

Genesis: исторические исследования

Правильная ссылка на статью:

Полянина О.А. «Одноэтажное» земство: проект К. Н. Пасхалова об упразднении губернских земских учреждений // Genesis: исторические исследования. 2025. № 1. DOI: 10.25136/2409-868X.2025.1.73113 EDN: RPMTBP URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=73113

«Одноэтажное» земство: проект К. Н. Пасхалова об упразднении губернских земских учреждений

Полянина Ольга Анатольевна

ORCID: 0000-0001-5668-0904

кандидат исторических наук

доцент; институт истории и государственного управления; Уфимский университет науки и технологий

450076, Россия, республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Карла Маркса, 3/1, оф. 604

✉ olga-polyanina@mail.ru



[Статья из рубрики "История государственных учреждений"](#)

DOI:

10.25136/2409-868X.2025.1.73113

EDN:

RPMTBP

Дата направления статьи в редакцию:

22-01-2025

Аннотация: Предметом исследования является проект одного из лидеров правового движения дореволюционной России К. Н. Пасхалова об упразднении губернских земских учреждений. Основная цель работы — оценка предложений Пасхалова с точки зрения объективных процессов, происходивших в системе земского самоуправления. Исходя из данной цели, перед автором стояло две задачи: 1) проанализировать разработанный Пасхаловым механизм перехода к «одноэтажному» земству; 2) изучить результаты обсуждения данных идей в земствах и на страницах периодической печати. Особое внимание обращено на правовые предпосылки формирования концепции Пасхалова. Акцент сделан на актуальности данной темы, поскольку аргументы сторонников и противников Пасхалова могут быть востребованы в ходе дискуссии о территориальной организации местного самоуправления в современной России. К числу методов, используемых в данном исследовании, относится историко-правовой. Также методологические основы включают принцип объективности, принцип историзма, принцип системности. Научная новизна работы состоит в сопоставлении проекта

Пасхалова с откликами на его предложения со стороны земских органов власти и отдельных муниципальных деятелей. По мнению Пасхалова, Земские Положения должны были четко разграничить полномочия и функции двух уровней земского самоуправления. Отсутствие таких норм привело к росту непроизводительных расходов губернского земства и к истощению уездных бюджетов. Пасхалов утверждал, что единственной территориальной единицей местного самоуправления должен оставаться уезд. Процедура перехода к одноуровневой модели предусматривала поэтапную передачу в руки уездов имущества и капиталов губернского земства. В ходе исследования было установлено, что проект Пасхалова вызвал достаточно большой общественный резонанс. В 1909-1910 гг. данная тема обсуждалась на уездных земских собраниях в разных регионах. Многие земские деятели были согласны с тезисами Пасхалова о необходимости реформирования медицинских учреждений, дорожного и страхового дела. Несколько уездных земств приняли решение о необходимости упразднения губернских органов местного самоуправления. В 1911 г. тема неоднократно обсуждалась на страницах специализированного журнала «Земское дело». Возражая против полного перехода к «одноэтажному» земству, авторы журнала, вместе с тем, предложили ряд конкретных мер по урегулированию взаимоотношений губернских и уездных земств.

Ключевые слова:

К. Н. Пасхалов, местное самоуправление, Земское Положение, земство, губернское земство, уездное земство, журнал «Земское дело», разграничение полномочий, одноуровневая модель, двухуровневая модель

Одной из отличительных черт современного института местного самоуправления в России является нестабильность территориальной организации. После принятия поправок в Конституцию РФ наиболее ожесточенная полемика разворачивается по поводу отказа от двухуровневой модели муниципальной власти, ликвидации городских и сельских поселений. В данном контексте закономерным является обращение к историческому опыту. Аналогичная общественная дискуссия, в ходе которой обсуждалось оптимальное количество уровней земского самоуправления, состоялась в 1910 г. В центре внимания находился проект К. Н. Пасхалова об упразднении губернских земских учреждений и, как следствие, о переходе к «одноэтажному» земству.

Научный интерес к лидерам правого движения позднеимперской России наиболее отчетливо проявился с начала 1990-х гг. К числу таких общественных деятелей относился Клавдий Никандрович Пасхалов (1843-1924) — писатель, публицист, почетный член Русского монархического союза, организатор монархических съездов. В 1990-2000-е гг. было переиздано большинство статей Клавдия Никандровича, а также опубликована значительная часть его эпистолярного наследия [\[1, с. 15-40\]](#). Исследователи консервативных общественно-политических организаций не могли обойти вниманием фигуру «патриарха правой журналистики». В работах по данной тематике освещаются роль Пасхалова в правом движении [\[1, с. 355-359; 2, с. 170-173\]](#), в том числе в годы Первой мировой войны [\[3, с. 86-88\]](#), его отношение к земельному вопросу и столыпинской аграрной реформе [\[4, с. 440-444\]](#).

Пасхалов также являлся гласным Тарусского уездного земского собрания Калужской губернии, и земская тематика занимала заметное место в публицистике Клавдия

Никандровича. Однако это направление его деятельности нашло отражение только в нескольких работах обобщающего характера, в частности, в монографиях Ф. А. Гайды [5] и М. А. Саевской [6]. Оба автора достаточно детально изучили предложения Пасхалова по изменению избирательного законодательства и его аргументы в пользу упразднения губернского земства [5, с. 97-98; 6, с. 70-71].

В рамках данной статьи предпринята попытка рассмотреть разработанный Пасхаловым механизм перехода к одноуровневому местному самоуправлению, а также отклики земств и отдельных муниципальных деятелей на его проект. Помимо работ Пасхаловых, источниковой базу исследования составили нормативно-правовые акты, делопроизводственная документация отдельных земств, материалы периодической печати, прежде всего, специализированного журнала «Земское дело».

Ключевые принципы взаимодействия губернских и уездных органов местного самоуправления были закреплены в Земских Положениях 1864 и 1890 гг. Основанием для разграничения полномочий являлся масштаб управленческих задач. Губернские земские учреждения могли принимать решения по вопросам, которые относились ко всей губернии или нескольким уездам, а уездные — по вопросам, касавшимся каждого отдельного уезда. В Земском Положении 1864 г. данная норма была закреплена в статьях 61 и 63 (Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных земских учреждениях. 1 января 1864 г. // ПСЗРИ. Собрание второе. Том XXXIX. Отделение первое. 1864. СПб.: Типография II отделения собственной Е. И. В. канцелярии, 1867. С. 1-14). Положение 1890 г. объединило их в рамках одной статьи (ст. 3), а также ввело новую статью, выстроенную по той же логике (ст. 62).

Помимо этого оба нормативных акта содержали перечни дел, подведомственных тому или иному уровню власти «в особенности». За уездами было первоначально закреплено семь предметов ведения, включая составление «предварительных предположений» для губернских смет, раскладку сборов внутри уезда. В Земском Положении 1890 г. эта статья (ст. 64) была сокращена до трех пунктов. Уезды потеряли право определять статус дорог, содержать бечевники, разрешать открытие торгов и базаров (Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных земских учреждениях. 12 июня 1890 г. // ПСЗРИ. Собрание третье. Т. X. Отд. первое. 1890. СПб., 1895. С. 493-511).

К исключительной компетенции губернских собраний относилось открытие новых ярмарок, устройство пристаней, издание обязательных постановлений, вопросы взаимного земского страхования и т.д. Характерной чертой Положения 1890 г. стало ограничение прямых контактов между уездными земствами и общеимперскими органами государственной власти. В отличие от губернских, уездные собрания не получили возможности «представлять Правительству ходатайства о местных пользах и нуждах». Такое право появилось у них только в 1904 г. по решению Государственного Совета (Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета Об изменении порядка возбуждения ходатайств земскими учреждениями // ПСЗРИ. Собрание третье. Том XXIV. 1904. Отделение I. СПб, 1907. С. 116).

На практике распределение сфер деятельности губернского и уездных земств в каждом регионе складывалось «в процессе самой работы ... далеко не всегда целесообразно, в зависимости от более или менее случайных обстоятельств» [7, с. 421-423]. Мероприятия, схожие по целям и объему финансирования, в одних губерниях реализовывало губернское земство, в других — уездные. В 1890-е гг. эта тема стала широко обсуждаться в среде земских деятелей, но в 1900-е гг. отошла на второй план.

Новый этап развития взаимоотношений двух уровней земского самоуправления начался после Первой русской революции. По оценке Б. Б. Веселовского, период 1906–1909 гг. характеризовался «центробежными стремлениями», когда отрасли местного хозяйства одна за другой переходили в ведение уездов [\[8, с. 155\]](#). К числу так называемых «уездников», которые активно отстаивали интересы своего земства, относился и Клавдий Никандрович Пасхалов.

Идея о ликвидации губернского земства разрабатывалась Пасхаловым на протяжении многих лет. В 1905 г. он опубликовал брошюру «Основания земской реформы», где изложил основные доводы в пользу одноуровневой системы земского самоуправления. Аналогичные взгляды Пасхалов высказывал и в личной переписке. Так, в письме графу С. Д. Шереметеву 7 февраля 1905 г. Клавдий Никандрович называл губернские земства «чисто паразитными учреждениями», которые стоили десятки миллионов рублей, строили себе дворцы и содержали «корду» бесполезных специалистов [\[9, с. 228-229\]](#). В 1910 г. несколько статей Пасхалова были объединены в брошюру «Необходимая реформа земских учреждений». Издание представляло собой наиболее последовательное изложение проекта по ликвидации губернского уровня самоуправления и получило достаточную известность в земской среде.

В своих публикациях Пасхалов неоднократно возвращался к мысли о том, что «Земские Положения» должны были четко разграничить предметы ведения губернских и уездных органов самоуправления. Возможность вмешательства в «частные нужды уездов» с неизбежностью привела к расширению круга деятельности, к «разбуханию» губернского земства. Право раскладки губернского сбора, в свою очередь, стало одной из причин «истощения уездного земского кошелька». По мнению публициста, финансовая кабала парализовала деятельность уездных земств. Средства, перечисленные уездами в бюджет губернского земства, по большей части тратились на непроизводительные и накладные расходы — в первую очередь, на содержание аппарата управления [\[10, с. 4\]](#).

По этой же причине Пасхалов яростно протестовал против идеи о введении мелкой земской единицы. Реализация проекта «трехэтажного земского устройства» грозила еще больше увеличить расходы на содержание земских чиновников и помещений. Наиболее густонаселенные уезды можно было разделить на два самостоятельных муниципалитета, но среднестатистическая волость не выдержала бы расходов на содержание органов местного самоуправления [\[10, с. 15\]](#).

Второй аргумент Клавдия Никандровича находит подтверждение на материалах практически каждой земской губернии. Население не могло в равной степени пользоваться медицинскими и социальными учреждениями, расположенными в губернском центре [\[10, с. 5\]](#). Большинство пациентов центральных земских больниц проживало либо в самом губернском городе (от 25-27% в Уфе и Перми до 70% в Самаре и Воронеже), либо в прилегающем уезде. Земские гласные Уфимской губернии, обсуждая возможность передачи губернской больницы в ведение уезда, признавали, что этот вопрос «лет 35 дебатируется и на губернских и на уездных собраниях старейших русских земств» (Сборник постановлений Уфимского уездного земского собрания с приложениями. XXXV очередное уездное земское собрание 1909 года. Уфа: Электрическая типо-литография Т-ва Ф.Г. Соловьев и К, 1910. С. 254-259).

Резкую критику Пасхалова вызывала организация работы губернского земства — в частности, доминирование управы, которая почти всегда добивалась одобрения своих докладов. По наблюдению Пасхалова, губернские гласные были физически не в

состоянии изучить весь объем документов, рассматриваемых в ходе сессии [\[10, с. 20\]](#). Действительно, спешку, в которой проходили губернские земские собрания, отсутствие системы рассмотрения вопросов фиксировали многие современники.

Логическим противоречием также являлось подчинение одного выборного органа (уездного земского собрания) другому выборному органу (губернскому собранию). Пасхалов отмечал, что Земские Положения, с одной стороны, закрепляли самостоятельность уездных земств, но, с другой стороны, ограничивали ее, поскольку уезды не были защищены от «фискального произвола» губернских земств. В итоге губернские земства продемонстрировали полную неспособность к «успешному исполнению практических задач». Прежде всего, это касалось состояния грунтовых дорог и санитарного положения поселений. Полное фиаско, по оценкам публициста, потерпели страховое дело и оценочно-статистические работы [\[10, с. 17-24\]](#).

Чтобы избежать «конечной гибели» всех сфер местного хозяйства, Пасхалов предлагал в первую очередь упразднить губернские земские учреждения. Уездные земства — «живые органы живого дела» — получали, таким образом, полную свободу и независимость. Отдельно оговаривалось право на заключение соглашений между уездами как одной, так и нескольких соседних губерний.

Важно отметить, что предлагаемая реформа должна была сопровождаться изменением избирательного законодательства. «Наисовершеннейшим» земским собранием Пасхалов признавал то, в котором участвовали бы все землевладельцы, обладавшие имущественным цензом, а также все полноценовые плательщики других земских налогов. «Деловые многолюдные» собрания стали бы лучшей защитой от «обделывания делишек, не согласованных с земскими интересами» [\[10, с. 7-9\]](#).

План постепенной ликвидации губернского земства должна была разработать комиссия, состоявшая из представителей уездных земств и членов губернской управы. Временное управление губернскими учреждениями и специальными капиталами Пасхалов предлагал передать уездному земству, располагавшемуся в губернском городе. Впоследствии эти капиталы могли быть разделены между уездами пропорционально участию в губернском сборе. По такой же логике распределялись бы доходы от продажи или использования имущества губернского земства.

По мнению Пасхалова, наиболее просто было преобразовать систему управления в сфере народного образования и в сфере дорожного хозяйства. Полагая, что число учебных заведений, которые содержались за счет губернского земства, сравнительно невелико, Пасхалов предлагал провести их реорганизацию в два этапа. На первом этапе училища и стипендиаты губернского земства должны были содержаться на пропорциональные взносы уездов. Эти взносы постепенно переходили в плату за конкретное количество учащихся. Что касается дорожного дела, то «правильнейшим и простейшим» решением было возвращение дорог государственного значения в ведение Министерства путей сообщения. Благоустройство дорог местного значения следовало поручить уездным земствам [\[10, с. 27-31\]](#).

Более сложной задачей обещала стать реорганизация врачебной помощи. Публицист выступал за уничтожение «грандиозных больниц» губернского земства. Исключение могло быть сделано для специализированных учреждений (например, психиатрического профиля), которые должны быть переданы в ведение одного из уездных земств. Кадровый вопрос, с точки зрения Пасхалова, не вызывал особых затруднений. Рядовые служащие губернского земства должны были найти новое место работы в уездах.

«Командные должности» подлежали упразднению [\[10, с. 32-33\]](#).

В целом, переход от «центростремительного земского устройства» к центробежному не должен был встретить существенных затруднений. Пасхалов был убежден, что, выйдя из денежной кабалы, уезды развернут более широкую и активную деятельность.

Отличительной чертой проекта К. Н. Пасхалова являлся его значительный общественный резонанс. Наибольшую известность получила дискуссия, состоявшаяся в Смоленском земстве. Инициатором рассмотрения вопроса стал гласный Вяземского уезда М. Ф. Пегелау, который почти дословно повторил аргументацию Пасхалова. Тезис о самодостаточности «делового» уездного земства и «бюрократического» губернского подкреплялся ссылками на печальное положение дорожного и страхового дела. В результате обсуждения 44-е Вяземское уездное земское собрание постановило ходатайствовать перед правительством о «совершенном упразднении губернского земства ввиду совершенной бесполезности и чрезвычайной стоимости для населения» (Журналы XLV очередного Смоленского губернского земского собрания заседаний с 9 по 18 января 1910 г. с приложениями. Смоленск: Электрическая типо-литография Я.Н. Подземского, 1910. С. 45).

Смоленская губернская управа в ответ подготовила доклад, где постаралась доказать необходимость губернского звена «в общем строе органов самоуправления». Авторы доклада при этом признавали «отдельные промахи», в том числе неудачную организацию дорожных работ. Но «скакок» от неудовлетворительного финансового положения того или иного органа власти к идеи о его ликвидации был бы «неблагоразумным» (Журналы XLV очередного Смоленского губернского земского собрания заседаний с 9 по 18 января 1910 г. с приложениями. Смоленск: Электрическая типо-литография Я.Н. Подземского, 1910. С. 51).

В качестве главной причины для сохранения губернского земства докладчики назвали существование таких сфер местного хозяйства, заведывание которыми «выходило за пределы территории, интересов и сил отдельного уезда». Помимо этого, губернское земство выполняло «руководящую роль второй инстанции», а также «идейно-объединяющую роль» (Журналы XLV очередного Смоленского губернского земского собрания заседаний с 9 по 18 января 1910 г. с приложениями. Смоленск: Электрическая типо-литография Я.Н. Подземского, 1910. С. 55-57).

В течение осени 1910 г. проект Пасхалова обсуждался на уездных земских собраниях в самых разных регионах. В основном идея не встретила «большого сочувствия». Исключением стали отдельные уезды Костромской, Псковской и некоторых других губерний (Земское дело. 1910. № 23. С. 2001).

Сторонники Пасхалова нашлись и во Владимирской губернии. На сессии 1910 г. гласные Переяславского уездного земского собрания, обсуждая идею Пасхалова, высказались за упразднение губернского земства. В качестве основного аргумента называлось желание крестьян, составлявших большинство жителей уезда, освободиться от губернского сбора. Далее вопрос был передан на рассмотрение Владимирского губернского земства. Сложилась парадоксальная ситуация: губернским гласным предстояло упразднить самих себя. В итоге предложение Переяславского земства признали «археологической редкостью» и оставили без рассмотрения (Земское дело. 1911. № 4. С. 379-381).

В последующие несколько лет теоретическое осмысление проблемы продолжалось в

более конструктивном ключе, без излишнего публицистического накала. Одной из важных дискуссионных площадок стал журнал «Земское дело». Как признавала редакционная коллегия, «доклад Пасхалова имел значение не в прямых его целях, а в косвенном смысле — смысле пересмотра деятельности губернских земств» (Земское дело. 1910. № 23. С. 2001).

В статье, опубликованной в июне того же 1910 г., журнал констатировал, что большинство сфер земской деятельности зародилось «в недрах уездного земства». Губернское земство, ставшее руководящим центром, объединило уездные на федеративных началах. В дальнейшем губернское земство взяло на себя еще и «инициативно-показательную» функцию по отношению ко многим мероприятиям, но автономия уездов являлась неприкосновенной. Исключением стала ветеринария, которая изначально возникла по решению губернского земства. Постепенно в каждой отрасли ветеринарного дела сложились свои формы сотрудничества с уездами, но роль губернского земства оставалась ведущей. Более того, современники отмечали, что правильная организация ветеринарной помощи требует еще двух уровней управления — низового (участкового) и надгубернского (Земское дело. 1910. № 11-12. С. 931-937).

Заведующий отделом народного образования Уфимской губернской земской управы П. Н. Григорьев проанализировал взаимоотношения двух уровней земского самоуправления в знакомой для себя сфере. Григорьев подтверждал, что в распределении функций между губернскими и уездными земствами отсутствуют «общие руководящие принципы», не разработаны планы совместной работы. Однако, все эти недостатки, по мнению Григорьева, можно было устранить путем принятия соответствующих постановлений. Губернское земство должно было оставаться «крупным общественным союзом, имеющим возможность регулировать и восполнять деятельность уездных земств». Кроме того, губернские управы обладали «лучшими интеллигентными рабочими силами» [\[7, с. 421-423\]](#).

Автор, скрывшийся под псевдонимом Г. Земец, подверг критике Новгородское губернское земство, которое передало в руки уездов «все дело борьбы с эпидемиями». Институт губернских эпидемических врачей был упразднен. В публикации подчеркивалось, что большинство земств, наоборот, сохранили эту сферу в руках губернской управы, поскольку эпидемии требовали «общего плана мероприятий» (Земское дело. 1910. № 8. С. 611-614).

Еще одна публикация по исследуемой теме принадлежит известному специалисту в области педагогики Евгению Николаевичу Медынскому. По его наблюдениям, дело внешкольного образования стояло «на значительной высоте» там, где участие губернского земства носило организованный характер. При этом автор выступал сторонником усиления роли губернского земства. Последнее должно было разработать общие требования к развитию библиотечной сети, проведению народных чтений и т.д. Медынский подчеркивал, что это не означает «подавления» одного органа другим: «дело найдется всем» [\[11, с. 953-961\]](#).

В начале января 1914 г. к 50-летию введения «Земского Положения» газета «Московские ведомости» опубликовала серию статей К. Н. Пасхалова «Земские юбилейные итоги». В целом, взгляды публициста не претерпели существенных изменений. Пасхалов по-прежнему считал главной причиной всех проблем местного самоуправления «неудачную организацию» земских учреждений, в результате которой было создано два равноправных распорядительных органа [\[12\]](#). Неизменными остались

тезисы об «отсутствии надобности» в губернском земстве, переобремененности населения земскими налогами и растрате этих средств на содержание громадного штата служащих. Более предметными стали предложения по реорганизации страхового дела [13] и критика законопроекта о волостном земстве [14].

Данная серия публикаций уже не вызвала такого общественного резонанса, как в 1910 г. После начала Первой мировой войны и образования Всероссийского земского союза, организационная структура которого включала губернские и уездные звенья, идеи Пасхалова стали еще менее актуальны. Весной 1916 г. комиссией Государственной Думы по местному самоуправлению был разработан законопроект о реформе Земского Положения. Документ, основу которого составило законодательное предположение прогрессистов, ставил целью устраниить административную опеку губернаторов и «решительно порвать с остатками сословного строя в земстве» [15, с. 17-18]. Законопроект существенно «расширял пределы ведомства и объем власти» органов самоуправления, но практически не затрагивал вопрос распределения полномочий между губернскими и уездными земствами. Планировалось только вернуть уездам право издания обязательных постановлений [15, с. 26-28].

Проведенный анализ подтверждает, что, критикуя систему местного самоуправления, К. Н. Пасхалов указал на целый ряд объективно существовавших проблем. В абсолютном большинстве земств признавали необходимость реорганизации медицинской помощи, дорожного и страхового дела. Тезисы о «финансовой кабале» уездов, несправедливой раскладке губернского сбора также находили своих сторонников. Значительный интерес, который был проявлен к идее Пасхалова со стороны земских деятелей, подчеркивает актуальность поднятой им темы.

В отличие от многих современников, Клавдий Никандрович полагал, что необходимо не только изменить порядок избрания гласных, но и реформировать организационные основы земской деятельности. Пасхалов разработал достаточно стройный механизм перехода к «одноэтажному» земству, единственной территориальной единицей которого должен был стать уезд.

В то же время оппоненты публициста справедливо отмечали, что многие задачи (борьба с эпидемиями, эпизоотиями и т. д.) требовали объединения усилий нескольких уездов. Пасхалов предлагал компенсировать отсутствие губернского земства путем соглашений между уездами. Однако он не проанализировал возможные форматы такого межмуниципального сотрудничества и возникающие при этом риски.

Библиография

1. Иванов А. А. Правые в русском парламенте: от кризиса к краху (1914–1917) / Науч. ред. И. В. Алексеева. Москва; Санкт-Петербург: «Альянс-Архео», 2013. – 520 с.
2. Кирьянов Ю. И. Крайние правые партии и общество // История России. Серия аналитических обзоров и сборников. 1999. № 1. С. 161-179.
3. Михайлова Е. М. Правые партии Поволжья в годы Первой мировой войны // Вестник Российского университета кооперации. 2014. № 4(18). С. 80-90.
4. Омельянчук И.В. Социальный аспект идеологии российских консерваторов начала XX столетия // Тетради по консерватизму. 2020. № 1. С. 428-463. DOI: 10.24030/24092517-2020-0-1-428-463
5. Гайда Ф. А. Власть и общественность в России: диалог о путях политического развития (1910–1917). Москва: Русский фонд содействия образованию и науке, 2016. – 604 с.
6. Саевская М. А. Консервативные концепции земского самоуправления (1864–1905 гг.).

- Б. м.: «ЛитРес: Самиздат», 2021. – 103 с.
7. Григорьев П. Н. К вопросу о взаимоотношениях губернских и уездных земств в области народного образования // Земское дело. 1911. № 5. С. 421-423.
8. Веселовский Б. Б. Указатель литературы по земским вопросам. К вопросу о взаимных отношениях губернского и уездных земств // Земское дело. 1910. № 18. С. 1555-1557.
9. «Клин выбивается только клином». Переписка графа С. Д. Шереметева с К. Н. Пасхаловым. 1905-1906 гг. // Вестник архивиста. 2006. № 1. С. 226-238.
10. Необходимая реформа земских учреждений. Ряд статей К. Пасхалова. Москва, 1910. – 39 с.
11. Медынский Е. Н. Задачи губернского земства в области внешкольного образования // Земское дело. 1912. № 15-16. С. 953-961.
12. Пасхалов К. Земские юбилейные итоги // Московские ведомости. 1914. 11 января. № 8.
13. Пасхалов К. По поводу 50-летия учреждения земства // Московские ведомости. 1914. 9 января. № 6.
14. Пасхалов К. Земские юбилейные итоги // Московские ведомости. 1914. 17 января. № 13.
15. Гронский П. П. Земская реформа в Государственной Думе. Петроград: Типография акц. общ. «Слово», 1916. – 32 с.

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

Рецензируемая статья посвящена проекту так называемого «одноэтажного» земства или одноуровневого местного самоуправления, предложенного Клавдием Никандровичем Пасхаловым, который предусматривал ликвидацию губернских земских учреждений и переход к системе самоуправления, основанной исключительно на уровне уездов. В статье представлен глубокий анализ исторического опыта и общественной дискуссии вокруг этого проекта.

Автор использует комплексный подход, включающий изучение разных типов исторических источников: нормативно-правовых актов, делопроизводственной документации, материалов периодической печати и эпистолярного наследия К.Н.Пасхалова. Такой комплекс исторических источников позволяет получить достаточно полное представление о предмете исследования и выявить основные тенденции и мнения, существовавшие в обществе на тот момент.

Актуальность темы заключается в необходимости изучения исторических примеров организации местного самоуправления в России. Проект Пасхалова может служить примером альтернативного подхода к устройству земства, что важно для понимания эволюции институтов самоуправления в нашей стране. Также исследование помогает лучше понять современные проблемы муниципального управления через призму исторического опыта.

Работа предлагает новый взгляд на проекты по организации земства в России начала XX века. Автор подробно рассматривает аргументы сторонников и противников проекта Пасхалова, что позволяет глубже понять контекст общественных дискуссий того времени. Особое внимание уделяется анализу реакции различных земских действий на предложение Пасхалова, что добавляет уникальности исследованию.

Статья написана в академическом стиле, структура текста логична и последовательна. Содержание охватывает широкий спектр вопросов, связанных с проблемами земской

организации, что делает работу информативной и насыщенной. Жаль, что автору не хватило сил сформулировать хотя бы в паре абзацев концептуальные выводы статьи. Библиографический список включает полную историографическую подборку работ по теме, включая монографии Ф.А.Гайды и М.А.Саевской, что свидетельствует о тщательном подходе автора к сбору материала и стремлении представить максимально полную картину исследуемого явления.

Автор адекватно оценивает позиции оппонентов проекта Пасхалова, показывая как сильные, так и слабые стороны их аргументов, что демонстрирует объективность исследования и стремление к всестороннему анализу проблемы.

Проект «одноэтажного» земства, несмотря на свою оригинальность и поддержку среди некоторых земств, не получил широкого распространения. Основная причина заключалась в сложности реализации предложенных изменений и отсутствии четкой модели межмуниципального сотрудничества. Тем не менее, сам факт обсуждения такого проекта указывает на наличие серьезных проблем в функционировании системы земства и, как следствие, на необходимость её реформирования.

Тема будет особенно интересна историкам, политологам и специалистам в области государственного управления и местного самоуправления. Также она может привлечь внимание студентов и преподавателей, интересующихся историей России и проблемами муниципального управления.

Рекомендую статью к публикации в журнале «Genesis: исторические исследования».