Научная статья

УДК 352.075:94(47)

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ВЫБОРНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ В ПОРЕФОРМЕННОЙ РОССИИ: ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МОДЕЛИ И ИЗМЕНЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ВЗАИМОСВЯЗЕЙ

Русинова Надежда Германовна, кандидат исторических наук, Чувашский государственный университет им. И.Н. Ульянова, Россия, Чебоксары, nadezhda.rusinova@rambler.ru

Аннотация. Опираясь на корпус губернских и уездных делопроизводственных документов, в работе воссоздается процесс укоренения земских учреждений в пореформенные десятилетия. Необходимость исследования обусловлена потребностью рассматривать реформу как длительный процесс институциональной адаптации. В исследовании внимание сосредоточено не на формально-юридической стороне реформы, а на реальных организационных моделях, стихийно складывавшихся на местах в условиях жёсткого административного надзора. Сочетание институционального подхода с элементами исторической просопографии позволило выявить неписаные правила функционирования собраний и управ, а также проследить изменения в составе гласных на протяжении трёх избирательных циклов. Обосновывается положение о том, что повседневные земские процедуры, включая регламентацию голосования и совместную работу в профильных комиссиях, способствовали изменению характера горизонтальных связей между социальными группами в регионе. Доказывается, что регулярное вовлечение крестьянства и городских собственников в бюджетный контроль создавало предпосылки для размывания традиционных иерархий. Формируя устойчивые навыки публичной аргументации и коллективного распределения ресурсов, выборные органы способствовали постепенному преодолению сословной замкнутости, не затрагивая при этом ее юридических оснований. Результаты

работы уточняют механизмы адаптации централизованных управленческих решений к локальной специфике в формировании новых практик общественного взаимодействия, что существенно дополняет современное понимание истории муниципального управления.

Ключевые слова: земская реформа 1864 года, местное самоуправление, институционализация, административный надзор, уездное земство, сословная стратификация, историческая просопография, публичные практики.

Original article

INSTITUTIONALIZATION OF LOCAL ELECTED BODIES IN POST-REFORM RUSSIA: ORGANIZATIONAL MODELS AND CHANGING SOCIAL RELATIONSHIPS

Rusinova Nadezhda Germanovna, Candidate of Historical Sciences, Chuvash State University named after I.N. Ulyanov, Cheboksary, Russia, nadezhda.rusinova@rambler.ru

Abstract. Drawing on a body of provincial and district records, this study reconstructs the process of zemstvo institutions' establishment in the post-reform decades. The research objective stems from the need to rethink reform as a long-term institutional adaptation. The study shifts the analytical focus from formal legal aspects to the study of actual organizational models that spontaneously emerged locally under strict administrative oversight. Combining an institutional approach with elements of historical prosopography allowed us to identify the unwritten rules governing the functioning of assemblies and councils, as well as trace the quantitative dynamics of the membership of zemstvo members over three electoral cycles. It is argued that everyday zemstvo procedures, including voting regulations and joint work on specialized commissions, acted as a catalyst for the transformation of horizontal ties within regional society. It is demonstrated that the regular involvement of peasants and urban property owners in budgetary control created the preconditions for the erosion

of traditional hierarchies. By developing sustainable skills in public argumentation and collective resource allocation, elected bodies contributed to the gradual overcoming of class-based insularity without affecting its legal foundations. The results of this work clarify the mechanisms for adapting centralized management decisions to local specifics and reveal the role of grassroots institutions in generating new forms of public communication, significantly complementing the modern understanding of the history of municipal governance.

Keywords: zemstvo reform of 1864, local self-government, institutionalization, administrative supervision, district zemstvo, class stratification, historical prosopography, public practices.

Введение. Пореформенный период отечественной истории привлекает внимание исследователей как время глубокой перестройки управленческих механизмов, затронувшей центральные ведомства, низовые звенья публичной власти [1]. Отмена крепостного права отразила несостоятельность прежних форм попечения о нуждах сельского населения и поставила перед самодержавной бюрократией вопрос о том, каким образом надлежит выстраивать повседневное взаимодействие между государственным аппаратом и многообразными сословными сообществами на местах [2]. Земская реформа 1864 года стала ответом на этот вызов, однако её реализация не сводилась к механическому переносу нормативных предписаний из Петербурга в провинцию. Речь шла о длительном, противоречивом процессе укоренения новых для российской практики институтов, которые одновременно должны были оставаться под надзором администрации и обладать определённой самостоятельностью в решении хозяйственных вопросов [3].

В отечественной историографии земская тематика разработана весьма основательно. Ещё в дореволюционной литературе усилиями Б.Б. Веселовского, Д.Д. Протасова, В.Ю. Скалдина были заложены основы источниковедческого изучения земского делопроизводства и нормативной базы [4]. Советская школа,

при всей идеологической заданности, обогатила науку всесторонним анализом социально-экономических функций земств и статистическими разработками их деятельности [5]. В постсоветский период заметно усилился интерес к правовому статусу выборных учреждений, к механизмам взаимодействия земских собраний и управ с губернаторской властью, к персональному составу гласных. Вместе с тем институциональный аспект, понимаемый как совокупность процедурных правил, неформальных практик согласования интересов и способов легитимации решений, по-прежнему остаётся на периферии исследовательского внимания [6]. Особенно ощутим дефицит работ, в которых организационное строительство земств рассматривалось бы в неразрывной связи с трансформацией горизонтальных связей между социальными группами уездного и губернского масштаба.

Предлагаемая статья посвящена именно этому недостаточно изученному аспекту проблемы. В центре анализа находится процесс институционализации выборных органов местного значения в 1860-1880-е гг., рассматриваемый через призму двух взаимосвязанных проблем. Первая касается организационных моделей, которые складывались на уездном и губернском уровнях по мере того, как первоначальные законодательные рамки наполнялись конкретным содержанием: формировались регламенты заседаний, определялась компетенция комиссий, вырабатывались приёмы голосования и отчётности. Вторая проблема связана с тем, как постепенное вовлечение дворянства, городского населения и крестьянства в совместную работу земских структур видоизменяло сословную стратификацию и порождало новые формы межгрупповой коммуникации, ранее не характерные для патриархально-поместного уклада.

Методологическую основу исследования составляют подходы, выработанные в рамках исторической институциональной теории, дополненные элементами социально-исторического анализа. Это позволяет, с одной стороны, проследить логику нормативного конструирования земских учреждений и их адаптацию к местным условиям, а с другой, зафиксировать сдвиги в

поведенческих стратегиях участников земского процесса. Информационную базу составили тексты Положения о губернских и уездных земских учреждениях 1864 года и последующих циркуляров Министерства внутренних дел, журналы земских собраний ряда центрально-черноземных и нечерноземных губерний, докладные записки управ, а также материалы периодической печати, отражавшие дискуссии о практической деятельности выборных органов.

Научная новизна работы определяется тем, что в ней предпринята попытка соединить изучение административно-правовых основ земской системы с анализом складывавшихся в ней общественных практик. Автор исходит из того, что организационная модель земства формировалась в ходе повседневного функционирования, в условиях постоянного поиска компромиссов между выборными представителями и назначенной администрацией. Одновременно земские учреждения выступали пространством, где происходило переосмысление границ между привилегированными и податными сословиями, где выстраивались горизонтальные каналы обмена информацией и координации действий.

В настоящем исследовании институционализация понимается как последовательный процесс превращения нормативно сконструированной организации в устойчиво воспроизводимый порядок коллективного действия. Его целесообразно разделить на три взаимосвязанных уровня. Первый нормативный связан с установлением компетенции, порядка формирования и механизмов административного контроля. Организационно-процедурный отражает выработку повторяющихся правил заседаний, комиссионной работы, бюджетного обсуждения, отчетности и взаимодействия собрания с управой. Третий (социально-поведенческий) характеризует усвоение участниками новых ролевых моделей и появление устойчивых способов взаимодействия между представителями различных социальных групп.

Подобное разграничение позволяет отличить формальное создание выборного учреждения от его фактического укоренения. Новейшее

исследование нормативных актов Царицынского уездного земства показывает, что уже в первые годы после реформы земские органы были вынуждены самостоятельно конкретизировать недостаточно детализированные положения государственного законодательства и вырабатывать собственные практики нормотворческой и социальной деятельности [13].

В более широком историко-политическом контексте О. Киениц рассматривает земское самоуправление как институциональный механизм, посредством которого локальное представительство могло одновременно участвовать в предоставлении общественных благ и расширении способности государства получать информацию и мобилизовать ресурсы [18].

Обзор литературы. Историографическое осмысление земской реформы 1864 года имеет длительную и внутренне неоднородную традицию. Первые систематические попытки описания нового института предпринимались ещё современниками преобразования: В.Ю. Скалдин в своих записках фиксировал повседневную работу уездных собраний первых лет существования, а Д.Д. Протасов обобщал опыт деятельности земств нескольких губерний с позиций практического администратора [7], [8]. Эти ранние свидетельства ценны тем, что запечатлели организационные трудности становления выборных учреждений до того, как их работа стала регулироваться устойчивыми процедурами и канцелярскими нормами. Позднее, на рубеже XIX-XX столетий, Б.Б. Веселовский предпринял источниковедческое обследование земского делопроизводства, заложив основу для последующего изучения процедурных аспектов работы собраний и управ. Его четырёхтомный труд до настоящего времени сохраняет значение как наиболее полный свод фактического материала о кадровом составе, финансовой дисциплине и распорядке земских органов [9].

Советская историография, при всей обусловленности марксистско-ленинской методологией, привнесла в изучение земства несколько существенных аналитических ракурсов. Работы Л.Г. Захаровой, посвящённые подготовке крестьянской реформы, позволили увидеть в земских учреждениях

продолжение сословного компромисса, заложенного ещё в редакционных комиссиях 1859-1860 гг. П.А. Хромов и В.В. Леонтович рассматривали земство через призму экономической деятельности: школьного строительства, медицинского обслуживания и дорожных повинностей, что давало реальную картину хозяйственных функций, однако оставляло в тени вопросы внутреннего устройства и процедурных механизмов. Отдельного упоминания заслуживают исследования М.С. Симоновой, в которых предпринята попытка соотнести нормативные предписания Министерства внутренних дел с реальной практикой губернаторского надзора за земскими органами в 1870-е гг. [10], [11].

Постсоветский период ознаменовался расширением проблемного поля и заметным сдвигом в сторону правового и политического анализа. Монография А.Н. Медушевского проследила эволюцию представлений о местном самоуправлении в контексте конституционных проектов второй половины XIX века, показав, что земская реформа мыслилась её разработчиками как функциональное дополнение бюрократического управления. Г.А. Герасименко в серии статей 1990-2000-х гг. реконструировал процедуру избрания гласных и показал, каким образом имущественный ценз и куриальная система воспроизводили сословные привилегии внутри формально выборного института. В.В. Гармиза обратился к региональной специфике земского строительства, продемонстрировав, что в черноземных губерниях организационные модели существенно отличались от тех, которые складывались в промышленно развитых нечерноземных уездах. Вместе с тем вопросы горизонтальной коммуникации между социальными группами в рамках земских учреждений, а также влияние процедурных норм на характер межсословного взаимодействия по-прежнему остаются за пределами исследовательского внимания.

Из зарубежной литературы наиболее продуктивными для настоящего исследования представляются работы Д. Филда, рассматривавшего земство как пространство формирования гражданской субъектности провинциального дворянства, и монография Э. Клайновой, в которой земские практики

анализируются в сопоставлении с аналогичными институтами Пруссии и Франции. Ценность этих исследований состоит в том, что они помещают российскую проблематику в сравнительный европейский контекст и позволяют рассматривать земские учреждения как один из вариантов более широкого европейского процесса институционализации выборного управления на местах [12]. Тем не менее, обе работы в значительной мере ориентированы на интеллектуальную историю и политическую философию, при этом конкретные организационные аспекты (регламенты, порядок голосования и распределение обязанностей между комиссиями) остаются в них на втором плане.

Особое значение для анализа земской системы имеет разграничение формальных правил и неформальных институциональных практик. Первые определялись Положением 1864 г., циркулярами Министерства внутренних дел, внутренними наказами и иными нормативными документами. Вторые складывались непосредственно в процессе работы: в очередности обсуждения вопросов, практике предварительного согласования позиций, способах разрешения конфликтов между комиссией и управой, устойчивых формах сотрудничества гласных со специалистами и не закрепленных законодательно способах взаимодействия с губернской администрацией.

В работе И. В. Копотевой показано, что формальные и неформальные ограничения развиваются с различной скоростью. Более того, институциональный процесс имеет двусторонний характер: нормативная структура задает стимулы локальным акторам, однако повседневная деятельность организаций и малых групп способна со временем воздействовать и на формальные правила более высокого уровня.

Применительно к земствам это означает, что отклонение практики от буквального текста Положения не всегда следует трактовать как нарушение или неэффективность реформы. В отдельных случаях оно могло представлять собой адаптационный механизм, посредством которого формально унифицированная система приспосабливалась к различиям в составе населения, хозяйственной

специализации и административной культуре губерний.

Поэтому в настоящем исследовании целесообразно различать дополняющие практики, конкретизировавшие формальное правило; адаптивные практики, изменявшие способ его применения без прямого нарушения; и конфликтные практики, вступавшие в противоречие с позицией государственной администрации.

Материалы и методы исследования. Информационную базу настоящей работы составили несколько групп документов, взаимно дополняющих друг друга и позволяющих реконструировать как нормативный, так и практический аспекты земского строительства. Первичное значение имеют тексты Положения о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 года, а также циркуляры и разъяснительные предписания Министерства внутренних дел за 1864-1889 гг., публиковавшиеся в Полном собрании законов Российской империи и в «Журнале Министерства внутренних дел». К ним примыкают губернаторские отчёты и докладные записки, отложившиеся в фондах Государственного архива Российской Федерации (ф. 1287 - Хозяйственный департамент МВД) и в региональных архивах Воронежской, Тамбовской, Тверской и Нижегородской губерний. Для воссоздания процедурной стороны работы выборных органов привлечены журналы уездных и губернских земских собраний, протоколы заседаний управ, сметные книги и докладные записки по отдельным отраслям земского хозяйства.

Методологический аппарат исследования опирается на принципы историко-сравнительного и историко-генетического анализа в их сочетании с элементами институционального подхода. Историко-генетический метод позволяет проследить последовательность формирования земских структур от момента обнародования Положения до устойчивого функционирования собраний и управ к началу 1880-х гг., устанавливая при этом точки разрыва между законодательным замыслом и практической реализацией. Сравнительный приём применён для сопоставления организационных моделей, сложившихся в

губерниях с преобладанием помещичьего землевладения, и в тех уездах, где значительную долю населения составляли государственные крестьяне. Институциональное направление даёт возможность рассматривать земство как совокупность формальных правил и неформальных практик, определяющих поведение участников и границы допустимых решений. При интерпретации источников учитывалась их ведомственная принадлежность, потому что документы, исходившие от МВД, отражали позицию надзирающей инстанции и акцентировали случаи отклонения от нормы, тогда как журналы собраний фиксировали внутреннюю логику работы выборного органа.

В работе использована просопографическая методика, позволившая на основе списков гласных за три избирательных цикла (1865-1867 гг., 1871-1873 гг., 1877-1879 гг.) проследить изменения в сословном и имущественном составе уездных собраний четырёх губерний. Полученные количественные данные дают основание для выявления тенденций в динамике представительства и в характере взаимодействия между группами, ранее разобщёнными сословными барьерами.

Результаты исследования и их обсуждение. Нормативная основа земских учреждений, закреплённая Положением 1864 года, строилась на принципе сословного представительства, реализованного через систему трёх избирательных курий. Первая курия объединяла владельцев недвижимого имущества, преимущественно дворян-землевладельцев, вторая - городских собственников, третья - крестьянские общества, делегировавшие выборщиков от сельских сходов. Губернское земское собрание формировалось из гласных, делегированных уездными собраниями, что создавало дополнительную ступень фильтрации и усиливало позиции наиболее состоятельных землевладельцев.

При характеристике земской избирательной системы важно разграничивать всесословный характер института и фактическое равенство политического представительства. Само участие дворянства, городских собственников и крестьян в формировании одного выборного органа являлось существенным организационным новшеством, однако куриальное устройство,

имущественные требования и многоступенчатость крестьянского представительства сохраняли выраженную асимметрию возможностей различных групп.

Поэтому присутствие крестьянского гласного в земском собрании не следует автоматически отождествлять с равным влиянием на повестку и бюджетные решения. Необходимо различать формальное представительство, процедурную активность и фактическое влияние.

Современные исследования земской избирательной системы показывают, что проблема прав крестьянских представителей оставалась предметом самостоятельной институциональной дискуссии. А. А. Сорокин на материалах журналов земских собраний и документов МВД показывает, что обсуждались вопросы зависимости крестьянских гласных, знания ими нужд сельского населения и необходимости защиты их самостоятельности при осуществлении полномочий [16].

Административный контекст создания земств определялся двойственным положением новых учреждений в системе губернского управления. С одной стороны, Положение провозглашало самостоятельность земств в решении хозяйственных вопросов местного значения. С другой стороны, губернатор имел право приостанавливать исполнение решений земских собраний, если усматривал в них нарушение закона или угрозу общественному порядку. Министр внутренних дел, в свою очередь, мог отменить постановление губернского собрания.

Организационная структура земских учреждений включала распорядительный орган - собрание гласных и исполнительный орган - управу. На уездном уровне собрание созывалось ежегодно, как правило, осенью, сроком на две-три недели, в течение которых рассматривались бюджетные вопросы, отчёты управы и доклады ревизионных комиссий. Губернское собрание функционировало в аналогичном режиме, однако его компетенция распространялась на вопросы строительства губернских дорог, содержания

психиатрических лечебниц, координации статистических работ. Управы избирались собраниями из числа гласных и негласных членов; председатель уездной управы утверждался губернатором, что придавало исполнительному органу элемент административной подотчётности.

Процедуры принятия решений в земских собраниях регламентировались внутренними наказами, которые каждое собрание разрабатывало и утверждало самостоятельно. Типовой регламент предусматривал предварительное обсуждение вопросов в профильных комиссиях, затем доклад на пленарном заседании, прения и голосование. Кворум для правомочности решений устанавливался в размере не менее трети состава гласных, а для наиболее значимых постановлений, в частности, по вопросам обложения и крупных расходов, требовалось квалифицированное большинство. На практике, однако, явка гласных нередко оказывалась ниже требуемого порога, особенно в уездах с большой территорией, что вынуждало собрания переносить заседания или принимать решения в неполном составе.

Для представления соотношения полномочий и процедурных особенностей двух уровней земского управления ниже приведена таблица 1, составленная на основании анализа Положения 1864 года и журналов собраний Воронежской и Тверской губерний за 1866-1879 гг.

Таблица 1 - Организационно-процедурные характеристики уездного и губернского земских уровней, по материалам центрально-чернозёмных и нечернозёмных губерний, 1866-1879 гг.

Параметр сравнения	Уездное земское собрание и управа	Губернское земское собрание и управа
Периодичность созыва собрания	Ежегодно	Ежегодно
	Сентябрь - октябрь	Декабрь - январь
	Продолжительность 14-21 день	Продолжительность 10-15 дней
Численность гласных (среднее значение по выборке)	28-42 чел. в зависимости от уезда	32-56 чел. (делегаты от уездов)
Порядок формирования исполнительного органа	Управа избирается собранием из 3-5 членов	Губернская управа избирается собранием из 5-7 членов
	Председатель утверждается губернатором	Председатель утверждается министром внутренних дел

Предметы ведения	Дороги местного значения	Губернские дороги и мосты
	Школьное и медицинское обслуживание	Психиатрические учреждения
	Продовольственное дело	Координация уездных программ
	Противопожарные меры	Губернские статистические бюро
	Статистика	
Механизм контроля	Губернатор вправе приостановить решение	Министр внутренних дел вправе отменить постановление
	Прокурорский надзор	Сенат рассматривает жалобы
Голосование	Открытое, поимённое	Открытое
	В отдельных случаях по требованию трети гласных - закрытое	Закрытое голосование применялось при избрании членов управы
Ревизионный орган	Ревизионная комиссия из 3 гласных, избираемых ежегодно	Аналогичная комиссия
		Дополнительно привлекался губернский бухгалтер

Источник: разработано автором.

При внешнем сходстве организационных форм между уездным и губернским уровнями существовали различия в объёме административного контроля и в характере предметной компетенции. Если уездное земство было ближе к повседневным нуждам населения и обладало гибкостью в распределении расходов, то губернский уровень в большей степени выполнял координирующую функцию и находился под более жёстким надзором центральной власти. Примечательно, что председатель губернской управы утверждался министром внутренних дел, тогда как председателя уездной управы утверждал губернатор, что подчёркивает иерархическую логику контроля.

Понятие «горизонтальных общественных связей» требует определения наблюдаемых признаков на основе источников. Сам факт совместного нахождения представителей различных сословных категорий в одном собрании не свидетельствует о формировании устойчивой кооперации между ними.

В качестве наблюдаемых признаков институционализации горизонтального взаимодействия предлагается использовать: совместное участие представителей разных социальных групп в постоянных и временных комиссиях; случаи поддержки инициативы представителя одной курии гласными другой; внесение совместных ходатайств; участие крестьянских и

городских представителей в бюджетных прениях; появление особых мнений; регулярность выступлений; включение представителей разных групп в ревизионные и хозяйственные комиссии; а также повторное избрание лиц, проявлявших устойчивую активность.

Подобный подход позволяет перейти от описания структуры представительства к анализу структуры взаимодействия. Исследование А. В. Сениной и Е. Г. Тургенева 2023 г. показывает, что земская среда в дальнейшем могла становиться каналом политической и социальной мобильности: накопленный в земствах опыт представительства, дискуссии и институционального участия сохранял значение и при переходе части земских деятелей на общегосударственный парламентский уровень [14].

Формирование земских структур предполагало выработку устойчивых практик взаимодействия между гласными, членами управ и наёмными специалистами - врачами, учителями, статистиками, агрономами. Именно эти практики, не всегда зафиксированные в нормативных актах, определяли реальное содержание земской работы и влияли на то, каким образом различные социальные группы воспринимали новый институт. Крестьянские гласные, как правило, не имели опыта публичных выступлений и в первые годы ограничивались поддержкой предложений, исходивших от дворянской части собрания. Постепенно, однако, по мере накопления опыта и при содействии земских статистиков и учителей, крестьянские представители начинали формулировать собственные ходатайства, касавшиеся, прежде всего, распределения повинностей и устройства сельских школ. Этот процесс был медленным и неравномерным, но он обозначал сдвиг в характере горизонтальной коммуникации внутри уездного сообщества.

Наёмных земских специалистов при этом целесообразно рассматривать не только как технических исполнителей решений собраний, но и как самостоятельный фактор профессионализации земской деятельности. Их положение отличалось как от статуса выборного гласного, так и от статуса

представителя государственной администрации: источником их влияния становились специальные знания, постоянство повседневной работы и владение информацией о состоянии конкретной отрасли земского хозяйства.

Особенно отчетливо данный механизм проявлялся в здравоохранении, статистике и образовании. Исследование Е. В. Данилова показывает, что земская медицина формировала не только инфраструктуру предоставления услуг, но и устойчивую систему взаимодействия медицинского учреждения с населением, результаты которой поддаются анализу через земскую статистику [15].

В перспективе именно профессиональный служебный слой обеспечивал институциональную память земства: выборный состав мог обновляться, тогда как врачи, статистики, учителя и агрономы продолжали работу и сохраняли накопленные знания о территории. Поэтому устойчивость института определялась не только повторяемостью избирательных процедур, но и формированием профессионального административно-экспертного ядра.

Воздействие земских практик на социальную стратификацию проявлялось в нескольких направлениях:

- совместное участие в работе собраний и комиссий создавало ситуацию, в которой сословная принадлежность переставала быть единственным основанием для определения статуса участника: на первый план выходили компетентность, регулярность посещения заседаний и способность аргументированно отстаивать позицию;

- земские служащие формировали слой разночинной интеллигенции, не принадлежавшей ни к одному из традиционных сословий и черпавшей свой авторитет из профессиональной квалификации;

- практика выборов и обсуждения бюджета приучала участников к процедурным нормам, которые ранее были свойственны дворянским депутатским собраниям и городским думам.

Для иллюстрации изменений в сословном составе уездных земских собраний на протяжении трёх избирательных циклов представлена таблица 2,

обобщающая просопографические данные по четырём уездам Воронежской и Тамбовской губерний.

Таблица 2 - Сословный состав гласных уездных земских собраний в трёх избирательных циклах

Сословная категория	1865-1867 гг.	1871-1873 гг.	1877-1879 гг.
Потомственные и личные дворяне	42,3	38,7	35,1
Городские собственники (купцы, мещане-домовладельцы)	14,6	16,2	18,9
Крестьяне (выборные от сельских обществ)	36,4	37,5	38,2
Духовенство, почётные граждане, прочие	6,7	7,6	7,8
Итого	100,0	100,0	100,0

Источник: разработано автором.

Представленная динамика свидетельствует о постепенной диверсификации состава исследованных собраний, однако не позволяет сделать вывод о пропорциональном перераспределении влияния между социальными группами. Сокращение доли дворян и увеличение представительства городских собственников либо крестьян могли сочетаться с тем, что дворянство сохраняло председательские должности, было широко представлено в управах, руководило ключевыми комиссиями и активнее участвовало в прениях.

Поэтому просопографическую оценку целесообразно разделить на два уровня. Первый характеризует структурную представленность и рассчитывается по составу гласных. Второй отражает процедурную включенность и выявляется на материалах журналов собраний: кто выступал, вносил предложения, входил в комиссии, представлял доклады и добивался включения вопроса в окончательное постановление.

Новые исследования земских выборов подтверждают необходимость подобного разграничения. А. А. Сорокин показывает, что даже внутри крестьянской группы положение отдельных представителей зависело от их должностного статуса, отношений с земскими начальниками и характера применяемого избирательного законодательства [16]. В исследовании земской избирательной системы по Положению 1890 г. также подчеркивается продолжающаяся дискуссия о сословном принципе и избирательных цензах [20].

Организационные модели земских учреждений, при всей их нормативной унификации, обнаруживали значительную региональную вариативность. В чернозёмных губерниях, где помещичье землевладение преобладало, дворянство дольше удерживало руководящие позиции в управах и определяло приоритеты расходования земских сборов. В нечернозёмных уездах с развитыми промыслами и более многочисленным городским населением организационная структура приобретала черты большей коллегиальности, а процедуры голосования чаще проводились в закрытом режиме, что уменьшало давление личных зависимостей. Существенную роль играли личные качества губернаторов, их готовность или нежелание вмешиваться в текущую работу земств, а также традиции дворянского самоуправления, унаследованные от дореформенных депутатских собраний.

Региональная вариативность при этом должна рассматриваться как самостоятельное свойство процесса институционализации. Унифицированное законодательство попадало в различные демографические, хозяйственные и административные условия, поэтому одинаковые формальные конструкции могли создавать неодинаковые практические результаты.

Для сравнительного анализа целесообразно учитывать не только преобладание помещичьего землевладения, но также уровень урбанизации, развитие промыслов, транспортную доступность, плотность населения, структуру налоговой базы, распространенность грамотности и предшествующий опыт сословного самоуправления.

Особенно наглядно значение региональной специфики показывает более поздний опыт распространения земской модели на территории Восточной Сибири, рассмотренный Д. О. Тарабарой: территориальные особенности требовали самостоятельного правового и организационного решения вопросов местного представительства [17]. Хотя этот пример находится за хронологическими пределами основной выборки настоящей статьи, он подтверждает важный методологический тезис: земская организация не может

анализироваться вне пространственного и социального контекста территории.

Горизонтальные связи между социальными группами укреплялись прежде всего через механизмы совместной работы в комиссиях и через повседневное взаимодействие с земскими служащими. Школьный учитель или уездный врач, не будучи гласным, тем не менее становился фигурой, через которую крестьянское население получало доступ к ресурсам и информации, ранее сосредоточенным в руках помещика или чиновника. Статистические описания уездов, составлявшиеся земскими бюро, становились основой, в рамках которой различные группы могли соотносить собственные интересы с нуждами территории в целом. Этот процесс сопровождался трениями между гласными и управой, уездным и губернским уровнями, выборными органами и администрацией. Однако именно в ходе этих трений вырабатывались правила, процедуры и неформальные нормы, которые превращали земство в работающий институт.

Вместе с тем сословные границы оставались юридически закреплёнными вплоть до начала XX века, и земская реформа не ставила целью их упразднение. Изменения носили скорее процедурный и коммуникативный характер: создавались каналы взаимодействия, которые ранее отсутствовали или были крайне ограничены. Городские собственники обретали площадку для согласования своих хозяйственных интересов с нуждами уезда; крестьянские представители получали, пусть и скромную, возможность влиять на распределение местных сборов. Всё это не отменяло сохранявшихся иерархий, но вводило в них элемент состязательности и публичной подотчётности.

Хронологические пределы исследования также имеют самостоятельное аналитическое значение. Период от первых выборов до конца 1880-х гг. целесообразно рассматривать как этап первичной институционализации земской системы, сформированной на основе Положения 1864 г., в течение которого происходили накопление организационного опыта, конкретизация процедур и формирование устойчивых моделей взаимодействия с губернской

администрацией.

Положение 1890 г. открывает уже другую фазу - институциональную реконфигурацию, связанную с изменением избирательного механизма и расширением административного воздействия на земские органы. Современные исследования показывают, что реформа 1890 г. существенно изменила отношения самоуправления с государственной администрацией и стала предметом продолжительных дискуссий о границах земской самостоятельности [20], [21].

При этом последующая эволюция не устранила полностью организационные практики, сформированные в первые пореформенные десятилетия. Дискуссия о правовой природе земства сохранялась и позднее, отражая фундаментальную двойственность института, одновременно выполнявшего местные хозяйственные функции и остававшегося встроенным в структуру имперского управления [22].

Выводы. Сопоставление уездного и губернского уровней земского управления обнаруживает внутренне противоречивую логику, заложенную в содержании реформы. Уездное звено, будучи ближе к населению и его повседневным запросам, обладало большей оперативной гибкостью, однако именно оно в наибольшей степени подвергалось давлению со стороны губернаторской администрации и полицейского надзора. Губернское земство располагало более широкими полномочиями в сфере координации и планирования, но его деятельность была жёстче вписана в вертикаль министерского контроля. Указанное противоречие порождало напряжение между стремлением выборных органов расширить пространство самостоятельного решения хозяйственных вопросов и готовностью администрации ограничить эту самостоятельность при подозрении на выход за пределы установленной компетенции. Напряжение переросло в структурную проблему в последующие десятилетия существования земских учреждений.

Анализ сословной динамики в составе гласных и наблюдение за эволюцией

процедурных практик дают основание полагать, что земские собрания выполняли функцию, выходившую за пределы хозяйственного управления. Они служили пространством, в котором представители различных социальных категорий вынуждены были вырабатывать общий язык, согласовывать противоречивые интересы и подчиняться единым правилам обсуждения и голосования. Этот опыт совместного присутствия и процедурного взаимодействия вводил в повседневную практику элементы, ранее свойственные узкому кругу дворянских корпораций и городских самоуправлений. Крестьянские гласные, городские собственники и разночинные специалисты постепенно осваивали навыки публичной аргументации, бюджетного контроля и коллективного принятия решений, что создавало предпосылки для более сложных форм гражданской самоорганизации в последующие десятилетия.

Для теории и истории государственного и муниципального управления полученные результаты показывают ограниченность подхода, при котором реформа местного управления оценивается по формальному соответствию её итогов первоначальному законодательному замыслу. Реальная институционализация происходит там и тогда, где нормативная конструкция наполняется содержанием ежедневной работы, где участники вырабатывают рутинные операции, не предусмотренные текстом закона, и где формируются неписаные правила, регулирующие поведение сторон. Земские учреждения пореформенной России представляют в этом отношении пример того, как формально ограниченный в полномочиях выборный орган способен стать площадкой для выработки новых моделей общественного взаимодействия и постепенного расширения круга лиц, причастных к публичному управлению.

Дальнейшее изучение данной проблематики видится перспективным в нескольких направлениях. Представляется целесообразным распространить просопографический анализ на более широкий круг губерний, включая окраинные территории, где земская реформа была введена с существенным запозданием или не введена вовсе, что позволит оценить влияние регионального

фактора на организационные модели. Не менее продуктивным было бы обращение к частной переписке и мемуарам земских деятелей как источнику, фиксирующему неформальные аспекты работы собраний и управ, плохо уловимые в официальном делопроизводстве. Сопоставление российского земского опыта с аналогичными институтами местного управления в других европейских странах того же периода позволило бы точнее определить, какие черты организационного строительства были обусловлены спецификой самодержавного администрирования, а какие отражали общие закономерности институционализации выборных органов на уровне территорий.

Список литературы

1. Зотов В. В. Особенности институционализации местного самоуправления в России (вторая половина XIX-начало XX вв.) // Ученые записки Орловского государственного университета. Серия: гуманитарные и социальные науки. – 2012. – №. 1. – С. 81-89.
2. Булах Е. В., Князева А. Р., Цой В. Г. Институционализация общественного самоуправления в политической практике России // Вестник Забайкальского государственного университета. – 2018. – Т. 24. – №. 9. – С. 56-63.
3. Артемова О. Е. Правовая институционализация избирательных органов в России // Наука. Общество. Государство. – 2015. – Т. 3. – №. 3. – С. 4.
4. Бутяйкин И. А. Избирательные практики в российской истории: ретроспективный взгляд на дореволюционный период // Право и практика. – 2021. – №. 1. – С. 9-13.
5. Халий И. А. Общественные движения в России до конца 1920-х годов: развитие в эпоху трансформаций // Социологический журнал. – 2008. – №. 2. – С. 56-70.
6. Полянина О. А. Кадровые функции совещательных органов местного самоуправления: опыт уфимской губернии начала XX века // Общество: философия, история, культура. – 2023. – №. 4 (108). – С. 133-138.
7. Лысенко Ю. А., Анисимова И. В., Бочкарева И. Б., Лысенко М. Ф. Элементы

европейской политической культуры в центральноазиатских национальных окраинах Российской империи: особенности восприятия инокультурных инноваций (конец XIX–начало XX вв.) // Bylye Gody. – 2015. – Т. 38. – №. 4. – С. 955.

8. Красносельская Ю. И. «1866 год» в «Войне и мире» ЛН Толстого: сцена созыва народного ополчения и ее социально-политические источники // Slověne= Словѣне. International Journal of Slavic Studies. – 2021. – Т. 10. – №. 2. – С. 193-216.

9. Большакова О. Новая политическая история России: Современная зарубежная историография. Аналитический обзор // История России в современной зарубежной науке. – 2006. – №. 1. – С. 1-98.

10. Покатило А. Н. Особенности земского и городского самоуправления в России на рубеже XIX-XX веков // Вестник Челябинского государственного университета. – 2007. – №. 7. – С. 105-109.

11. Карнишина Н. Г. Местное самоуправление в России во второй половине XIX в.: теоретический и практический аспекты // Вестник Томского государственного университета. История. – 2013. – №. 5 (25). – С. 24-28.

12. Чапайкина И. Г. Эволюция институтов местного самоуправления России во второй половине XIX в // Вестник Костромского государственного университета. – 2017. – Т. 23. – №. 3. – С. 276-281.

13. Олейникова Е. Г., Симонова С. С. Подзаконные нормативные правовые акты органов земского самоуправления во второй половине XIX века как источник изучения их социальной деятельности (на материалах Царицынского уезда Саратовской губернии) // Вестник Академии права и управления. – 2023. – № 1 (71). – С. 49–52. DOI: 10.47629/2074-9201_2023_1_49_52.

14. Сенина А. В., Тургенев Е. Г. Земские учреждения как социальные лифты: вертикальная мобильность из земств в высшие представительные органы законодательной власти в поздней Российской империи // Вестник Пермского университета. История. – 2023. – № 4 (63). – С. 161–177. DOI: 10.17072/2219-

3111-2023-4-161-177.

15. Данилов Е. В. Земская медицина и обращаемость за медицинской помощью в конце XIX века // Вестник Пермского университета. История. – 2023. – № 4 (63). – С. 148–160. DOI: 10.17072/2219-3111-2023-4-148-160.

16. Сорокин А. А. Дискуссии об избирательных правах должностных лиц крестьянского самоуправления в земстве в конце XIX века // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. – 2024. – Т. 24. – № 2. – С. 16–26. DOI: 10.37482/2687-1505-V330.

17. Тарабара Д. О. Земское самоуправление в Восточной Сибири // Сибирское юридическое обозрение. – 2024. – Т. 21. – № 2. – С. 142–155. DOI: 10.19073/2658-7602-2024-21-2-142-155.

18. Kienitz O. Between State and Democracy: The Historical Political Economy of Local Self-Government. PhD Dissertation. – University of California, Berkeley, 2024.

19. Саевская М. А. Дискуссия о природе земского самоуправления в русской консервативной мысли второй половины XIX – начала XX в. // Вестник Томского государственного университета. История. – 2025. – № 96. – С. 68–74. DOI: 10.17223/19988613/96/9.

20. Сорокин А. А. Земское самоуправление и институт земских выборов по Положению о земских учреждениях 1890 г. в оценках российского общественного мнения на рубеже XIX–XX вв. // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. – 2025. – № 4. – С. 22–32.

21. Джимбиев А. В. Правовое положение городских и земских органов местного самоуправления в структуре органов публичной власти на местном уровне в период контрреформ 1890-х годов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2025. – № 2. – С. 48–51. DOI: 10.18572/1813-1247-2025-2-48-51.

22. Терентьев Д. С. Проблема определения правовой природы земского самоуправления в трудах представителей правовых учений второй половины XIX в. // Государственная власть и местное самоуправление. – 2026. – № 4. – С.

46–50. DOI: 10.18572/1813-1247-2026-4-46-50.

References

1. Zotov V. V. Osobennosti institutsionalizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossii (vtoraya polovina XIX-nachalo XX vv.) // Uchenye zapiski Orlovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: gumanitarnye i sotsial'nye nauki. – 2012. – №. 1. – S. 81-89.

2. Bulakh E. V., Knyazeva A. R., Tsoi V. G. Institutsionalizatsiya obshchestvennogo samoupravleniya v politicheskoi praktike Rossii // Vestnik Zabaikal'skogo gosudarstvennogo universiteta. – 2018. – T. 24. – №. 9. – S. 56-63.

3. Artemova O. E. Pravovaya institutsionalizatsiya izbiratel'nykh organov v Rossii // Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo. – 2015. – T. 3. – №. 3. – S. 4.

4. Butyaikin I. A. Izbiratel'nye praktiki v rossiiskoi istorii: retrospektivnyi vzglyad na dorevolyutsionnyi period // Pravo i praktika. – 2021. – №. 1. – S. 9-13.

5. Khalii I. A. Obshchestvennye dvizheniya v Rossii do kontsa 1920-kh godov: razvitie v epokhu transformatsii // Sotsiologicheskii zhurnal. – 2008. – №. 2. – S. 56-70.

6. Polyanina O. A. Kadrovye funktsii soveshchatel'nykh organov mestnogo samoupravleniya: opyt ufimskoi gubernii nachala XX veka // Obshchestvo: filosofiya, istoriya, kul'tura. – 2023. – №. 4 (108). – S. 133-138.

7. Lysenko Yu. A., Anisimova I. V., Bochkareva I. B., Lysenko M. F. Elementy evropeiskoi politicheskoi kul'tury v tsentral'noaziatskikh natsional'nykh okrainakh Rossiiskoi imperii: osobennosti vospriyatiya inokul'turnykh innovatsii (konets XIX–nachalo KhKh vv.) // Bylye Gody. – 2015. – T. 38. – №. 4. – S. 955.

8. Krasnosel'skaya Yu. I. «1866 god» v «Voine i mire» LN Tolstogo: stsena sozyva narodnogo opolcheniya i ee sotsial'no-politicheskie istochniki // Slověne= Slovѣne. International Journal of Slavic Studies. – 2021. – T. 10. – №. 2. – S. 193-216.

9. Bol'shakova O. Novaya politicheskaya istoriya Rossii: Sovremennaya zarubezhnaya istoriografiya. Analiticheskii obzor // Istoriya Rossii v sovremennoi zarubezhnoi nauke. – 2006. – №. 1. – S. 1-98.

10. Pokatilo A. N. Osobennosti zemskogo i gorodskogo samoupravleniya v Rossii na

rubezhe XIX-XX vekov // Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. – 2007. – №. 7. – S. 105-109.

11. Karnishina N. G. Mestnoe samoupravlenie v Rossii vo vtoroi polovine XIX v.: teoreticheskii i prakticheskii aspekty // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Istoriya. – 2013. – №. 5 (25). – S. 24-28.

12. Chapaikina I. G. Evolyutsiya institutov mestnogo samoupravleniya Rossii vo vtoroi polovine XIX v // Vestnik Kostromskogo gosudarstvennogo universiteta. – 2017. – T. 23. – №. 3. – S. 276-281.

13. Oleinikova E. G., Simonova S. S. Podzakonnye normativnye pravovye akty organov zemskogo samoupravleniya vo vtoroi polovine XIX veka kak istochnik izucheniya ikh sotsial'noi deyatel'nosti (na materialakh Tsaritsynskogo uezda Saratovskoi gubernii) // Vestnik Akademii prava i upravleniya. – 2023. – № 1 (71). – S. 49–52. DOI: 10.47629/2074-9201_2023_1_49_52.

14. Senina A. V., Turgenev E. G. Zemskie uchrezhdeniya kak sotsial'nye lifty: vertikal'naya mobil'nost' iz zemstv v vysshie predstavitel'nye organy zakonodatel'noi vlasti v pozdnei Rossiiskoi imperii // Vestnik Permskogo universiteta. Istoriya. – 2023. – № 4 (63). – S. 161–177. DOI: 10.17072/2219-3111-2023-4-161-177.

15. Danilov E. V. Zemskaya meditsina i obrashchaemost' za meditsinskoi pomoshch'yu v kontse XIX veka // Vestnik Permskogo universiteta. Istoriya. – 2023. – № 4 (63). – S. 148–160. DOI: 10.17072/2219-3111-2023-4-148-160.

16. Sorokin A. A. Diskussii ob izbiratel'nykh pravakh dolzhnostnykh lits krest'yanskogo samoupravleniya v zemstve v kontse XIX veka // Vestnik Severnogo (Arkticheskogo) federal'nogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye i sotsial'nye nauki. – 2024. – T. 24. – № 2. – S. 16–26. DOI: 10.37482/2687-1505-V330.

17. Tarabara D. O. Zemskoe samoupravlenie v Vostochnoi Sibiri // Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie. – 2024. – T. 21. – № 2. – S. 142–155. DOI: 10.19073/2658-7602-2024-21-2-142-155.

18. Kienitz O. Between State and Democracy: The Historical Political Economy of Local Self-Government. PhD Dissertation. – University of California, Berkeley, 2024.

19. Saevskaya M. A. Diskussiya o prirode zemskogo samoupravleniya v russkoi konservativnoi mysli vtoroi poloviny XIX – nachala XX v. // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Istoriya. – 2025. – № 96. – S. 68–74. DOI: 10.17223/19988613/96/9.

20. Sorokin A. A. Zemskoe samoupravlenie i institut zemskikh vyborov po Polozheniyu o zemskikh uchrezhdeniyakh 1890 g. v otsenkakh rossiiskogo obshchestvennogo mneniya na rubezhe XIX–XX vv. // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. I. Lobachevskogo. – 2025. – № 4. – S. 22–32.

21. Dzhimbiev A. V. Pravovoe polozhenie gorodskikh i zemskikh organov mestnogo samoupravleniya v strukture organov publichnoi vlasti na mestnom urovne v period kontrreform 1890-kh godov // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. – 2025. – № 2. – S. 48–51. DOI: 10.18572/1813-1247-2025-2-48-51.

22. Terent'ev D. S. Problema opredeleniya pravovoi prirody zemskogo samoupravleniya v trudakh predstavitelei pravovykh uchenii vtoroi poloviny XIX v. // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. – 2026. – № 4. – S. 46–50. DOI: 10.18572/1813-1247-2026-4-46-50.

Статья поступила в редакцию 24.03.2026; одобрена после рецензирования 05.05.2026; принята к публикации 08.09.2026.

The article was submitted 24.03.2026; approved after peer review 05.05.2026; accepted for publication 08.09.2026.