

НОВГОРОДСКОЕ ГУБЕРНСКОЕ ЗЕМСТВО
И ЦАРСКАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ

(60-е—начало 70-х гг. XIX в.)

На рубеже 50-х—60-х гг. XIX в. царизм, в значительной мере под влиянием поражения в Крымской войне, осознал пагубность чрезмерно централизованной бюрократической системы управления. Не случайно в 1859 г. началась подготовка земской реформы, предусматривавшей введение в России нового сословного механизма местного самоуправления. Земской реформе в правящих кругах придавали исключительно важное значение. Главноуправляющий Вторым отделением собственной его императорского величества канцелярии М. А. Корф писал: «Цель этой реформы, конечно, не та только, чтобы на место одних присутственных мест учредить другие, хотя бы и в лучшем и правильном составе; сущность ее, напротив, — в изменении самых коренных условий нашей системы управления, в разрушении ее старых основ и построении ее на начале почти совершенно ей до сих пор чуждом децентрализации и самоуправления».¹ В соответствии с законом от 1 января 1864 г. уездные и губернские сословные земские учреждения с выборным составом должны были решать дела, касавшиеся «местных хозяйственных польз и нужд». В рамках отведенной законом компетенции земства были относительно самостоятельными, поскольку оказались под контролем «общих правительственных властей», от которых во многих случаях зависело утверждение их «действий и распоряжений». Последнее обстоятельство порой вызывало недовольство земцев и являлось далеко не последней причиной разного рода неудовольствий и разногласий, возникавших между земскими органами и бюрократическими учреждениями.

Проблема взаимоотношений земства и коренной бюрократии в последнее двадцатипятилетие была в центре внимания отечественных и зарубежных ученых, изучавших ее как в общероссийском масштабе, так и в рамках отдельных регионов. Однако вопрос об отношениях новгородского губернского земства и правительственных властей в начальный период его функционирования до сих пор относится к числу малоизученных. Специальных работ на эту тему нет.

А между тем исследование взаимоотношений правительственных властей с новгородским губернским земством представляет большой научный интерес, поскольку это земство «в первое время стояло в центре общественного внимания».² В правительственных кругах оно считалось чуть ли не образцовым. Министр внутренних дел П. А. Валуев в 1867 г. ставил новгородское губернское земство в пример петербургскому и московскому, обнаружившим стремление «говорить языком самой при-

¹ Труды комиссии о губернских и уездных учреждениях. СПб., 1863. Ч. 2, кн. 1. С. 30—31.

² Веселовский Б. История земства за 40 лет. СПб., 1911. Т. 4, ч. 2. С. 605.

тязательной и самонадеянной критики о распоряжениях администрации».³

Новгородское земство в 60-х гг. XIX в. «работало, как вол, там никто не говорил о либерализме», — отмечал в своих воспоминаниях известный издатель «Гражданина», в прошлом чиновник по особым поручениям в Министерстве внутренних дел В. П. Мещерский.⁴ Но если В. П. Мещерский полагал, что Новгородская губерния «представляла явление особенно утешительное и замечательное — полнейшего согласия между губернской управой как постоянным представителем земства и губернатором»,⁵ то в отличие от него А. Слезкинский считал, что между губернатором и земством с момента его образования «царила какая-то туманность» в отношениях, а «во взглядах на общие дела нередко возникали разногласия».⁶

Как видим, при ответе на вопрос об отношениях новгородского земства с губернской администрацией в дореволюционной литературе утвердились две диаметрально противоположные точки зрения.

В настоящей статье предпринята попытка изучить первые шаги новгородского губернского земского собрания и управы по налаживанию делопроизводства и публикации материалов вновь созданного учреждения, отчасти дается их краткая характеристика, выявляется отношение правительства и местной администрации к публикаторской деятельности земства и его планам по установлению тесной взаимосвязи с земскими органами других губерний. Исследование названных выше аспектов избранной темы позволит не только углубить имеющиеся знания по гражданской истории губернии, но и будет способствовать уточнению существующих представлений о характере взаимоотношений земства и правительственных властей в целом.

Торжественное открытие новгородского губернского земства было намечено на 17 марта 1865 г.⁷ В этот день в присутствии 37 из 55 избранных гласных состоялось первое заседание собрания. Всего в первую сессию было проведено 10 заседаний. Процедура их проведения была разработана самым тщательным образом специально выбранной земским собранием комиссией.⁸ Комиссия составила «регламент». В соответствии с ним на обсуждение губернского земского собрания выносились его председателем⁹ лишь предварительно намеченные вопросы. Каждый гласный имел право с разрешения председателя высказаться по любому из поставленных вопросов, но всякое уклонение от предмета обсуждения влекло за собой лишение слова.

³ РГИА, ф. 1284 (Департамент общих дел Министерства внутренних дел), оп. 241, д. 60, л. 51. Из «Очерка настоящего положения дела о введении в действие земских учреждений и деятельности этих учреждений в губерниях, где они введены в действие» (8 января 1867 г.).

⁴ Мещерский В. П. Мои воспоминания. СПб., 1898. Ч. 2. С. 82.

⁵ Мещерский В. П. Очерки нынешней общественной жизни России. СПб., 1898. Вып. 1. С. 401—402.

⁶ Слезкинский А. Эдуард Васильевич Лерхе (к характеристике его деятельности) // Русская старина. 1898. Т. 95, № 8. С. 348.

⁷ РГИА, ф. 1284, оп. 241, д. 57, л. 141 об.

⁸ В комиссию входили гласные: А. И. Васильчиков, Н. А. Качалов, Н. Н. Фирсов, С. С. Шилов и Н. П. Игнатьев (см.: ГАНУ, ф. 98 (Новгородская земская управа), оп. 3, д. 17, л. 22).

⁹ По закону председателем губернского земского собрания мог быть лишь губернский предводитель дворянства.

При этом перебивать выступающего гласного строго запрещалось, не соглашавшиеся же с его мнением коллеги могли лишь встать, заявив тем самым о имевшихся возражениях, что фиксировал председатель собрания, представляя затем возможность им выступить. Итог прений подводил председатель, ставивший рассмотренные вопросы на открытое голосование.¹⁰ Вслед за этим он же объявлял результаты голосования, с учетом которых ранее избранный секретарь составлял журнал заседания земского собрания.

Таким образом, журнал составлялся одним лицом после проведенных прений и окончания заседания. На следующем заседании журнал доводился до сведения собрания, и если со стороны гласных не было возражений по содержанию, то они немедленно его подписывали. Все возражения председатель собрания ставил на голосование, и в том случае если большинство гласных их принимало, то в журнал тут же вносились исправления, а затем он в установленном порядке подписывался. Не согласившиеся и после этого с решением большинства гласные во время подписи журнала имели право «делать оговорки или представлять отдельные мнения», которые также фиксировались в журнале.¹¹

Принятый в период первой сессии 1865 г. порядок составления журналов с незначительными изменениями¹² просуществовал до 1872 г.¹³ Вполне понятно, что почувствовать остроту полемики или определить изменение позиций отдельных гласных в ходе дискуссии при таком характере составления журналов заседаний новгородского губернского земского собрания иногда невозможно. Кроме того, журналы и включенные в них постановления земского собрания как источники страдают сжатостью изложения обсуждавшихся вопросов и почти полным отсутствием мотивов их решения в том или ином направлении. Тем не менее последовательное от сессии к сессии изучение журналов позволяет выявить основные тенденции в деятельности губернского земства.

В ходе первой сессии земское собрание, «желая дать возможно большую гласность своим действиям», решило просить губернскую типографию об открытии в губернских ведомостях особого отдела для печатания материалов о делах земства.¹⁴

Следует отметить, что в соответствии со статьей 112 «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» 1864 г. земства имели право печатать в губернских ведомостях сметы, раскладки и годовые отчеты управ.¹⁵ Позднее циркуляром от 24 марта 1865 г. Министерство внутрен-

¹⁰ Исключение составляли выборы должностных лиц и дела об отстранении от должности или преданию суду гласных земского собрания, которые решались путем закрытого голосования (ПСЗ. Собр. 2. Т. 39, отд. 1. № 40457. Ст. 88).

¹¹ Новгородские губернские ведомости (приложение). 1865. № 18 (Журнал заседания губернского земского собрания от 18 марта 1865 г.).

¹² Так, 20 ноября 1865 г. земское собрание постановило, что гласный имеет право представлять «отдельное мнение» лишь в том случае, если его поддерживают по крайней мере четверо коллег.

¹³ С 1872 г. заседания новгородского губернского земского собрания стенографировались.

¹⁴ РГИА, ф. 1284, оп. 9, д. 9, л. 2. Доклад губернской управы земскому собранию. 1865 г.

¹⁵ Сборник узаконений, относящихся до земских учреждений: (По своду законов и продолжениям издания 1876 года). Новгород, 1879. С. 126.

них дел разрешило им помещать в губернских ведомостях извлечения из журналов собраний¹⁶ «в таком объеме и виде, в каком начальник губернии по личному своему соображению признает удобным к распространению в публике».¹⁷ Имея это в виду, редактор «Новгородских губернских ведомостей» А. А. Войнов согласился наряду со сметами, раскладками и отчетами печатать извлечения из журналов земских собраний.

Однако он сразу же потребовал из сумм земства не менее 1955 р. в год на возмещение издержек губернской типографии.¹⁸ Управа, считая подобную сделку невыгодной для себя, решила просить владельца частной типографии М. Сухова о периодическом печатании журналов земских собраний отдельными выпусками. Он дал на это согласие, намереваясь объявить подписку на журналы и, получив соответствующие денежные суммы, возместить предполагаемые издержки типографии. Впрочем, по собственному почину М. Сухов не мог приступить к печатанию материалов о земстве, для этого требовалось разрешение министра внутренних дел.

Необходимое ходатайство от управы было направлено новгородскому губернатору Э. В. Лерхе¹⁹ для представления на рассмотрение министра. Однако временно исполнявший должность губернатора вице-губернатор О. Ф. Отт,²⁰ опасавшийся «влияния общей литературной полемики» на ход земских дел, считал нецелесообразным отделить печатание журналов земских собраний от губернских ведомостей и задержал ходатайство у себя.²¹ Как видим, не финансовыми, а соображениями иного рода руководствовался вице-губернатор при отклонении ходатайства земской управы. Он изначально опасался выпустить из-под контроля губернской администрации публикацию земских материалов.

В результате на печатание журналов первой сессии земского собрания, выпуск из журналов и других материалов текущего делопроизводства губернской управой с марта по ноябрь 1865 г. было израсходовано до 750 р.²² Стремление к гласности и большие издержки побудили губернское земское собрание 7 декабря 1865 г. вновь ходатайствовать на этот раз о предоставлении М. Сухову права издавать в Новгороде еженедельную газету «Земский листок».²³ Такой оборот дела явно не входил в расчеты губернской администрации. Однако не дать хода второму ходатайству губернатор не решился. 13 января 1866 г. он направил ходатайство на рассмотрение в Министерство внутренних дел, сопроводив его запиской, в которой высказывался против издания газеты.²⁴ В записке отмечалось, что «издание особого листка может по-

¹⁶ В полном объеме журналы издавались и распространялись только среди земских гласных.

¹⁷ Материалы для пересмотра действующих постановлений о цензуре и печати. СПб., 1870. Ч. 2. С. 195—196.

¹⁸ РГИА, ф. 1284, оп. 9, д. 9, л. 2, 3.

¹⁹ Э. В. Лерхе занимал пост новгородского губернатора с 1864 по 1882 г.

²⁰ О. Ф. Отт занимал пост новгородского вице-губернатора с 1865 по 1874 г.

²¹ РГИА, ф. 1284, оп. 9, д. 9, л. 4; Журналы новгородского губернского земского собрания 1865 г. Новгород, 1866. С. 384.

²² Журналы новгородского губернского земского собрания. С. 384.

²³ Там же. С. 391.

²⁴ РГИА, ф. 1284, оп. 9, д. 9, л. 12. Из справки Департамента общих дел министерства внутренних дел.

ставить в затруднение относительно точного соблюдения условий, указанных в конфиденциальном циркуляре от 24 марта 1865 г.»²⁵

В итоге министр внутренних дел П. А. Валуев, отклонив представленное ему ходатайство новгородского губернского земства, все же разрешил М. Сухову печатать журналы отдельными выпусками, как это первоначально и намечалось управой. Таким образом, сложилась довольно курьезная ситуация: вице-губернатор отказал в осуществлении ходатайства управы, толкнув тем самым земское собрание на представление другого, более радикального и уже совершенно неприемлемого для губернской администрации. Что же касается министра, оказавшегося в данном случае как бы в роли арбитра, то он предпочел из двух зол выбрать меньшее. Как видим, изначально у органов самоуправления и правительственной администрации был разный подход к проблеме гласности в деятельности земств.

Вероятно, это отчасти было вызвано оппозиционной по отношению к правительству направленностью ходатайств московского дворянского собрания в январе 1865 г. (многие представители которого входили в состав гласных местного земства) и петербургского земского собрания в декабре того же года. Заключавшиеся в них требования «общеземского представительства» в правящих кругах расценили как стремление «столличных земств» выйти за рамки «заведования делами, относящимися к местным хозяйственным пользам и нуждам»²⁶ и заняться «игрой в парламентаризм».

Новгородское губернное земство первоначально строго держалось буквы закона. Об этом, в частности, свидетельствует отчет о его деятельности за полтора года, составленный управой в ноябре 1866 г. Из него видно, что земство немало сделало для развития в губернии торговли, сельского хозяйства, народного образования и т. д. Экземпляр отчета губернатор Э. В. Лерхе направил в Министерство внутренних дел. Здесь он пришлось весьма кстати. П. А. Валуев решил на примере новгородского губернского земства продемонстрировать всем, какой «благотворной может быть ... деятельность, когда земство, оставаясь в пределах высочайше дарованных ему прав, обратит внимание на все предметы, предоставленные его заведованию, имея при этом в виду лишь достижение практических результатов, действительно полезных местному населению губерний».²⁷ С этой целью отчет был направлен главам всех ведомств и обсужден на заседании Комитета министров 6 декабря 1866 г.²⁸ К сожалению, каких-либо прений Особый журнал Комитета от 6 декабря не содержит. В нем лишь отмечается, что отчет был принят к сведению.

Однако и без того ясно, что министр внутренних дел пытался противопоставить новгородское губернное земство петербургскому, московскому и другим, проявившим стремление представлять оппозицию правительству. По иронии судьбы полностью претворить свой замысел в жизнь П. А. Валуеву не удалось. Буквально на второй день после

²⁵ Там же. См. также: *Карышев Н.* Земские ходатайства. 1865—1884 гг. М., 1900. С. 30.

²⁶ Сборник узаконений, относящихся до земских учреждений : (По своду законов и продолжениям издания 1876 года). С. 1.

²⁷ РГИА, ф. 1263 (Комитет министров), оп. 1, д. 3226, л. 108.

²⁸ Там же, д. 3225, л. 181.

заседания Комитета министров новгородское губернское земское собрание начало обсуждать закон от 21 ноября 1866 г., вводивший предельную норму налогового обложения на нужды земства с торговцев и промышленников. В ходе его обсуждения развернулись такие дебаты, прозвучали столь оппозиционные по отношению к правительству речи, что журнал от 7 декабря 1866 г., зафиксировавший их, не был разрешен губернатором к печати.²⁹

Что же касается обсуждения отчета новгородской земской управы в Комитете министров, то оно не прошло бесследно. Его напечатали, деятельность земства всячески пропагандировали на страницах столичных газет и журналов.³⁰ Кроме того, отчет, по-видимому, обеспечил на некоторое время пристальное внимание правящих петербургских кругов к новгородскому земству. Об этом свидетельствует информация, сообщенная председателем губернской земской управы Н. А. Качаловым местному губернатору Э. В. Лерхе для передачи ее П. А. Валуеву. «Н. А. Качалов, возвратясь третьего дня из Петербурга, — писал Э. В. Лерхе 26 декабря 1866 г., — просил меня сообщить..., что в день его отъезда, за несколько часов, к его удивлению, он получил приглашение посетить графа Шувалова, который желая... знать положение и ход земского дела, расспрашивал его во всей подробности и с особенным вниманием как о распоряжениях земства, так и о влиянии и значении правительственных распоряжений».³¹

Одновременно глава Третьего отделения собственной его императорского величества канцелярии и шеф жандармов «убедительно просил» Н. А. Качалова, во-первых, «доставать ему возможно полные сведения на бумаге», а во-вторых, «в случаях особенной важности, требующих разъяснения недостаточно известного ему земского дела... приезжать из Новгорода в Петербург».³² В заключение Н. А. Качалов уверял министра внутренних дел, что он не ведет никакой игры за его спиной и «не только не домогался» встречи с графом П. А. Шуваловым, а, наоборот, был «озабочен и испуган появлением к нему жандарма».³³ Значительный интерес, проявленный П. А. Шуваловым, имевшим до такой степени большое влияние на императора Александра II, что наследник престола называл его в своем дневнике «Петром четвертым»,³⁴ весьма показателен. Он свидетельствует о стремлении этого государственного деятеля уяснить себе место и роль земств в жизни страны. Последнее было немаловажным для определения и уточнения правительственной политики по отношению к ним. И новгородским земцам в этом отношении отводилась, как видим, далеко не последняя роль.

В целом же попытки правительства «урезонить» земства, заставить их воздержаться от заявлений политического характера успеха не име-

²⁹ Журналы новгородского губернского земского собрания 1866 г. Новгород, 1867. С. 49—63.

³⁰ См. например: Санкт-Петербургские ведомости. 1867. № 211.

³¹ РГИА, ф. 1282 (Канцелярия Министерства внутренних дел), оп. 2, л. 1813, л. 30.

³² Там же, л. 30 об.

³³ Там же.

³⁴ Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978. С. 192.

ли. Подобного рода заявления, неизбежно находившие свое отражение в составленных и выпущенных земствами в свет делопроизводственных документах, вскоре привели к росту административного нажима и ограничению гласности в их деятельности. Наиболее ярко это проявилось в издании 13 июня 1867 г. законов «О порядке производства дел в земских дворянских и городских, общественных и сословных собраниях»³⁵ и «О порядке печатания постановлений, отчетов о заседаниях, а также суждений, прений и речей, состоявшихся в земских, дворянских и городских общественных и сословных собраниях».³⁶ Первый законодательный акт значительно расширял власть председателей земских собраний, предоставляя им право лишать слова тех гласных, которые «уклонялись от соблюдения порядка и от уважения к закону» и одновременно обязывал председателей закрывать заседания собраний, если на их обсуждение выносились вопросы, выходящие за рамки компетенции земств. Второй закон 13 июня 1867 г. допускал печатание журналов земских собраний, отчетов управ и других материалов не иначе, как после предварительной цензуры губернаторов.

Современники событий считали, что оба эти закона находились в тесной связи друг с другом и преследовали одну общую цель — ограничение свободы прений и гласности собраний. Вскоре после их опубликования именно закон «О порядке печатания постановлений...» вызвал наибольшее негодование земских деятелей. Этот закон применялся постоянно и неукоснительно.³⁷ Впрочем, циркуляр Министерства внутренних дел от 8 октября 1867 г. отменил право губернаторов на цензуру тех отчетов управ, полные тексты которых предусматривалось распространять только среди земских гласных.

Губернаторы в этом случае были обязаны следить лишь за тем, чтобы количество выпускавшихся в свет отчетов «соответствовало действительной в том потребности».³⁸

Разумеется, характер и периодичность применения губернаторами на практике тех или иных законодательных актов и правительственных распоряжений в немалой степени зависели как от их личных качеств и убеждений, так и от поведения земских лидеров. Новгородский губернатор Э. В. Лерхе, например, осуществлял вмешательство в земские дела в довольно деликатной форме. Вот что сообщал по этому поводу в мемуарах бывший председатель новгородской губернской земской управы Н. Н. Фирсов.³⁹ В начале 70-х гг. XIX в. управой был составлен доклад «О народном продовольствии» и направлен губернатору Э. В. Лерхе. В докладе, между прочим, отмечалось, что 1868 г. в губернии «ознаменовался голодом». Эта фраза пришлась не по вкусу Э. В. Лерхе, и он лично явился к председателю земской управы просить, чтобы тот слово «голод» заменил словом «недород» и приискал

³⁵ ПСЗ. Собр. 2. Т. 42, отд. 1. № 44690.

³⁶ Там же. № 44691.

³⁷ Подробнее о законах 13 июня 1867 г. см.: *Нардова В. А., Чернуха В. Г.* Законы 13 июня 1867 г. // ВИД. Л., 1979. Вып. 11. С. 171—192.

³⁸ Сборник правительственных распоряжений по делам, до земских учреждений относящимся. СПб., 1868. Т. 1. С. 223—224.

³⁹ Н. Н. Фирсов занимал пост председателя губернской земской управы с 1869 по 1872 г.

какое-нибудь более подходящее выражение вместо «ознаменовался», потому что «слово „ознаменовался“ подразумевает нечто хорошее, возвышенное, а „недород“ хлеба довольно обычное, но, к сожалению, явление все-таки нежелательное».⁴⁰ Н. Н. Фирсов тут же исполнил просьбу губернатора. Приведенный выше факт свидетельствует о том, что из журналов земских собраний и предназначенных для публикации документов управы после губернаторской цензуры исчезали мало-мальски выраженные оппозиционные нотки по отношению к правительству.

Восстановить их по издававшимся в Новгороде «Губернским ведомостям» и «Памятным книжкам», содержащим некоторые сведения о делах земства, не представляется возможным, поскольку они также были под контролем губернатора.⁴¹

Частично это позволяют сделать центральные периодические издания с 1865 г., по усмотрению министра внутренних дел освобождавшиеся от предварительной цензуры. На страницах московских и петербургских «Ведомостей», газеты «Весть», журнала «Вестник Европы» и других изданий помещались содержательные хроники деятельности новгородского губернского земства. Авторами хроник были не только сотрудники центральных газет и журналов, но и местные корреспонденты из числа земских гласных, такие как Н. Н. Фирсов, А. И. Васильчиков,⁴² А. А. Татищев. Они давали правдивую и достаточно подробную информацию о ходе земских собраний и в целом о делах земства губернии.

Выше уже отмечалось, что журнал новгородского губернского земского собрания от 7 декабря 1866 г., содержащий обсуждение закона 21 ноября того же года, не был разрешен губернатором к печати. Однако позиция земства по отношению к нему не осталась тайной для общественности страны. 8 декабря 1866 г. «Санкт-Петербургские ведомости» поместили корреспонденцию из Новгорода, в которой сообщалось, что требование закона облагать сбором на нужды земства лишь различные торговые и промышленные заведения, не включая при этом стоимость их оборудования и производимой продукции, вызвало среди гласных немало «недоразумений». «Как оценить доходность фабрик и заводов действующих, доходность стен? Какую ценность принять для помещений заводов поташных, дегтярных, кирпичных и известковых, действующих иногда под открытым небом? Ценность шалаша или балагана?» — не без ехидства по этому поводу писал неизвестный корреспондент.⁴³

Порой публикация новгородских земских материалов на страницах столичных периодических изданий вызывала недовольство правительства. Так, 13 января 1866 г. редакторы газеты «Весть» В. Скарятин и Н. Юматов за опубликованную статью «Новгородская земская управа», в которой выражалась мысль о необходимости создания центрального для всех губернских земств органа, получили по распоряжению мини-

⁴⁰ Фирсов Н. Н. Силуэты времени реформ : (Воспоминания шестидесятника) // Исторический вестник. 1910. № 3. С. 875—876.

⁴¹ Других же периодических изданий в губернии не существовало.

⁴² А. И. Васильчиков был одним из активных деятелей дворянского движения. См. об этом: Нардова В. А., Чернуха В. Г. Законы 13 июня 1867 г. С. 176.

⁴³ Санкт-Петербургские ведомости. 1866. № 327.

стра внутренних дел П. А. Валуева первое «предостережение» (после трех таких предостережений журнал или газета закрывались).⁴⁴ Вообще столичная пресса второй половины 60-х гг. XIX в., по словам того же П. А. Валуева, «большой частью льстила земским учреждениям и охотно распространяла все их неблагоприятные правительству отзывы».⁴⁵

Что же касается самого правительства, то оно по отношению к земствам проводило двойственную политику. Во всяком случае известно, что министр внутренних дел П. А. Валуев, «гласно издавая либеральные циркуляры, в то же время конфиденциально писал губернаторам, чтобы они не стеснялись циркуляров».⁴⁶ В действительности такого рода политика не приводила к открытым столкновениям земских учреждений с губернской администрацией, то наверняка создавала своеобразную нервозность и подозрительность в их взаимоотношениях.

Вот что писал по этому поводу в своих воспоминаниях Н. Н. Фирсов о новгородском губернаторе Э. В. Лерхе, который, «прислушиваясь к камертону столицы, обращался с земством напряженно осторожно. С одной стороны, он любил подчеркивать, что при ревизиях в уездах лишен даже удовольствия заходить в земскую управу. В первые годы (покуда в Петербурге не начали хмуриться на земство) он беспрестанно утверждал тех немногих должностных лиц, избрание которых тогда подлежало губернаторской апробации. Никогда даже не позволял своей жене присутствовать в аристократической публике на хорах при заседаниях губернских земских собраний, полагая, что это походило бы некоторым образом на начальственное давление или по крайней мере наблюдение». «С другой стороны, — сообщал далее Н. Н. Фирсов, — мнительность и осторожность губернатора из года в год обострялась просмотром земских докладов и постановлений, требующих его согласия».⁴⁷ Вероятно, этим обстоятельством и объясняется ходатайство новгородского губернского земства об отмене губернаторской цензуры, поданное в 1882 г. в момент отставки Э. В. Лерхе с поста новгородского губернатора.⁴⁸

Как видим, цензура губернатора чрезвычайно раздражала руководителей земства. Не меньшее их неудовольствие вызывало и разрешение выпускать в свет полные тексты отчетов управы лишь в ограниченном количестве, поскольку для общественности губернии это затрудняло возможность ознакомиться с деятельностью отдельных земских органов и тем самым порождало различные, порой и нежелательные для земцев кривотолки.

Подобное обстоятельство само по себе также не представляло специфической особенности, присущей лишь Новгородской губернии. Оно было повсеместным и преследовало двоякую политическую цель: с одной стороны, не допустить создания в лице провинциальной общест-венности силы, способной серьезно влиять на общий ход местного управления, а с другой — если не свести на нет, то уж во всяком случае максимально затруднить контакты губернских земств друг с другом. Од-

⁴⁴ Весть. 1866. № 5.

⁴⁵ РГИА, ф. 1284, оп. 241, л. 60, л. 38 об.

⁴⁶ Джаншиев Г. Эпоха великих реформ. СПб., 1907. С. 329; См. об этом также: Карышев Н. Земские ходатайства. 1865—1884 гг. С. 30.

⁴⁷ Фирсов Н. Н. Силуэты времени реформ. С. 867.

⁴⁸ Веселовский Б. История земства за 40 лет. СПб., 1911. Т. 3. С. 131.

ним из способов их установления как раз и был обмен делопроизводственными документами.⁴⁹

Следует отметить, что установление контактов между отдельными губернскими земствами с точки зрения здравого смысла было мерой вполне оправданной и продиктованной не чем иным, как объективной необходимостью. Действительно, раз земство, согласно букве закона, везде занимается однородными, прежде всего хозяйственными делами, то почему бы в интересах их успешного разрешения и не поставить вопрос об обмене опытом и координации действий. Тем более, что в экономическом отношении, как справедливо писал Н. Н. Фирсов, «части одной и той же губернии иногда разнились между собой гораздо больше, чем прилегающие части соседних и обратно».⁵⁰ Да и вообще хозяйственную деятельность, граничащую с предпринимательством, пороить трудно было без ущерба для ее хода втиснуть в губернские границы.

В качестве примера можно привести проект новгородской губернской земской управы, предусматривавший в 1867 г. покупку у правительства Николаевской (Московско-Петербургской) железной дороги на средства новгородского, тверского, петербургского и московского губернских земств с присоединением к ним некоторых денежных сумм, принадлежавших органам городского самоуправления Москвы и Петербурга.⁵¹ Проект учитывал то обстоятельство, что железная дорога проходила по территории Петербургской, Новгородской, Тверской и Московской губерний. Он учитывал и то, что удовлетворительная эксплуатация магистрали, приносящая доход, могла состояться лишь в результате своеобразного объединения предпринимательских устремлений перечисленных выше губернских земств и городских дум. А поскольку все они вследствие действия закона от 21 ноября 1866 г. испытывали финансовые затруднения, то в целях облегчения налогового обложения населения на нужды местного самоуправления, вероятно, согласились бы на претворение в жизнь проекта новгородской земской управы. Во всяком случае, из-за недостатка денежных средств члены новгородской управы уже в 1867 г. были не в состоянии произвести необходимые, как они выражались, «святые расходы» на медицинское обслуживание населения и развитие просвещения. Пополнить их за счет увеличения «земского сбора» не представлялось возможным, поскольку он и так уже достиг допустимого предела и поступал «чрезвычайно неудовлетворительно». Единственный выход из создавшегося положения управа видела в изыскании новых источников доходов. И в этом смысле покупка, а затем прибыльная эксплуатация Николаевской железной дороги была для нее актом, позволявшим решить проблему недостатка финансов. Без ее решения, по твердому убеждению членов управы, земство было не в состоянии «выполнить свое предназначение».

Николаевская железная дорога к середине 60-х гг. XIX в., по свидетельству современников, была «доведена до такого состояния, что по ней скоро нельзя было бы ездить».⁵² В интересах безопасности дви-

⁴⁹ Там же.

⁵⁰ Фирсов Н. Н. Первый земский съезд: (Воспоминания шестидесятника) // Исторический вестник. 1906. № 5. С. 435.

⁵¹ РГИА, ф. 1282, оп. 2, д. 1813, л. 32—36.

⁵² Никитенко А. В. Дневник (1866—1877). Л., 1956. Т.3. С. 78.

жения настоятельно требовались значительные издержки на ремонт полотна и обновление подвижного состава. Между тем ресурсы Государственного казначейства были практически исчерпаны. Это наряду с другими причинами и побудило правительство сбить с рук железнодорожную магистраль. Помимо земств на ее покупку рассчитывали Товарищество московских капиталистов, Главное общество железных дорог, держателями контрольного пакета акций которого были иностранцы, предприниматель-миллионер С. С. Поляков и другие. Министр финансов М. Х. Рейтерн склонялся к мысли о продаже железнодорожного пути Главному обществу железных дорог. Новгородская губернская земская управа в своем проекте выступила против его предложения относительно продажи магистрали. «Стыдно будет всероссийскому земству, — заявляли авторы проекта, — ежели оно важный путь, командующий всеми железными дорогами, соединенными в Москве, допустит в иностранные руки и даст возможность получать огромное влияние на движение товаров по всей России, а выручаемые доходы вывозить за границу».⁵³

Надо сказать, что в Министерстве внутренних дел такая постановка вопроса вызвала взрыв негодования. Во всяком случае, один из его высокопоставленных чиновников, быть может, даже сам министр усмотрел в содержании приведенной выше фразы «разврат чувств при неразвитости мысли».⁵⁴ Это было не случайно, поскольку в правящих кругах империи панически боялись любого даже регионального объединения губернских земств.⁵⁵ По твердому убеждению высших чинов бюрократии, подобного рода объединение неминуемо должно было привести к образованию или всероссийского земского собора, или всероссийской земской палаты. Альтернатива эта не устраивала ни правительство, ни придворные круги, так как она несла в себе потенциальную необходимость введения в России конституции и ограничения самодержавной власти царя.

Таким образом, по чисто политическим мотивам покупка Николаевской железной дороги новгородским, петербургским, московским и тверским губернскими земствами не могла состояться. Ее, как это первоначально и намечал министр финансов М. Х. Рейтерн, в 1868 г. продали Главному обществу железных дорог. Сделку с Главным обществом железных дорог впоследствии сам М. Х. Рейтерн оправдывал лишь «необходимостью остаться в хороших отношениях с богатыми банкирами, имеющими много акций этого общества».⁵⁶

Подводя общий итог изучения темы, отмечу, что никакой идиллии, о которой писал В. П. Мещерский, не было в отношениях губернатора с новгородским земством. Губернатор и подчиненная ему администра-

⁵³ РГИА, ф. 1282, оп. 2, д. 1813, л. 53.

⁵⁴ Там же.

⁵⁵ В соответствии со статьей 16 «Правил о порядке производства дел в земских, дворянских и городских общественных и сословных собраниях», «постановления о сношении или соглашении с другими собраниями... вступали в силу и подлежали исполнению не иначе, как с согласия губернатора» (ПСЗ. Собр. 2. Т. 42. № 44690).

⁵⁶ Дельвиц А. И. Мои воспоминания. М., 1913. Т. 3. С. 421. См. об этом подробнее: Лаврычев В. Я. Крупная буржуазия в пореформенной России. 1861—1900. М., 1974. С. 54; Соловьева А. М. Железнодорожный транспорт России во второй половине XIX в. М., 1975. С. 108.

ция стремились держать под контролем печатание земских материалов, постоянно наблюдая за тем, чтобы количество выпускавшихся в свет экземпляров было и незначительным, и для правительства безвредным. Все это делалось с ведома и одобрения Министерства внутренних дел, во многом определявшего в то время двойственный характер правительственной политики по отношению к земствам. Такого рода политика сильно раздражала новгородских земцев и в дальнейшем привела к ходатайству об отмене права губернаторов на контроль материалов местных общественных учреждений.

В заключение особо подчеркну, что правительственным кругам царской России, так или иначе осознавшим несостоятельность сугубо бюрократического метода управления, все же было трудно ужиться не только с робко оппозиционными петербургским и московским земствами, но и с «образцовым» новгородским губернским земством. Об этом свидетельствует негативно встреченный в правящих кругах империи проект новгородской земской управы, предусматривавший расширение территориальных границ своей деятельности путем вступления в тесный деловой контакт с земскими учреждениями других губерний. Проект, кроме того, наглядно демонстрирует невозможность для земства, оставаясь в рамках закона от 1 января 1864 г., сколько-нибудь удовлетворительно исполнять возложенные на него тем же законом обязанности.