражданина» за 1882 год. В статье «Земское обозрение» автор отметил тот факт, что по земскому положению (статья 14) гласные не представляют ничьих интересов и ни перед кем не ответственны. По мнению автора, необходимо ввести представительство «от земли».

«Тут всякие сословные интересы исчезают, а являются на смену действительно земские интересы строго определенной территории, которая даёт выбранному от неё представителю инструкцию, с перечислением в ней местных земских нужд, с изложением своего взгляда на тот или другой вопрос земского хозяйства[[50]](#footnote-50)».

По мнению автора, такая инструкция даёт волости или приходу право потребовать от своего представителя отчет. А «в случае неоправданного доверия, лишить его этого звания тотчас же, не дожидаясь трехлетнего срока[[51]](#footnote-51)».

«Гражданин» уверен, что только при таком условии будет возможен успешный ход земского дела.

Относительно явки на заседаниях земских собраний автор «Гражданина» видит выход в том, чтобы снизить минимальный порог. Согласно положению, постановление земства считалось законным только в том случае, если в заседании участвовали не менее трети всех членов.

«В этой статье мы видим большой тормоз. Конечно, никто не будет спорить, что в западно-европейских совещательных собраниях ведаются дела более важные, чем те, которые творятся в наших земских собраниях, но там, на западе, число членов, необходимое для законности заседаний, несравненно меньше узаконенного у нас. В Англии число членов в палате депутатов превосходит 600, минимум - 40, во Франции - свыше 700, минимум - 60, в Германии - не более одной десятой. Благодаря столь ограниченному числу членов для законности собрания, каждый член опасается, чтобы без него не состоялось какое-либо решение. И потому нет ни несостоявшихся собраний, ни заседаний. Наше же законодательство, определяя треть гласных для законности заседания, конечно, имело благую цель, чтобы каждое постановление обозначивалось возможно большим числом членов. Но семнадцатилетняя практика доказала, что сия благая цель не только не достигнута, но и послужила лени и недобросовестности господ гласных. Для наших земских собраний вполне достаточно минимума, выражающегося одной пятой[[52]](#footnote-52)».

Кроме того, серьезные вопросы вызывало и то, насколько компетентны избранные гласные: «В последние годы много было говорено в печати и продолжается указывать на главнейший, коренной недостаток городового положения: на ничтожный, сравнительно, процент образованных классов, входящих в состав городских представителей общественного управления, а следовательно, и в состав гласных. Дело в том, что при определении Положением имущественного ценза был упущен из виду ценз образовательный.... Вследствие этого, в составе избирателей стали преобладать люди малообразованные и даже, частию, безграмотные[[53]](#footnote-53)»

«Вестник Европы» считает, что для выхода из создавшейся ситуации необходимо привлечь к общественной деятельности большее количество образованных людей, для этого предлагает:

«А потому такое право участия в общественных выборах должно быть распространено на большее число граждан: или установлением, как уже существует предположение, поквартирного налога, имеющего служить избирательным цензом, или впредь до установления такого налога, предоставлением права участия в городских выборах всем лицам, проживающим в столице не менее известного числа лет сряду перед выборами и окончившим образование в высших и средних учебных заведениях»[[54]](#footnote-54).

Далее в «Вестнике Европы» считают, что выбор гласных необходимо производить по городским участкам, составляя списки избирателей по частям города... Предполагается, что таким способом будет достигнута необходимая уравнительность представительства от каждой из городских местностей, одинаково заинтересованных в делах общественного управления.

Необходимо отметить и тот факт, что крестьянство, как самая многочисленная группа, получила неравное соотношение мест гласных в земских собраниях. Автор «Гражданина» уверен, что невозможно делить российское общество на три курии: крупных землевладельцев, мелких и горожан. «Таких трёх групп русская жизнь не знает. Лендлордов у нас нет… высокопоставленные чиновники пытались образовать лендлордства в степях Башкирских, Уфимских, Оренбургских и Самарских, но благодаря сигналу, мужественно поданному ещё в 1879 году Т. И. Филипповым, эта затея, дорого обошедшаяся государству, в настоящее время обличена, и новоиспеченные лендлорды, из тех, которые посовестливее, с конфузом ретируются. Итак, лендлордов у нас нет, а есть богачи, да и тех немного. Но они к земству никакого касательства не имеют, живут большею частью в столице или коротают время "под пленительным небом Сицилии". Русская земля видит и знает только самое себя, то есть землю, без всяких сословий и перегородок, и потому истинное земство есть учреждение бессословное, а не всесословное[[55]](#footnote-55)».

**Ограничение сферы деятельности, антагонизм с правительством**

Изначально сложилась такая ситуация, что земству дали права развивать образование, медицину, общественную жизнь на местах, но при этом оно не имело ни административных ресурсов, ни каких-либо других, позволяющих контролировать правоприменение. В «Вестнике Европы» с завидной регулярностью поднималась тема, описывающая подобные ограничения. Так, в 1882 году в журнале пишут, что «история земских учреждений может быть выражена в следующей схеме: поставленные с самого начала на узкую основу и заключённые в слишком тесные рамки, они не могли исчерпать вполне даже предоставленной им сферы действий, вследствие преград, воздвигнутых перед ними дальнейшим движением законодательства и в особенности административною практикою; придавленные, обессиленные, они опустились ниже первоначального своего уровня и потеряли ту нравственную поддержку, какою служило для них сочувствие общественного мнения[[56]](#footnote-56)».

Автор одной из самых обширных статей «Гражданина», посвященной земскому вопросу, считает, что земства не могут полностью реализовать свой потенциал: «есть гласные, а земств нет. Существуют земские собрания, говорятся прочувствованные и горячие речи, а истинно земского голоса и слыхом не слыхать. Куда же делось земство, спросит читатель? Оно мирно дремлет в безгласном состоянии по весам и усадьбам, заметим мы[[57]](#footnote-57)».

Однако в отличие от «Вестника Европы» «Гражданин» видит причину упадка не в ограничении ресурсов, а в том, что «составители сего положения дали только туловище, лишенное ног; они дали только две единицы: губернскую (крупную) и уездную (мелкую). Конечно, голову (государственную земскую единицу) можно было приставить и впоследствии (намёк на то, что мы видим в современном нам призыве сведущих людей - намёк очень утешительный); но во всяком случае, земское туловище должно было быть поставлено на ноги на первых порах, то есть нужно было учредить меньшую, чем уезд, земскую единицу, будь то приход или волость[[58]](#footnote-58)».

Редактор «Земства» В.Е. Скалон придерживался схожей позиции и считал, что учреждения полицейских управлений, исправников, становых приставов и полицейских урядников основаны исключительно на бюрократическом начале, учреждения крестьянских присутствий, волостных и сельских управлений основаны на сословном начале, учреждения земских собраний и управ - на всесословном начале. «Все эти учреждения имеют одну цель - благо населения, и так как они действуют самостоятельно, то они должны или сталкиваться между собою в своей деятельности, создавая вредный антагонизм между правительственными и общественными учреждениями, или относиться совершенно равнодушно к своим обязанностям. Местное управление только тогда может удовлетворять своей цели, когда оно основано на доверии к населению и когда оно имеет в своих руках действительную власть» [[59]](#footnote-59), - цитирует В. Е. Скалон доклад комиссии Петербургского губернского собрания. По его словам, при существующей массе учреждений в уездах нет действительного органа правительственной власти, а также действительного самоуправления.

В.Е. Скалон отмечает, что земские учреждения совершенно отделены от учреждений административно-полицейских, в которых сосредоточена вся исполнительная власть и без прямого содействия которых земство не может в достаточной мере проявлять свою деятельность и выполнять свои задачи. При такой постановке дела в общественном сознании возникает представление о правительственных и общественных учреждениях, как о противоположных, противостоящих друг другу элементах[[60]](#footnote-60).

Таким образом, становится очевидным, что нехватку полномочий земств констатировали как либеральные, так и промонархические издания.

«Вестник Европы» обращал внимание на существенные ограничения в сфере образования и судебной системы. «Уступать не слишком быстро - вот к чему сводилась задача всех усилий земского представительства[[61]](#footnote-61)», - эта мысль раскрывается в том, что учебное ведомство шаг за шагом отнимало у земства влияние на школьное дела, а выборы земских деятелей должны были проходить согласование с губернатором.

«Избранные в мировые судьи подлежали секретной губернаторской аттестации, что в иных случаях сводилось просто к административному выбору. Земские гласные кое-где не досчитывались в своих рядах товарищей. Общество испытывало самые болезненные ощущения, и при этом ему предоставлялся только простор чувствования, но не высказывания боли[[62]](#footnote-62)».

Помимо ограничений в сфере образования и просвещения в «Земстве» в 1881 году обращают внимание на ограничение свободы слова. Авторы напомнили, что в конце 60-х годов в силу вступил новый циркуляр министерства внутренних дел, который запретил публикацию отчетов о деятельности земств без санкции губернатора. «Что же касается опубликования прений и постановлений земских собраний, то печать их в периодических изданиях, не составляя присвоенного земским учреждениям по закону права, может быть допускаема цензурою, лишь в виде изъятия, каждый раз с особого разрешения начальника губернии. Если принять при этом во внимание, что земским управам по некоторым общим вопросам запрещаются между собой всякие письменные сношения, то станет ясно каждому, насколько такие условия способствовали успешному развитию земского дела[[63]](#footnote-63)», - негодует автор. Он видит выход в том, чтобы предварительная цензура полностью была отменена, земства могли бы свободно коммуницировать между собой, обладали большей самостоятельностью в вопросах народного просвещения и не подвергались административным ссылкам.

«Возникающее доверие к земству, если оно не пустое слово, требует отмены губернаторской цензуры, большей гласности всего происходящего в земских собраниях,  а не стеснения этой гласности удвоением кары, и притом посредством распространительного толкования закона[[64]](#footnote-64)», - подтверждает эту мысль статья «Вестника Европы» в 1882 году.

Антагонизм правительственных и земских учреждений усиливался еще и тем, что они дублировали функции друг друга: «Существующие земские учреждения тем только отличаются от правительственных учреждений, что лица, заведующие местным общественным хозяйством, не назначаются от правительства, а избираются плательщиками земских налогов, да разве еще тем, что лица эти проходят по целой лестнице безмолвных выборов и в конце концов распадаются на распорядительные и контролирующие собрания гласных и исполнительной управы. В сущности же земские учреждения носят казенный характер и поставлены как новый государственный орган для выполнения преимущественно обязательных для земства расходов, подчиненный во всех мелочах контролю администрации и бессильный сам по себе[[65]](#footnote-65)».

Все проанализированные выше материалы свидетельствуют о том, что, как пишет П. Л. Корф в статье «Народные училища в Москве и Петербурге»:

«Если бы осуществить хотя сотую долю того блага, которое предначертано для России её законодательством, то России оставалось бы только позавидовать[[66]](#footnote-66)».

Анализ работы вышеперечисленных изданий подтверждает тот факт, что они стали, независимо от формы финансирования, важнейшим средством проведения в среду образованной публики идей относительно местного самоуправления и того, что земские учреждения имели значение не частное, а общее государственное.

**Земские народные школы и земское образование**

С самого начала предполагалось, что земства будут заботиться лишь о доставлении материальных средств для развития начального образования в земских губерниях и уездах. Но земства считали распространение народного образования в России своей важнейшей задачей.   Духовное ведомство, желающее получить под свой контроль все начальное народное образование, с 1861 г. выступало с требованием предоставления тотального контроля над начальным народным образованием. Чтобы уладить данное разногласие, в Уставе 1864 года было прописано, что председателями губернских советов станут архиереи, а членами их будут губернатор, два представителя Министерства народного просвещения и два члена от земства. При этом данные советы должны состоять в ведомстве Министерства народного просвещения. Эти советы были, в сущности, мертвыми учреждениями, так как и архиерей, и губернатор занимались своими прямыми делами. В 1873 году задуманная министром просвещения реформа структуры управления народным образованием, по которой предполагалось, отстранив от председательства губернским советом архиерея, заменить его директором училищ, а возглавлять уездный совет должен был инспектор, и при этом реформированные советы должны были занять подчиненное место перед попечителями, потерпела неудачу.

По высочайшему распоряжению надзор за школами вверялся дворянскому сословию.  В губернском училищном совете архиерея заменил губернский предводитель дворянства, а в уездном совете прежнего выборного председателя – уездный предводитель дворянства. А так как этот предводитель дворянства имел ближайшее отношение к земству, то во многих местах председатели советов оказались на стороне земства.

«Гражданин» как промонархическое издание, защищающее ценности самодержавной России, не могло не откликнуться на происходящее в образовании рядом статей обличающей направленности. Причем акценты расставляются таким образом, чтобы сместить вектор ответственности с правительства на органы местного самоуправления, так в одном из номеров 1884 года идет речь о том, что власть, пасуя перед либералами, отстранилась от решения вопросов народной школы:

«По какому-то непостижимому и роковому пренебрежению к важности и святости этого вопроса, народную школу дали в руки всякому, кто только предлагал эти руки для возни с народною школою, начиная с земских учреждений и кончая любым издателем-аферистом в области педагогической литературы. Ни в одном вопросе правительство не отстраняло себя с такой боязнью перед либералами нашей интеллигенции, как в вопросе о народной школе»[[67]](#footnote-67).

Газета пишет, что правительство признало для 79-милионной России вопрос о народной школе как бы второстепенным. Подытоживая размышления, автор заключает:

«Итак, все, что касается народной школы в России… Кто хочет вредить делу - работает на этой ниве, а кто хочет пользы народной школе - почти не может работать в ней и для нее, ибо он одинок и бессилен.  Вот что грустно!»[[68]](#footnote-68)

Но эта статья вышла в 21 номере, тогда как в №1 за тот же 1884 г. этот источник выступает с призывом усилить церковно-приходские школы в противовес земским, таким образом сделав полем для сражения с земствами народное образование.

Отчет полтавской губернской земской управы (1882 г) - типичный для всех земств, объясняют в «Гражданине». Согласно статистике, из 451 тысячи детей школьного возраста (7-14 лет) обучается в школах только 34 тысячи мальчиков и 3,4 тысячи девочек. Причина тому – нежелание крестьян отдавать своих детей в школы. В связи с этим многие школы стали закрываться. Если в 1881 году в губернии было 63 церковно-приходских школы, то в 1882 году осталось только 53.

«Одно надежное средство - это воспитание народа в духе православной веры. Как же нам не озаботиться, чтобы наше духовенство было вполне обеспечено и поставлено в общественной среде несравненно выше, чем оно теперь находится, теснимое и унижаемое разного рода земскими деятелями»[[69]](#footnote-69), - пишут в «Гражданине».

Хотя начало создания образа негативного участия земств в этой сфере уже было положено в данном издании в 1883 году, в одном из номеров вышла статья «Земские пожелания народной школе»:

«Цитируют гласного Родичева, который высказал следующее на тверском губернском собрании…: “Когда в начале своей деятельности земство горячо принялось за дело народной школы, ему ставились только препятствия. Теперь же, когда, несмотря на эти препятствия, земство сумело вывести народную школу на настоящую дорогу, те же люди, которые ему противодействовали, превращаются в радетелей о народном образовании, которые стараются устранить земство от этого дела, передачею его в руки духовенства. В чем заключается действительная цель этой передачи, видно из того, что сначала понизили уровень образования самого духовенства, а потом стали говорить о передаче ему народных школ. Такой пример не первый в истории… Все те, кто старается устранить земство  от народного образования под видом ограждения религии и нравственности, не могут быть названы иначе как лицемерами, врагами народного образования и врагами России!”[[70]](#footnote-70)

Мнение «Гражданина» на этот счет: «Такие речи нельзя принимать за речи представителей населения. Да и таких речистых гласных поблагодарил бы по-своему сам православный народ, если бы до него дошли когда-нибудь отголоски этих речей… Мутите воду в других местах, где прививаемая вами гангрена “может обрести себе жир”; но народ с его святыней оставьте. Он шел, идет и впредь пойдет за Добрым Пастырем и никогда не послушает вашего чуждого ему гласа. Прочь, прочь!»[[71]](#footnote-71)

Главный фактор, препятствующий осуществлению всеобуча, – острая финансовая недостаточность - стал плодородной почвой для явного антагонизма между церковью и земством в деле народного образования. Наибольшую часть расходов на народное образование несли земства. По предписанию министерства народного просвещения земства должны были выделять средства на функционирование церковно-приходских школ и школ грамоты, помимо финансирования собственных школ.

В противовес «Гражданину» в «Вестнике Европы» мы обнаружили следующее описание подхода к народному образованию со стороны органов местного самоуправления:

«Если исследователь народной школы, считающий школы живым организмом, а не продуктом кабинетного циркуляра, неизбежно наталкивается на экономический быт населения, то это тем более справедливо по отношению к исследованию такого училищного дела, которое развилось более, чем где бы то ни было, в России, под управлением земства из крестьян.

 В этом случае к неизбежным экономическим соображениям добавляется изучение одного из животрепещущих вопросов настоящей минуты, вопроса о крестьянском самоуправлении: в голове каждого рождается мысль о том, как организовано самоуправление у таких крестьян, представители которых, сошедшись в земское собрание, могут дать толчок такому сложному делу, каково училищное, когда учащиеся считаются многими тысячами»[[72]](#footnote-72).

 Общественный деятель Николай Александрович Корф, нередко печатавшийся в «Вестнике Европы», подмечает, что пример Бердянского уезда – это наилучший пример развития народного образования. «Ни в одном уезде нашего отечества нет в сельских школах такого количества учеников, как в бердянском… В бердянском уезде число земских учеников более чем вдвое превосходит число учащихся Александровского уезда»[[73]](#footnote-73).

Он отмечает, что земство Бердянского уезда, состоя в большинстве своем из крестьян, содержит 92 училища и 7 народным школам выдаёт субсидии. Также в уезде существуют 63 немецкие колонии, каждая из которых имеет школу. «И получится число в 162 правильно организованных  народных училища в одном уезде с населением около 200 тысяч обоего пола», - подсчитал Корф.

Успех Бердянского уезда автор связывает с должным финансированием: «Земство издерживает ежегодно на народное образование 73,868 рублей, из которых 55,228 собственно на народные школы одного уезда… Необходимо добавить 10,428р., ежегодно расходуемых сельскими обществами на наём сторожа, отопление и освещение школы… Крестьянское земство бердянского уезда издерживает ежегодно на народные школы до 100 тысяч рублей»[[74]](#footnote-74).

 За 11 лет расход земства на начальные школы увеличился в 14 раз, хотя, как и везде, до введения земских учреждений в уезде вовсе не было школ в сёлах.

Кроме подробного описания устройства школьного образования автор статьи дает, в отличие от авторов «Гражданина», анализ неблагоприятных факторов, влияющих на развитие системы народного образования.

Так, например, в 1872 году Бердянское земство просило министерство о назначении инспектора в уезд. С 1877 по 1881 год в земстве были И. Д. Гарусов и Янковский.

Используя свою власть, инспектор вскоре после прибытия в уезд стал совершенно произвольно перемещать учителей и увольнять их, оставляя школу без учителя на учебное время.

«Если бы только министры в точности знали, до каких ужасов доводят на местах поставленные ими полицейские принципы по отношению к школе, то они, несомненно, поспешили бы отречься от этих принципов»[[75]](#footnote-75)

 По вине подобных инспекторов нельзя было говорить о качестве образования. Нередко школа оставалась и без учителей, и без учебных пособий. Так все в том же бердянском уезде земством было отпущено на учебники 5690 рублей. Но школы работали без учебников определенный период, так как инспектор решил на каждый экземпляр, одобренный министерством, делать собственноручную надпись о разрешении его использовать: «Иногда инспектор Янковский выезжал в школы, на улицах ловил нескольких школьников, те с перепугу плохо отвечали, и инспектор на основании такого «испытания» делал длиннейшую надпись о «полнейшей негодности школы»[[76]](#footnote-76).

Лучшие учителя, которым инспекция настойчиво заявляла о том, что может удалить их одним росчерком пера, стали уезжать из уезда. И всё это во имя «благонадёжности» под прикрытием «охранительных начал». Доносы инспектора Гарусова были настолько пристрастными, что он был удалён из Бердянского уезда.

Иначе как чиновничьим беспределом данный факт, представленный в газете, не назовешь.

Еженедельник «Земство» затрагивает ещё один важный аспект образования, а именно, центральные библиотеки. В издании отмечают, что современная система образования требует открытия библиотек как для учителей, так и для учеников. Библиотеки должны играть немалую роль в образовательном процессе. Еженедельник полемизирует с «Гражданином», едко отмечающим на своих страницах: «Большинство учеников наших народных школ, успев, кое-как обучиться грамоте, быстро таковую забывают». «Земство» отвечает, что данный результат происходит из-за отсутствия книг, необходимых не только ученикам, но и учителям для продолжения образования путем чтения книг, т.к. приобретение последних на собственные средства слишком для них обременительно»[[77]](#footnote-77).

Вопрос о создании сельских библиотек не поднимался долгое время в дореволюционной России. Исключение составлял Север, где крестьянское население было свободным и где грамотность была распространена достаточно широко в XVI—XVII вв. В этот период там уже существовали волостные библиотеки, созданные крестьянами при приходских церквях.

После освобождения крестьян интенсивная общественная деятельность приводит к заметному повышению уровня грамотности крестьян. В это же время начинает обсуждаться вопрос о создании сельских библиотек. Существовало три точки зрения на решение данного вопроса. Первая безоговорочно считала, что библиотеки должны создаваться при церквях, на церковные деньги, быть общедоступными, публичными, с дьяконом или священником в качестве библиотекаря, включать Библию, труды отцов церкви, жития святых, духовно-нравственные издания. Другое направление считало, что сельские библиотеки необходимо создавать на деньги, собранные с самих крестьян, и содержать их в крестьянских домах, при волостных правлениях и т.д. И наконец, третья предлагала земствам взять на себя обязанность создания «народных читален». Роль библиотекаря в них отводилась народному учителю.

Но даже сторонники организации «народных библиотек» земством не имели однозначного мнения по поводу состава фондов.

Сразу же после первых попыток создания «народных библиотек» на селе проявился целый ряд препятствий на пути к массовому их распространению. Все основные компоненты, необходимые для нормальной работы библиотеки, – книги, читатели и финансово-организационное обеспечение - отсутствовали.

В газете «Земство» относились к данному вопросу следующим образом:

«Вполне желательны библиотеки, которые предоставили бы народу возможность путем чтения книг удовлетворять ту любознательность, какую успела развить в нем народная школа, а учителям - средство для дальнейшего самообразования не только в своих личных интересах, но и в интересах того же самого народа, дети которого посещают школы, вверенные их попечениям»[[78]](#footnote-78).

Автор говорит о том, что Министерство образования направило в уездные училищные советы проект «Положения о центральных учительских библиотеках» для его обсуждения, но «благодаря полной бездеятельности наших училищных советов, большинство из них, конечно, до настоящего времени “не успело” еще рассмотреть этого проекта, чему способствовало и то обстоятельство, что портфель министра народного образования перешел в другие руки, и подведомственным учреждениям еще не известны взгляды нового министра на это дело»[[79]](#footnote-79).

Суть проекта заключается в следующем: на деньги земств и частных лиц будут учреждаться центральные библиотеки, куда бы пускали учителей и детей, которые владеют грамотой.

«Не полезнее было бы заменить их (центральные библиотеки) или отдельными библиотеками при каждом училище или библиотеками известного небольшого района близлежащих училищ? Центральные библиотеки, учреждаемые при уездных управах или городских училищах, не в состоянии удовлетворить нужды как учеников, так и учителей данного уезда: наши уезды весьма обширны и не редкость встретить школу, которая удалена от уездной управы на 100 и более верст»[[80]](#footnote-80).

При таком расположении учителя будут ходить в библиотеку раз-два в год, считает автор. И, следовательно, цель устройства библиотеки не будет достигнута. Кроме того, автор подчеркивает, что для создания подобных библиотек потребуются значительные денежные средства в размере нескольких десятков тысяч рублей, а это неподъемная для земств сумма.

Вместо этого автор предлагает: «Ежегодное пожертвование на библиотеку в размере 500-1000 рублей будет бесполезно - на эти средства невозможно учредить столь обширной библиотеки, как того желает министерство. Между тем, такая сумма оказалась бы вполне пригодною для учреждения библиотеки в 1-2 школах уезда … для удовлетворения духовных потребностей учителя и учеников»[[81]](#footnote-81).

В «Земстве» напоминают, что все, кто знаком с деятельностью земских собраний и с их бюджетами, хорошо знают, что ассигнование даже 100 или 200 рублей на ремонт школьного здания всегда происходит с большим трудом и нередко с большою неохотою. Поэтому ассигнование в 500-1000 рублей на библиотеку видится автору обременительным.

В 1870—1880-е гг. библиотечное обслуживание крестьян осуществляли главным образом библиотеки, существовавшие при сельских школах. Это стало возможным после того, как с 1867 г. по распоряжению Министерства народного просвещения они стали доступны для пользования не только школьникам, но и всему крестьянскому населению данной местности. Число пришкольных библиотек постепенно росло, причем многие из них создавались по инициативе и на деньги земства. Среди подобных библиотек в Тульской губернии к концу XIX в. 68,3% возникли по инициативе земства, комитетов грамотности и частных лиц, 25,2% – духовного ведомства, в церковно-приходских школах, 4,2% – правительства, 0,5% – самих крестьян, 1,8% имели смешанный характер.

Влияние земства в данной сфере в 1860—1870-е гг. находило свое выражение главным образом в создании и субсидировании городских «народных библиотек».

В 1870-х гг. земства нередко делали ассигнования на создание библиотек в сельских народных школах. Так, например, в 1872 г. Усть-Сысольское уездное земство выделило деньги на устройство читален, в 1878 г. Нижегородское – на образование небольших волостных бесплатных библиотек. С начала 1880-х гг. земства начинают активнее заниматься устройством сельских библиотек. В 1881 г. Московское губернское земство устраивает библиотеки при школах; в 1881 г. Екатеринбургское земство стало создавать «народные библиотеки-читальни», потом в этой деятельности к нему присоединилось еще несколько земств.

**Земская медицина**

Большую роль в разработке принципов построения земской, а затем и городской, медицины, в развитии идей профилактики, совершенствовании методов санитарной статистики сыграли Общество русских врачей в Москве, а также Общество врачей г. Казани, сформулировавшее важные для здравоохранения России понятия общественной медицины и социальных болезней и разработавшее программы деятельности санитарных врачей и др.

Как и в области народного образования, положение России в области здравоохранения и медицины являлось отсталым по сравнению с передовыми европейскими странами. Современники признавали, что «в России болеют и умирают больше, чем в других странах Европы; в особенности велика детская смертность», «средняя продолжительность жизни мала» (она составляла по переписи 1897 г. 27 лет для мужского пола и 29 лет для женского пола[[82]](#footnote-82))

«Земство» публикует статьи, характеризующие систему медицинской помощи:

«Земство все-таки постепенно движется вперёд в удовлетворении тех или других народных нужд… Там, где устраивается правильная медицинская помощь, население мало-помалу бросает дикие способы лечения и обращается к врачам, чем и объясняется увеличение приходящих больных с увеличением числа врачей. Не может быть сомнений в том, что население ценит предлагаемую ему медицинскую помощь и вполне пользуется ею»[[83]](#footnote-83).

В той же статье автор отмечает, что медицинского персонала недостаточно не только для борьбы с эпидемиями, но и для обычных условий заболеваемости. При этом нехватка врачей и персонала ощущается не только из-за количества самих людей, но и из-за того, что большинство наших врачей выходит из стен университетов и медицинской академии вовсе не подготовленными к земской медицинской деятельности.

«Большинство преподавателей медицинских наук в университетах принадлежит к горожанам и мало знакомо с земской медицинской практикой, и, говоря о практике, имеет в виду практику городскую, значительно отличающуюся от практики земской. Не та обстановка больного, в городе и в селе встречаются разные заболевания. Таким образом, студент попадает в земские врачи при полном незнакомстве с тем, что его ожидает. В университете он усваивает известные правила, известные приёмы лечения при известной обстановке. А тут все другое»[[84]](#footnote-84), - дает объяснение автор.

Земской медицине отведено не так много внимания в журналах и газетах, за исключением «Земства», где вопросы земской медицины фигурируют ежемесячно. Тем не менее, мы можем встретить ряд статей, показывающих отношение к медицине, и в «Гражданине». В ответ на желание земской управы создать женские врачебные курсы и ввести курс естествознания в школы для того, чтобы люди меньше болели, «Гражданин» сообщает:

«Хлеб и каша, гороховица и толокно не делают катаров в желудках у простых людей; скорее произведут это сало, полусгнившее мясо, каким нередко продовольствуется народ, и прокислое, да и просто сырое молоко. Могу только выразить сожаление, что управа, будучи представительницей русского земства, то есть большинства православного русского народа, приняла к серьезному рассмотрению не подлежащий её ведению весьма важный вопрос о соблюдении народом святых постов[[85]](#footnote-85)"

Из приведенных цитат отчетливо видно, что автор издания «Земство» сделал попытку конструктивного анализа существующему порядку дел, тогда как «Гражданин» в очередной раз прибегает к попытке надавить на традиционное религиозное самосознание народа.

В качестве предложений автор «Земства» рекомендует отправлять студентов на летнюю практику к земским врачам.

«Вся теоретическая часть преподавания может быть и должна, собственно говоря, быть сосредоточена в городе, при самом университете. Но все практические упражнения, все, чем питается глаз и рука студента-медика, все это должно черпаться из деревни, все обучение в этом отношении должно происходить среди нея - вот сущность, вот основа требуемого изменения»[[86]](#footnote-86).

И если возвращаться к конкретной стороне данного вопроса, то именно в газете «Земство»смогла увидеть свет статья о неудовлетворительном положение земской медицины «Квази-практическая и полезная организация земской медицины и фельдшеризм», где земский врач Жбанков рассуждает о планируемых правилах самостоятельной практики фельдшеров под присмотром врачей. Полемизируя со статьей в газете «Порядок» от 3 декабря 1882 года, где земскую медицину обвиняют в несостоятельности (а именно: в отсутствии мест в больницах, редких поездках врачей на врачебные пункты, незнании врачами медицинской техники и народной жизни, дурном обращении врача с больными, вообще эксплуататорском отношении врача к своему делу, взимании платы за лекарства и др.) и предлагают создавать в каждой волости фельдшерский пункт. Земский врач говорит, что это нереально.

«Будем внимать г. Белевцову: он предлагает при каждой волости устроить “фельдшерскую” (нечто новое) скромную больницу, при которой постоянно будет находиться фельдшер, а врач не один раз в месяц, а, возможно, чаще, будет объезжать эти пункты и держать контроль не формальный, а в обширном смысле этого слова за действиями фельдшеров и состоянием больниц, чем собственно и должна исчерпываться земская деятельность больниц. При таком устройстве большинство населения будет пользоваться больницами»[[87]](#footnote-87).

Автор статьи подсчитал, сколько будет стоить строительство и содержание такой скромной больницы, и по самым малым расчетам получил свыше 33 тысяч рублей в год.

«Более чем сомнительно, чтобы земства при своих скромных бюджетах могли ассигновать подобные суммы за одну медицину. Так, например, для Пронского уезда сумма 33,5 тысячи рублей составляет более половины всего бюджета»[[88]](#footnote-88).

**2.3. Вывод:**

Каждое из изданий выбирало наиболее удобный для себя аспект той или иной области земской деятельности, который бы коррелировал с их политической позицией. На ряд вопросов мнения изданий были похожи: все они были в какой-то степени не удовлетворены деятельностью земских органов. Но в то же время, если в “Гражданине” описываются в большинстве своем недостатки, и как выход из положения издание предлагает сократить полномочия местных органов (как этого они требовали в вопросах народного образования), то в “Земстве”, наоборот, предприняты попытки разрешения сложившейся ситуации (обучение кадров, возможность земств делиться друг с другом опытом и взаимодействовать).

Из трех представленных изданий именно “Земство” максимально широко и досконально освещает проблемы, открыто говорит об успехах и неудачах местного самоуправления, не боится критиковать власть и предлагает пути решения сложных вопросов, тем самым демонстрируя свою независимость. “Вестник Европы” в свою очередь не имеет четкой позиции, использует размытые формулировки и оставляет вопросы без ответа. А “Гражданин” видит альтернативой земским учреждениям церковные.

**Заключение**

В работе было кратко описано развитие местного самоуправления в России, названы его основные тенденции, показано противоречие между желанием и необходимостью децентрализации власти и нежелание развития и укрепления земств как альтернативных центров власти, в перспективе способствующих ослаблению империи. Обзор исторического контекста выявил ряд системных проблем (отсутствие кадров, нежелание жителей заниматься общественной деятельностью и другие). Эти вопросы были учтены в Земской реформе 1864 года: власть попыталась привлечь к управлению административными и хозяйственными государственными делами большие слои населения. Была создана первая избирательная система, которая стала прообразом дальнейших демократических традиций.

В изданиях того периода были отражены проблемы в деятельности земств, требующие государственного вмешательства и урегулирования: нехватка полномочий, разрозненность деятельности, отсутствие реального представительства, относительная самостоятельность.

Анализ публикаций изданий «Земство», «Гражданин» и «Вестник Европы» показал, что земская реформа имела как положительные, так и отрицательные результаты и во многом зависела от конкретного региона и конкретных исполнителей, тогда как представление деятельности органов местного самоуправления в периодике зависело во многом от отношения учредителей данных изданий к земской структуре и деятельности земств.

Между проблемами, с которыми сталкивалась земская деятельность на протяжении десятков лет, и разобщенностью либерального движения существует прямая взаимосвязь. Отсутствие у земских либералов собственной партии и собственного печатного издания, которое свободно могло бы представлять интересы земства широкой общественности, привело к тому, что издания, предоставлявшие свои страницы для освещения данной деятельности, оценивали эту деятельность, исходя из своей политической направленности.

При анализе публикаций был выявлен ряд тенденций, присущих каждому из изданий: еженедельник «Земство» пытался объективно представить деятельность земского самоуправления, «Гражданин», выполняя негласный «заказ», выступал в роли антагониста еженедельника «Земство».

Позиция «Вестника Европы» по отношению к земствам с течением времени радикально менялась. Если в начале 1880-х годов земству было посвящено больше критических статей, то к 1884 году в журнале появляются публикации, описывающие положительный опыт. После закрытия «Земства» «Вестник Европы» продолжил его деятельность по отстаиванию интересов местного самоуправления, оказавшись заложником собственной политической позиции, так как не мог вторить критически настроенным статьям «Гражданина».

Тем не менее полемика, представленная на страницах данных печатных изданий, представляет интерес и в наши дни, так как при анализе статей этих первоисточников легко прослеживаются параллели с нашим временем и теми проблемами и недостатками, с которыми сталкиваются на местах органы современного самоуправления как в центре, так и в регионах.

**Список литературы**

**Книги, монографии, сборники**

1. Анимица Е.Г. Местное самоуправление: история и современность. СПб, 1998.
2. Балязин В.Н. Золотой век Екатерины Великой. М, 2007.
3. Веселовский Б.Б. История земства за сорок лет. СПб, 1909.
4. Гессен В. М. Вопросы местного управления. СПб, 1904.
5. Гильченко Л. Становление самоуправления в России. // История местного самоуправления в России. Обнинск, 1996.
6. Градовский А.Д. История местного управления в России // Собрание сочинений. Т. 2. СПб, 1899.
7. Гронский П. П. Децентрализация и самоуправление. М, 1917.
8. Гурко А. Л. Основные начала, необходимые нашему местному самоуправлению. СПб, 1881.
9. Ерошкин Н. История государственных учреждений дореволюционной России. М, 1983.

Ершов А.К. К вопросу о реорганизации губернских больниц. М, 1904.

1. Зимин А. А. Реформы Ивана Грозного. М., 1960.
2. Зимин А. А., Хорошкевич А. Л. Россия времени Ивана Грозного. М, 2007.
3. Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России. IX–XIX ст. Исторический очерк. Пг., 1917.
4. Кириевский С. Л. Вопросы, подлежащие обсуждению земских и думских собраний. СПб, 1881.
5. Козлова Т.И., Давыденкова А.Г., Арефьев М.А. Русская культурология: политико-правовые и социально-экономические аспекты. СПб, г. Пушкин, 2016.
6. Кривошеев Ю.В. «Русь и монголы: Исследование по истории Северо-Восточной Руси XII—XIV вв.». СПб, 1999.
7. Леонтьев А. К. Образование приказной системы. М., 1968.
8. Мирский М. Б. Медицина в России Х-ХК веков. Очерки истории. М, 2005.
9. Носов Н. Е. Очерки по истории местного управления Русского государства первой половины XVI века. М.-Л., 1957
10. Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. М., 1995

Пристанскова Н.И. Организация земской медицины в Российской империи в XIX веке. М, 2014.

1. Скалон В.Е. Земские взгляды на реформу местного управления. Обзор земских отзывов и проектов. М, 1884.
2. Томсинов В. А. Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства: её истоки, содержание и значение // Законодательство императрицы Екатерины II. 1783—1796 годы. М, 2011..
3. Хорина Н.В. ﻿Форма правления русского государства во второй половине XV-XVI вв. СПб, 2005.
4. Цертелев Д. Н. Нужна ли реформа местного управления? М, 1889.
5. Штамм С. С. Судебник 1497 года. М, 1955.

**Научные статьи**

1. Лаптева Л.Е. Об истории земских учреждений в России //Государство и право. 1993. № 8.
2. Писарькова Л. Ф. Исторические корни самоуправления в России. URL: https://kartaslov.ru/книги/Коллектив\_авторов\_Бибиков\_Г\_Н\_Земское\_самоуправление\_в\_истории\_России\_К/2
3. Ромашина Е. В. К вопросу о системе кормлений в средневековой Руси // История государства и права. 2010. №16.

**Электронные ресурсы**

1. Положение о губернских и земских учреждениях от 1 января 1864 года. URL:https://ru.wikisource.org/wiki/ Положение\_о\_губернских\_и\_уездных\_земских\_учреждениях\_от\_1\_января\_1864\_года

Земская реформа Ивана IV.

URL: https://traditio.wiki/Земская\_реформа\_ИванаIV

**Эмпирические материал**

1. Еженедельная газета «Гражданин». СПб, 1882-1889, все выпуски.
2. Еженедельная газета «Земство». М, 1880-1882, все выпуски.
3. Ежемесячный журнал «Вестник Европы». СПб, 1881-1889, все номера.

1. https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/09/11/733224-oppozitsiya-bolshinstvo [↑](#footnote-ref-1)
2. https://www.rbc.ru/politics/11/09/2017/59b654099a7947246a430af3?utm\_source=amp\_full-link [↑](#footnote-ref-2)
3. Русская культурология: политико-правовые и социально-экономические аспекты. Козлова Татьяна Ивановна, Давыденкова Антонина Гилеевна, Арефьев Михаил Анатольевич, СПБ, г. Пушкин, 2016. стр. 75 [↑](#footnote-ref-3)
4. Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России. IX–XIX ст. Исторический очерк. Пг., 1917. С. 40. [↑](#footnote-ref-4)
5. Там же, с.18 [↑](#footnote-ref-5)
6. Ю.В. Кривошеев. «Русь и монголы: Исследование по истории Северо-Восточной Руси XII—XIV вв.», СПб, 1999г, глава 5, доступно по ссылке: http://www.a-nevsky.ru/library/rus-i-mongoli-issledovanie-po-istorii-severo-vostochnoy-rusi5.html [↑](#footnote-ref-6)
7. См. подробнее: Е. В. Ромашина.//История государства и права, 2010, № 16, с 17-19 [↑](#footnote-ref-7)
8. Хорина Н.В. ﻿«Форма правления русского государства во второй половине XV-XVI вв», научная статья, доступно по ссылке: https://cyberleninka.ru/article/n/forma-pravleniya-russkogo-gosudarstva-vo-vtoroy-polovine-xv-xvi-vv [↑](#footnote-ref-8)
9. Русская энциклопедия «Традиция», доступно по ссылке: https://traditio.wiki/Земская\_реформа\_ИванаIV [↑](#footnote-ref-9)
10. [Зимин А. А., Хорошкевич А. Л. Россия времени Ивана Грозного](http://annales.info/rus/zimin/rvig11.htm) [↑](#footnote-ref-10)
11. А.Д. Градовский История местного управления в России // Собрание сочинений. Т. 2. СПб., 1899. с. 219 [↑](#footnote-ref-11)
12. А.Д. Градовский, История местного управления в России // Собрание сочинений. Т. 2. СПб., 1899. с. 219 [↑](#footnote-ref-12)
13. Л. Ф. Писарькова, Исторические корни самоуправления в России, научная статья, доступно по ссылке: https://kartaslov.ru/книги/Коллектив\_авторов\_Бибиков\_Г\_Н\_Земское\_самоуправление\_в\_истории\_России\_К/2 [↑](#footnote-ref-13)
14. Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России. IX–XIX ст. Исторический очерк. Пг., 1917. С. 90. [↑](#footnote-ref-14)
15. Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России. IX–XIX ст. Исторический очерк. Пг., 1917.. С. 93 [↑](#footnote-ref-15)
16. См. подробнее: Балязин В.Н.,. Золотой век Екатерины Великой, М, 2007. [↑](#footnote-ref-16)
17. Ключевский. Курс лекций о Русской истории. Лекция 79. Доступно 10.12.2017: http://bibliotekar.ru/rusKluch/79.htm [↑](#footnote-ref-17)
18. Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России. IX–XIX ст. Исторический очерк. Пг., 1917. С.100 [↑](#footnote-ref-18)
19. Томсинов В. А. Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства: её истоки, содержание и значение // Законодательство императрицы Екатерины II. 1783—1796 годы, М.: Зерцало, 2011. С. 11. [↑](#footnote-ref-19)
20. https://ru.wikisource.org/wiki/ Положение\_о\_губернских\_и\_уездных\_земских\_учреждениях\_от\_1\_января\_1864\_года [↑](#footnote-ref-20)
21. Там же; [↑](#footnote-ref-21)
22. Там же; [↑](#footnote-ref-22)
23. А. Л. Гурко "Основные начала, необходимые нашему местному самоуправлению" СПБ 1881 , с. 5 [↑](#footnote-ref-23)
24. А. Л. Гурко "Основные начала, необходимые нашему местному самоуправлению" СПБ 1881 , с. 6; [↑](#footnote-ref-24)
25. Там же, с. 24 [↑](#footnote-ref-25)
26. В.Е. Скалон “Земские взгляды на реформу местного управления. Обзор земских отзывов и проектов”, Москва, 1884, с. 30; [↑](#footnote-ref-26)
27. Там же, с. 27; [↑](#footnote-ref-27)
28. В.Е. Скалон “Земские взгляды на реформу местного управления. Обзор земских отзывов и проектов”, Москва, 1884, с. 33; [↑](#footnote-ref-28)
29. Там же; [↑](#footnote-ref-29)
30. См. подробнее Гронский П. П. "Децентрализация и самоуправление", Москва, 1917 г., с.20 [↑](#footnote-ref-30)
31. А.Н. Верещагин «Земский вопрос в России», М, 2002, с. 139 [↑](#footnote-ref-31)
32. Гронский П. П. "Децентрализация и самоуправление", Москва, 1917 г., с.35; [↑](#footnote-ref-32)
33. А. Л. Гурко "Основные начала, необходимые нашему местному самоуправлению" СПБ 1881 , с. 8; [↑](#footnote-ref-33)
34. Кн. Д. Цертелева "Нужна ли реформа местного управления?", Москва, 1889, с.68 [↑](#footnote-ref-34)
35. С. Л. Кириевский, "Вопросы, подлежащие обсуждению земских и думских собраний", СПб, 1881, с. 8 [↑](#footnote-ref-35)
36. А.К. Ершов, К вопросу о реорганизации губернских больниц, 1904, с. 67. [↑](#footnote-ref-36)
37. См. подробнее: Мирский М. Б. Медицина в России Х-ХК веков. Очерки истории. М, 2005. [↑](#footnote-ref-37)
38. Н.И. Пристанскова «Организация земской медицины в Российской империи в XIX веке». Доступно по ссылке: https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsiya-zemskoy-meditsiny-v-rossiyskoy-imperii-v-xix-veke [↑](#footnote-ref-38)
39. Веселовский Б. История земства за сорок лет. СПб, 1909. Т. 1. С. 272 [↑](#footnote-ref-39)
40. Русская периодическая печать (1702—1894): Справочник. — М.: [Госполитиздат](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%BE%D1%81%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%B7%D0%B4%D0%B0%D1%82), 1959 Доступно по URL: http://feb-web.ru/feb/periodic/pp0-abc/pp1/pp1-5462.htm [↑](#footnote-ref-40)
41. «Гражданин», 1882г, №50, с. 8 [↑](#footnote-ref-41)
42. Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона, т.12А, СПб., 1894, с. 543 [↑](#footnote-ref-42)
43. Вестник Европы, 1882 г, Август, с. 727 [↑](#footnote-ref-43)
44. Вестник Европы, январь 1881г, «Наше городское самоуправление», с. 329 [↑](#footnote-ref-44)
45. Там же, с.331 [↑](#footnote-ref-45)
46. Там же, с. 332 [↑](#footnote-ref-46)
47. «Вестник Европы», N.N. ст. «Наше городское представительство» 1882г, Ноябрь, с. 379. [↑](#footnote-ref-47)
48. «Земство», 1881г, №22, с.12 [↑](#footnote-ref-48)
49. «Земство», 1881г, №22, с.13; [↑](#footnote-ref-49)
50. «Гражданин», 1882, №1, с. 10; [↑](#footnote-ref-50)
51. Там же; [↑](#footnote-ref-51)
52. «Гражданин», 1882г, №1, с.11 [↑](#footnote-ref-52)
53. «Вестник Европы», 1882г, ноябрь, с. 380; [↑](#footnote-ref-53)
54. Там же, с. 383 [↑](#footnote-ref-54)
55. «Гражданин», 1882г, №1, с.10; [↑](#footnote-ref-55)
56. «Вестник Европы», 1882г, март, «Внутреннее обозрение», с. 358 [↑](#footnote-ref-56)
57. «Гражданин», 1882г, №1, стр.10 [↑](#footnote-ref-57)
58. «Гражданин», 1882г, №1, стр.10 [↑](#footnote-ref-58)
59. В.Е. Скалон “Земские взгляды на реформу местного управления. Обзор земских отзывов и проектов”, Москва, 1884, с.28; [↑](#footnote-ref-59)
60. В.Е. Скалон “Земские взгляды на реформу местного управления. Обзор земских отзывов и проектов”, Москва, 1884, с. 30; [↑](#footnote-ref-60)
61. «Вестник Европы», 1881г, март, с. 339 [↑](#footnote-ref-61)
62. «Вестник Европы», 1881г, март, с. 339 [↑](#footnote-ref-62)
63. «Земство», 1881г, №30, с.5 [↑](#footnote-ref-63)
64. «Вестник Европы», 1882г, март, с.377 [↑](#footnote-ref-64)
65. «Земство», 1881г, №35, с.8 [↑](#footnote-ref-65)
66. «Вестник Европы», П.Л. Корф «Народные училища в Москве и Петербурге», 1882г, №6, с. 667 [↑](#footnote-ref-66)
67. Гражданин, 1884, №21, с.2 «О народной школе» [↑](#footnote-ref-67)
68. Гражданин, 1884, №21, с.2 «О народной школе» [↑](#footnote-ref-68)
69. Гражданин, 1884, №1, с.10-11 [↑](#footnote-ref-69)
70. Гражданин, 1883, №35, с. 14-15 [↑](#footnote-ref-70)
71. Гражданин, 1883, №35, с. 14-15 [↑](#footnote-ref-71)
72. Вестник Европы, 1881, №8, с. 784 Корф «Народная школа в руках крестьянского земства»   
     [↑](#footnote-ref-72)
73. Там же [↑](#footnote-ref-73)
74. Там же [↑](#footnote-ref-74)
75. Там же [↑](#footnote-ref-75)
76. Там же [↑](#footnote-ref-76)
77. «Земство», 1882г, №19, с. 14 [↑](#footnote-ref-77)
78. «Земство», 1882г, №19, с.14 «Центральные учительские библиотеки» [↑](#footnote-ref-78)
79. Там же [↑](#footnote-ref-79)
80. Там же [↑](#footnote-ref-80)
81. Там же [↑](#footnote-ref-81)
82. «Земство», 1882 г, №15, с.19 [↑](#footnote-ref-82)
83. «Земство», 1882 г, №15, с.19 [↑](#footnote-ref-83)
84. Там же [↑](#footnote-ref-84)
85. «Гражданин», 1883г, №1, с.5 "Разумный ответ архиерея неразумному земскому собранию» [↑](#footnote-ref-85)
86. «Земство», 1882 г, №15, с.19 [↑](#footnote-ref-86)
87. Там же [↑](#footnote-ref-87)
88. Там же [↑](#footnote-ref-88)