

УДК 94

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ЗЕМСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ЮЖНОМ УРАЛЕ В УСЛОВИЯХ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ

А.В. Молодчик, д.и.н., профессор ЧОУ ВПО «Южно-Уральский институт управления и экономики»

E-mail: amolodchik@mail.ru

М.С. Нагорная, к.и.н., доцент ЧОУ ВПО «Южно-Уральский институт управления и экономики»

E-mail: marya.nagornaya@mail.ru

Аннотация

На основании широкой источниковой базы в статье раскрываются некоторые аспекты деятельности органов земского самоуправления Южного Урала (Оренбургской и Уфимской губерний) в условиях Первой мировой войны, в том числе местных комитетов Всероссийского Земского Союза по оказанию помощи больным и раненым воинам. Значительное внимание в статье уделяется финансовым аспектам деятельности земств.

Ключевые слова: *земства, Всероссийский земский союз, Первая мировая война, Южный Урал.*

На основании подписанного императором Александром II «Положения о губернских и уездных земских учреждениях»¹ (1 января 1864 г.) в 1870 г. органы местного самоуправления были введены в Пермской губернии, в 1875 г. – в Уфимской, в 1913 г. – в Оренбургской. Относительно позднее введение земских учреждений в южноуральском регионе объяснялось не только его периферийным положением, но и совокупностью ряда географических, политических, экономических, социальных причин: малой плотностью и неравномерностью размещения населения; наличием системы военного управления Оренбургским краем; стремлением правительства сохранить казачество как замкнутое военное сословие; слабым развитием помещичьего хозяйства; особым положением тептярей, мещеряков и др. национально-сословных групп, не обладавших правами «свободных сельских обывателей».

В то время как земствам в других областях страны уже удалось накопить положительный опыт в решении вопросов здравоохранения, народного просвещения, общественного призрения, ветеринарии, агрономии, кооперации, страхования, сбора статистических сведений, содержания ямских станций, арестных домов и прочего, Оренбургское земство только получило право на существование. Не успев в полном масштабе развернуть планомерную социально-экономическую деятельность «радения о местных пользах и нуждах», органы самоуправления Оренбургской (как и других губерний России) были поставлены в жесткие рамки военного времени. Первая мировая война активизировала деятельность земств, она поставила перед ними новые проблемы, от решения которых зависела судьба населения.

В западной и дореволюционной российской историографии Первая мировая война не случайно получила наименование «Великая». Трудно в истории Человечества отыскать конфликт, который бы столь повлиял не только на систему международных отношений и развитие отдельных стран, но и на психологию каждого участника и отношение к войнам всего человечества. В ходе этой первой в истории тотальной войны, потребовавшей максимальной мобилизации внутренних сил стран-участниц, насущной необходимостью стала структурная перестройка всех существующих организаций в соответствии с военными нуждами. И если в странах Запада мы наблюдаем стремительное усиление централизации и возникновение феномена государственного корпоративизма, то в России власть указами из

центра оказалась не в состоянии мобилизовать потенциал огромной страны – это могло произойти только на местах. В сложившихся условиях именно земствам предстояло проявить себя в качестве организации, которая сумела максимально мобилизовать свои силы, накопленные в ходе российской модернизации.

В провинции представители либеральной земской интеллигенции поддержали внешнеполитический курс правительства и выразили готовность выполнять на местах те функции, которые первоначально принадлежали государству: «Внезапно обрушившиеся на нашу Родину обстоятельства военного времени выдвигают перед земствами кроме чисто местных вопросов, специальные»². На волне стихийного подъема народно-патриотического духа земства развернули активную общественно-политическую деятельность и предприняли еще одну попытку создать общероссийскую земскую организацию.

30 июля 1914 г. в Москве на съезде губернских земств был образован Всероссийский Союз помощи больным и раненым воинам (далее – ВЗС ПБиРВ). Руководящим органом ВЗС стало собрание уполномоченных земств, созываемое периодически в Москве. Тогда же была установлена норма представительства – три делегата от губернской организации: два избираемые губернским земским собранием (далее – ГЗС), один – от губернской управы из ее состава³. К 1917 г. в ВЗС функционировало семь отделов: справочный, юридический, экономический, помощи увечным воинам, помощи военнопленным, по устройству беженцев и санитарно-техническое бюро.

На местах в рамках ВЗС были образованы губернские комитеты, в состав которых входили 10 гласных, вся губернская управа, представители от уездных комитетов (по одному), представители городского управления и санитарного бюро губернского земства и губернского санитарного совета. Союз оставался добровольной организацией, т. к. ни одна должность не была оплачиваема. Командировочные выдавались только уполномоченным ВЗС.

В учредительных документах южноуральских комитетов ВЗС ПБиРВ были сформулированы главные задачи органов местного самоуправления на период ведения военных действий: участие во всех делах и начинаниях ВЗС ПБиРВ; оказание материальной помощи семьям, призванных на войну лиц; оказание медицинской помощи больным и раненым воинам, эвакуированным в губернии и уезды (размещение и лечение); снабжение бельем и одеждой выписываемых из лазаретов на Родину воинов; устройство чтений и бесед в лазаретах; организация приютов-яслей во время страды и пр.⁴

К «прочим» задачам в ближайшее время добавились снабжение армии вооружением и снаряжением; мобилизация запасных нижних чинов и ратников ополчения; помощь семьям призванных на войну в уборке урожая и проведении посевных работ, помощь семьям земских служащих, призванных на действительную службу, осведомление населения уездов о ведении боевых действий на фронтах, решение вопросов о беженцах, борьба с эпидемиями; организация помощи русским военнопленным и мн. др.

И здесь особо следует отметить деятельность Челябинского уездного комитета ВЗС ПБиРВ, который был создан 5 августа 1914 г. Его руководителем единогласно был избран председатель управы П.К. Владимирцев. Сразу же после учреждения местный комитет развернул бурную деятельность в рамках выдвинутых войной задач. Если на начало войны Челябинское земство могло переоборудовать «Народный Дом» под госпиталь, предоставить раненым и больным воинам в случае срочной необходимости 150 коп. в переселенческой больнице и до 1000 руб. по смете 1914 г. на «призрение выздоравливающих раненых в селах уезда, при условии помещения их в семейную домашнюю обстановку», то уже к 1 октября 1915 г. Челябинск принял 6739 раненых и больных из нижних чинов, разместил их по госпиталям, больницам и лазаретам и выделил средства на их лечение из расчета 67,8 коп. в сутки на одного человека на 24 дня для их выздоровления. Всего к концу 1916 г. было профессионально оборудовано и укомплектовано врачебным персоналом 1536 койко-мест.

В связи с военными действиями на территории России, страну наводнили беженцы. Появились они и в Челябинске. И эту проблему взялось решить южноуральское земство.

Комитет регистрировал, расселял беженцев, обеспечивал их питанием, теплой одеждой, медицинским обслуживанием, обучал их детей. Вблизи станции в пустующем здании бывшего завода «Вулкан» оборудовали приемный пункт для беженцев. В 2–3 дня через этот пункт проходило 600–650 чел. В день в столовой получали питание от 2 до 3 тыс. беженцев. По нашим данным, в период только с 5 сентября по 5 ноября 1915 г. в уезд было отправлено до 22 тыс. чел., в действительности их было намного больше ввиду их самовольного расселения. В городе в это время осело 4 тыс. чел.⁵. Всего же емкость уезда в месяц составляла до 30 тыс. чел.

Челябинский уездный комитет ВЗС работал не только на местном уровне. П.К. Владимирцев в качестве представителя губернского земства в сентябре 1915 г. был делегирован в Москву на Всероссийский общеземской съезд. Земцы Южного Урала принимали активное участие в работе различных центральных комиссий ВЗС: по вопросам снабжения армии (П.К. Владимирцев), помощи беженцам, эвакуации больных и раненых воинов от Уфимской – П.Ф. Коропачинский, Г.М. Курновский, от Оренбургской – В.А. Воскресенский, Н.А. Холодковский, Н.В. Кузьмин-Караваев⁶.

Несмотря на экстремальность ситуации военного времени южноуральские земства продолжали активно действовать, причем исходя не только из нужд военного времени, а планировало все свои мероприятия с прицелом на будущее, чтобы при необходимости провести быструю конверсию. Более наглядно деятельность южноуральских земств в годы Первой мировой войны продемонстрируют их бюджеты. Сравним бюджеты Оренбургского, Уфимского и самых прогрессивных земств России – Пермского и Вятского за 1913–1915 гг.

Таблица 1

ЗЕМСКИЙ БЮДЖЕТ УРАЛЬСКИХ ГУБЕРНИЙ. 1913–1915 гг.⁷

Губерния	Общий бюджет земств (тыс. руб.)		
	1913 г.	1914 г.	1915 г.
Оренбургская	-	4662,2	3133,2
Уфимская	7662,8	9139,3	8672,7
Вятская	10957,8	12052,6	13198,4
Пермская	13235,8	16025,8	16025,8

Из данных таблицы мы видим, что старые земства имели более солидный бюджет. На наш взгляд, эта разница была связана с различным возрастом и степенью активности органов местного самоуправления. Молодое Оренбургское земство еще только планировало свою деятельность и не имело развернутых экономических программ, как Вятское и Пермское, его долгосрочные проекты находились еще в стадии разработки. К тому же в период своего становления Оренбургское земство было вынуждено завоевывать авторитет местных жителей, тогда как Вятское, Пермское и Уфимское уже доказали на практике прямую зависимость улучшения социально-экономической жизни населения от размера собранных налогов. Что же касается Уфимского земства, до начала XX в. его деятельность не отличалась особой энергичностью, поэтому даже к 1915 г. его бюджет был значительно меньше, чем у Вятского и Пермского. Но необходимо также учитывать, что бюджеты последних являлись самыми крупными по всей земской России⁸.

Данные таблицы позволяют также произвести сравнение мирного (1913 и 1914 гг.) и военного (1915 г.) планирования; мы видим, что южноуральские органы местного самоуправления даже пошли на сокращение бюджетов. Так Оренбургское земство сократило свою смету на 33,8%, Уфимское на 5,1%, в то время как Пермское оставило бюджет без изменений, а Вятское даже увеличило его на 8,7%.

Постоянное увеличение земских потребностей и ограниченные возможности налогообложения населения в условиях Первой мировой войны побудили южноуральские

земские учреждения искать новые источники финансирования своих мероприятий. Определенную сумму зачисляли в запасной капитал, помещенный в ценные бумаги: акции, облигации, банковские билеты, приносящие проценты. Запасные капиталы южноуральских земств служили источником всевозможных начинаний: постройка зданий при богоугодных заведениях, земского банка, регулярные пособия уездным земствам на строительство больниц, на текущие расходы; на постоянные позаимствования из него других губернских капиталов – текущий, страховой, продовольственный, общественного призрения и пр. Без запасного капитала земства, на наш взгляд, оказались бы в самом затруднительном положении. На проценты с него открывались и содержались целые заведения, стипендиаты, гарантировались многие земские расходы. Так в 1914 г. отчисление на образование капиталов и запасных сумм по Уфимской губернии составило 3,3% от общего бюджета, а по Оренбургской – 19,5%⁹.

Помимо основного запасного земские учреждения образовывали капиталы специального целевого назначения – продовольственный, страховой, дорожный, пенсионный, благотворительный, по содействию экономическому благосостоянию населения и т. п. Специальные капиталы губернских земств по сумме превышали в несколько раз все капиталы уездных, что давало возможность первым оказывать содействие как уездным земствам в развитии их мероприятий, так и населению в улучшении его быта. Так Уфимское губернское земство в 1914 г. ассигновало 42000 руб. на образование капиталов (1,7% от общего бюджета) и 20000 руб. на образование запасной суммы (0,8% от общего бюджета)¹⁰.

Следует указать еще на один фактор, влиявший на поступление сборов – начавшаяся война. Потеря рядового работника почти в каждой семье не могла не отразиться на ее экономическом благосостоянии. Резко уменьшилось число торговых заведений в связи с призывом их владельцев на действительную службу. Сокращение доходности с торговых заведений объясняется также тем, что в условиях военного времени появились затруднения в приобретении и доставке товаров за неимением таковых на рынке.

В связи с военным временем очередные губернские и уездные собрания Уфимской и Оренбургской губерний в 1914 г. открылись лозунгом «Поменьше расходов, побольше экономии!» Однако, действующие проекты (становление сети всеобщего начального образования, статистические исследования и т. п.), реализация которых имела первостепенное значение, не могли быть приостановлены. Сокращение преимущественно было направлено на свертывание строительных проектов, получивших широкое распространение в предвоенные годы. На все остальные мероприятия ассигнования сохранились почти в прежнем размере, хотя и не увеличились.

Проиллюстрируем данный тезис на примере анализа смет Уфимской губернии. Возьмем бюджеты 1914 г. (мирное планирование) и 1915 г. (военное время). Так, по данной губернии уездными земствами было ассигновано на 1914 г. 9095869 руб., а на 1915 г. – 8621638 руб., т. е. меньше на 474231 руб., или на 5%. По уездным земствам расходная смета 1915 г. по сравнению с мирным планированием на 1914 г. изменилась следующим образом:

Таблица 2

СОКРАЩЕНИЕ БЮДЖЕТОВ ЗЕМСТВ УФИМСКОЙ ГУБЕРНИИ НА 1915 г.

Земство	Уменьшило на (тыс.руб) ¹¹	Уменьшило на (%)
Уфимское губернское	60	2
Белебеевское уездное	415	31
Мензелинское уездное	198	20
Златоустовское уездное	120	16
Стерлитамакское уездн.	121	12
Бирское уездное	59	6
Уфимское уездное	увеличило на 107 тыс.	увеличило на 8

Таким образом, мы видим, что Уфимское уездное земство нашло возможным не только не сокращать своих расходов, но даже в значительной степени их увеличить. Хотя позже мы увидим, что именно Уфимское уездное земство больше всего страдало от недоимок. Дальше всего в сокращении своих расходов зашло Белебеевское земство, которое ухитрилось исключить из своей сметы почти целую треть прошлогодних ассигнований. За Белебеевским уездом следует Мензелинский, сокративший свою смету на 1/5 часть. Но необходимо заметить, что эти два уезда в значительной степени пострадали от неурожая 1914 г., поэтому помимо войны была еще своя местная нужда к сокращению сборов, а, следовательно, и бюджета.

Наиболее интересно, на наш взгляд, не столько территориальное изменение земских смет, сколько вопрос, какие отрасли больше всего пострадали в результате этого сокращения. На народное образование в 1915 г. по Уфимской губернии было израсходовано на 567 тыс. меньше, чем в 1914 г., или почти на 4%. Это объясняется в частности и сокращением дотаций Министерства народного просвещения: «Озабочиваясь вопросом о продолжении работ по введению всеобщего обучения в 1915 г, МНП приложит все силы. Но, т. к. средства, которыми предположительно будет располагать МНП в 1915 г. будут значительно меньше, чем в предшествующие годы. Департамент просит земские и городские управы проектировать только те постройки, возведение которых представляется делом неотложным и притом в количестве не более как 8–10 школьных комплектов по каждому губернскому земству»¹². Только по Уфимскому уезду смета на народное образование не только не была сокращена, но даже увеличена на 30000 руб. или на 4%¹³. То же самое и по смете губернского земства, расходы которого по школьному образованию и внешкольному просвещению возросли с 322000 руб. в 1914 г. до 374000 руб. или на 16% в 1915 г.¹⁴

Губернское земство учло то громадное значение учреждений внешкольного образования, которое они имели в тот момент, когда в деревне резко увеличился интерес к культурной жизни. Причиной этому, на наш взгляд, стало прекращение торговли спиртными напитками, о чем Уфимское земство неоднократно ходатайствовало перед Правительствующим Сенатом. «Когда рассеялась пьяная туча» по Положению Совета Министров от 13 октября 1914 г.¹⁵ о запрете производства и продаже спиртных напитков, Уфимское земство озаботилось созданием учреждений, где можно было получить разумные развлечения и удовлетворить проснувшуюся любознательность. Средством для этого явилось народное внешкольное просвещение: библиотеки, народные чтения, публичные лекции, воскресные школы, выставки, кинематограф, театры, организация кооперативных курсов и пр.

В годы Первой мировой войны земствами Южного Урала была значительно расширена система льгот для учительского персонала: учителя, призванные на действительную военную службу, сохраняли за собой право возвращения на свое рабочее место после увольнения из рядов войск с присвоенным им по должности учителя содержанием; в педагогический стаж вносился срок военной службы, в сроки выслуги 5-летних прибавок и пенсию из пенсионной кассы народных учителей МНП¹⁶.

Уменьшение расходов на народное образование по остальным земствам не повлекло за собой сокращение числа школ, оно лишь приостановило их строительство. Заморожены были и другие мероприятия, но не все. Дотации на здравоохранение решением земских собраний также были сокращены. Вместо 2117 тыс. руб. на медицину в 1915 г. было ассигновано 1803 тыс. руб., на 314000 руб., или на 15%, меньше, чем в 1914 г.¹⁷ И здесь мы видим, что дальше всех ушло Белебеевское уездное земство, сократившее расходы на медицину на 140 тыс. руб., или на 43%. Сокращение у других уездов шло в следующей последовательности: Мензелинский на 22%, Бирский на 13%, Уфимский на 10%. По остальным двум (Стерлитамакскому и Златоустовскому) смета, наоборот увеличилась на 13% в каждом¹⁸. При всем этом сократилось не число коек, не количество медицинского персонала, а исключительно было приостановлено возведение новых больничных помещений. По губернскому земству частью было заморожено строительство

междуездных больниц и бактериологического института, благодаря чему губернскую смету на медицину удалось сократить на 16%¹⁹.

Ветеринария, сосредоточенная в Уфимской губернии исключительно в руках губернского земства понесла небольшие сокращения, всего на 13 тыс. руб. Расходы на содействие экономическому благосостоянию населения удержались почти на прежних позициях, за исключением сметы губернского земства. По всем уездным земствам Уфимской губернии вместо 200 000 руб. в 1914 г. в 1915 г. на эту статью было отпущено 188 000 руб., или на 6% меньше, а по губернской смете вместо 301 000 – 231 000 руб., или меньше на 23%²⁰. Сокращение коснулось таких мероприятий, как устройство выставок, борьбы с грызунами (сусликами), но главным образом почвенных исследований, которые решено было произвести в более продолжительный срок, чем предполагалось изначально. На выполнение обширных планов южноуральских органов местного самоуправления по интенсификации крестьянского хозяйства в значительной степени повлияла мобилизация. Так, на 1915 г. из 12 мест агрономов в Белебеевском земстве вакантными были 8, т. е. 67%, в Златоустовском из 5 – 4, т. е. 80%, в Челябинском из 5 только одно²¹.

Зато две отрасли земской работы – общественное призрение и дорожное дело – в 1915 г. получили большие ассигнования, чем в предыдущем. Увеличение расходов на дорожное дело явилось результатом многочисленных ходатайств местного населения и активного обсуждения этой проблемы гласными на уездных и губернских собраниях. Что же касается общественного призрения, то земство прекрасно осознавало, что судьбы целого поколения зависят от того, как будет решен вопрос об обеспечении и воспитании многотысячной армии детей, отцы которых погибли, защищая Отечество. Ведь сиротство и потеря отца – главные причины, которые заставляли несовершеннолетних идти на правонарушения. До конца 1914 г. участие южноуральских земств в деле общественного призрения выражалось в более чем скромных суммах: примерно 4,4 коп. в год на одного человека, в то время как Англия тратила 4 руб. 30 коп., Франция – 3 руб. В 1915 г. расходы на общественное призрение увеличились на 20 000 руб., или на 59%, а на дорожное дело – на 49 000 руб.²²

Затраты на участие в содержании правительственных учреждений почти не изменились. Зато расходы на содержание земского управления сократились с 644 тыс. до 568 тыс. руб., или на 11%. Был заморожен фонд «вознаграждения земцам за их успешную работу», было приостановлено строительство собственных домов для уездных управ.

В связи с военным временем появились дополнительные статьи расходов. «В переживаемое необычайно тяжелое историческое время, когда вся работа направлена на оборону Родины... исполнение программы мирной органической земской работы стало не только затруднительно, но порою и невозможно»²³. Для обороны страны экстренно выдвигались колоссальные задачи, которые требовали немедленного исполнения, благодаря чему имевшиеся силы и средства шли именно на удовлетворение этих потребностей, а намеченные работы приходилось откладывать до более благоприятного момента.

В условиях военного времени возникли значительные недоимки в бюджете некоторых уездных и губернских земств. Так, Уфимское губернское земство в 1914 г. недополучило 362 503 руб. 87 коп., или 14,16% от общей суммы²⁴.

Таблица 3²⁵

НЕДОИМКИ ПО УФИМСКОЙ ГУБЕРНИИ ЗА 1914 Г.

Уезды	Следовало по раскладке 1914г.	Поступило: сумма (руб.)	Поступило: в % отношении	Осталось в недоимках (руб.)	Осталось в недоимках (%)
Уфимский	277125,05	146014,51	52,69	131110,54	47,31
Бирский	272742,09	249947,40	91,28	23794,69	8,72
Мензелинский	203190,65	142901,33	70,33	60289,32	29,67
Белебеевский	329066,92	258296,09	78,49	70770,83	21,51
Стерлитамакский	206284,16	156253,29	75,75	50030,87	24,70
Златоустов.	201643,02	135710,77	67,30	65932,25	32,70

Итого по губернии	1490051,89	1088123,39	73,02	401928,50	26,98
-------------------	------------	------------	-------	-----------	-------

Из таблицы мы видим поступление окладов по уездам. Наивысший процент оклада получен по Бирскому уезду – 91,28%, наименьший по Уфимскому – 52,69%. Недоимки по Уфимскому уезду, на наш взгляд, стали следствием негибкой политики по формированию бюджета. Из таблицы «Сокращение бюджетов земств Уфимской губернии» мы видим, что тогда как все земства в связи с военным временем сократили бюджета, Уфимское уездное увеличило его на 107 000 руб., или на 8%. А в целом можно сказать, что размеры недоимок не выходили за рамки обычных. Так, в 1914 г. по губернии недопоступило 26,98%, тогда как за предыдущее десятилетие (1903–1913 гг.) в среднем в год недоплачивалось 26,23%²⁶.

Некоторые исследователи видят причину недоимок в «чрезмерности обложения земцами крестьянских земель»²⁷ и в качестве примеров приводят факты выступлений крестьян против земств. Подобные волнения наблюдались и в Оренбургской губернии. Так, в Челябинском уезде крестьяне Иванковской и Шаламовской волостей отказались принять окладные листы на земские сборы и заявили, что не желают иметь у себя земское самоуправление²⁸. По данному случаю было произведено расследование, выяснилось, что «крестьян подстрекали главари», которые после ареста «раскаялись и оплатили все земские сборы». И хотя выступавшие действовали под лозунгом «земство разорит нас налогами», на наш взгляд, это было проявлением консерватизма русского народа. Крестьяне испытывали настороженное отношение к новым органам, спущенным «сверху», земства еще не завоевали доверия населения. Со временем, когда население осознало прямую зависимость своего благополучия от своевременной уплаты земских сборов, недоимки по Оренбургской губернии значительно сократились. Уже в 1916 г. корреспондент «Оренбургского земского дела» писал: «Недоверие, с которым было встречено введение земских учреждений в некоторых местах губернии, теперь ослаблено. Среди прежних недругов земство приобрело в короткий срок своей деятельности искренних друзей и горячих поклонников»²⁹.

Посмотрим, насколько же чувствителен был земский налог для плательщиков:

Таблица 4³⁰

ЗЕМСКОЕ ОБЛОЖЕНИЕ В ОРЕНБУРГСКОЙ ГУБЕРНИИ

(копейки с одной десятины земли (в среднем по уезду))

Годы	Оренбургский уезд	Верхнеурал.	Орский	Челябинск.	Троицкий	Оренбургск. губерния
1914	15,04	3,43	3,24	9,98	11,39	8,31
1915	14,82	3,36	3,17	9,84	11,18	8,19
1916	17,51	4,32	3,64	11,62	13,17	9,78

Из таблицы следует, что дифференциация налогообложения зависела в первую очередь от ценности и доходности земельных участков. Так, самый высокий налог был введен в наиболее плодородных Троицком и Челябинском уездах и наиболее доходном скотоводческом Оренбургском. Земельный налог в Оренбургском уезде превышал в 4,64 раза размер минимального обложения в губернии (Орский уезд). В 1915 г. произошло снижение поземельного налога по сравнению с 1914 г., что говорит о заботе органов местного самоуправления о своих налогоплательщиках (в связи с мобилизациями большинство кормильцев ушло на фронт). Но время не стояло на месте, потребности населения росли, к тому же у крестьян появились средства – различные пособия, пенсии, выплачиваемые государством семьям призванных, и земство в 1916 г. вновь увеличило налоги.

Всего же по смете 1914 г. (в том числе дотаций от государства) Уфимское губернское земство ожидало 2 560 000 руб.. Поступило 2 197 496 руб. 13 коп., или 85,84%. По смете расходов вместо ассигнованных 2 560 000 руб. было израсходовано 2 437 684 руб. 52 коп., менее на 122 315 руб. 48 коп., в том числе был сокращен расход по постановлению собрания чрезвычайной сессии 10 августа 1914 г. в виду военного положения на 75 403 руб. 17 коп.³¹

Ходатайство о рассрочке общего долга правительству в Министерстве финансов не было удовлетворено, поэтому срочные платежи управ были погашены полностью. Из сопоставления доходов и расходов видно, что общая сумма расходов превысила сумму доходов на 240 000 руб., что в принципе не было неожиданностью. Так, дефицит Уфимского бюджета в 1911 г. составил 350 000, а в 1913 – 202 000 руб.³²

В целом же, на наш взгляд, война хоть и замедлила нормальное развитие общественно-хозяйственной местной жизни, но влияние это коснулось по преимуществу строительного дела и тех мероприятий, сокращение которых не наносило особого ущерба местной жизни. Например, особую значимость в годы войны среди населения южноуральских губерний приобрели народные чтения. В 1914–1915 уч. г. в Уфимской губернии было устроено 833 чтения в 178 селениях³³. Интересно, что основными посетителями подобных чтений были женщины (более 60%³⁴). Это объясняется, по нашему мнению, высокой занятостью мужской части населения.

Имеющиеся документы свидетельствуют о роли государства в бюджете земств. Согласно им, деньги выделялись под определенные программы. Большую часть составляли пособия от Министерства народного просвещения на содержание школ и училищ. Финансовые поступления в уезды были и от губернского земства. Так, в 1914 г. губернное земство профинансировало 0,2% от общего земского бюджета Челябинского уезда, в то время как государство – 12,5%³⁵. Ситуация изменилась в военное время: в 1916 г. под конкретные проекты из губернии поступило 6,6%, а из государственной казны только 1,1%³⁶.

По Уфимской губернии пособие от казны в 1913 г. составило 1 299 006 руб.³⁷, а в 1914 г. оно было резко сокращено. Кроме государственных дотаций выделялись суммы от благотворительных организаций под конкретные статьи расходов. В военное время на постройку госпиталей, заразных барачков, помощь беженцам средства выделяли Татьянанский комитет, комитет Великой княгини Елизаветы Федоровны, комитет императрицы Александры Федоровны.

Государство принимало активное участие в развитии новой перспективной отрасли – агрономии. Департамент земледелия ежегодно выделял на содержание агрономов Оренбургской губернии 21300 руб., помощников – 7500, мастеров по луговодству – 240 руб.³⁸, что значительно превышало государственные дотации на содержание учителей.

Лучше всего о земских делах в условиях военного времени скажут расходные сметы.

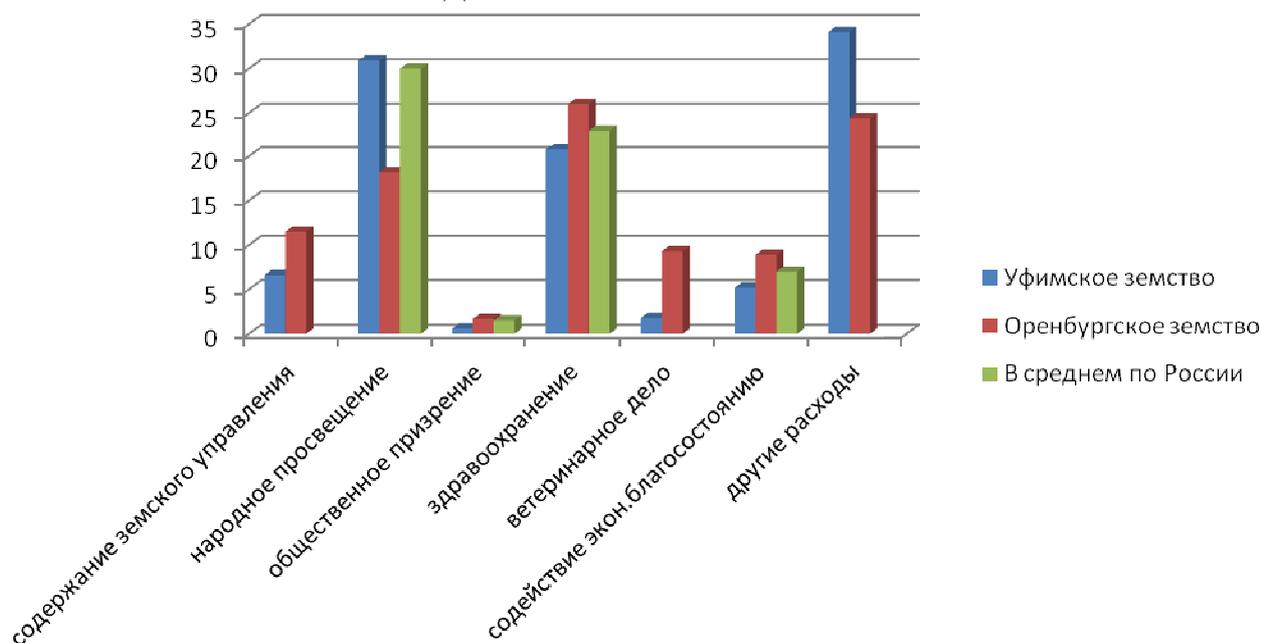
Таблица 5

СМЕТЫ РАСХОДОВ ЮЖНОУРАЛЬСКИХ ЗЕМСТВ ЗА 1915 Г.³⁹

Статьи расходов	Уфимское земство (тыс.руб.)	% к общему бюджету	Оренбургское земство (тыс.руб)	% к общему бюджету
Содержание земского управления	567,6	6,6	362,4	11,5
Народное образование	2682,8	30,9	570,7	18,2
Общественное призрение	51,8	0,6	53,6	1,7
Медицинская часть	1803,0	20,8	816,1	26
Ветеринарная часть	159,6	1,8	292,5	9,3
Расходы по содействию экономическому благосостоянию	445,4	5,2	278,5	8,9
Другие расходы ⁴⁰	2962,5	34,1	759,4	24,4
Всего:	8672,7	100	3133,2	100

Диаграмма 1

ОСНОВНЫЕ РАСХОДЫ ЮЖНОУРАЛЬСКИХ ЗЕМСТВ И РОССИИ В 1915 г.



Таким образом, мы видим, что приоритетными для южноуральских земств были расходы на здравоохранение и народное образование. Разница в финансировании программ по народному образованию в Уфимской и Оренбургской губерниях, на наш взгляд, объясняется тем, что последняя еще не включилась в создание сети всеобщего начального образования (шла только разработка проекта). Что касается разницы в расходах на ветеринарное дело и развитие животноводства, она объясняется более широким распространением скотоводства в Оренбургской губернии. Если сравнивать в процентном отношении к общему бюджету расходы южноуральских земств с общими цифрами по России, то мы увидим, что Уфимское земство практически не выбивалось из общей картины, в то время как Оренбургское резко отставало в затратах на народное образование (18,2% и 30% соответственно), но обгоняло земства России в затратах на здравоохранение (26% и 23,3%), содействию экономическому благосостоянию (8,9% и 8,1%) и общественному призрению (1,7% и 1,5%).⁴¹

Что касается «других расходов», в 2014 г. Оренбургское губернское земство ассигновало 100 тыс. руб. в общеземскую организацию и 300 тыс. руб. на помощь семьям призванных региона⁴², что составило 8,58% от общего бюджета и равнялось всем расходам на содействие экономическому благосостоянию населения.

Остановимся подробнее на деятельности южноуральских земских органов по здравоохранению и общественному призрению, как наиболее важной в условиях Первой мировой войны.

В годы Первой мировой войны в южноуральских губерниях была создана сеть врачебных учреждений для лечения больных и раненых воинов. Основными направлениями деятельности земских санитарных врачей являлись профилактика заболеваний («предупредительная медицина»), борьба с эпидемиями (особенно в периоды притока переселенцев, беженцев), разработка и осуществление санитарных мероприятий, составление годовых обзоров и аналитических докладов, консультативная работа. В Оренбургской губернии организовывались курсы по оспопрививанию, эпидемиологические отряды; в каждом уезде планировалось открыть бактериологическую лабораторию; действовал земский «оспепный телятник» (для получения вакцины). Земские медики прививали от оспы и население казанской территории, не входившей в земство.

Губернские гласные не всегда удовлетворяли ходатайства уездных собраний. На очередной сессии Оренбургской губернии земского собрания в январе 1917 г. Челябинскому уездному земству было отказано в выделении средств на строительство «заразных барачков»

в уезде и устройство межуездных врачебных участков в селах Андреевское и Маметкулово, в придании Челябинской городской больницы статуса уездного участкового врачебного пункта с передачей части расходов на счет губернии земства⁴³. Последний отказ мотивировался тем, что Челябинск находится в центре казачьего населения.

Некоторые мероприятия (по предоставлении уездным земством плана работ) финансировались губернскими органами при совместном долевом (по 50%) участии общероссийских благотворительных, организаций. Так, в 1916 г. Противочумная комиссия выделила 15 750 руб.⁴⁴ на постройку в Челябинске двух «заразных барakov» и устройство в них отопления; Всероссийский союз городов — средства на строительство «заразного барака» на 50 коек при городской больнице; Комитет великой княжны Елизаветы Федоровны по оказанию помощи семьям лиц, призванных на войну, содействовал организации в уездах приютов для малолетних сирот, чьи отцы погибли на фронте; Московский императорский университет командировал в губернию для консультаций профессора В.П. Сербского⁴⁵.

Земский персонал оказывал медицинскую помощь горнозаводскому населению (что не входило в обязанности земств). Так, по договору между земскими органами и кн. К.Э. Белосельским-Белозерским, который предоставил здание и выделил деньги на ремонт, была оборудована больница, обеспечено содержание врачей и бесплатное медицинское обслуживание работников Катавских заводов. После отказа директора Усть-Катавского завода и Южноуральского металлургического общества в бесплатном медицинском обслуживании жителей Усть-Катавского завода и близлежащих селений по решению чрезвычайного земского собрания были разработаны неотложные меры по оказанию медицинской помощи населению⁴⁶.

Добиваясь доступности фармацевтической помощи населению, земство организовывали аптечную систему. До войны химико-фармацевтические препараты поступали в основном из Германии, Австро-Венгрии, и, естественно, что с началом военных действий перебой с лекарствами стали особенно ощутимы. Под эгидой земств в этот период проводилась кампания по заготовке лекарств из местного сырья, а также мероприятия по закупке лекарств оптом. Экономия средств при этом составила 21,8%⁴⁷. В перспективе же местные органы планировали организацию собственной фармацевтической промышленности. Всероссийской лигой борьбы с туберкулезом пропагандировался опыт Уфимского земства по борьбе с этим заболеванием методом кумысолечения, применявшимся в уезде с 1891 г.⁴⁸ С целью понижения детской смертности создавались акушерские пункты; в штате каждого врачебного участка имелся работник, совмещавший обязанности оспопрививателя и акушера⁴⁹.

Южноуральские земства занимались общественным призрением и благотворительностью. После ликвидации приказов общественного призрения их функции перешли к земствам, им были переданы богадельни, сиротские дома, психиатрические лечебницы и др.⁵⁰ Так, по решению губернского земского собрания в Челябинском уезде планировалось создать психиатрическую колонию, для чего была проведена перепись душевнобольных, организованы консультации специалиста — профессора В.П. Сербского, создан «разъездной отряд» при Челябинской городской больнице, разработан проект помещений для душевнобольных при больницах (не менее 50 коек на каждую), построены изоляционные помещения в Челябинске⁵¹.

Уездными земствами были выделены ассигнования на строительство и оборудование в Оренбургской губернии глазной лечебницы Общества слепых (с условием предоставления возможности учащимся посещать в ней практические занятия)⁵².

Через земские органы государство организовало выдачу пособий хронически больным, бедным, семьям нижних чинов запаса и воинов ополчения, погибших в русско-турецкой и русско-японской войнах.

В годы Первой мировой войны, с наплывом в регион беженцев из прифронтовых районов страны обострилась проблема ликвидации нищенства.

Земства ассигновали средства на единовременные пособия, занимались устройством малолетних сирот. После доклада санитарного врача Челябинского уезда Мазина об учащении случаев убийств новорожденных Оренбургское земское собрание приняло решение построить в Челябинске приют на 20 детей-подкидышей (за счет губернских средств)⁵³.

Вопросы земской медицины, первоначально находившиеся исключительно, в ведении земских управ (без участия медиков), по решению земских собраний были переданы в компетенцию медико-санитарных отделов и санитарного бюро при управах, съездов и совещаний земских врачей «для прочной постановки медицинского дела в губернии и необходимости изучения условий, вызывающих заболевания населения». В состав губернских медико-санитарных органов входили все врачи губернских земских больниц, губернский врачебный инспектор, губернские земские ветеринары; приглашались представить, членов губернии управ, гласные и – временно, но с правом голоса – специалисты (химики, техники, инженеры и другие). В уездных комиссиях работали участковые врачи, врач-консультант, члены уездной управы.

На ежегодных врачебных съездах и регулярных медицинских совещаниях решались проблемы организации санитарно-противоэпидемической работы, оспопрививания, создания медицинских учреждений. Так, в декабре 1916 г. на совещании врачей при губернской управе решался вопрос устройства в Оренбургской губернии Всероссийский кумысолечебницы для больных и раненых.

Численность лечебных врачей в Уфимской губернии к 1914 г. увеличилась до 87 чел., количество вспомогательного медицинского персонала – до 381 чел. Число врачей-женщин было гораздо меньше, чем специалистов-мужчин – 17,2%. Однако с таким трудом наращиваемое земством количество врачей недолго оставалось стабильным: Первая мировая война внесла свои коррективы в численность медиков на земской службе.

Таблица 6⁵⁴

МЕДИЦИНСКИЙ ПЕРСОНАЛ УФИМСКОЙ ГУБЕРНИИ К 1914 г.

Уезд	Врачей*	Из них женщин	Фельдшера-акушеры
Уфимский	13	3	68
Белебеевский	16	3	40
Бирский	18	2	121
Златоустовский	13	1	64
Мензелинский	12	3	48
Стерлитамакский	15	3	40
Всего по губернии	87	15	381

* кроме санитарных и эпидемических.

Таблица 7⁵⁵

СОСТАВ ЗЕМСКОГО МЕДИЦИНСКОГО ПЕРСОНАЛА
В НЕКОТОРЫХ ЮЖНОУРАЛЬСКИХ УЕЗДАХ НА 1.07.1916 г.

Уезд	Мед., сан. врачи		Фельдшеры		Ветерин. врачи		Ветерин. фельд	
	Штат	Налицо	Штат	Налицо	Штат	Налицо	Штат	Налицо
Белебеевский	17	7	39	33	7	3	7	4
Челябинский	14	11	59	38	7	3	14	8
Стерлитамакский	14	6	18	12	?	?	?	?

Так, из 1717 мужчин-врачей по России было призвано 735 чел. (или 35%), по отношению к силам вспомогательного медицинского персонала сокращение численности из-за мобилизации составило 33% мужского фельдшерского состава⁵⁶. Поэтому процент некомплекта медицинского персонала по Уфимской губернии на 15 сентября 1915 г. составил 47,0% , по Оренбургской – 71,4%⁵⁷.

В условиях первой столь крупномасштабной войны потенциал России был мобилизован именно на региональном уровне. Органы местного самоуправления смогли в кратчайший срок сделать то, что не удалось бы совершить государственным структурам из центра.

За счет самостоятельного налогообложения, земства сохранили относительную независимость от государственных органов и проводили собственную прогрессивную политику на местах. В условиях Первой мировой войны органы земского самоуправления продолжали активно действовать, причем исходя не только из нужд военного времени, а планировали все свои мероприятия с прицелом на будущее, чтобы при необходимости провести быструю конверсию. Все же война не только резко изменила направление и объем деятельности органов местного самоуправления, но и повлияла на ее сущность. В самом начале войны южноуральские земства приняли решение не приостанавливать ни одного культурного мероприятия, однако, под давлением обстоятельств они были вынуждены отказаться от этого намерения. В связи с сокращением бюджетов был заморожен ряд программ, большая часть земских средств расходовалась на нужды военного времени, земские служащие исполняли несвойственные им функции.

За время войны органы земского самоуправления Южного Урала показали себя с самой лучшей стороны: сказывалось знание местных условий, опыт работы и желание внести свой вклад в развитие края. Активная деятельность южноуральских земств в период Первой мировой войны не осталась незамеченной. Тепло о ней отзывался князь Георгий Евгеньевич Львов – душа Всероссийского земского союза, благодарственные телеграммы поступали и от августейших особ. Высоко оценил земскую деятельность в условиях войны император Николай II: «Я глубоко ценю ваш самоотверженный труд, одухотворенный верою и неминуемое торжество нашего правого дела на пользу нашей дорогой армии, искренне благодарю всех деятелей Земского Союза за помощь, оказываемую ими нашим воинам, в размерах которой я мог лично убедиться при моих посещениях фронта»⁵⁸.

Несмотря на экстремальность ситуации, земства не только выдержали проверку на жизнеспособность, но и развили активную общественную деятельность, проявив необходимую инициативу. Благодаря усилиям земств в регионе была предотвращена опасность миграционной катастрофы. Беженцы западных районов страны помимо медицинской, продовольственной, жилищной и другой помощи получали возможность необходимой социализации.

Примечания

¹ Полное собрание законов: Собр. II. Т.39. № 40457.

² Доклад Челябинской уездной земской управы (ЧУЗУ) III чрезвычайной сессии Челябинского уездного земского собрания (ЧУЗС) «О мерах помощи уездного земства раненым и больным воинам»// Журналы ЧУЗС. – 1914. – Челябинск, 1914. – С.76.

³ Загряцков М. Всероссийский земский союз. Общие принципы организации и юридическая природа. – СПб, 1915.

⁴ Уфимский край. – 1914. – № 166. – С. 3.; Оренбургская жизнь. – 1914. – № 172. – С. 3.

⁵ ОГАЧО. Ф. И-9. Оп. 1. Д. 46. Л. 1.; Оренбургское земское дело. – 1916. – № 15. – С. 44.

⁶ ВЗС. Собрание уполномоченных губернских земств в Москве. 7-9 сентября 1915 г. Журналы заседания – Москва, б/г.

⁷ Календарь-справочник земского деятеля на 1913 год./Под ред.Б.Б.Веселовского. – СПб, 1912. – С.84.; Календарь-справочник земского деятеля на 1916 год./ Сост.Б.Б.Веселовский. – СПб, 1915. – С.308–311; Оренбургское земское дело. – 1916. – № 1. – С.13; № 6. – С.11; № 10. – С.8; Сборник журналов и

постановлений Оренбургского губернского земского собрания 1-ой чрезвычайной и 1-ой очередной сессий 1913 года. – Оренбург, 1914. – С. 628.

⁸ Богатырева О.Н. Земское самоуправление Вятской и Пермской губерниях в пореформенный период (60-90-е XIX в.). Диссертация на соискание степени кандидата исторических наук. – Екатеринбург, 1996. – С.54.

⁹ Высчитано по данным Календарь-справочник земского деятеля на 1914 г. / Сост.Б.Б.Веселовский. – СПб, 1913. – С. 392–393, 402–403.

¹⁰ Отчет Уфимской губернской земской управы за 1914 г. – Уфа, б/г. – С. 7, 10.

¹¹ Земское дело. – 1915. – № 4. – С. 254. Отчет Уфимской губернской земской управы за 1915 г. – Уфа, 1915. – С. 86.

¹² Циркуляр № 7320 Департамента народного просвещения от 19.02.1915 г. в уездные земские и городские управы о порядке и условиях отпуска в 1915 году средств на нужды начального образования.// Вестник Оренбургского учебного округа. – 1915. – № 2. – С.146.

¹³ Отчет Уфимской губернской земской управы за 1914 г. – Уфа, б/г. – С.14.

¹⁴ Уфимское земское губернское собрание. Сметы и раскладки на 1915 г. и денежный отчет за 1914 г. – Уфа, 1915. – С. 362.

¹⁵ Земское дело. – 1914. – № 21. – С.1314.

¹⁶ ОГАЧО. Ф.И-3. Оп.1. Д. 1154.

¹⁷ Уфимское земское губернское собрание. Сметы и раскладки на 1915 год и денежный отчет за 1914 год. – Уфа, 1915. – С. 80.

¹⁸ Там же. – С. 82–83.

¹⁹ Отчет Уфимской губернской земской управы за 1915 год. – Уфа, 1915. – С.464.

²⁰ Уфимское земское губернское собрание. Сметы и раскладки на 1915 год и денежный отчет за 1914 год. – Уфа, 1915. – С. 31., Френкель З. Земский бюджет на 1914 год // Земское дело. – 1914. – № 1. – С.24; Земское дело. – 1914. – № 21. – С. 1294.

²¹ Календарь-справочник земского деятеля на 1916 / Сост. Б.Б. Веселовский. – СПб, 1915. – С. 58.

²² Уфимское земское губернское собрание. Сметы и раскладки на 1915 год и денежный отчет за 1914 год. – Уфа, 1915. – С. 34, 42.

²³ ОГАЧО, Ф.596, Оп.1. Д.180. Л.1.

²⁴ Отчет Уфимской губернской земской управы за 1914 год. – Уфа, б/г. – С. 437.

²⁵ Сост. по материалам Отчета за 1914 год Уфимской губернской земской управы. – Уфа, б/г.

²⁶ Историко-статистические таблицы деятельности Уфимского земства. К 40-летию существования земства Уфимской губернии. 1875-1914 / Сост.М.П.Красильников. – Уфа: Статистическое отделение УГЗУ, 1915. – С. 13.

²⁷ Черныш М.И. Развитие капитализма на Урале и Пермское земство. – Пермь, 1957. – С. 134.

²⁸ ГАРФ. Ф. 102. Оп. 124, Д. 108, 4.47, Л. 14.

²⁹ Оренбургское земское дело. – 1916. – № 30. – С. 17.

³⁰ Сост. по сметам Оренбургского губернского, Челябинского, Верхнеуральско-Троицкого, Орского, Оренбургского уездных земств за 1914–1916 гг.

³¹ Отчет за 1914 год Уфимской губернской земской управы. – Уфа, б/г.

³² Историко-статистические таблицы деятельности Уфимского земства. К 40-летию существования земства Уфимской губернии. 1875-1914 / Сост. М.П.Красильников. – Уфа: Статистическое отделение УГЗУ, 1915. – С. 18, 36.

³³ Обухов М. Народные чтения. 1914–1915 учебный год. Уфа, 1915. – С. 11.

³⁴ ОГАЧО. Ф. И-9. Оп. 1. Д. 69.Л. 48

³⁵ Сметы доходов и расходов Челябинского УЗ на 1914 год. Челябинск, 1914. – С. 16

³⁶ Сметы доходов и расходов Челябинского УЗ на 1916 год. Челябинск, 1916. – С. 12.

³⁷ Земское дело. – 1913. – № 24. – С. 1617.

³⁸ Оренбургское земское дело. – 1916. – № 20. – С. 13

³⁹ Сост по: Веселовский. Календарь-справочник земского деятеля на 1916 год. – СПб, 1916. – С. 308–311.

⁴⁰ В другие расходы включены следующие статьи: дотации правительственных учреждений, дорожное дело, разные расходы, расходы, связанные с военным временем, образование капиталов, непредвиденные расходы.

⁴¹ Данные по России приведены из статьи Френкеля З.Г. Земские бюджеты по сметам 1915 г. // Земское дело. – 1915. – № 24. – С. 1473–1483.

⁴² Земское дело. – 1914. – № 21. – С. 1301

⁴³ Журналы очередной сессии ОГЗС 1917 года. Доклады по медико-санитарному отделу. – Оренбург, 1917. – Доклады № 135–137.

⁴⁴ ОГАЧО. Ф.И-9. Оп.1. Д. 115. Л.12 об.

⁴⁵ Доклады Оренбургской ГЗУ IV очередному Оренбургскому ГЗС. Январь 1917. По медико-санитарному отделу. – Оренбург, 1917. – С. 18

⁴⁶ Постановления Уфимского УЗС 34-го и 35-го чрезвычай созывов 1914 г. с прил. – Уфа, 1915. – С. 52–53

- ⁴⁷ Доклады Оренбургской ГЗУ IV очередному Оренбургскому ГЗС. Январь 1917. По медико-санитарному отделу. – Оренбург, 1917. – С. 89.
- ⁴⁸ Земское дело. – 1916. – № 20. – С. 1282
- ⁴⁹ Оренбургское земское дело. – 1916. – № 21. – С. 8.
- ⁵⁰ ПСЗ РИ. П собр.Т.39.0тд.1.№ 4-458. Ст. 2.
- ⁵¹ Доклады Оренбургской ГЗУ IV очередному Оренбургскому ГЗС. Январь 1917. По медико-санитарному отделу. Оренбург, 1917. С. 76.
- ⁵² Оренбургское земское дело. – 1916. – № 20. – С. 14.
- ⁵³ Доклады Оренбургской ГЗУ IV очередному Оренбургскому ГЗС. Январь 1917. По медико-санитарному отделу. – Оренбург, 1917. – С. 48–49, 61–62.
- ⁵⁴ Историко-статистические таблицы деятельности Уфимского земства к 40-летию существования земств Уфимской губернии. 1875–1914 / Сост.М.П.Красильников – Уфа: Статист. отделение УГЗУ, 1915. – С. 340.
- ⁵⁵ Календарь-справочник земского деятеля на 1917 г. / Сост.Б.Б.Веселовский. – СПб, 1916. – С. 34.
- ⁵⁶ Там же. – С. 58
- ⁵⁷ Там же. – С. 58.
- ⁵⁸ Всероссийский земский союз. Постановления, принятые собранием уполномоченных губернских земств, состоявшимся 12–14 марта 1916 года в Москве. – М., 1916. – С. 38.

ACTIVITIES OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT SOUTH URAL IN THE FIRST WORLD WAR

A.V. Molodchik, Doc. Sc. (Hist.), professor "South Ural Institute of Management and Economics"

E-mail: amolodchik@mail.ru

M.S. Nagornaya, Cand. Sc. (Hist.), associate professor of "South Ural Institute of Management and Economics"

E-mail: marya.nagornaya@mail.ru

Abstract

Based on its extensive source base in the article reveals some aspects of the territorial self-government bodies of the Southern Urals (Orenburg and Ufa provinces) in the First World War, including the local committees of the Provincial All-Russian Union of assistance to the sick and wounded soldiers. Considerable attention is paid to the financial aspects of the zemstvo.

Keywords: *Zemstvo, All-Russian Zemstvo Union, First World War, the South Urals.*