

ИСТОРИЯ РОССИИ

УДК 94(470.331:470.311)''18''+352.075''земство''

ПРОЕКТЫ ЗЕМЦЕВ-КОНСЕРВАТОРОВ ПО ФИНАНСИРОВАНИЮ ДОРОЖНОЙ ОТРАСЛИ ЗЕМСКОГО ХОЗЯЙСТВА (НА МАТЕРИАЛАХ ТВЕРСКОГО И МОСКОВСКОГО ГУБЕРНСКИХ ЗЕМСКИХ СОБРАНИЙ)

С. Г. Куликова

Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя, Московский областной филиал, кафедра теории и истории государства и права, *Старотеряево, Россия*

На основе архивных материалов, впервые введенных в научный оборот, рассматриваются проекты земцев-консерваторов по финансированию дорожной отрасли земского хозяйства. Анализ проектов позволяет заключить, что инициативы о губернском запасном дорожном капитале и акционерных товариществах как формах земско-частного партнерства в сфере модернизации путей сообщения, заложенные в основу закона 1895 г., были разработаны с учётом всестороннего анализа идей А. А. Аракчеева и опыта учреждения железнодорожных концессий. Привлечение денежных средств в дорожную отрасль позволило земцам реализовать крупные инфраструктурные проекты, отличительной чертой которых неизбежно являлось представление о незыблемости сельскохозяйственного уклада как основе экономики страны.

Ключевые слова: дорожное хозяйство, земцы-консерваторы, тверское земство, московское земство, вторая половина XIX – начало XX в.

Деятельность земства издавна привлекает внимание историков, но её успехи, как правило, увязываются с реализацией либеральных проектов – подчас «бездумное» восхваление «реформаторских подвижников XIX в.» заставляет почитать их «едва ли не магами и волшебниками, способными творить чудеса в какой угодно стране»¹. В этом контексте история развития

¹ Леонтьева Т. Г. Вера и реформы в России: истоки и причины инновационных провалов // Вестник Тверского государственного университета. Серия: История. 2007. Вып. 2. С. 18; Леонтьева Т. Г. Российское реформаторство: генетический изъян? // Россия и современный мир. 2004. № 4(45). С. 68–81; Леонтьева Т. Г. Книга, которую мы ждали. Модернизация процесса модернизации (Круглый стол «Российский старый порядок: опыт исторического синтеза») // Отечественная история. 2000. № 6. С. 47, 67–68.

Leont'eva T. G., *Vera i reformy v Rossii: istoki i prichiny innovacionnyh provalov*, Vestnik TvGU, Seriya «Istoriya», 2007, Vyp. 2. S. 18; Leont'eva T. G., *Rossijskoe reformatorstvo: geneticheskij izjan?*, Rossiya i sovremennij mir, 2004. № 4 (45), S. 68–81; Leont'eva T. G., *Kniga, kotoruju my zhдали. Modernizacija processa modernizacii (Kruglyj stol «Rossijskij starij porjadok: opyt istoricheskogo sinteza»)* // Otechestvennaja istorija. 2000. № 6. S. 47, 67–68.

земского самоуправления представляется чередой блестящих либеральных проектов, реализовать которые в полной мере не представлялось возможным в силу «злокозненности, недоброжелателей и косности окружения»². Для того чтобы восстановить объективную картину земской деятельности второй половины XIX – начала XX в., необходимо рассмотреть её под иным углом зрения – с учётом изучения проектов консервативно настроенных гласных и последствий их взаимодействия с оппонентами – либералами. В отличие от либеральных – политически заострённых проектов, проекты консерваторов не отличались «трескучестью фразы» и были нацелены на конкретный экономический результат (их отличает «приземлённость», стремление максимально использовать экономические возможности земства для развития дворянского предпринимательства, которое напрямую зависело от создания хороших дорог, транспортной инфраструктуры).

Тверской земец-консерватор, инженер по образованию, Н. А. Трубников писал: «... в экономическом смысле существенное значение имеют дороги – их устройство, распределение», и это представляет «глубокий научный и экономический интерес», поскольку дороги – «связующие артерии населения между собой и различными торговыми центрами», а исправное состояние путей сообщения в уездах составляет благосостояние его жителей³.

До 60-х гг. XIX в. устройство и содержание грунтовых дорог и дорожных сооружений входило в компетенцию губернских строительных и дорожных комиссий⁴. Образование земских учреждений повлекло за собой изменения: дороги стратегического значения остались в ведении министер-

стол «Rossijskij staryj porjadok: opyt istoricheskogo sinteza), Otechestvennaja istorija, 2000, № 6, S. 47, 67–68.

² Леонтьева Т. Г. Вера и реформы в России. С. 19.

Leont'eva T. G., *Vera i reformy v Rossii*, S. 19.

³ Трубников Н. Исторический очерк дорожного дела в Тверской губернии (читано в заседании Общества 19 декабря 1898 г.) // Сборник Тверского общества любителей истории, археологии и естествознания. Тверь, 1903. Вып. 1. С. 62; Краткий обзор постепенного развития сети дорог губернского земства в Московской губернии (1865 – 1895 г.) / Сост. Д.К. Тимсковский. М., 1896. С. 2; Протоколы ТУЗС 21 очередного с 24 по 28 октября 1885 г. Тверь, 1886. С. 68.

Trubnikov N., *Istoricheskij ocherk dorozhnogo dela v Tverskoj gubernii (chitano v zasedanii Obshhestva 19 dekabrja 1898 g.)*, Sbornik Tverskogo obshhestva ljubitelej istorii, arheologii i estestvoznanija, Tver': b/m., 1903, Vyp. 1, S. 62; Kratkij obzor postepenno razvitiya seti dorog gubernskogo zemstva v Moskovskoj gubernii (1865 – 1895 g.), Sost. D.K. Timskovskij. M., 1896. S. 2; Protokoly TUZS 21 ocherednogo s 24 po 28 oktjabrja 1885 g., Tver', 1886, S. 68.

⁴ Государственный архив Тверской области (далее – ГАТО). Ф. 800. Оп. 1. Д. 1042. Л. 10–1; Д. 1064. Л. 1; Протоколы заседаний экстренного Тверского губернского земского собрания в марте 1867 г. Тверь, б/г, С. 171; Ивановский В. В. Русское государственное право. Казань, 1896. С. 69.

State archive of the Tver region (GATO), F. 800, Op. 1, D. 1042, L. 10–11; D. 1064. L. 1; Protokoly zasedanij jekstrennogo Tverskogo gubernskogo zemskogo sobranija v marte 1867 g. Tver', b/g, S. 171; Ivanovskij V. V., *Russkoe gosudarstvennoe pravo*, Kazan', 1896, S. 69.

ства путей сообщения, торговые, почтовые и этапные тракты были переданы в заведование земств, просёлочные дороги остались на содержании владельцев земель под надзором местной полиции⁵. Состояние русских дорог оставляло желать лучшего. Яркая иллюстрация состояния дорог середины XIX в. встречается в путевых заметках А. Н. Островского⁶ и барона А. Гастгаузана⁷, воспоминаниях земцев⁸, подтверждается документами комиссий по обследованию дорог⁹, данными отчётов о военных передислокациях¹⁰. Отсутствие научной базы в сфере дорожного строительства компенсировалось наличием среди земцев-консерваторов значительного числа лиц, имеющих высшее техническое и инженерное образование. С первых дней в московском и тверском земствах сложились инициативные группы консервативных дворян, обозначивших дорожную отрасль в числе приоритетных¹¹. В соответствии с п. 1 ст. 62 гл. 3 «Предметы ведомства и пределы власти земских учреждений» «Положения» 1864 г. губернским земским собраниям предстояло «разделить на губернские и уездные» пути сообщения¹². Из 34 губернских земств 13 признали дорожную отрасль приоритетной сферой деятельности губернского земства, в том числе московское и тверское, которые, по мнению Б. Б. Веселовского, будут идти в авангарде дорожного строительства¹³.

⁵ Правительственный вестник. 1870 г. 5 сент. С. 2.

Pravitel'stvennyj vestnik, 1870 g., 5 sentjabrja, S. 2.

⁶ Островский А. Н. Путешествие по Волге от истоков до Нижнего Новгорода // Тверской кооператор. 1919. № 20–21. С. 11.

Ostrovskij A. N., *Puteshestvie po Volge ot istokov do Nizhnego Novgoroda*, Tverskoj kooperator, 1919, № 20–21, S. 11.

⁷ Тверской кооператор. 1919. № 20–21. С. 12.

⁸ Трубников Н. Указ. соч. С. 62–103.

Trubnikov N., *Op. cit.*, S. 62 – 103.

⁹ ГАТО. Ф. 800. Оп. 1. Д. 1056. Л. 5–5 об.

GATO, F. 800, Op. 1, D. 1056, L. 5–5 ob.

¹⁰ Там же. Л. 7–8.

Ibid, L. 7–8.

¹¹ Там же. Д. 1130. Л. 11; Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. 677. Оп. 1. Д. 498. Л. 6; Д. 502. Л. 8 об. – 9; хранения документов до 1917 г. Государственного бюджетного учреждения «Центральный государственный архив Москвы» (далее – ЦХД до 1917 г. ГБУ «ЦГА Москвы»). Ф. 184. Оп. 2. Д. 211. Л. 22–23, 25.

GATO, F. 800. Op. 1, D. 1130, L. 11; State Archive of the Russian Federation (GARF), F. 677, Op. 1, D. 498, L. 6; D. 502, L. 8 ob.–9; The Center of Storage of Documents till 1917. State Budgetary Institution «Central State Archive of Moscow» (CHD do 1917 g. GBU «CGA Moskvyy»), F. 184, Op. 2, D. 211, L. 22–23, 25.

¹² Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1 января 1864 г. // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗ). Собр. II. Отд. 1. СПб., 1867. Т. 39. № 40457. С. 1–13.

Polozhenie o gubernskih i uездnyh zemskih uchrezhdenijah 1 janvarja 1864 g., Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii (PSZ), Sobr. II, Otdelenie 1, SPb., 1867, T. 39, № 40457, S. 1–13.

¹³ Веселовский Б. Б. История земства за 40 лет. СПб., 1909. Т. 2. С. 652.

Veselovskij B. B., *Istorija zemstva za 40 let*, SPb., 1909, T. 2, S. 652.

Объёмы финансовых потерь от неудовлетворительного состояния дорог Европейской России по данным на 1870 г. составляли 353 млн руб. в год¹⁴. Согласно «Положению о губернских и уездных земских учреждениях» 1864 г. земства как орган местного самоуправления получил право «самообложения» – т. е. право взимать налоги с населения, имеющего движимое и недвижимое имущество¹⁵. Отмечу, что правительство не дотировало земство, результативность их деятельности напрямую зависела от самофинансирования. Основой финансовой деятельности земств были сметы и раскладки, согласно которым все земские доходы делились на окладные – поступления от прямого налогообложения частных и юридических лиц и неокладные – поступления с недвижимого имущества земства и проценты с принадлежащих ему капиталов¹⁶. К неокладным относились пошлины на услуги земства (например, шоссейный и мостовой сбор, доходы земства с дорожного капитала). Неокладные сборы составляли в среднем 8,8 % и не могли рассматриваться как основа финансирования проектов, требующих серьёзных капиталовложений¹⁷. Указанное обстоятельство явилось серьёзным стимулом для земцев-консерваторов, вынашивающих идеи развития дорожной инфраструктуры. Интересен проект «создания губернского земского запасного дорожного капитала» тверского земца-консерватора Л. А. Ушакова, вынесенный на обсуждение в 1867 г.¹⁸. Проект получил одобрение тверского земства, корректировке подверглась лишь сумма отчислений: вместо предложенных 20 % отчислений от суммы сметных назначений, губернская управа одобрила 6,9 %¹⁹. Капитал был признан единым, однако каждый уезд сохранял право преимущественного использования своей части при контроле со стороны губернской земской управы²⁰. Московское земство взяло за основу финансирования дорожной

¹⁴ Об устройстве земских дорог и отношении их к железным путям для развития производительности России / сост. Е. Головачев. Киев, 1870. Вып. 1. YI, 200 с.

Ob ustrojstve zemskih dorog i otnoshenii ih k zheleznym putjam dlja razvitija proizvoditel'nosti Rossii, sost. E. Golovachev, Kiev, 1870, Vyp. 1, YI, 200 s.

¹⁵ Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1 января 1864 г. С. 1–13.

Polozhenie o gubernskih i uездных zemskih uchrezhdenijah 1 janvarja 1864 g., S. 1–13.

¹⁶ Волкова Т. И. Финансовое обеспечение земских органов самоуправления в России. Ярославль, 2012. С. 8–9.

Volkova T. I., *Finansovoe obespechenie zemskih organov samoupravlenija v Rossii*, Jaroslavl', 2012, S. 8–9.

¹⁷ Там же. С. 9.

Ibid, S. 9.

¹⁸ ГАТО. Ф. 800. Оп. 1. Д. 28. Л. 23–26.

ГАТО, F. 800, Op. 1, D. 28, L. 23–26.

¹⁹ Там же. Д. 127. Л. 34; Д. 62. Л. 140; Протоколы заседаний Тверского губернского земского собрания в декабре месяце 1867 г. Тверь, 1868. С. 140.

Ibid, D. 127, L. 34; D. 62, L. 140; Protokoly zasedanij Tverskogo gubernskogo zemskogo sobranija v dekabre mesjace 1867 g. Tver', 1868. S. 140.

²⁰ Сборник материалов для истории Тверского губернского земства. 1866–1880. Тверь, б/г. Т. 1. С. 791.

отрасли шоссейный сбор. Этот принцип имел исторические корни – с 1817 г. на устройство шоссе использовался специальный 25 коп. сбор в души²¹. Московское земство сохранило принцип с некоторыми корректировками. По предложению земца-консерватора Н. М. Смирнова, сумма подушного сбора сохранялась, а сумма с лошади, запряжённой возом, составила 3½ коп. за 10 вёрст пути²². Инициаторами московской системы стали кн. А. В. Мещерский и Д. Д. Голохвастов. Примечательно, что Д. Д. Голохвастов 3 декабря 1868 г. внёс предложение губернскому земскому собранию, которое высказало принципиальное согласие с идеей займа, избрало комиссию из 5 человек во главе с кн. А. В. Мещерским для сношения с правительственными учреждениями. В 1870 г. кн. А. В. Мещерский обосновал идею в докладной записке на имя министра путей сообщения²³. Суть проекта состояла в финансировании дорожной отрасли посредством специально учреждённого акционерного товарищества²⁴. Мотивация была следующей – в губернскую смету ежегодно вносилась сумма в 100 тыс. руб. на поддержание дорог и сооружений на них, однако стоимость 1 в. шоссе составляла в среднем 45 тыс. руб., т. е. для шоссирования 312 в. грунтовых дорог губернии, земству следовало затратить 1 млн 400 тыс. руб., что невозможно было реализовать в ближайшей перспективе, не прибегнув к коммерческой «хитрости». Согласно идее кн. А. В. Мещерского, товарищество должно было выпустить акции на сумму 40 % стоимости дороги, принимая на себя ежегодную субсидию в размере 6 % капитала, земство в свою очередь обязано будет сделать займ в банке в 60 % стоимости дороги, выпустив на эту сумму облигации в 5 % для его погашения. Подразумевалось, что правительство передаст в помощь земству казённые шоссейные дороги, отпуская на их содержание субсидии в течение времени, пока не погасит 40 % затраченного капитала на устройство дорог, впоследствии (правда, не ранее чем через 24 года) дорога поступит в полное ведение земства. Проектировалось, что товарищество получит право собирать тариф ½ коп. серебром на лошадь или версту и приоритетное право устройства шоссейных станций. Обязанность отчуждения земли под строительство дорожного полотна предполагалось возложить на плечи земства²⁵. Инициатива

Sbornik materialov dlja istorii Tverskogo gubernskogo zemstva. 1866 – 1880. Tver', b/g. T.I. S. 791.

²¹ Веселовский Б. Б. Указ. соч.. Т. 2. С. 660.

Veselovskij B. B., *Op. cit.*, Т. 2, S. 660.

²² Журналы Московского губернского земского собрания. Январь 1868 года. М., 1868. С. 40.

Zhurnaly Moskovskogo gubernskogo zemskogo sobranija. Janvar' 1868 goda, M., 1868, S. 40.

²³ Там же. С. 252; Российский государственный архив древних актов (далее – РГАДА). Ф. 1379. Оп. 1. Д. 694. Л. 1 – 10 об.

Zhurnaly Moskovskogo gubernskogo zemskogo sobranija. Janvar' 1868 goda, M., 1868. S. 252; ; Russian State Archive of Ancient Acts (RGADA), F. 1379, Op. 1, D. 694, L. 1–10 ob.

²⁴ РГАДА. Ф. 1379. Оп. 1. Д. 694. Л. 5 об.

RGADA, F. 1379, Op. 1, D. 694, L. 5 ob.

²⁵ РГАДА. Ф. 1379. Оп. 1. Д. 694. Л. 7–10 об.

кн. А. В. Мещерского нашла поддержку в правительственных кругах – в 1871 г. передача казённых шоссе в ведение московского земства состоялась, однако проект князя подвергся корректировке: земство было обязано поддерживать шоссе в исправном состоянии 10 лет, получая возмещение расходов из казны из расчета 400 руб. за версту и право пользования шоссе сборов, употребляя остаток сумм на устройство новых шоссе и учреждение акционерных товариществ²⁶. Особо отмечу тот факт, что умелое лоббирование интересов московского земства консервативным блоком позволило, по подсчётам Б. Б. Веселовского, добиться «значительных сбережений», направленных на устройство новых шоссе²⁷. Насколько прогрессивным был результат, иллюстрирует следующий факт: 5 апреля 1883 г. вышел закон, устанавливающий порядок передачи земствам казённых шоссе, согласно которому передача считалась возможной при согласовании акта министрами путей сообщения, финансов и внутренних дел, пособие от казны выделялось в размере не выше расходов на обыкновенный и капитальный ремонт. В частности, Тверская губерния при передаче казённых шоссе получила субсидию в 256,7 руб. на версту, что на 36 % меньше суммы полученной московским земством даже без учёта инфляции за 13 лет²⁸. Московское земство находилось в авангарде по шоссированию дорог наряду с вятским и херсонским. В тверском земстве, несмотря на ограниченность бюджета, дела обстояли неплохо – оно занимало рейтинговые позиции выше столичного Санкт-Петербургского земства²⁹. Справедливости ради, отмечу, что идея займа с целью шоссирования, встречается в проекте 1865 г. тверского земца-консерватора А. Н. Трубникова, который предлагал земству провести займ у государства на сумму 1 млн 500 тыс. руб. на продолжительный срок и обложить население губернии дорожным налогом (за единицу обложения взяли лошадь для сельских обществ, окладную единицу 9 руб. доходности – каждые 2 ½ окладные единицы = 1 лошади)³⁰.

Не секрет, что строительство, ремонт и поддержание в удобном для проезда состоянии дорожных сооружений требует специальных технических знаний и является одним из наиболее дорогостоящих мероприятий.

RGADA. F. 1379. Оп. 1. D. 694. L.7 – 10 об.

²⁶ Веселовский Б. Б. Указ. соч. Т. 2. С. 661 – 662; Журналы Московского губернского земского собрания. Декабрь 1873 года. М., 1874. С. 306.

Veselovskij B. B., Op. cit., Т. 26 С. 661–662; Zhurnaly Moskovskogo gubernskogo zemskogo sobranija. Dekabr' 1873 goda М., 1874 С. 306.

²⁷ Веселовский Б. Б. Указ. соч. Т. 2. С. 663.

Veselovskij B. B., Op. cit., Т. 2, С. 663.

²⁸ Там же. С. 663; Веселовский Б. Б. Исторический очерк деятельности земских учреждений Тверской губернии (1864–1913 гг.). Тверь, 1914. С. 510.

Ibid, С. 663; Veselovskij B. B., *Istoricheskij ocherk dejatel'nosti zemskih uchrezhdenij Tverskoj gubernii (1864 – 1913 gg.)*, Tver', 1914, S. 510.

²⁹ Веселовский Б. Б. История земства за 40 лет. Т. 2. С. 654.

Veselovskij B. B., *Istorija zemstva za 40 let*, Т. 2, С. 654.

³⁰ ГАТО. Ф. 800. Оп. 1. Д. 28. Л.25, 19 об.

ГАТО, F. 800, Op. 1, D. 28, L.25, 19 об.

Нехватка средств приводила к ужасающему состоянию дорожных сооружений, нарушала торговое и почтовое сообщение губерний³¹. Работу по постановке дорожных сооружений на учёт осложняло отсутствие необходимой документации. Так, в отношении от 29 сентября 1866 г. Тверской губернской земской управе сообщалось, что «смет и планов мостов не имеется», что не мешало расходовать средства на несуществующие мосты, например, через р. Криуль на Санкт-Петербургско-Ярославском тракте³². В сложившихся условиях земцы-консерваторы кн. Б. В. Мещерский, Л. А. Ушаков, А. В. Веревкин 1 декабря 1866 г. предложили проект «О построении и содержании значительных сооружений на губернский сбор», согласно которому все значительные дорожные сооружения следовало принять на губернский счёт, на содержание сооружений вносить в смету 10 % капитальной стоимости для выстроенных вновь мостов и 10 % суммы, употреблённой на капитальное исправление по смете строительной комиссии³³. Проект был одобрен, мосты на почтовых и торговых трактах, имеющие «выгоды общегубернские» и требующие для поддержания «технических знаний и больших трат», были отнесены на губернский счёт³⁴. Реализация проекта позволила увеличить затраты земств на строительство дорожных сооружений до 18 % от сметных назначений на дороги³⁵.

Удалось установить факты личного участия земцев-консерваторов в софинансировании дорожных сооружений. Так, на ремонт моста в с. Хатуни через р. Лопасню в Серпуховском уезде Московской губернии 500 р. выделил С. Д. Шереметьев³⁶, на ремонт моста через р. Нару в имении кн. Голицына 2000 руб. выделил кн. А. Г. Щербатов³⁷. Благодаря личному участию Л. А. Ушакова и С. А. Недовескова в Тверской губернии был произведён капитальный ремонт кашинских мостов: Московского, Ильинского, Вонжинского и Гурьевского³⁸. В Бежецком уезде Тверской губернии

³¹ ГАТО. Ф. 800. Оп. 1. Д. 1033. Л. 2–2 об.; Д. 1051. Л. 6–6 об.

ГАТО, F. 800, Op. 1, D. 1033, L. 2–2 ob.; D. 1051, L. 6–6 ob.

³² Там же. Д. 1042. Л. 11–17; Д. 1036. Л. 1–83; Д. 1047. Л. 4; Д. 1033. Л. 3–3 об.; Д. 13. Л. 73–73 А.; Д. 1126. Л. 6–47.

Ibid, D. 1042. L. 11–17; D. 1036, L. 1–83; D. 1047, L. 4; D. 1033, L. 3–3 ob.; D. 13, L. 73–73 A.; D. 1126, L. 6–47.

³³ Там же. Д. 13. Л. 78.

Ibid, D. 13. L. 78.

³⁴ Там же. Д. 22. Л. 7.

Ibid, D. 22. L. 7.

³⁵ Там же. Д. 1132. Л. 23–24.

Ibid, D. 1132. L. 23–24.

³⁶ ЦХД до 1917 г. ГБУ «ЦГА Москвы». Ф. 184. Оп. 11. Д. 12. Л. 15.

CHD do 1917 g. GBU «CGA Moskvyy», F. 184, Op. 11, D. 12, L. 15.

³⁷ Там же. Д. 5. Л. 27.

Ibid, D. 5. L. 27.

³⁸ ГАТО. Ф. 800. Оп. 1. Д. 1043. Л. 1; Д. 1090. Л. 3–5; Д. 1091. Л. 1–4; Д. 140. Л. 50; Д. 1051. Л. 1–8; Д. 1046. Л. 1; Д. 1125. Л. 1.

ГАТО, F. 800, Op. 1, D. 1043, L. 1; D. 1090, L. 3–5; D. 1091, L. 1–4; D. 140, L. 50; D. 1051, L. 1–8; D. 1046, L. 1; D. 1125, L. 1.

благодаря реализации предложений А. Н. Трубникова и Л. А. Ушакова были отремонтированы крупные мосты на Бежецком тракте через реки Осиновец, Шую, Каменку, Сырцовку, Мологу в Бежецке³⁹.

Серьёзное внимание земцы-консерваторы уделяли выработке методики дорожного дела, нацеленной на экономное использование денежных средств. В частности, предложенная Д. Д. Голохвостовым методика ремонта шоссе сплошными россыпями, использующаяся в дорожном хозяйстве по сей день, позволила земству сократить непроизводительные затраты на ремонт 1 саж.³ шоссеного полотна на 20 тыс. руб. только потому, что анализ практической деятельности в сфере дорожного хозяйства показал, что ремонтные работы, проведённые осенью и весной, способствуют более благоприятному сцеплению щебня с дорожным полотном ввиду сырости почв⁴⁰.

Существенной экономии денежных средств способствовала хозяйская смекалка, позволяющая земцам-консерваторам эффективно расходовать земские финансы. Показателен пример разработки «проекта» земского верстового столба, которым, согласно ст. 770 «Устава путей сообщения», должен был обозначаться каждый участок торговой дороги⁴¹. По правилам верстовые столбы должны были делаться из соснового леса и иметь в среднем высоту более 2,5 м., содержать табличку с обозначением вёрст до ближайшего селения⁴². В целях сокращения непроизводительных расходов Л. А. Ушаков предложил использовать деревья и телеграфные столбы с прикреплением к ним таблички с указанием вёрст вдоль торговых трактов вместо специализированных столбов⁴³. Реализация проекта привела к удешевлению верстового столба более чем на 70 %, средства от экономии были направлены на проведение работ по шоссированию торговых и почтовых трактов⁴⁴. В Московской губернии работы средства экономии от установки верстовых столбов были направлены на реализацию проекта Е. В. Грузинова и М. А. Нарожницкого по прокладке электрических кабелей вдоль шоссе, находящихся в ведении губернского земства⁴⁵.

³⁹ ГАТО. Ф. 800. Оп. 1. Д. 1050. Л. 12 об., 14 об., 18 об., 19 об., 27 об.; Д. 1075. Л. 2–4; Д. 1045. Л. 16.

ГАТО, F. 800, Op. 1, D. 1050, L. 12 ob., 14 ob., 18 ob., 19 ob., 27 ob.; D. 1075, L. 2–4; D. 1045, L. 16.

⁴⁰ Журналы Московского губернского земского собрания. Март 1874 года. М., 1875. С. 48, 146.

Zhurnaly Moskovskogo gubernskogo zemskogo sobraniya. Mart 1874 goda, M., 1875, S. 48, 146.

⁴¹ ГАТО. Ф. 800. Оп. 1. Д. 1129. Л. 1.

ГАТО, F. 800, Op. 1, D. 1129, L. 1.

⁴² Там же. Д. 1076. Л. 2.

Ibid, D. 1076, L. 2.

⁴³ Там же. Д. 62. Л. 29, 38.

Ibid, D. 62, L. 29, 38.

⁴⁴ Там же. Д. 1126. Л. 14–41.

Ibid, D. 1126. L. 14–41.

⁴⁵ Журналы Московского губернского земского собрания. Чрезвычайная сессия 19 октября 1915 года. М., 1915. С. 8.

Мощный импульс развитию инфраструктуры придал закон 1 июня 1895 г.⁴⁶. Его смысл состоял в реализации замысла С. Ю. Витте о принятии мер по преодолению сельскохозяйственного кризиса посредством улучшения «колесных путей сообщения» – мысль эта неоднократно акцептировалась земцами-консерваторами с трибун московского и тверского земств⁴⁷. Реализации замысла в масштабах государства должно было способствовать перераспределение финансовых потоков: расходы на содержание института земских участковых начальников, издержки по содержанию мировой юстиции за исключением расходов по содержанию арестных помещений и губернских статистических комитетов были приняты на средства государственного казначейства, высвободившиеся средства земства обязаны были пустить на формирование губернских дорожных фондов⁴⁸. Кроме того, дорожный капитал формировался из дополнительного денежного налога с населения, которым земства заменили натуральную повинность. В земских бюджетах средства дорожного капитала фиксировались в виде особой статьи, из которой часть средств шла в текущую смету, а часть – в основной дорожный фонд⁴⁹. Фактически принятие закона закрепило плодотворную работу консервативно-ориентированных земств по созданию централизованной модели управления дорожным хозяйством в масштабах губернии с целью эффективного развития инфраструктуры. В соответствии с высочайше утверждёнными «Правилами о выдаче из средств государственного казначейства ссуд земским учреждениям на устройство и улучшение местных путей сообщения» от 8 февраля 1899 г. из казны выдавались ссуды «губернским земским учреждениям», причём ходатайства направлялись губернским земским собранием через губернатора министру внутренних дел для разрешения вопроса совместно с министром финансов. Максимальный срок погашения ссуды составлял 25 лет. Уплата процентов должна была производиться раз в год, при несвоевременном взносе начислялись пени за просрочку из 6 % в год⁵⁰. Первоначально идея займа была встречена настороженно, однако земцы-консерваторы проводили

Zhurnaly Moskovskogo gubernskogo zemskogo sobraniya. S Hrezvychajnaya sessiya 19 oktyabrya 1915 goda. M., 1915. S. 8.

⁴⁶ Веселовский Б. Б. История земства за 40 лет. Т. 2. С. 665; Веселовский Б. Б. Исторический очерк деятельности земских учреждений Тверской губернии. С. 511.

Veselovskij B. B., *Istorija zemstva za 40 let*, Т. 2, S. 665; Veselovskij B. B., *Istoricheskij ocherk dejatel'nosti zemskih uchrezhdenij Tverskoj gubernii*, S. 511.

⁴⁷ Веселовский Б. Б. История земства за 40 лет. Т. 2. С. 665.

Veselovskij B. B., *Istorija zemstva za 40 let*, Т. 2, S. 665.

⁴⁸ Материалы для истории Тверского губернского земства. 1886–1908 гг. Тверь, 1913. Т. 7. С. 627–628.

Materialy dlja istorii Tverskogo gubernskogo zemstva. 1886 – 1908 gg., Tver', 1913, Т. 7, S. 627–628.

⁴⁹ Волкова Т. И. Указ. соч. С. 23.

Volkova T. I., *Op. cit.*, S. 23.

⁵⁰ Материалы для истории Тверского губернского земства. Т. 7. С. 674–675.

Materialy dlja istorii Tverskogo gubernskogo zemstva, Т. 7, S. 674–675.

работу с гласными. Так, в 1896 г. С. Д. Квашнин-Самарин убедил Старицкое уездное земское собрание ходатайствовать о займе в 160 тыс. руб. на шоссирование 64 в. земских дорог, отметив, что «опасаться займа нет оснований» – это «мировая практика», «к первобытным» способам починки дорог прибегали из-за нехватки денег, теперь возможно «сделать в дорожном хозяйстве новый шаг»⁵¹. Однако либералы хотели реализовать п. 7 закона 1 июня 1895 г., разрешающего ходатайствовать об обращении сумм дорожного капитала на другие нужды земского хозяйства⁵². Показательная дискуссия 1904 г., развернувшаяся на заседании Тверского губернского земского собрания. Подсчитав, что проценты с губернской части дорожного капитала составляют 15 тыс. руб., В. Д. Кузьмин-Караваев заявил, что нельзя считать, что «самая святая потребность Тверского губернского земства – дороги», и предложил «отчислять проценты с дорожного капитала» на более важные отрасли земского хозяйства – страхование, медицину и образование⁵³. Однако консерваторы обратили внимание на необходимость следовать букве закона, а именно на возможность использования процентов от средств дорожного капитала на другие отрасли земского хозяйства после приведения дорог в порядок.

В распоряжение губернских земских учреждений 34 губерний Европейской России были предоставлены средства в размере 5 млн 800 тыс. руб. На первый взгляд сумма кажется значительной, однако если учесть, что протяжённость дорог Европейской части России составляла 8 тыс. 569 в. шоссейных 122 тыс. 362 в. грунтовых трактов на усовершенствование которых требовалось 600 млн руб., становится понятной серьёзность ситуации. Ранее земства тратили на содержание дорог в среднем 7,1 % бюджета или 2 млн 607 тыс. 852 руб., с принятием закона расходы на дорожную отрасль возросли до 3 млн. 863 тыс. 491 руб., составив при этом лишь 5,9 % от всех расходов земств⁵⁴. Фактически земства получили возможность расходовать на содержание дорог в 1,5 раза больше средств. В силу закона в распоряжение московского земства ежегодно планировалось поступление суммы в размере 156 тыс. 184 руб. 50 коп., тверского – 155 тыс. 184 руб.⁵⁵ На первый взгляд кажется, что сумма весьма значительна,

⁵¹ ГАТО. Ф. 800. Оп. 1. Д. 574. Л. 12, 14; Д. 592. Л. 263 об.

ГАТО, Ф. 800, Оп. 1., Д. 574, Л. 12, 14; Д. 592, Л. 263 об.

⁵² Трубников Н. Указ. соч. С. 66.

Trubnikov N., *Op. cit.*, S. 66.

⁵³ Материалы для истории Тверского губернского земства. Т. 7. С. 658–660.

Materialy dlja istorii Tverskogo gubernskogo zemstva, T. 7, S. 658–660.

⁵⁴ Лебедев А. В. История транспорта в России в XIX – начале XX века. Ярославль, 2011. С. 58.

Lebedev A. V., *Istorija transporta v Rossii v XIX – nachale XX veka*, Jaroslavl', 2011, S. 58.

⁵⁵ Краткий обзор постепенного развития сети дорог губернского земства в Московской губернии (1865–1895 г.). М., 1896. С. 109; Протоколы заседаний Тверского губернского земского собрания очередного. 8–17 декабря 1895 г. и 22–29 января 1896 г. Тверь, 1896. С. 1–6.

между тем сопоставление её с отчислениями на дорожную отрасль земского хозяйства по данным на 1894 г. показывает, что московское земство затратило 265 тыс. руб., что составило 25,9 % к сметным назначениям, тверское – 111 тыс. 284 руб. (13 %), эти цифры существенно превышали средние показатели. В целом земства Европейской России расходовали на дороги 7,1 % бюджета, или 2 млн 607 тыс. 852 руб.⁵⁶ Московское земство уступало лишь полтавскому, расходовавшему 360 008 руб. (34,3 %), тверское земство входило по объёмам финансирования в 10 самых прогрессивных земств⁵⁷. Внимательное изучение закона позволяет сделать вывод о его прогрессивном характере: не освобождая земства от обязанностей по дорожной части, органы земского самоуправления получали возможность использования средств дорожного капитала на замощение топких мест, замену паромных переправ мостами, организацию технического надзора⁵⁸. Нововведения поставили перед губернскими земствами вопрос о способе развёрстки сбора в губернский дорожный капитал. Законодатель предлагал два пути: 1) уездный сбор приравнивался к доходности имуществ, облагаемых земским сбором (пропорциональная система к податной способности уезда); 2) уездный сбор приравнивался к сумме, расходуемой земством на содержание мировых учреждений. Губернским земствам предстояло решить вопрос о том, будут ли средства, отчисляемые уездом в губернский дорожный капитал, расходоваться на улучшение дорог уезда, либо на уровне губернии будет функционировать единая централизованная модель. По пути «уездного сепаратизма» пошли 25 из 34 губерний, включая петербургское земство, и лишь 9 земств, включая московское и тверское, избрали новую систему отчислений⁵⁹. Анализ протоколов заседаний московского и тверского земств показывает острейшие дискуссии консерваторов и либералов при обсуждении вопроса. В частности, либерально-ориентированные уезды тверского земства 7 февраля 1897 г. высказывались за «уездную модель» (Новоторжское, Весьегонское и Калязинское земства), в то время как консервативно ориентированные – за «губернскую» (Тверское, Корчевское, Кашинское, Бежецкое, Вышневолоцкое, Зубцовское и Старицкое собрания)⁶⁰. Показательно ходатайство Новоторж-

Kratkij obzor postepenno razvitiya seti dorog gubernskogo zemstva v Moskovskoj gubernii (1865–1895 g.), M., 1896, S. 109; Protokoly zasedanij Tverskogo gubernskogo zemskogo sobranija ocherednogo. 8–17 dekabnja 1895 g. i 22–29 janvarja 1896 g., Tver', 1896, S. 1 – 6.

⁵⁶ Лебедев А. В. Указ. соч. С. 58.

Lebedev A. V., *Op. cit.*, S. 58.

⁵⁷ Веселовский Б. Б. История земства за 40 лет. Т. 2. С. 658.

Veselovskij B. B., *Istorija zemstva za 40 let*, T. 2, S. 658.

⁵⁸ Материалы для истории Тверского губернского земства. Т. 7. С. 630–633.

Materialy dlja istorii Tverskogo gubernskogo zemstva. T. 7, S. 630–633.

⁵⁹ Веселовский Б. Б. История земства за 40 лет. Т. 2. С. 669.

Veselovskij B. B., *Istorija zemstva za 40 let*, T. 2, S. 669.

⁶⁰ ГАТО. Ф. 800. Оп. 1. Д. 574. Л. 4, 7–8 об.; Ф. 793. Оп. 1. Д. 147. Л. 17.

GATO, F. 800, Op. 1, D. 574. L. 4, 7–8 ob.; F. 793, Op. 1, D. 147, L. 17.

ского уездного земского собрания 1895 г. о «неотложных нуждах земства», предлагавшее использовать средства в размере 12 тыс. 100 руб., оставшиеся от содержания судебных учреждений и предназначенных для улучшения путей сообщения, для развития народного образования и медицины. То есть новоторжское земство предлагало передать суммы в полное распоряжение уезда для перераспределения средств на развитие других отраслей земского хозяйства. Ходатайство было отклонено⁶¹. В свою очередь в консервативно-ориентированном Бежецком уезде 4 октября 1895 г. Л. А. Ушаков, А. Д. Способин, А. И. Хилков и А. С. Паскин произнесли речь «о испослании здоровья и благоденствия возлюбленному монарху», выразив надежду, что при централизации земского дорожного дела, губернское земство «будет заботиться об интересах губернии» и координировать деятельность уездов и «дороги губернии станут значительно лучше»⁶². В Московской губернии либерально-ориентированные уезды (Подольский, Серпуховской) также отстаивали «уездную модель», в то время как консервативно-ориентированные (Богородский, Дмитровский, Рузский, Можаский, Волоколамский) выступали за сохранение «губернской» системы, подчёркивая, что «вся сумма в 156 184 руб. 50 коп. не должна подлежать дроблению по уездам, а должна всецело поступить в распоряжение губернского земства, заявившего себя уже достаточно компетентным в ведении дорожного дела в продолжение целых 30 лет и располагающего довольно значительными техническими силами, средствами и опытом»⁶³. Анализ материалов земских собраний чётко фиксирует «водораздел» консерваторов и либералов по видению приоритетных отраслей земского хозяйства.

Хранился наличный дорожный капитал, по постановлению земского собрания в процентных бумагах, на общем с другими капиталами основании⁶⁴. С 1898 г. московское и тверское земства издали постановления «об открытии кредитов» на расходы «по изысканиям» и начали осуществлять практические работы с использованием средств дорожного капитала⁶⁵.

⁶¹ Протоколы заседаний Тверского губернского земского собрания очередного 8–17 декабря 1895 и 22–29 января 1896 г. С. 14, 49.

Protokoly zasedanij Tverskogo gubernskogo zemskogo sobranija ocherednogo –17 dekabnja 1895 i 22–29 janvarja 1896 g., S. 14, 49.

⁶² Протоколы Бежецкого уездного земского собрания 4–8 октября 1895 г. Бежецк, 1896. С. 2–4.

Protokoly Bezheckogo uezdnogo zemskogo sobranija 4 – 8 oktjabnja 1895 g., Bezheck, 1896, S. 2–4.

⁶³ Краткий обзор постепенного развития сети дорог губернского земства в Московской губернии (1865–1895 г.), 1896. С. 111.

Kratkij obzor postepenno razvitiya seti dorog gubernskogo zemstva v Moskovskoj gubernii (1865–1895 g.), 1896, S. 111.

⁶⁴ ГАТО. Ф. 800. Оп. 1. Д. 574. Л. 19.

ГАТО, F. 800, Op. 1, D. 574, L. 19.

⁶⁵ Там же. Д. 592. Л. 259.

Ibid, D. 592, L. 259.

Вопросы финансирования являются определяющими для развития любой отрасли хозяйства, не стало исключением и хозяйство земское. Передачу дорог в ведение органов местного самоуправления следует рассматривать как вынужденную меру – фактически интенсивное железнодорожное строительство отодвинуло сухопутные пути сообщения на второй план. Развивающаяся железнодорожная сеть внесла коррективы в территориальное размещение промышленных центров, которые больше не находились в прямой зависимости от водного сообщения. Сухопутные пути сообщения второй половины XIX в. фактически не могли конкурировать ни с железнодорожными, ни с водными путями сообщения. Все финансовые ресурсы государства были направлены на стимулирование развития железных дорог, ставших основой транспортного комплекса России. В сложившихся условиях передача дорог в ведение земства стала неизбежностью: у правительства отсутствовали финансовые средства для дорожного строительства, однако осознание негативного влияния отсутствия подъездных путей сообщения и дорог, соединяющих железные дороги с крупными населёнными пунктами, на темпы промышленного роста и степень «проникновения» капиталистических отношений в деревню заставило правительство скорректировать транспортную политику. Дорожная отрасль земского хозяйства требовала серьёзных капиталовложений. Земцы-консерваторы осознавали, что низкая пропускная способность грунтовых дорог влечёт убытки для земледельческого населения страны, что стимулировало творческую инициативу земцев-консерваторов, проекты которых в сфере финансирования подчас опережали время. Так, пункты проекта тверского земца-консерватора Л. А. Ушакова о губернском запасном дорожном капитале встречается в положениях о дорожном капитале закона 1895 г.: например, позиция о руководящей роли губернского земства в расходовании дорожного капитала, положение о праве преимущественного использования уездом своей части дорожного капитала при контроле со стороны губернской земской управы, а так же в «Положении» 1890 г., предусматривающем отчисления на образование запасной суммы в размере 5 % от общего количества расходов, правда, данная сумма использовалась на покрытие непредвиденных издержек, в то время как запасный дорожный капитал – для проведения дорожных работ, требующих значительных капиталовложений. Смеем предположить, что Л. А. Ушаков в некотором смысле заимствовал эту идею у графа А.А. Аракчеева, который в рамках работы «Особого комитета о построении и содержании больших дорог в империи» в 1816 г. выдвинул идею формирования дорожного капитала из средств шоссейного сбора, которая не была реализована из-за недостаточности сбора даже для дорожного ремонта. Осознание потребности государства в качественных путях сообщения, с одной стороны, и нехватки средств неокладных сборов земства на приведение дорог в надлежащий вид, – с другой, стимулировало московского земца-консерватора кн. А. В. Мещерского на разработку передового проекта об учреждении акционерного товарищества по устройству и содержанию дорог. В проекте акционерное товарищество выглядит как форма земско-частного партнёрства, несущего в себе потен-

циал для модернизации дорожной отрасли. Это своего рода инструмент для привлечения капитала. Думается, за основу был взят опыт железнодорожных концессий с той лишь разницей, что в концессии – это форма государственно-частного партнерства. Железнодорожные концессии не являлись договором, а были правительственным актом, по сути, привилегией. В проекте кн. А. В. Мещерского угадывается привилегированное положение дворянства в учреждении акционерного общества. Передовой является и идея государственного займа, просматривающаяся в ряде проектов земцев-консерваторов. Отмечу, что государственный займ сменил концессионную форму железнодорожного строительства лишь в 80-х гг. XIX в., в то время как указанные проекты относятся к 60–70-м гг. XIX в. Привлечение денежных средств в дорожную отрасль земского хозяйства позволило земцам реализовать крупные инфраструктурные проекты. Отличительной чертой проектов земцев-консерваторов неизбежно является представление о незыблемости сельскохозяйственного уклада как основы экономики страны, стремление распределить тяжесть дорожной повинности на все сословия, а не только крестьянское и землевладельческое, попытка материального стимулирования дворянства к вложению денежных средств в акционерные общества по строительству дорог, осознание значимости качественных дорог для развития губернии и развития дворянского предпринимательства.

Список литературы:

1. Волкова Т. И. Финансовое обеспечение земских органов самоуправления в России. Ярославль: ЯрГУ им. П. Г. Демидова, 2012. – 64 с.
2. Лебедев А. В. История транспорта в России в XIX – начале XX века. Ярославль: Тип. Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова, 2011. – 84 с.
3. Леонтьева Т. Г. Вера и реформы в России: истоки и причины инновационных провалов // Вестник Тверского государственного университета. Серия: История. 2007. №2. С. 18–56
4. Леонтьева Т. Г. Книга, которую мы ждали. Модернизация процесса модернизации (Круглый стол «Российский старый порядок: опыт исторического синтеза) // Отечественная история. 2000. №6. С. 47, 67–68.
5. Леонтьева Т. Г. Российское реформаторство: генетический изъян? // Россия и современный мир. 2004. №4(45). С. 68–81.

**PROJECTS OF THE ZEMSTVO CONSERVATIVES ON
FINANCING THE ROAD SECTOR OF THE PROVINCIAL
ECONOMY: ON THE MATERIALS OF TVER AND MOSCOW
PROVINCIAL ZEMSTVO ASSEMBLY**

S. G. Kulikova

The Moscow University of the MIA of Russia of a name of V. J. Kikotya,
the Moscow Regional Branch, the Department of Theory and History of
State and Law, *Staroteryaeevo, Russia*

The author of article on the basis of the archival materials for the first time introduced for scientific use considers projects of zemtsev-conservative on financing of road branch of territorial economy. The analysis of projects has allowed the author to conclude that initiatives about the provincial spare road capital and joint-stock associations as forms of territorial and private partnership in the sphere of modernization of means of communication, put in a basis of the law of 1895, have been developed taking into account the comprehensive analysis of ideas of A. A. Arakcheev and experience of establishment of railway concessions. Attraction of money in road branch has allowed zemets to realize large infrastructure projects which distinctive feature inevitably was idea of firmness of agricultural way as the country bases of the economy.

Keywords: *Roads, zemstvo conservatives, Tver, moskovskoe zemstvo zemstvo, second half of XIX-beginning of XX century.*

Об авторе:

КУЛИКОВА Светлана Геннадьевна – кандидат исторических наук, доцент, заместитель начальника, кафедры теории и истории государства и права, Московский областной филиал, Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя, (143100, Московская область, Рузский район, пос. Старотеряево), e-mail: svetlana-1977@mail.ru

About the author:

KULIKOVA Svetlana Gennad'evna – candidate of historical Sciences, associate Professor, Deputy head, the Department of theory and history of state and law, Moscow regional branch, Moscow University of the MIA of Russia named of V. J. Kikotya, (143100, Moscow region, Ruza district, village Staroteryaeevo), e-mail: svetlana-1977@mail.ru

References

- Volkova T.I., *Finansovoe obespechenie zemskih organov samoupravleniya v Rossii*. Jaroslavl': JarGU im. P.G.Demidova, 2012. – 64 s.
Lebedev A.V., *Istorija transporta v Rossii v XIX – nachale XX veka*. Jaroslavl': Tip. Jaroslavskogo gosudarstvennogo universiteta im. P.G. Demidova, 2011. – 84 s.

- Leont'eva T.G., *Vera i reformy v Rossii: istoki i prichiny innovacionnyh provalov* // Vestnik Tverskogo gosudarstvennogo universiteta. Serija: Istorija. 2007. №2. S. 18 – 56
- Leont'eva T.G., *Kniga, kotoruju my zhdali. Modernizacija processa modernizacii (Kruglyj stol «Rossijskij staryj porjadok: opyt istoricheskogo sinteza)* // Otechestvennaja istorija. 2000. №6. S. 47, 67 – 68.
- Leont'eva T.G., *Rossijskoe reformatorstvo: geneticheskij izjan?* // Rossija i sovremennij mir. 2004. №4(45). S. 68 – 81.

Статья поступила в редакцию 16.02.2016 г.