**ЗЕМСТВО И РУССКАЯ ДЕРЕВНЯ**

Автор : Хвостова И.А., к.и.н., доцент ИМОМИ ННГУ им. Н.И.Лобачевского (Нижний Новгород).

1. *Земство как новое явление в России*
2. *Финансы, налоги и причины первоначального крестьянского недовольства земствами*
3. *Медицина, образование и сельское хозяйство в русской деревне с появлением земств*

**ЗЕМСТВО КАК НОВОЕ ЯВЛЕНИЕ В РОССИИ**

**ПРИЧИНЫ ПОЯВЛЕНИЯ ЗЕМСТВ.** Земская реформа 1864 г. создала в Российской империи, по сути, совершенно новую систему местного самоуправления – и проводилась реформа правительством Александра II в достаточно сжатые сроки, поскольку:

* во-первых, после отмены крепостного права (1861 г.) и освобождения крестьян от власти помещиков необходимо было создать учреждения, которые взяли бы на себя заботу о бытовом и культурном уровне жизни населения (постоянные крестьянские волнения и неуправляемые бунты в провинциях империи никому не были нужны)
* во-вторых, речь шла о формировании нового статуса помещиков-дворян, лишившихся в ходе реформы 1861 г. значительной части своих привилегий
* в-третьих, создать такие региональные учреждения предполагалось и при участии общественности, в целом: прежние бюрократические методы управления привели хозяйственную жизнь российских губерний и уездов практически в состояние «упадка».

Действительно, прежний административный механизм вызывал массу нареканий (бюрократизм, волокита, взяточничество, медлительность в принятии чиновниками необходимых решений на местах и т.д.) – причем это касалось как крупных столичных городов (Москвы и Петербурга), так и мелких провинциальных селений. Разница здесь почти отсутствовала, если говорить о чиновничьей среде Российской империи в большинстве своем. Более того – в глубинке проблемы иной раз даже удваивались по вполне понятным причинам – удалённости от центра, отсутствия надлежащего контроля сверху и соответствующих санкций «нарушителям». Проблема становления системы эффективного местного управления (и организации в глубинке почтовой связи, продовольственного дела, строительства дорог, мостов, школ, больниц и т.д.), таким образом, стала одной из наиболее острых.

**ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ БАЗА ЗЕМСКОЙ РЕФОРМЫ 1864.** В основе реформирования земского самоуправления лежало несколько теорий. Сторонники т.н. «общественно-хозяйственной» теории (А.И. Васильчиков, В.Н. Лешков и др.) отстаивали необходимость параллельного и независимого друг от друга существования органов центрального управления и местного самоуправления. Данная теория, как отмечал известный правовед В.М. Гессен, послужила основой для «Положения» 1864 г., которое подчеркивало негосударственный характер земств. Сторонники т.н. «государственной» теории (А.Д. Градовский, Н.М. Коркунов и М.И. Свешников) выступали за включение земских органов в систему государственных учреждений, высказывая убеждение, что государство, передавая некоторые из своих функций в руки земств, должно предоставить им возможность действовать на правах государственной власти.

**ДВОРЯНСКИЕ ПОЖЕЛАНИЯ, КАКИМ ДОЛЖНО БЫТЬ ЗЕМСТВО.** Правительство также учитывало и мнения на местах. С 1858 г. начинается формулировка дворянством его требований в сфере местного управления: дво­рянские общества различных губерний представили собственные проекты предполагаемой реформы. Сначала речь шла об уездном начальнике (уездном предводителе дворянства) с самыми широкими полномочиями. Потом (в проекте В.В. Апраксина 1859 г.) – о предоставлении всей полноты власти на местах целому дворянскому сословию. В записке А.П. Бобринского 1859 г. говорилось о мировых судьях из числа помещиков с судебными, полицейскими и посредническими прерогативами. Так или иначе, выражая заинтересованность в своем участии в земских учреждениях, дворяне надеялись при любых условиях доминиро­вать в них. Это то, чего хотели дворяне.

Исключение составил Проект нижегородского губернского дворянства, направленный в столицу в 1860 г. По нему земства состояли из губернского земского собрания и губернского комитета в губернии, уездных земских собраний и уездных отделений губернского комитета – в уездах. При первых земских выборах предполагалось избрать 200 человек: 1/2 – от сельских обществ, 1/3 – помещиков, 1/6 – городскими обществами. Кроме того, п.16 проекта гласил: «всякое участие начальника в делах земства устраняется», на что правительство при проведении реформы пойти не могло.

Правительство вообще оказалось в данной ситуации как бы меж двух огней. С одной стороны, хозяйственные проблемы в глубинке и там же бурные волнения массы освобожденных крестьян, которые вот-вот могут выйти из-под контроля. С другой стороны – серьёзно ущемленное (в ходе реформы 1861 г.) в своих правах и привилегиях дворянство.

**СУТЬ ЗЕМСКОЙ РЕФОРМЫ 1864.** В итоге всесословное земское самоуправление было создано на основе утвержденного 1 января 1864 г. «Положения о губернских и уездных земских учреждениях». Нормативно-правовой акт включал в себя 5 глав – «Положения общие», «Состав земских учреждений», *«*Предметы ведомства и пределы власти земских учреждений», *«*Порядок действий земских учреждений», *«*Отчетность и ответственность земских учреждений» *–* содержащих, соответственно, 120 статей*.* Дополняли их «Высочайше утвержденные временные правила для земских учреждений по делам о земских повинностях, народном продовольствии и общественном призрении» от 1 января 1864 г.

Положение вводило выборные органы местного самоуправления – земства, которые избирались всеми сословиями на 3-летний срок и состояли из распределительных органов (уездных и губернских земских собраний) и исполнительных (уездных и губернских управ). В течение 1866–1875 гг. местное самоуправление было введено в 34 из 50 губерний Европейской России, в том числе в Нижегородской губернии.

**ФУНКЦИИ ЗЕМСТВ**. Согласно ст. 2 закона 1864 г. ведению земств подлежали имущества и капиталы земства, содержание местных путей сообщения, обеспечение населения продовольствием, взаимное земское страхование имуществ, попечение о развитии народного образования, здравоохранения, земледелия, ветеринарии, промышлен­ности и торговли. Перечень вопросов, входящих в компетенцию земств, не являлся исчерпывающим. На основании уста­вов и постановлений к их ведению могли быть отнесены и другие дела.

«Положение» 1864 г. в ст. 5 наделяет органы местного самоуправления признаками юридического лица. Земства действовали от своего имени, приобретали права, исполняли обязанности, обладали правом распо­ряжаться своим имуществом и выступать в суде. Надзор за законностью действий и постановлений земств и привлечение к ответственности председателей и членов земских управ был возложен на Сенат. В соответствии со ст. 9 министр внутренних дел и губернатор могли остановить исполнение любого земского постановления по мотивам противоречия закону или нецелесообразности. Земства, в свою очередь, имели право обжаловать относящиеся к ним распоряжения губернатора или «высших административных властей» в Сенате в соответствии со ст. 11.

**ВЫБОРЫ В ЗЕМСКИЕ ОРГАНЫ.** В большинстве губерний Европейской России, в том числе, в Нижегородской губернии, выборная земская кампания началась в 1865 г. В соответствии со ст. 16 Положения все избиратели условно делились на 3 курии – землевладельцев, горожан и сельских обществ. Выборы по первым двум куриям были прямыми, по третьей – трехстепенными: сначала сельский сход выбирал представителей на волостной сход, который выбирал выборщиков, а те – уже депутатов в уездное земство. На уездном земском собрании проводились выборы в уездную земскую управу и в губернское земское собрание. Последнее избирало губернскую земскую управу.

В избирательном съезде уездных землевладельцев получили право участвовать физические лица (не моложе 25 лет) и различные учреждения (земельный ценз, например, в Лукояновском и Сергачском уездах составил 200 десятин).

В городских съездах получили право участвовать владельцы промышленных заведений с годовым оборотом не менее 6000 руб., владельцы недвижимости, оцениваемой в городах не ниже 500 рублей.

Съезды для избрания гласных от крестьян образовывались из выборщиков. Имущественного и земельного ценза здесь не требовалось.

Не участвовали в выборах лица, находившиеся под следствием, иностранцы. В гласные не могли быть избраны губернаторы, вице-губернаторы, губернские и уездные прокуроры.

**ОСОБЕННОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ ПО РОССИИ, В ЦЕЛОМ, И В НИЖЕГОРОДСКОЙ ГУБЕРНИИ, В ЧАСТНОСТИ**. Как отмечал исследователь истории и практической деятельности нижегородского земства Д.А. Николаев, дворянство – «ограда престола» – отнеслось к выборам достаточно равно­душно. Временный губернский комитет, цель которого состояла в надлежащей организации земских выборов, через газету «Нижегородские губернские ведомости» множество раз просил господ дворян представить «письменные извещения о своем звании, имени, месте жительства и имуществе», но прислали подобные извещения немногие. Представители сельских сходов, несомненно, проявили к выборам гораздо больший интерес: крестьяне после отмены крепостного права в 1861 г. искренне верили в то, что все дальнейшие преобразования принесут им еще большее облегчение.

На первых выборах в уездные земства, в среднем по России, дворяне составили 41,7%, духовенство – 6,5, купцы – 10,4, крестьяне – 38,4%. Поскольку гласные в губернские земские собрания выбирались не прямо, а на уездных собраниях – в них доминировало поместное дворянство. Из 2055 губернских гласных (за тот же период) дворян и чиновников было 74,2%, духовенства – 3,8, купцов – 10,9, крестьян – 10,6%. *По той же Нижегородской губернии, уездных гласных было избрано: от землевладельцев – 189, от городов – 38, от сельских обществ – 175, а общее число – 402 человека. Открытие земских учреждений, по наблюдениям летописца нижегородской жизни А.С. Гациского, было встречено «довольно вяло»: на выборы в отдельных случаях являлось меньше 18% или 20% избирателей. В итоге в состав земств Нижегородской губернии (губернского и уездных) вошло 50% землевладельцев, 3,9% представителей городов и 41,1% крестьян.*

**ЗЕМСКИЕ СОБРАНИЯ.** Депутаты земских собраний назывались гласными (имевшими право голоса). Согласно ст. 76 закона 1864 г. гласные земских собраний созывались ежегодно на сессии (очередные и чрезвычайные) для рассмотрения годовых отчетов земских управ, утверждения плана земского хозяйства, сметы доходов и расходов. Никакого вознаграждения за службу в земстве они не получали.

Кроме гласных в состав губернского собрания входили по должности: уездные предводители дворянства, председатель и члены губернской управы, местные начальники управления земледелия и государственных имуществ, управляющие удельными округами, депутат от духовного ведомства. Каждый гласный имел один голос в земском собрании. Право голоса являлось личным и не могло быть передано другому лицу.

Постановления земских собраний имели законную силу, когда в них принимало участие не менее 1/3 гласных от общего числа. Основное количество вопросов решалось открытым голосованием. Решения выносились простым большинством голосов, в случае равенства голос председателя являлся решающим.

Земские собрания проводили выборы земских управ и контролировали их работу, утверждали земский бюджет, ведали раскладкой земских повинностей, обсуждали и принимали решения по разнообразным вопросам местной жизни.

**СОЦИАЛЬНЫЙ СОСТАВ ЗЕМСКИХ СОБРАНИЙ**. Вплоть до 80-х гг. XIX в. дворянство в уездных собраниях составляло в среднем по Российской империи около 80% гласных. В Нижегородской губернии дворяне занимали более половины мест вследствие неоднократного их избрания от сельских обществ. Сами крестьяне вследствие «неоплачиваемой» работы в земствах не стремились попасть в них по вполне объективным причинам.

В то же время в пореформенной России процесс вытеснения дворянства из земских собраний шел объективно, параллельно с процессом его обезземеливания. В той же Нижегородской губернии к 1886 г. процент гласных от дворян в уездных собраниях уменьшился до 65,3%. В результате земская деятельность оказалась в руках небольшой группы гласных, к которой относились купцы, промышленники и только часть помещиков – людей наиболее образованных, социально и политически активных. Некоторые из них периодически занимали одновременно до десятка различных выборных должностей, при этом хорошо справлялись со своими обязанностями и пользовались доверием всего земства.

**ЗЕМСКИЕ УПРАВЫ.** Проведением в жизнь постановлений уездных и губернских собранийзанимались земские управы. Согласно ст. 56 Положения, они избирались в составе трех человек – председателя и 2 членов (в отдельных случаях разрешалось увеличивать численный состав уездных управ до 4, а губернских – до 6) – и заседали в течение года. Председатели губернских управ утверждались министром внутренних дел, уездных – губернатором. Земская управа осуществляла руководство местным хозяйством через отделы и комиссии (их количество в разных местах было разным и зависело от численности населения, которое обслуживалось земством) из гласных и избирателей.

*Приведем Нижегородскую губернию в качестве примера. Первое нижегородское губернское земское собрание начало свою работу с открытия его нижегородским губернатором А.А. Одинцовым 29 ноября 1865 г. Оно проходило в зале дворянского собрания под председательством губернского предводителя дворянства А.А. Турчанинова, который впоследствии был избран первым председателем Нижегородской губернской управы. Здесь решались, прежде всего, организационные вопросы: был определен состав губернской управы, членами которой стали М.М. Аверкиев, М.П. Андреев, В.В. Аристов, К.В. Белокрыльцев, К.Н. Дмитриев и Я.И. Пятов. Вспомогательный персонал управы составили секретарь, бухгалтер, 12 писцов и 4 «служителя». Кроме организационных, рассматривались и финансовые аспекты. Собрание определило размеры вознаграждения председателю и членам губернской земской управы. Их жалованье составило 2500 и 1500 рублей в год, соответственно. Заседание проходило достаточно долго, любые обсуждения – достаточно бурно.*

По «Положению» 1864 г. служба в земствах относилась к общественным обязанностям. Земства, однако, имели право содержать по найму врачей, ветеринаров, учителей, статистиков и прочих земских служащих, которые составляли т.н. «третий элемент» в земстве(первым считались гласные земских собраний, вторым – члены земских управ).

Таким образом, в систему земских учреждений входили избирательные съезды, губернские земские собрания и управы. В волости правительство предпочло ограничиться сословным крестьянским самоуправлением. Отсутствовал и единый всероссийский орган, координирующий деятельность земств разных губерний.

**КОНТРОЛЬ НАД ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ЗЕМСТВ.** Земства были лишены каких бы то ни было политических функций и находились под контролем губернатора (уездные земства) и министра внутренних дел (губернские земства). Кроме того, земство не имело своей исполнительной власти: все дела должны были вестись правительственными чиновниками, а это всегда связано с множеством проблем, особенно в финансовых вопросах.

По вопросу взаимоотношений правительственной власти и земских учреждений на протяжении 60-70 гг. XIX в. в исторической литературе существуют противоположные точки зрения. Целый ряд авторов (Г.Е. Львов, В.Е. Чешихин, Г.А. Герасименко и др.) оценивали *текущее законодательство 60-70 гг. XIX в. в отношении земских учреждений как только ограничительное.* Так, возмож­ность увеличивать свой бюджет у земских учреждений была практически сразу сокращена: по закону от 21 ноября 1866 г. обложению земств более не подлежали торговые и промышленные капиталы, а с 24 июля 1868 г. освобождались от сборов в пользу земств земли, отведенные под строительство железных дорог.

Совершенно иначе земскую политику центральной власти в 1864–1870 гг. рассматривает А.А. Ярцев, утверждая, что «Правила для земских учреждений по делам о земских повинностях, народном продовольствии и общественном призрении», обнародованные вместе с земским «Положением», фактически были определены как «временные». Следовательно, предполагалась их законодательная корректировка. Поэтому *большинство правительственных распоряжений носило, в целом, разъяснительный характер.* Так, в 1866 г. Госсовет запретил совмещать земскую и чиновную должности, т.к. обе службы требовали постоянного нахождения на работе. В циркуляре от 25 ноября 1865 г. чиновникам приказов общественного призрения запрещалось продавать принадлежавшее канцелярии имущество на том основании, что данное имущество уже составляет собственность местной земской управы.

Среди распоряжений органов государственной власти этого периода имеются акты, которые можно трактовать как ограничивающие земство. Однако необходимо учитывать причины их принятия. Например, с 1867 г. фактически вводилась предварительная цензура на все публикуемые земские материалы, а количество экземпляров того или иного документа строго регламентировалось. Такой подход к изданиям был вызван тем, что прежние публикации стали носить ярко выраженный полемический характер. М.М. Шумилов отмечает: «Негодование земских учреждений по этому вопросу было так велико, что министр внутренних дел циркуляром от 8 октября 1867 г. отменил право губернаторов на цензуру тех отчетов управ, полные тексты которых предусматривалось распространять только среди гласных».

Таким образом, основными принципами организации и деятельности органов земского самоуправления являлись: всесословность, выборность гласных, представительный характер органов самоуправления, зависимость избирательного права от имущественного ценза, коллегиальность, гласность, самофинансирование. При этом российское законодательство содержало целый ряд норм, позволявших администрации направлять и контролировать деятельность земских учреждений.

**2. Финансы, налоги и причины первоначального крестьянского недовольства земствами**

**ЗЕМСКИЕ БЮДЖЕТЫ.** Правительство не финансировало земские учреждения, их бюджет строился на началах самофинансирования: земство получило право облагать население рядом налогов, исключительно прямых. Земские сборы носили местный характер и раскладывались земствами среди местных жителей. Основой финансовой дея­тельности земских учреждений являлись земские сметы(составленные из смет денежных доходов и расходов) и раскладки.

Земские доходы по способам их получения делились на окладные и неокладные.

Первые составляли главную основу земского бюджета.

Это доходы от налогообложения:

1) недвижимого имущества в городах и уездах;

2) промысловых свиде­тельств;

3) заведений трактирного промысла вне городских поселений.

Ко вторым принадлежали доходы с недвижимого имущества и капиталов самого земства, от платы за лечение и обучение в земских заведениях, а также штрафы за несвоевременную плату земских сборов, пособия земству от казны, обществ и частных лиц.

Расходы земств делились на:

* обязательные (выполнение дорожной, квартирной, подводной повин­ностей, содержание гражданского управления, тюрем, мировых судов) и
* необязательные (здравоохранение, образование, экономиче­ские и просветительские мероприятия), на которые уходила большая часть денежных средств и усилий местных органов самоуправления.

Отличительной чертой финансо­вой деятельности земств была ее «прозрачность»: отчеты публикова­лись, финансовые проверки (как самих земских органов, так и адми­нистрации) препятствовали различного рода злоупотреблениям.

**ЗЕМСКИЕ КАПИТАЛЫ** хранились по усмотрению земского собрания в местных казначействах или в Государственном банке, его конторах и отделениях. 50,3% земских специальных капиталов к 1912 г. находились в наличности, а остальные – в долгах, ссудах, недоимках и оборотах земств. Текущие средства земств и поступающие денежные сборы расходовались по распоряжениям соответствующих земских управ губернскими и уездными казна­чействами.

В целом, большая часть налоговых поступлений шла от податных сословий: сборы с казенных земель составляли в тысячу раз меньше, а с помещичьих – в 70 раз меньше на десятину, чем сборы с крестьянских земель. При этом 75% сборов приходилось на землю, 3,4% – на недвижимые имущества в городах, 8,3% – на фабрики и заводы, 12,7% – на сбор с торгово-промышленных документов.

**ПРИЧИНЫ КРЕСТЬЯНСКОГО НЕДОВОЛЬСТВА.** Конечно, крестьяне выказывали колоссальное «неудовольствие» по поводу введения новых земских учреждений. Это касалось практически всех провинций империи. Здесь ситуация была почти одинаковая. Для крестьян новые учреждения – новые налоги и поборы. Причем очень большие. Причем в дополнение к уже существующим. Сильно сказывались финансовые и экономиче­ские условия, в которых тогда находилась Россия. Состояние крестьянского хозяйства представлялось настолько сложным, что любое увеличение обложения земли было весьма затруднительным.

Тем не менее, бюджет земств складывался исключительно из местных сборов, они являлись эко­номической основой земской деятельности.

**3. Медицина, образование и сельское хозяйство в русской деревне с появлением земств**

Среди важнейших направлений практической деятельности органов местного самоуправления губернии выделим мероприятия в области здравоохранения и образования (проблемы развития сельского хозяйства, ветеринарии, продовольственного дела, устройства местных путей сообщения, крестьянских промыслов стали активно обсуждаться в земских собраниях уже в 90-е гг. XIX столетия).

**ЗЕМСКАЯ МЕДИЦИНА.** Вопрос квалифицированного медицинского обслуживания сельского населения (составлявшего на тот момент в России 90%,), а точнее – полного отсутствия какого бы то ни было «обслуживания», встал перед земцами практически сразу. Тяжелые условия жизни сельского населения, отсутствие средств на лечение и общее недоверие крестьян врачебному персоналу вполне объясняют сложившуюся ситуацию: ненадлежащие санитарно-гигиенические условия, высокая смертность, многочисленные повальные эпидемии кори, скарлатины, дифтерии, оспы и прочих инфекционных заболеваний, отсутствие больниц и фельдшерских пунктов.

Мало того, проблема высокой смертности населения, а в особенности – смертности новорожденных на протяжении многих лет оставалась нерешенной. В целом, по России к середине XIX века детская смертность составляла 56%. *В Нижегородской губернии по данным на 1864 г. детская смертность в возрасте от 1 до 10 лет составила 36 700 человек из общей смертности по губернии в 58 000 человек. При этом, на каждую сотню умерших приходилось 62 младенца.*

Позиции помещиков касательно собственных крестьян, в большинстве случаев, не отличались даже минимальной заботой об их здоровье. Сами же крестьяне предпочитали обращаться за помощью к знахарям, ведунам и другим представителям народной медицины.

В Нижнем Новгороде к 1855 г. единственная более-менее «оснащенная самым необходимым» «Мартыновская» больница имела три корпуса на 250 мест для больных обоих полов; для душевнобольных же было только 12 мест (7 для мужчин и 5 для женщин). Приобретенное у полковника С.М. Мартынова в 1825 г. Приказом общественного призрения здание, в котором и разместили больных, досталось губернскому земству в весьма плачевном виде. В «удовлетворительном состоянии» оказался только главный мужской корпус. Здания других корпусов протекали и разваливались. «Ванн не было. В доме умалишенных, рассчитанном на тридцать человек, зимой скапливалось до восьмидесяти. В комнатке, с тремя кроватями жило по девять человек: больные лежали по двое на одной кровати и на полу». Не лучше было положение и других, немногочисленных больниц губернии, которые существовали больше за счет благотворительных пожертвований.

Переданные в 60-х гг. XIX века земству больницы имели самое примитивное устройство: во главе их стоял врач, обыкновенно хирург, и двое-трое помощников. «Заразные лежали среди незаразных, чистые оперативные – рядом с гнойными неопрятными. Так называемая госпитальная гангрена была напастью, с которой не умели и не решались бороться». Врачей не то, чтобы не хватало, их просто не было.

С появлением по России первых земских организаций было связано собственно становление земско-медицинской практики. Деятельность земств комплексно развивалась на уездном и губернском уровнях. Уездная организация контролировала систему врачебных участков на местах, на попечении губернского земства лежала забота о душевнобольных и весь комплекс учреждения связанных с этой отраслью.

Сначала – на первом этапе – в отдельных селах каждой земской губернии были сформированы специальныеприемные покои, которые возглавляли фельдшера. Во-первых, – их содержание обходилось земству дешевле, чем содержание врачебных участков (хотя это и сказывалось на качестве получаемой помощи). Во-вторых, сами крестьяне гораздо больше доверяли фельдшеру, как человеку близкому, нежели образованному врачу. И, в-третьих, – фельдшера нужны были на местах в самых глухих и отделенных от центра селениях с целью выявлять эпидемии и сообщать о них. Уездные же врачи осуществляли лишь контроль над деятельностью фельдшеров и вмешивались в развитие ситуации лишь в особых случаях.

К первому съезду земских врачей (1872 г.) во всех земских уездах Российской империи была введена разъездная участковая система. Суть ее заключалась в следующем: каждое волостное правление один-два раза в месяц превращалось во временную врачебную амбулаторию, куда из города приезжал земский врач и принимал всех желающих.

Второй этап развития уездной земской медицины, может быть охарактеризован как период постепенного становления участковой системы и замены самостоятельных фельдшерских пунктов на пункты приема квалифицированных врачей-специалистов.

Уезды были разделены на участки, состоящие из нескольких сел, с центром в одном из них. Каждый участок находился под контролем специально «приглашенного» земского врача, который менял место жительства и селился в центре своего участка. В его обязанности входили заведование приемным покоем, специально построенной земской больницей и аптекой. Из сотрудников здесь находились один или два фельдшера, акушерка и аптекарь. В фельдшерские обязанности входило приготовление специальных лекарств, оказание неотложной помощи в случае, когда врач уезжал в командировку, проведение дезинфекций, ведение «хозяйственных дел больницы».

В то же время участки были перегружены работой: один доктор мог проводить больше 80 осмотров в день, из-за чего рабочий день его составлял 13,5-14,5 часов. Однако дополнительных финансовых средств у земства на расширение количества врачебных участков не было. Например, их количество в одиннадцати уездах Нижегородской губернии только к 1915 г. достигнет шестидесяти четырех.

Особого внимания заслуживает процесс проведения в российских уездах дезинфекционных работ. Об этом сохранились весьма подробные материалы в Центральном архиве Нижегородской области (ГКУ ЦАНО). Практически при каждой амбулатории имелся, во-первых, специальный гидропульт и, во-вторых, определенный соответствующими инструкциями запас дезинфицирующих средств. Применялись сулемовый раствор, карболовая кислота, формалин и т.п. [16]. В необходимых случаях производилась дезинфекция помещений и предметов домашнего обихода в доме выздоравливающего от инфекционной болезни. Полученные отходы и сточные воды амбулаторных зданий сначала обливались черной карболовой кислотой, а в дальнейшем – отвозились в отдаленные от сел овраги, и там закапывались.

Аптеки, как и другие медицинские учреждения, со второй половины XIX столетия также попали под контроль земств. Так, в Нижегородской губернии помимо Нижнего Новгорода, крупные уездные городские больницы с аптеками действовали в Ардатове, Лукоянове, Балахне, Макарьеве, Семенове, Княгинино, Горбатове, Сергаче, Арзамасе. Здесь речь шла только о снабжении необходимыми лекарствами больных самой больницы. Свободно продавать лекарства аптеки не могли. Лекарственные препараты приобретались по годовому каталогу из Москвы.

Особо стоит обратить внимание на психиатрическую помощь, оказываемую, в частности, нижегородским губернским земством. Как отмечала А.А. Давыдова, «Сумасшедших в Нижнем девать некуда» – такими заголовками пестрела местная пресса. Большой вклад в развитие психиатрии в Нижегородской губернии внесла дифференцированная система призрения и лечения душевно больных, разработанная крупным врачом-психиатром П.П. Кащенко. В 1889-1890 гг. он провел первую в России перепись населения душевнобольных в восьми из одиннадцати нижегородских уездов. В 1898 году ему удалось вывести помощь душевнобольным за пределы стационара Губернской земской больницы (рассчитанную на 25 коек для умалишенных) – были созданы колония посемейного призрения душевнобольных у села Кубинцево, около Балахны. В 1898 году началось строительство колонии для душевнобольных при селе Ляхово, открытая 22 февраля 1901 г.

Таким образом, до появления земских учреждений проблем была масса – огромное количество эпидемий, ненадлежащее санитарно-гигиеническое состояние жилых помещений, отсутствие грамотных врачей. Высок был процент рождаемости, но и очень высок был процент смертности. Именно поэтому земцы уделили максимум возможного внимания вопросам медицинской помощи. Хотя, когда разрабатывался проект введения земских учреждений, о постоянном оказании квалифицированной медицинской помощи речи не шло. В первоначальном проекте было лишь замечено, что земству принадлежит «заведование благотворительными заведениями и прочие меры призрения».

**ЗЕМСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ.** Простых школ в российской глубинке в середине XIX века было еще меньше, чем больниц. Большинство крестьянского населения крепостной России не умели ни читать, ни писать. Вопросы грамотности вообще в крестьянские тяжелые трудовые будни на повестке дня не ставились. Вполне очевидным было явное нежелание самих сельчан отдавать детей в школу: вплоть до 80-90-х гг. XIX века крестьяне смотрели на детей как на помощников в работе и видели в учебе ненужную трату времени, особенно ощутимую при удаленности селений, где находились эти самые единичные школы.

Яркий тому пример – Нижегородская губерния. Её территория составляла в 1864 г. 45054,1 кв. верст, число ее жителей – 1.256.135 человек, и, один учащийся приходился на 200 человек. В действительности процент обучающихся оказывался еще ниже (в отчетах чиновников и духовного ведомства цифры нередко завышались), школьные помещения были тесными и холодными, преподавали священники, выходцы из крестьян и мещан, не обладающие, в большинстве случаев, даже минимальными познаниями.

Первоначально в отношении планов и перспектив земских культурно-просветительских мероприятий столичными земцами и общественными деятелями 60-х гг. XIX века высказывались две противоположных точки зрения. Одна из них принадлежала А.И. Кошелеву, который настаивал на активном устройстве начальных образовательных учреждений силами и средствами правительства и, конкретно, земств. Он утверждал, что «пока открытие и содержание школ мы оставим на попечение сельских обществ, у нас школ не будет». Иную позицию отстаивали А.И. Васильчиков и Н.А. Корф. Для них приоритетными становятся принципы предоставления всей инициативы в открытии школ сельским обществам (при поощрении таких инициатив со стороны правительства и земских учреждений). Подобный взгляд на роль органов местного самоуправления в развитии начального народного образования преобладал в 60-70 гг. XIX в. и во многих земствах.

Острые дискуссии о степени влияния земства на развитие народного образования шли и в Нижегородском губернском земском собрании. Сторонники правительственного курса выражали заинтересованность в целенаправленной организации школьного дела, высказывая мнение, что от уровня образованности народа зависит успешное проведение реформ и новой экономической политики. К ним относились такие земские деятели, как Н.П. и Г.П. Болтины, А.И. Поливанов, А.Н. Карамзин, Н.С. Толстой, Н.Ф. Анненский, А.С. Гациский. Их оппоненты в собрании – Н.И. Приклонский, Ф.Г. Глазов, А.М. Ермолов и др. – считали, в свою очередь, что распространение грамотности среди населения сеет в народе смуту. Представители и той, и другой группы земских гласных ссылались на 2 статью «Положения о земских учреждениях» 1864 г., в которой шла речь об участии земства «преимущественно в хозяйственном отношении, в определенных законом пределах…в попечении о народном образовании». Таким образом, неопределенность статей закона порождала самые различные его толкования. В такой ситуации Нижегородское губернское земское собрание 1865 г. постановило: учреждать школы лишь в тех местах, где не менее 2/3 представителей сельского общества заявят о желании иметь школу.

В целом, анализ данных журналов заседаний первых земских собраний, их постановлений и докладов управ позволяет опровергнуть точку зрения Г.А. Фальборка, В.И. Чарнолуского и ряда др. авторов о том, что «с первых же лет в громадном большинстве местностей уездные земства приняли на себя содержание учителей, снабжение учащихся книгами и пособиями, сельские общества – устройство школьных помещений, а губернские земства – выдачу ссуд на постройку школьных зданий». В данном случае более аргументированной представляется позиция Б.Б. Веселовского и А.А. Савельева, утверждающих, что подобное разделение функций появилось гораздо позднее.

Таким образом, учреждение первых земских школ в России – по отношению к ним существовало такое определение как «одноклассное» (со сроком обучения 3-4 года) или «двухклассное» (5-6 лет) «сельское училище» – стало возможным только в конце 60-х гг. XIX столетия. Преподавали в них Закон Божий, церковно-славянскую грамоту, чтение, чистописание и арифметику. В двуклассных земских школах дополнительно изучали русский язык, природоведение, историю, географию. В 1867–1881 гг. большинством российских земств были учреждены специальные фонды для выдачи сельским обществам беспроцентных ссуд на по­стройку школ. Сельские общества должны были обеспечить школу помещением, охраной, отоплением и освещением. Участие земства заключалось в вознаграждении учителей и в снабжении школ мебелью, учебными пособиями, письменными принадлежностями. Такая система получила название «поощрительной» и была характерна для всех уездов империи примерно до начала 90-х гг. XIX века.

Обучение в земской школе не было обусловлено сословием или вероисповеданием. Основную часть учащихся составляли дети крестьян, обучались также дети мещан, священников и пр. Учащиеся из зажиточных семей посещали школу, как правило, регулярнее, чем ученики из числа бедных. В основном, учились мальчики и девочки 7-12летнего возраста, однако среди школьников встречались и те, кому исполнилось 15-16 лет. В семьях, где сами родители были грамотными, детей в школу отпускали более осознанно, в том числе девочек, хотя их обучалось значительно меньше.

Продолжительность обучения в земских школах не была определена законом. Начало и конец учебного года, в основном, совпадали с открытием и окончанием сельскохозяйственных работ. Занятия начинались в сентябре и заканчивались в середине мая. Продолжительность учебного дня в основном составляла 5 часов, урока – от 30 минут до 1 часа и более. На дом задания задавались преимущественно устные. Следовательно, учащиеся, если принять во внимание выполнение домашних заданий, занимались ежедневно 7–8 часов. Расписание уроков составлялось с учетом времени года.

Благодаря земским усилиям значительно меняются позиции самих крестьян по вопросу о целесообразности и пользе школ. Если в отчетных материалах управ 60-70 гг. XIX в. говорилось о бедности сельчан, их постоянных хозяйственных заботах и равнодушном отношении к обучению, то в документах начала XX в. многократно упоминаются настойчивые заявления сельских сходов о необходимости открытия все большего числа училищ.

Проиллюстрируем как пример, рост числа школ в Нижегородской губернии:

| Уезды | 1867 г. | 1875 г. | 1885 г. | 1895 г. | 1905 г. |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Нижегородский | 41 | 71 | 80 | 95 | 156 |
| Ардатовский | 28 | 31 | 47 | 42 | 60 |
| Арзамасский | 24 | 30 | 45 | 49 | 69 |
| Балахнинский | 13 | 16 | 38 | 39 | 90 |
| Васильский | 9 | 14 | 20 | 21 | 46 |
| Горбатовский | 8 | 22 | 29 | 34 | 58 |
| Княгининский | 16 | 16 | 16 | 19 | 43 |
| Лукояновский | 37 | 49 | 58 | 45 | 42 |
| Макарьевский | 9 | 19 | 25 | 24 | 60 |
| Семеновский | 2 | 11 | 16 | 20 | 62 |
| Сергачский | 2 | 20 | 39 | 26 | 32 |
| Итого по губернии | 189 | 299 | 413 | 414 | 862 |

Обращая внимание на процентное соотношение школ разных наименований к их общему числу, следует сказать, что земские училища в Нижегородской губернии составляли к 1900 г. 50,3%, церковноприходские – 38,4%, остальные (частные, министерские и т.д.) – 6%. По уровню общеобразовательной подготовки церковные школы значительно уступали земским. Знания, которые давались в церковно-приходских школах были формальными и минимальными. Крестьянство также неприязненно относилось к министерским училищам, которые совершенно не были приспособлены к сельскому быту: крестьянские дети в российских условиях второй половины XIX столетия не могли круглый год посещать школу. Имея право выбора той или иной школы, большинство населения предпочитало зем­ские училища.

Многократно возрастали и совокупные затраты земств на начальное образование. Только за 1890–1912 гг. они возросли более, чем в три раза: с 163,7 до 518,3 тыс. руб. (соответственно с 13,5% до 20,5% по отношению к общему бюджету земства). При этом, неоднократно проводимые ревизии отмечали рациональность использования денежных средств как характерную черту работы земства, в целом. Подавляющую часть выделяемых средств земство направляло на поддержку именно начальной школы.

Особое внимание земцы обратили на недостаточное число преподавателей в школах и на невысокий уровень их образования. Так, в одном из первых докладов Нижегородской губернской земской управы (1867 г.) очередному губернскому собранию ситуация, касающаяся педагогического персонала, описывается следующим образом: «Многие учителя оказались совершенно непригодными, – как, например, волостные писари (сами мало знающие и при том отвлекаемые множеством других обязанностей), недоучившиеся семинаристы, полуграмотные дворовые люди, отставные солдаты и т.п., – по большей части самоучки с сомнительными убеждениями и весьма скудными познаниями, от которых дело народного образования более страдает, нежели выигрывает. Необходимо готовить учителей».

Последняя фраза являлась отчасти новаторской для середины XIX столетия, поскольку даже весьма известные общественные деятели придерживались на тот момент иных взглядов. Тот же Н.А. Корф отмечал, что в 60-е гг. XIX в. еще немногие земские и общественные деятели понимали значение специально разработанной системы по подготовке преподавателей начальных школ. Отметим позицию кн. Васильчикова, считавшего необходимым максимально упростить программу обучения в учительских семинариях и точку зрения К.Д. Ушинского, согласно которой «для народного учителя нет надобности в обширных познаниях: они скорее могут привести к сомнению в религии и, возможно, к безверию».

При такой позиции влиятельных на тот момент общественных деятелей едва ли вызывают удивление взгляды правящей бюрократии и высшего духовенства и признание ими вопросов о специальной подготовке учителей ненужными и даже политически опасными. К 1871 г. в России существовало только пять правительственных учительских семинарий. Безусловно, их воспитанники едва ли могли заполнить даже небольшую часть вновь открывавшихся учительских мест.

С 1870 г. Московское, Санкт-Петербургское, Нижегородское и целый ряд других земств организуют особые съезды для учителей и неоднократно учреждают специальные педагогические курсы. Помимо ознакомления с новейшими методами преподавания в программу входили уроки русского языка, истории, библиотечного дела. Опыта организации подобного рода учебных заведений ни на провинциальном, ни на общероссийском уровне до этого времени не было. Не имелось даже приблизительных программ и учебных планов. В связи с этим 5 августа 1875 г. МНП были разработаны общие правила организации временных педагогических курсов для учителей и учительниц начальных народных училищ. Правилами предусматривалась возможность самим учителям предлагать предметы и дисциплины, по которым они хотели бы получить дополнительные знания.

Кроме непосредственного увеличения вознаграждения учителей, помощь им со стороны земства заключалась также в выдаче наград за усердие по службе и пособий при несчастных случаях. Земства постепенно назначают преподавателям начальных училищ прибавки за выслугу лет, устраивают специальные педагогические библиотеки, выписывают книги и педагогические журналы: «Воспитание и образование», «Русский народный учитель».

В результате в земских школах постепенно внедряются эффективные приемы школьной методики: звуковой метод обучения грамоте, объяснительное чтение, наглядное обучение. Земства добивались рас­ширения учебного плана, введения новых дисциплин и лучших учебников.

Даже смысл самого понятия земское «начальное образование» постепенно изменяется. Если применительно к XIX в. под грамотностью чаще всего понимали умение читать, писать и считать, то к началу XX в., в том числе в трудах Н..Ф. Бунакова, Н.Х. Весселя, В.И. Водовозова и др., оно выступало как базовое для последующего развития личности. Дети должны были не только научиться чтению, письму, счету, но также приобрести умения и навыки учебной деятельности, овладеть элементами теоретического мышления, культурой речи и поведения. Важную роль в развитии начального обучения, в целом, передовые деятели народного образования России конца XIX – начала XX вв. (В.И. Чарнолуский, Н.В. Чехов и др.) отводили именно земским училищам, отмечая правильную постановку в них учебно-воспитательной работы, высокие результаты обучения, подчеркивая прогрессивный характер их деятельности.

При училищах открывались и ремесленные классы, практиковалось земледелие, в сельскохозяйственных школах шло обучение садоводству и огородничеству. Однако, при недостаточном финансировании и отрицательном отношении крестьян (обучавших детей своему ремеслу) дело продвигалось очень медленно, сами классы нередко закрывались: с уходом учителя, знающего ремесло, заканчивалось и само образование.

Оканчивали школу далеко не все учащиеся. Многие, овладев основными навыками чтения, письма и счета, покидали училище по самым разным причинам, прежде всего связанным с материальным положением и бытом сельчан. Однако, и те ученики, которые не оканчивали школу, получали определенные знания и использовали их потом в повседневной практике. Большинство учащихся земских школ возвращалось к традиционным занятиям, преимущественно – сельскому хозяйству. При этом увеличивалось и число лиц, стремившихся продолжить образование и получить профессию, в частности – профессию учителя.

Земско-либеральные проекты в области народного образования постепенно распространились и на широкую область внешкольных просветительских мероприятий. Основные учреждения, дающие внешкольную образовательную помощь взрослым, это – воскресные школы, вечерние классы для взрослых, публичные чтения и публичные лекции, рас­пространение книг при помощи книжных складов и библиотек.

Мало того, в земской среде был поднят даже вопрос о введении всеобщего начального обучения – и поднят по вполне понятным социально-экономическим причинам, связанным с резким повышением спроса на образование в крестьянской среде.

Одним из первых рассматриваемую проблему обозначил председатель нижегородской уездной земской управы А.А. Савельев. В 1895 г. применительно к данному вопросу он составил специальную «записку», в которой объяснял причины необходимости более активного участия со стороны земств в развитии сферы народного образования и серьезного увеличения в ближайшее время земских финансовых вложений в так называемое «школьное дело». Однако, под прикрытием вопроса об «усовершенствования системы народного образования» А.А. Савельев затронул весьма острые социальные проблемы, которые не столько касались системы образования, сколько имели социально-политический оттенок: возможность отмены телесных наказаний и введения для земских избирателей из крестьян определенного ценза грамотности.

Как отмечал Д.А. Николаев, данный проект «буквально взорвал губернское земское собрание, настолько горячо и эмоционально проходило его обсуждение». Первым против идеи Савельева выступил Д.В. Хотяинцев. Согласно его позиции, предполагаемые мероприятия – «это блажь человека, недовольного существующим режимом в земстве». В итоге предложения Савельева были поддержаны большинством. Составленный к 1904 г. проект уже рассматривал народное образование в России как государственную необходимость и ратовал за введение на территории России в ближайшем будущем всеобщего, доступного и бесплатного для всех желающих 4-летнего начального обучения. Специально разработанное ходатайство было направлено в столицу. Однако, в связи с общероссийскими событиями 1905–1907 гг. приступить к частичной реализации его идей правительство сумеет только в 1908 г. в связи с принятием особых правил о ежегодном ассигновании казны в размере 6,9 млн. рублей на «работы» по постепенному введению всеобщего бесплатного начального обучения в стране. Так, кстати, будет положено начало череде финансовых законов, позволив­ших большинству земств России, в том числе Нижегородскому, с 1909 г. приступить к необходимым мероприятиям по реализации данного проекта. Завершены они не были, как известно, вследствие военных и революционных событий 1914–1917 гг.

Таким образом, потребность в образовании населения России существовала всегда, но особенно ощутимой она стала в период проведения «Великих реформ» 60-70 гг. XIX в. Буквально за несколько десятилетий упорной и кропотливой работы по учреждению денежных фондов для строительства школьных зданий, по привлечению в школы профессиональных преподавателей и повышению их квалификации, по формированию школьных библиотек, созданные в 1864 г. земские учреждения (в том числе, нижегородские) зарекомендовали себя как активно действующие. К началу XX столетия земская практика сформировала в стране целую систему школьно-просветительских мероприятий. Стабильная работа земских школ приводила к постоянному росту количества грамотных людей, что являлось необходимым условием прогрес­сивного развития страны.

**СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО**. Любые масштабные хозяйственные мероприятия всегда тесно связаны со статистическими исследованиями. И такие исследования земствами проводились. С 1871 г. в земствах стали создаваться статистические учреждения: столы, отделения, – которые затем повсеместно преобразовывались в статистические бюро. К 1886 г. статистические органы были созданы почти во всех земствах.  Первопроходцами оказались Московское и Черниговское земства. Первоочередное внимание уделялось выяснению общего экономического состояния крестьянства, изучению каждого крестьянского хозяйства, общих условий крестьянского быта. Размеры посевных площадей, урожайность, цена на наемный труд в сельском хозяйстве изучались весьма тщательно.

Земская статистика, в целом, получила широкое распространение по всей стране. К 1913 г. материал был собран по 305 уездам Российской империи, составлены описи 4,5 млн. крестьянских дворов. К 1914 г. земства действовали в 43 губерниях и везде данные об экономическом положении региона разрабатывались очень детально.

Особого внимания заслуживают и земские мероприятия в сфере сельского хозяйства, активное развитие которых датируется уже началом XX столетия. В первую очередь – это мероприятия в агрономической области, толчком к развитию которой послужило начало проведения Столыпинской аграрной реформы. Инициативы правительства встретили широкую поддержку в земской среде.

Каждый уезд каждой земской губернии отныне разделялся (с достаточной степенью условности) на так называемые «агрономические участки», охватывающий сразу несколько волостей. На участке формировались склады сельскохозяйственных орудий, семян и удобрений. Земские техники и агрономы на каждом участке в течение достаточно небольшого времени обустраивали «небольшие образцово-показательные хозяйства» («опытные» или «показательные» поля), где наглядно демонстрировались населению передовые агрокультурные достижения. Только в Нижегородской губернии, например, к 1913 г. их насчитывалось 42. Также губернским земством предпринимались уси­лия по организации сельскохозяйственных курсов для крестьян, различного рода сельскохозяйственных выставок.

На рубеже XIX – XX вв. получает развитие и такая область земского хозяйства как ветеринария. Первоначально деятельность ветеринарных врачей ограничивалась чисто практическими мероприятиями, то есть прививками скоту от различных заболеваний. Постепенно их функции стали включать в себя надзор за торговлей мясопродуктами и контроль убоя скота. В той же Нижегородской губернии к 1905 г. насчитывалось 22 «ветеринарно-врачебных» амбулатории и 24 «ветеринарно-фельдшерских» пункта. В 1911 г. в губернии было образовано 40 ветеринарных «участков», и весь персонал перешел в непосредственное подчинение к уездным земским управам.

С 1912 г. российскими земцами устраивались ежегодные командировки ветеринарных врачей с целью совершенствования их профессиональных навыков, а для предварительного рассмотрения возникающих специфических вопросов при каждой губернской земской управе ежегодно созывались совещания всех земских ветеринарных врачей. Успешно развивалась, в частности, и деятельность созданной в 1902 г. Ветеринарно-бактериологической станции губернского земства – своеобразной научной лаборатории по исследованию различных заболеваний, разработке методов борьбы с ними.

Вопросы обеспечения населения губернии продовольствием особенно остро вставали перед земцами в неурожайные годы (1891-1892, 1906-1907, 1911-1912 и др.), когда катастрофическое положение населения почти всех уездов требовало экстренного вмешательства. В 1891 г. была создана специальная губернская комиссия по продовольственному делу. По волостям и сельским сходам составлялись списки наиболее нуждающихся: их нужды удовлетворялись в первую очередь. Самоотверженная работа земства по ликвидации последствий неурожая 1906-1907 гг. была уже теснейшим образом скоординирована с деятельностью возникшей к этому времени общеземской организации. Последняя выделила 50 тыс. руб. на закупку хлеба для последующей его раздачи крестьянам бедствующих уездов. Губернским земством было закуплено в южных областях страны миллионы пудов хлеба, самоотверженная работа земцев спасла десятки тысяч человеческих жизней.

Земство не ограничивалось одной лишь бесплатной раздачей продовольствия: деньги на пропитание предлагалось честно заработать самому населению путем участия в «общественных работах» (строительство мостов, дорог, сооружение прудов и т.д.), деньги на проведение которых специально выделялись земством. Также был осуществлен комплекс земских мероприятии, связанных со сбором пожертвовании для голодающих, организацией необходимой медицинской помощи.

В свою очередь организация общественных работ в 1891-92 гг. послужила началом серьезного улучшения дорожного строительства. Все дороги, имеющиеся в губернии, были разделены на губернские и уездные, соответственно их значимости и местонахождению. Техническая сторона дела (деятельность дорожных участковых инженеров, земских инженеров и т. д.) находилась под контролем губернского земства; а хозяйственная – в ведении уездных земств.

Немало земских инициатив относилось к сфере крестьянских промыслов, поскольку в той же Нижегородской губернии значительная часть крестьян получала основные средства к существованию с помощью промысловой деятельности (причем самих промыслов в крае насчитывалось порядка пятидесяти). Во-первых, губернское земство организовало специальный склад кустарных изделий, во-вторых, занималось поставкой сырья и сбытом готовой продукции. Так, губернская земская управа получала заказы зарубежных торговых предприятий на поставку изделий нижегородских кустарей. Особым спросом пользовалась хохлома, изготавливаемая в Семеновском уезде. Так, например, торговые фирмы из Гамбурга и Бремена отправляли запросы на семеновские крашеные чашки и коробки. Из Лондона и Парижа заказывались партии семеновской кустарной лакированной мебели. Среди находивших сбыт в странах Европы изделий нижегородских кустарей следует упомянуть кружева, холстину, игрушечную мебель, шелковые пояса.

Начавшаяся в 1914 г. первая мировая война значительно изменила содержание хозяйственно-экономических мероприятий земства. «Нижегородский губернский земский комитет помощи раненым и больным воинам» начал свою работу 31 июля 1914 г. Главной задачей губернского комитета являлось лечение раненых и больных (первоначальные ассигнования губернского земства составили 25 тыс. руб.), открытие сети лазаретов. Кроме того, на денежные пожертвования населения для раненых приобретались запасы теплой одежды. Вещевые и продуктовые поступления, немедленно по получении их комитетом, направлялись в действующую армию. Предусматривалась и помощь семьям военнослужащих (выдача денежных сумм и продовольственного пайка; компенсация расходов по содержанию жилищ и т.д.). Беженцы, раненые, и, особенно, инвалиды подлежали особой заботе земства. Беженцев размещали по уездам, стараясь найти им занятия по специальности.

17 июня 1915 г. чрезвычайное губернское земское собрание постановило: организовать специальный «Губернский земский комитет по снабжению армии». Непосредственные организационно-технические вопросы решали специалисты ряда отделов, на которые подразделялся исполком комитета: по поставке металлопродукции, химических веществ и т.д. Для выполнения военных заказов были задействованы как земские, так и частные предприятия: в Арзамасском и Балахнинском уездах – механические мастерские, в Княгининском – кузницы. Наиболее крупными центрами производства вооружения и снаряжения являлись Нижний Новгород, села Большое Мурашкино, Павлово, Богородское. В Нижегородской губернии выпускалось более 200 наименований предметов военной продукции, а нижегородский губернский земский комитет по объему выполненных заказов занимал одно из первых мест в стране.

Наконец, следует отметить тот факт, что на всем протяжении более чем полувековой деятельности органов местного самоуправления губернии сфера земских интересов включала в себя помимо хозяйственно-экономических, весьма острые социальные вопросы (практика телесных наказаний, правовое положение крестьянства и др.). Их бурное обсуждение в земских собраниях вызывало резкий протест со стороны властей.

В свою очередь, по мере расширения хозяйственных возможностей земств и быстрого роста их бюджетов, у либерально настроенных земцев возникали вполне конкретные ожидания гораздо большего, в том числе придания местному самоуправлению политической значимости, поскольку до появления Государственной Думы, земские собрания были единственной, установленной законом формой общественной работы, в которой принимали участие представители различных социальных групп, совместно обсуждали и решали общие дела. Как отмечали Г.Е. Львов и Т.И. Полнер, «в земской среде, различных комиссиях и съездах всегда шла разработка тех общественных вопросов, какие только возникали и находи­ли здесь себе отклик».

Одной из форм проявления земской социально-политической активности стали ходатайства «на высочайшее имя». Большое количество ходатайств земств, в том числе Нижегородского, было посвящено желательным изменениям в законодательстве (в частности, созданию общерусского земского выборного органа с правом обсуждения законоположений, касающихся жизни России). Однако, правительство придерживалось твердого убеждения о недопустимости обсуждения земцами общегосударственных вопросов.

Только после Февральской революции земские должностные лица становятся полномочными представителями власти – Временного правительства. Их компетенция теперь определялась как дела «местного общественного хозяйства и управления».

21 мая 1917 г. Временное правительство принимает постановление «О волостном земском управлении», – то есть о введении более мелкой, чем уезд земской единицы, об увеличении самостоятельности земских органов, круга их деятельности и политического значения, – надеясь, завершить, таким образом, формирование системы власти в общегосударственном масштабе.

Однако, поскольку инициатива создания волостных земств исходила от официальной власти и предполагала ликвидацию активно действующих к этому времени крестьянских организаций (речь идет об исполнительных, земельных и продовольственных комитетах), значительная часть населения отнеслась к предстоящему мероприятию отрицательно. Именно поэтому в выборах в волостное земство только по Нижегородской губернии приняло участие не более 35% крестьян, имевших право голоса. Новые органы самоуправления нередко не воспринимались крестьянами законной властью, к тому же на них возлагалась ответственность за продовольственное обеспечение на местах, разрешить которое было крайне сложно в тех конкретных обстоятельствах.

Октябрьские события 1917 г. были восприняты земством крайне отрицательно. Свидетельство тому – принятие на собраниях земских представителей многочисленных резолюций, осуждающих переворот: большевики обвинялись в узурпации власти, организации грабежей и погромов. В новых обстоятельствах по вполне понятным причинам учреждения, ранее подведомственные земству, были переданы соответствующим организационным структурам Советской власти.

Таким образом, на протяжении второй половины XIX – начала XX столетия система земского самоуправления становится одним из важнейших и активно действующих общественных институтов страны. Земские учреждения самостоятельно избирали руководящие органы, формировали структуру управления, подбирали и обучали специалистов и т.д. они кардинально изменили облик русской деревни. Однако, в процессе становления в 1917–1918 гг. новых властных структур, основные принципы земской организации и деятельности оказались несовместимы с ведущими тенденциями и приоритетами в формировании советских органов управления, и земства были упразднены.