

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ЗЕМСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
КАК УСПЕШНЫЙ ОПЫТ РАЗВИТИЯ  
МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА  
(ПО МАТЕРИАЛАМ СТАРООСКОЛЬСКОГО УЕЗДНОГО  
ЗЕМСТВА)**

*Мамаева Т.П.*

*Кандидат исторических наук, доцент кафедры менеджмента  
СОФ НИУ «БелГУ»*

Современное преобразование российского общества не может быть успешным без эффективного использования имеющегося социального потенциала. Под социальным потенциалом понимаются реальные возможности людей, которые используются ими для повышения качества собственной жизни и жизни всего общества. Такие возможности формируются как следствие включения человека в прочные коллективистские связи, установления и выполнения взаимных обязательств между людьми, укрепления между ними отношений ответственности и солидарности. Иными словами устойчивое позитивное развитие общества способствует объединению граждан в единое целое, то есть формированию солидарного общества, в котором между людьми создается атмосфера доверия, взаимопонимания, поддержки и взаимной ответственности. Вместе с тем осознание людьми общности своих интересов с интересами региона, страны, сограждан, готовность их к коллективным действиям, систематической взаимопомощи и взаимной поддержке способствуют реализации социально-экономических проектов и программ.

В российской истории есть интересный опыт функционирования органов местного самоуправления, деятельность которых была направлена на реализацию основной цели местного сообщества – развитие и процветания региона и страны в целом. Речь идет об органах земского самоуправления, созданных в Российской империи в соответствии с Положением 1864 года. Главными принципами, положенными в основу земской модели местного самоуправления, были самоорганизация, гласность, системность и адресность. Все мероприятия, проводимые выборными представителями земств, были обращены на конкретные группы населения и предусматривали определенный конечный результат, выражающийся в улучшении различных сфер местного хозяйства, что в конечном счете было жизненно необходимо для всего местного сообщества. Такие же основополагающие принципы (системность, саморегулирование, адресность, учет социальных последствий) положены в основу

программы формирования современного регионального солидарного общества.

Рассмотрим основные направления и результаты земской работы в Старооскольском уезде. В данном уезде земские органы были сформированы в июле 1865 г. и они сразу же приступили к выполнению возложенных на них полномочий. Состав членов Старооскольской уездной земской управы первого созыва был следующий: председатель управы – коллежский секретарь Михаил Иванович Алисов; члены управы – от землевладельцев: коллежский регистратор Иван Макарович Успенский и государственный крестьянин Иван Никитьевич Быковский; от города: купеческий сын Федор Васильевич Тимофеев и купец 2-й гильдии Алексей Семенович Назаров<sup>1</sup>.

В работе Старооскольского земства можно выделить следующие направления: развитие народного образования и организация медицинской помощи населению, решение проблемы общественного призрения и, конечно, хозяйственно-экономическая деятельность, которая включала самые разнообразные аспекты земского участия в деле оказания квалифицированной помощи населению уезда в организации и проведении сельскохозяйственных работ. На реализацию планов по указанным отраслям со стороны земства потребовалась колоссальная затрата сил и средств. К 1867 г. весь сметный бюджет составлял 21 299 руб., что требовало налога по 6,6 коп. с десятины или 2,7 коп. с доходного рубля. К 1870 г. расходная смета достигла 34 812 руб., а на 1913 год – 860 769 руб.<sup>2</sup>

Одним из главных направлений земской деятельности стало организация медицинской помощи населению, что соответствовало насущным требованиям того времени: в дореформенное время в Старом Осколе была лишь одна городская больница на 15 человек (с 1 врачом). В сфере медицины земствам практически все предстояло создавать снова. Для борьбы с эпидемиями в 1869 г. земство разбило уезд на 20 оспопрививательных участков и ассигновывало для них по 400 рублей в год<sup>3</sup>. Увидев заботы земства, сельские жители начали оказывать все большее доверие медицине. Так, из отчета Старооскольской управы 1869 г. становится очевидным постепенное увеличение числа лиц, обратившихся за врачебной помощью: в октябре 1868 г. – 109 человек; в 1869 г.: в январе – 254 человек, в

---

<sup>1</sup> РГИА (Российский государственный исторический архив). Ф. 1385. Оп. 92. Д. 11. III отд., 2 стол. Л. 24.

<sup>2</sup> Краткий очерк деятельности Старооскольского земства за 50 лет (1864 – 1914 гг.) Курск, 1914. С. 35.

<sup>3</sup> Там же. С. 4.

июне – 601; всего – 3663 человек<sup>1</sup>. Новое помещение для больницы было снято земством в 1870 г., а больничный штат увеличился до 3-х фельдшеров. В 1871 г. уезд было решено разбить на три участка: городской, Шорстовский и Дороженский, а к началу XX в. их уже было 9. В 1872 г. штат врачей уезда был увеличен до 3 врачей и 4 фельдшеров. Однако медицинского персонала не хватало. Наконец в 1889 г. были возведены собственные постройки для земской больницы. Сравнительные цифры врачебной помощи 1868 и 1912 гг. показывают следующее: в 1868 г. в больнице лежали 282 человека, амбулаторно было принято 3663; в 1912 г. городской больницей воспользовалось 1577 человек, а в амбулатории принято 28 425<sup>2</sup>. Развивая земскую медицину в уезде, земство в то же время заботилось и об улучшении материального положения медперсонала. Оклад врачей доведен был до 1500 рублей, фельдшеров до 420–480 рублей<sup>3</sup>.

Развитие народного образования Старооскольское земство также признало «вопросом насущной необходимости»<sup>4</sup>. В 1867 г. в ведение земства были переданы шесть существующих училищ и школ<sup>5</sup>. В таких школах, состоявших из одной маленькой комнатки, при вмещении в ней 20–30 учеников, детям было трудно учиться из-за недостатка воздуха. Классной мебели и учебников практически не было. Учителя – волостные писари, сельские дьячки, сыновья духовных лиц – «преподавать они как следует не умели, но зато грозностью своей внушали детям страх и трепет»<sup>6</sup>. Часто «после трех-четырёхлетнего хождения в школу мальчики не умели даже читать, так как пройденные ими учебные книги они читали не осознанно, а просто по навыку и внешним формам книги»<sup>7</sup>. Из-за сложности ситуации земство первоначально решило выдать только пособие на все существующие школы – 1500 рублей. А в 1868 г. было решено ввести в уезде обязательное открытие народных школ по селениям: всего предполагалось иметь до 30 школ, для чего было ассигновано 3000

---

<sup>1</sup> Журнал заседаний земского собрания Старооскольского уезда, сент. 1869 г. ГАКО. Ф.1. Оп.1. Д.1751. Л. 21об.

<sup>2</sup> Краткий очерк деятельности Старооскольского земства за 50 лет ... С. 6.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Журнал заседаний земского собрания Старооскольского уезда, сент. 1869 г. ГАКО Ф.1. Оп.1. Д.1751. Л. 126.

<sup>5</sup> Краткий очерк деятельности Старооскольского земства за 50 лет ... С. 6.

<sup>6</sup> Там же. С. 7.

<sup>7</sup> Там же.

рублей (по 100 рублей на школу)<sup>1</sup>. К маю месяцу 1869 года уезд имел уже 17 открытых<sup>2</sup>.

Вскоре земство занялось и введением новых методов обучения (Золотова, Корфа, Столпянского). Для реализации этих целей в 1869 г. в Старом Осколе были организованы учительские курсы под руководством П.А. Иванова, смотрителя уездного училища. Подготовку кадров для школ губернии с 1873 г. начала осуществлять Курская учительская школа. Земство поощряло добросовестный труд земских учителей, и по решению Курского губернского собрания 1897 г. была введена прогрессивная прибавка к учительскому жалованью на половинных расходах уездного и губернского земства.

Достигнуть же запланированного количества школ в уезде (30) земству долгое время не удавалось – до 1884 г. число школ не превышало 23. С 1885 г. этого число школ начало возрастать: в 1885–86 гг. их было 27, в 1887 г. – 32, в 1888–1892 гг. – 36, в 1893–1894 гг. – 38<sup>3</sup>. В 1895/96 учебном году по количеству земских школ уезд вышел на 1-е место в губернии, имея 47 школ с 3642 учащимися<sup>4</sup>, и с тех пор не уступал свои позиции по данному показателю.

В 1907 году был принят закон о введении всеобщего начального обучения, на основании которого Старооскольским земством была разработана уездная школьная сеть. Она была одобрена МНП и с 1908 г. введена в действие. Благодаря этому число школ начало быстро расти: в 1908 г. их было 132, к 1 января 1914 г. – 188 с 8745 учащимися<sup>5</sup>.

Принимая меры по развитию школ в уезде, земство стремилось всячески к обеспечению их собственными удобными помещениями. С этой целью с 1895 г. губернское земство начало выдавать сельским обществам на постройку школ ссуды (600 руб.) и пособия (300 руб. на одну школу). За период с 1896 по 1907 г. Старооскольский уезд получил материальную помощь на строительство 51 школы. Начиная с 1908 г., школьные помещения строились самим уездным земством.

---

<sup>1</sup> Журнал заседаний земского собрания Старооскольского уезда, сент. 1869 г. ГАКО. Ф.1. Оп.1. Д.1751. Л. 106.

<sup>2</sup> Краткий очерк деятельности Старооскольского земства за 50 лет ... С. 9.

<sup>3</sup> Там же

<sup>4</sup> Мамаева, Т.П. Первое среди земств Курской губернии / Т.П. Мамаева // Оскольский край: Научный альманах. Вып 1. Старый Оскол, 2005. С.23.

<sup>5</sup> Краткий очерк деятельности Старооскольского земства за 50 лет ... С. 12.

Земство способствовало организации школьных библиотек, а также открытию народных библиотек-читален в многолюдных селениях (к 1 января 1914 г. их было 34)<sup>1</sup>.

Старооскольское земство принимало меры и по развитию в уезде среднего образования: в 1868 г. была учреждена женская школа при субсидии от земства 300 рублей в год, которая позже была преобразована в прогимназию, а с 1902 г. – в гимназию. В 1906 г. было открыто семиклассное мужское реальное училище. В 1913–1914 гг. удалось открыть сельскохозяйственную школу 1 разряда в селе Знаменском и столярно-слесарную мастерскую в Старом Осколе.

Добавим лишь, что общий расход по отделу народного образования к 1914 г. достиг 201 347 рублей, что составило 25% сметного земского бюджета<sup>2</sup>. Таким образом, деятельность Старооскольского земства свидетельствовала о горячем стремлении земских деятелей создать культурную основу дальнейшего развития данного региона, а главным средством достижения этого могла стать земская школа, которая способствовала повышению образовательного уровня населения.

Общественное призрение как одно из направлений земской работы включало в себя заботу о бедных, малоимущих, престарелых и сиротах. Производилась и выдача пособий семействам нижних чинов и ратников ополчения, призванных на военную службу. С 1879 г. пособия выдавались семьям убитых и без вести пропавших. Во время русско-японской войны на попечении состояло 1506 семейств.

Хозяйственно-экономические мероприятия стали неотъемлемой частью работы земских учреждений. Это сфера земской деятельности включала: 1) агрикультурные меры земств, 2) содействие кустарным промыслам, 3) организация кредитования крестьянских хозяйств, 3) содействие кооперативам и сельскохозяйственным товариществам, 4) меры по развитию животноводства, в том числе организация ветеринарной службы, страхование скота, улучшение пород, 5) распространение начального сельхозобразования, 6) пожарно-страховое дело, 7) дорожное дело, 8) меры по развитию земской почты.

Организация продовольственной помощи населению уезда («народное продовольствие») на случай неурожайных годов обеспечивалось главным образом содержанием хлеба в общественных «хлебозапасных» магазинах. Особенно памятными по своему неурожаю были 1891, 1892 и 1898 годы. Селениям, пострадавшим от неурожая, производилась выдача ссуд на продовольствие и семена.

---

<sup>1</sup> Краткий очерк деятельности Старооскольского земства за 50 лет С. 12

<sup>2</sup> Там же. С. 14.

Организация дорожного дела также легла на плечи уездного земства. В ведение Старооскольского земства поступило 5 дорог с находившимися на них мостами, находившимися в плохом состоянии. Исправление полотна дорог оставалось обязанностью населения. Крестьяне отбывали эту повинность натурой. Помещики платили особый подесятинный денежный сбор. В 1887 году собрание решило всю дорожную повинность переложить на денежную, отнеся весь необходимый расход на счет уездного сбора.

Ветеринарное дело в Старооскольском уезде до 1879 года было в очень неприглядном состоянии: не было ни одного ветврача. Но земское собрание видело, что необходимо было обратить внимание и на постановку ветеринарной части, и в 1880 г. в городе был ветеринарный врач и ветеринарный фельдшер. К 1912 г. в уезде имелось три самостоятельных ветеринарных участка.

К организации страхового дела в уезде приступили практически сразу после введения земских учреждений. Когда страховое дело начало развиваться, губернское земство признало необходимым иметь в уездах страховых агентов. До 1890 г. в Старооскольском уезде был 1 страховой агент, позднее – 4. Для сокращения пожаров в деревнях губернское земство ввело выдачу пособий на постройку глинобитных изб с огнеупорными крышами, а также льготную продажу крестьянам кровельного железа в кредит на три года без процентов.

К самым первым мероприятиям земства по сельскому хозяйству можно отнести борьбу с полевыми вредителями. Почти одновременно с этим Старооскольским земством была сделана первая попытка учредить в уезде три конных случных пункта – в Панках, Салтыкове и Клешенке. В 1892 году земство получило 6 жеребцов. В 1903 г. Старооскольское уездное собрание решило завести собственных заводчиков, на что ассигновало 1000 рублей<sup>1</sup>. С этого времени и по 1907 год уезд имел и казенных, и собственных жеребцов. Для разведения улучшенных пород крупного рогатого скота земство покупало и раздавало крестьянам заводских бычков.

В 1896 г. земством был открыт сельскохозяйственный склад, из которого можно было приобретать различные сельскохозяйственные машины и орудия по самым умеренным ценам. В 1899 г. была организована раздача в кредит семян кормовых трав. Наконец, в 1900 г. был приглашен агроном, а немного позднее еще два. Более всего необходимость в агрономической помощи сказалась после того, как

---

<sup>1</sup> Краткий очерк деятельности Старооскольского земства за 50 лет .. С. 27.

последовал указ от 9 ноября 1906 г. и законы о землеустройстве. В 1911 г. земством был выработан план агрономической организации, согласно которому в уезде было учреждено 4 агрономических участка.

Так как кустарная промышленность представляла собой главный источник существования малоземельного и безземельного сельского населения, то уездное земское собрание 1895 г., желая поддержать кустарей и дать им более обеспеченное материальное существование, решило открыть в с. Орлик сапожную мастерскую и заключить с государством договор на поставку вырабатываемой уездными кустарями продукции. Добившись получения от интендантства более выгодных условий выполнения заказов, земство достигло главной цели – предоставления заработков большому числу жителей.

Проводились так называемые показательные сельскохозяйственные мероприятия (организация показательных полей, проведение опытов с минеральными удобрениями и т.п.). В 1912 г. в Старом Осколе возникло сельскохозяйственное общество с целью оказания помощи в приобретении семенного материала и просвещения населения в хозяйственном отношении. В 1913 г. была организована трехдневная сельскохозяйственная выставка, которую посетило – 2782 человека<sup>1</sup>.

Таким образом, сельскохозяйственные нужды населения уезда требовали от земства большого внимания, труда и средств. Это было осознано земством, но реализация большинства экономических мероприятий была начата довольно поздно – в начале XX века.

Подводя итоги всей деятельности Старооскольского земства, можно сделать вывод, что земством был накоплен богатейший опыт практической работы, выработаны формы и методы деятельности в различных областях местного хозяйства. Земский опыт имел довольно значительные результаты. Если до введения земских учреждений в уезде не было больниц, то к 1912 г. работало 9 медицинских участков с больницами; не было школ – к 1914 г. имелось 188 земских школ и по данному показателю уезд занимал первое место; отсутствовали удобные пути сообщения и почтовая связь – они были устроены; отсутствовала ветеринарная помощь – она была обеспечена; не существовало никаких экономических мероприятий – они стали проводиться. Таким образом, земством было сделано на пользу населения все, что было возможно сделать силами местных органов самоуправления.

---

<sup>1</sup> Краткий очерк деятельности Старооскольского земства за 50 лет ... С. 30.