

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное агентство по образованию
Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова

Т.И. Волкова

**Земство и земские учреждения
в России в начале XX века
(на материалах губерний
Центральной России)**

Учебное пособие

*Рекомендовано
Научно-методическим советом университета для студентов,
обучающихся по специальности История*

Ярославль 2007

УДК 94(47):352.075

ББК Т 3(2)5–3я73

В 67

Рекомендовано

Редакционно-издательским советом университета
в качестве учебного издания. План 2007 года

Рецензенты:

А.В. Азов, д-р филос. наук, канд. ист. наук, профессор;
кафедра отечественной истории Ярославского государственного
педагогического университета им. К.Д. Ушинского
(зав. кафедрой д-р ист. наук, профессор Г.Н. Кочешков)

Волкова, Т.И. Земство и земские учреждения в России в
В 67 начале XX века (на материалах губерний Центральной
России): учеб. пособие / Т.И. Волкова; Яросл. гос. ун-т. –
Ярославль : ЯрГУ, 2007. – 112 с.

В пособии рассматриваются общие принципы организации и функционирования института земства в России: степень компетенции созданных структур, сфера их деятельности, источники финансирования. Основное внимание уделяется работе земских органов губерний Центральной России в области народного образования и здравоохранения.

Предназначено для студентов, обучающихся по специальности 030401 История (дисциплина «История местного самоуправления в России», блоки ОПД и ДС), очной и очно-заочной форм обучения.

Библиогр.: 68 назв.

УДК 94(47):352.075

ББК Т 3(2)5–3я73

© Ярославский государственный
университет им. П.Г. Демидова,
2007

© Т.И. Волкова, 2007

Введение

Российская Федерация переживает в настоящее время период поиска новых форм государственного и политического устройства, воплощающих в себе сочетание принципов централизма и местного самоуправления. Именно поэтому взоры многих российских политиков обращены сегодня преимущественно на Запад. Происходят многочисленные попытки «прижить» европейские модели управления или отдельные их атрибуты к существующим в стране структурам власти. Население запуталось в появившихся новых терминах и названиях этой местной власти: префектуры и магистратуры, муниципалитеты и мэрии.

Вместе с тем все жизненно важные решения, касающиеся интересов граждан, так или иначе реализуются через органы управления на местах. И они могут стать либо барьером, либо катализатором на пути проводимых реформ в стране. Поэтому историческое знание принципов организации, деятельности и опыта своих отечественных органов самоуправления, существовавших в Российской империи еще с середины XIX столетия, во многом приобретает не только познавательную, но и практическую значимость.

В середине XIX столетия Россия, так же как и сейчас, делала выбор своего дальнейшего исторического пути развития, переживала период модернизации всех сфер жизнедеятельности общества. Этот процесс начался с перестройки экономической сферы в государстве, с основополагающей реформы 1861 г. по отмене крепостного права. С освобождением миллионов крестьян из-под всеобъемлющей власти помещиков в стране сложился своеобразный вакуум власти в отношении государства с «низами». Централизованная бюрократическая машина могла восполнить образовавшийся разрыв, только громадно увеличившись в размерах, чего не выдержали бы никакие финансы страны.

«Положение о губернских и земских учреждениях» было подписано и утверждено императором Александром II 1 января 1864 г. Впервые в России вновь создаваемые органы местного управления строились на основе выборов гласных из числа местных жителей. При разработке земской реформы исходили из не-

обходимости включить в управление местным хозяйством все слои населения. В ней получили закрепление принципы буржуазного представительства: выборность всех гласных, зависимость избирательного права от имущественного ценза, сменяемость гласных. Однако выборы в земские учреждения не были прямыми и равными, они проводились по трем избирательным съездам. Для участия в них все местное население делилось на три курии: землевладельческую, городскую и крестьянскую (с учетом социальной структуры общества). В первых двух куриях существовал имущественный ценз. Безусловно, подобная избирательная система была далека от современных представлений. Однако для того времени в ней был сделан существенный прорыв от традиционного для Российской империи сословно-авторитарного к гражданскому обществу.

Система земских учреждений была следующей. Все земства делились на уездные и губернские. Земскими органами были земские собрания и управы. Первые – принимали решения, вторые – их исполняли. Срок их полномочий до новых выборов был определен в три года.

Итак, закон определял новые структуры управления как общественные и цензовые, им не передавались какие-либо функции власти. В компетенцию новых структур были отнесены вопросы, «относящиеся к местным хозяйственным пользам и нуждам каждой губернии и уезда»¹. Круг вопросов, очерченный по закону 1 января 1865 г., делил земские функции на два разряда – на обязательные и необязательные.

В перечень обязательных входили следующие: содержание отдельных чинов местного гражданского управления, мест заключения, присутствий по крестьянским делам, денежные выплаты мировым и уездным посредникам и т.д. Фактически это были обязанности местного начальства, которые до реформы осуществлялись последним на средства губернских сборов и были для него обременительны.

К числу необязательных мероприятий были отнесены экономическая помощь крестьянским обществам, продовольственное

¹ Полное собрание законов Российской империи (ПЗС). Собрание второе (1825 – 1881). Т. 39. Отд. 1. СПб., 1867. № 40457. С. 2.

дело, содержание медицинской части в уезде и губернии, забота о народном образовании, поддержание материальной части сельских школ и распространение грамотности, благоустройство населенных пунктов и т.д.²

Таким образом, земская деятельность охватывала по существу все стороны местной жизни. Взяв на себя такой обширный круг непростой практической работы, земство фактически восполняло пробелы и обеспечивало те сферы общественной жизни, которые находились в запущенном состоянии и оказались непосильными для государственных структур.

Поскольку личный состав земских органов не принадлежал к профессиональному чиновничеству, на работу в земства шли не ради карьеры, а ради служения Отечеству, ради реализации своей социальной и профессиональной активности. Поэтому частичное высвобождение общества из-под контроля государства (хотя бы на местном уровне) давало свободу общественной инициативе и самодеятельности. Успехи земства за 53 года показали, насколько быстрее развивалось бы общество, будь оно в целом устроено на демократических принципах своей жизнедеятельности.

Видный юрист гражданского права Г.А. Джаншиев в своей работе «Эпоха Великих реформ» так оценил значение земской деятельности в России: «Если за всем тем и несмотря на все тяжелые условия существования, земские учреждения внесли в экономику страны во многих областях такие свои посильные расходы, несравнительно с казенным хозяйством, если из ничего создали народную школу, народную медицину, земское страхование, создали, составляющую гордость русской нации перед Европою, особую земскую статистику, и помимо всего этого земские учреждения послужили школою политического воспитания общества и народа»³.

Все сюжеты, касающиеся земской деятельности и представленные в главах настоящего учебного пособия, базируются на материалах девяти губерний Центральной России: Московской, Владимирской, Костромской, Тверской, Ярославской, Смоленской, Тульской, Рязанской и Калужской. Данное обстоятельство

² ПЗС. Собрание второе (1825 – 1881). Т. 39. Отд. 1. СПб., 1864. № 40457.

³ Джаншиев Г.А. Эпоха Великих реформ. М., 1898. С. 355.

во многом обусловлено особенностями процесса модернизации в России, ускорившегося в 60-е гг. XIX столетия и получившего свое развитие в это время как бы «сверху вниз». Он быстрее шел в столицах, которые тянули за собой провинцию через социальную мобильность населения. Более развитые в культурном отношении Петербург и Москва оказывали цивилизирующее влияние на всю провинцию, однако наиболее быстро это влияние сказывалось в центре страны. Образ жизни, мотивация поведения, гражданская активность содействовали саморазвитию общества, осознанию им своих интересов. Культурная среда быстрее формировалась в центре и способствовала повышению культуры в целом.

При этом земские структуры как траектории этого движения содействовали распространению просветительных и образовательных задач на селе, сужали пропасть между существовавшей городской и сельской культурой путем развития образования в деревне, создания медицинской инфраструктуры. Тем самым они формировали механизм ускорения культурного развития деревни, механизм развития культурного стереотипа общества в целом. Все эти перечисленные процессы и получили свое наиболее глубокое развитие в центральных губерниях страны.

Глава 1

Становление земского налогообложения.

Земские оценочные работы

Еще со времен Московского государства все денежные сборы с населения, а также натуральные подати и повинности делились в России на два главных вида: общегосударственные сборы и местные. Последние были полностью переданы в ведение губернских властей. С течением времени все эти сборы получили общее название «земских» и правительство вынуждено было регулировать и контролировать их поступления и распределение. Так, в стране появился первый устав о земских повинностях в 1805 г., а затем и в 1851 г. По этим уставам все сборы с населения были разграничены на государственные, губернские и частные или сословные. Таким образом, впервые в законодательстве вводилось понятие «государственных земских повинностей». Одним из весомых источников доходов казны была подушная подать, взимаемая с крестьянского и мещанского сословий. В 1817 г. для купцов подушная подать была заменена 5-процентным сбором с объявленного капитала или с торговых свидетельств, которые делились на разряды с учетом объема предпринимательства и оборотов. По указу 14 ноября 1824 г. половина этого сбора шла исключительно на местные, а не общегосударственные потребности. Впоследствии процент с торговых и промысловых свидетельств был повышен до 10%.

В 1853 г. в России в качестве дополнительного к подушному был введен еще и поземельный сбор. Он взимался государством со всей земли – как частной, так и казенной – с учетом исчисления 15 десятин земли на ревизскую душу и колебался от 0,5 до 1 коп. с десятины⁴.

⁴ Веселовский Б.Б. История земства за сорок лет. СПб., 1909. Т. 1. С. 14.

В 1863 г. подушная подать была отменена для мещанского сословия, но увеличена для крестьянского с 1 руб. до 1 руб. 50 коп. с ревизской души⁵. Отсюда, как уже было отмечено, подушная подать составляла весомую часть в бюджете государства. Так, в 1862 г. из 290 млн. 590 тыс. руб. доходной росписи 55 млн. 255 тыс. руб. приходилось на сборы от подушной подати, которая входила в число прямых налогов с населения⁶. Для сравнения укажем, что сумма поступлений от промысловых и торговых свидетельств исчислялась на этот год в 976 тыс. руб., а земельный налог составил 1 млн. 878 тыс. руб.⁷ Эти две последние статьи денежных сборов также входили в число прямых налогов.

С организацией в 1864 г. земских учреждений в России как органов местного самоуправления и с изданием «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» (о котором мы говорили во введении работы) система сбора налогов с населения изменилась. В тех губерниях, где создавались земские структуры, последние получили право самообложения, т.е. право налагать на все гражданское население края определенные налоги, которые и стали называться земскими сборами и носили исключительно местный характер⁸. При этом законом было предусмотрено, что сбор всех государственных налогов изымался из ведения новых органов управления, он по-прежнему оставался в компетенции местных казначейств и полностью шел в распоряжение центральных органов власти. Таким образом, правительство не финансировало земства, их деятельность строилась исключительно на основе самофинансирования. Поэтому основой их финансовой деятельности были земские сметы и раскладки, составленные с учетом уездных и губернских потребностей и источников их получения.

В закон было внесено лишь одно ограничение с точки зрения определения величины налогов, «что общим основанием размера

⁵ Министерство финансов: 1802 – 1902 гг. СПб., 1902. Ч. 1. С. 476.

⁶ Судьбы России: доклады и записки государственных деятелей императорам о проблемах экономического развития страны (вторая половина XIX в.). СПб., 1999. С. 144, 151.

⁷ Веселовский Б.Б. Указ. соч. С. 15.

⁸ См.: ПСЗ. Собрание второе (1825 – 1881). Т. 39. Отд. 1. СПб., 1867.

обложения служат ценность и доходность облагаемых имуществ»⁹.

Все земские доходы по способу их получения делились на окладные и неокладные.

К первым как раз и относились доходы от прямого налогообложения. Сюда включались следующие отчисления: 1) сборы с недвижимого имущества в городах и уездах – с земель и лесов, жилых домов в городах и уездах, фабричных, заводских и торговых помещений и прочих зданий и сооружений; 2) промысловых и торговых свидетельств и билетов; 3) патентов на заводы для производства различных напитков, обложенных акцизом, и на заведения для продажи спиртных напитков; 4) заведений трактирного промысла вне городских поселений.

К неокладным доходам принадлежали: 1) сборы с недвижимого имущества самого земства и проценты с принадлежавших ему капиталов (например, дорожный, пенсионный); 2) судебная пошлина и сбор с бумаг, взимаемые с гражданских дел, производившихся у земских начальников, городских судей, уездных членов окружного суда и в уездных съездах; 3) пошлины за пользование учреждениями и услугами земства: шоссейный и мостовой сборы за проезд по местным дорогам, плата за лечение и обучение в земских заведениях; 4) доходы от земских промышленных предприятий; 5) штрафы и пени за несвоевременную оплату земских сборов¹⁰. Сюда же относились частные пожертвования граждан и пособия из казны, которые впервые начали отчисляться земским учреждениям с 1899 г. для проведения оценочных работ по недвижимой собственности граждан.

В земских бюджетах неокладные сборы занимали второстепенное место, хотя постепенно, с общим увеличением доходов, они также возрастали в абсолютных цифрах, что повышало их относительную значимость. Так, в 1902 г. в доходной смете земства Московской губернии они (неокладные сборы) составляли

⁹ ПСЗ. Собрание второе. Отд. 1. С. 15.

¹⁰ Свод законов Российской империи (неофициальное издание). В 16-ти томах со всеми относящимися к ним продолжениями и дополнительный том, содержащий позднейшие изменения в своде, опубликованные в собрании Узаконений. 4-е изд. СПб., 1904. Т. 4, кн. 2. Устав о земских повинностях. С. 120–123.

9,16%, в Ярославской губернии – 8,7%, Тверской губернии – 8,15%, во Владимирской – 9,1%¹¹.

Общее количество земских сборов, предназначенных на текущий финансовый год, определялось составлением доходной сметы, которая формировалась следующим образом. В нее, в первую очередь, записывался чистый остаток наличных денег от расходов прошедшего года. К нему суммировались деньги, которые должны были поступить по недоимкам (неуплаченные долги), которые земство рассчитывало получить в предстоящем году. Затем в смету вписывались денежные средства от процентов с земских капиталов, от доходов с земских имений, шоссейные и мостовые сборы, плата за лечение ведомственных служащих и больных из соседних губерний в земских медицинских учреждениях, плата за обучение в структурах народного образования, а также штрафы и пени за просрочку платежей.

Эти суммы исчислялись приблизительно с учетом аналогичных поступлений за прошедшие три года. Таким же образом просчитывались доходы от ведения судебных дел земских начальников и уездных мировых судов, фиксировались отчисления с торговых и промысловых свидетельств и билетов. Затем в доход будущего года прибавлялось все то, что земства надеялись или получить путем займа, или вернуть из занятых у них самих денег, вносили суммы казенных пособий, если таковые им были обещаны.

Когда все доходы, на которые можно было рассчитывать, определялись, становилось ясным, сколько еще потребуется денег для выполнения запланированной расходной сметы. Недостающая сумма пускалась в раскладку или, иными словами, распределялась в форме налогов с земель, лесов, прочего недвижимого имущества граждан: с жилых домов и дач, а также с торговых и промышленных заведений.

¹¹ Краткий отчет губернской и уездных земских управ Московской губернии за 1902 г. Б.м. Б.г. С. 7–9; Государственный архив Ярославской области (далее – ГАЯО). Ф. 485. Оп. 1. Д. 752. Л. 2; Государственный архив Тверской области (далее – ГАТО). Ф. 800. Оп. 1. Д. 10089. Л. 7 об., 8 об., 11 об.; Государственный архив Владимирской области (далее – ГАВО). Ф. 379. Оп. 1. Д. 901. Л. 79–81.

Так, в 1902 г. предполагаемая смета расходов Костромского губернского земства исчислялась в 651 тыс. 506 руб. При этом статьи доходов с фиксированными или заранее просчитанными сборами составили 158 тыс. 504 руб. Остальные необходимые денежные поступления были отнесены в раскладку для уплаты налогов¹². По данным В.Ф. Караваева, в 1912 г. доходные статьи с заведомо известными денежными суммами во всех российских земствах насчитывали 74 млн. руб. А всех расходов по сметам было предусмотрено 220 млн. руб. Недостающие 146 млн. руб. пошли в раскладку между плательщиками земских сборов¹³.

Раскладка земского сбора осуществлялась следующим образом: сумма земских сборов, составленная по данной смете, делилась на цифру, выражающую ценность или доходность всех облагаемых имуществ, и полученный процент обложения умножался на ценность или доходность имущества каждого отдельного владельца. Так получалась сумма сбора с конкретного налогоплательщика¹⁴.

Проекты земских смет и раскладок составлялись на каждый год губернскими и уездными управами, а затем вносились на рассмотрение земских собраний в первые дни заседаний сессий. По Положению 1864 г. годовые сметы в уездах составлялись в августе, а общая губернская сводилась в октябре текущего года. Закон также предусматривал, что управы были обязаны заранее, до начала заседаний земских собраний, ознакомить с предварительными сметами доходов не только гласных (депутатов), но и все население края за счет рассылки этих проектов и публикации их в «Губернских ведомостях»¹⁵.

Начало финансового года для земских расходных смет было определено с 1 января текущего года, а завершение – 31 декабря того же года.

¹² Государственный архив Костромской области (далее – ГАКО). Ф. 205. Оп. 1. Д. 507. Л. 1,3.

¹³ Караваев В.Ф. Земские сметы и раскладки // Юбилейный земский сборник. СПб., 1914. С. 171.

¹⁴ См.: Львов Т.Е., Полнер Т.И. Наше земство и 50 лет его работы. М., 1914. С. 29–30.

¹⁵ ПСЗ. Собрание второе. Отд. 1. Приложение к ст. 40457: Штаты и табели. С. 10.

Губернские и уездные земские собрания для контроля финансовой отчетности избирали из своего состава особые ревизионные комиссии, которые представляли свои заключения проверок на утверждение земских собраний. Последние рассматривали также и предварительные расчеты управ о размерах сумм, передаваемых губернскому земству для проведения общих мероприятий в крае, скажем, для образования дорожного капитала, что было предусмотрено законом. По этим вопросам уездные собрания всегда принимали особые постановления, которые и доводились до сведения губернских собраний. Однако до обсуждения денежных смет на первой сессии гласных земские управы до 15 сентября каждого года давали губернским управам свои расчеты и сведения, необходимые для составления губернского сбора.

Одобренные и утвержденные сметы и раскладки представлялись на рассмотрение губернатору заблаговременно, до начала работы первой осенней сессии. При рассмотрении земских смет и раскладок губернатор был обязан контролировать следующие позиции: 1) не внесены ли в сметы расходы, не предусмотренные правилами; 2) предусмотрены ли денежные средства на все обязательные для земства мероприятия и функции; 3) не допущены ли к обложению сборами и натуральными повинностями источники, не подпадающие под налогообложение; 4) нет ли разницы в сторону повышения в обложении казенных земель по сравнению с прочими; 5) покрываются ли доходами и сборами обязательные для земства расходы¹⁶.

Помимо губернатора, копии земских смет и раскладок представлялись для сведения управляющему губернской казенной палатой, Министерству финансов и Министерству внутренних дел. Утвержденные документы вновь печатались в «Губернских ведомостях», после чего издавались отдельной книгой и рассылались во все земские управы. К земским сметам прилагалась общая объяснительная записка, содержащая структуру и статьи денежных доходов и расходов, а также объем натуральных повинностей¹⁷.

Земские капиталы хранились по усмотрению земского собрания в местных казначействах или в Государственном банке и его

¹⁶ ПСЗ. Собрание второе. Отд. 1. СПб., 1867. С. 11.

¹⁷ Там же. Приложение к ст. 40457: Штаты и табели. С. 10.

отделениях. Текущие свои средства и вообще поступающие в доход земских учреждений финансы расходовались губернскими и уездными казначействами по распоряжению соответствующих земских управ. Размеры и условия хранения непосредственно земских капиталов согласовывались с министрами финансов и внутренних дел.

В каждой земской управе хранились окладные книги, в которых находились сведения обо всех владельцах уезда. Против фамилии каждого собственника было зафиксировано, в чем состоит его имущество, сколько оно стоит и какой приносит доход. Поэтому общий сбор со всей собственности в уезде и предпринимательской деятельности граждан был известен.

Когда определялось, сколько расходов (в рублях) надо разложить на все имущество, нетрудно было сосчитать, сколько придется платить каждому владельцу. Расчет этот назывался «раскладочная ведомость», или просто «раскладка». Эта раскладка и утверждалась на уездном собрании гласных. Высчитанный таким образом оклад затем расписывался по окладным листам и рассылался всем налогоплательщикам. Это был тот финансовый документ, по которому они вносили в уездные казначейства фиксированный земский сбор. По закону одну половину этого сбора следовало платить к 1 июля текущего года, когда присылали окладный лист, другую – к 1 января следующего года. При неуплате этих взносов предусматривались штрафы и пени до 12% в год¹⁸. Не поступившая в срок сумма взыскивалась полицией (которая, в первую очередь, требовала закрыть долги по государственным налогам) и передавалась в казначейство. Из финансовых отчетов земских управ хорошо видно, что число недоимок с владельцев собственности постоянно имело место и с этим реальным обстоятельством им приходилось считаться на протяжении всей своей деятельности.

Как было уже отмечено ранее, правительство разрешило земству взимать налоги с движимого и недвижимого имущества граждан с учетом доходности и ценности последнего. Однако каких-либо руководящих норм для определения этих категорий не

¹⁸ Свод законов Российской империи. Т. 4, кн. 2. Устав о земских повинностях. С. 127.

было предусмотрено. Более того, в то время не существовало даже на государственном уровне единой структуры и параметров в отношении оценки недвижимости. Поэтому право применять тот или иной метод оценки было предоставлено самим земствам. Отсюда понятия доходности и ценности имущества органы местного самоуправления узнали не сразу. В 1865 г., когда появились первые земские учреждения, четких и подробных сведений о доходности движимости и недвижимости в губернских официальных инстанциях не было. Чтобы решить эту задачу, земцам пришлось проделать колоссальную работу, столкнуться с большими трудностями, преодолеть немало препятствий и все-таки разработать критерии и подходы в оценке доходов, а стало быть, и сборов от облагаемой собственности.

Весомой статьей в окладных доходах земства была земля, особенно это касалось не городской территории, а сельской. На первых порах единой системы в оценке земли у земских органов управления не было. Одни исходили из расчетов выкупной операции крестьянских наделов по реформе 1861 г., другие отталкивались от стоимости сбыта сельскохозяйственной продукции в своем регионе, третьи оценивали только пахотную, луговую и усадебную землю с учетом их арендных цен и урожайности, а для всех прочих категорий угодий применяли расценки банков, занимавшихся покупкой и продажей земельных площадей. Многие земства комбинировали выкупные оценки с арендными и продажными ценами. В некоторых уездах стоимость устанавливалась на основании личных заявлений землевладельцев, которые проверялись полицией и волостными правлениями¹⁹.

При всем многообразии подходов к оценке земли их можно разделить на 4 основных метода.

Первый. Равная подесятинная оценка и обложение без разделения земель на категории. Несмотря на то, что этот метод противоречил основному условию закона – принимать во внимание только ценность и доходность имущества, в первое время он применялся весьма широко.

Второй. Оценка по нормам Положения 1861 г. об обязательном и добровольном выкупе надельной крестьянской земли. Од-

¹⁹ См.: Озеров П.Г. Финансовое право. М., 1905. С. 146–147.

нако эта система оценок представляла в открытой форме обложение личного труда крестьян, и этот способ фактически сводился к откровенному подушному сбору.

Третий. Обложение земли по земельному уставу 1853 г., когда все земельные площади делились на «населенные» и «ненаселенные», с усиленным обложением первых. Такой метод оценки был наиболее характерен для центральных, промышленных губерний: Московской, Тверской, Калужской, Смоленской, Ярославской. Так, в Пошехонском уезде Ярославской губернии с десятины «населенной» земли в 70-е гг. XIX в. брали 10 коп., а с «незаселенной» – 1,17 коп.²⁰ Однако такой подход к определению ценности земли с 80-х гг. XIX в. практически уже не применялся.

Четвертый. Разнообразные попытки определения (согласно требованиям закона 1864 г.) доходности земли с разделением ее на категории. Для проведения в этом деле соответствующей работы земским структурам пришлось обратиться к статистическим исследованиям, изучить арендные цены, почвенно-климатические условия и т.д. Так зародилась земская статистика, а к делу были привлечены особые оценщики – статистики, которые приступили к описанию всего имущества и выяснению сравнительной доходности угодий различных категорий земли. С течением времени выработалась относительно единообразная система и подход в этих оценках. Для всех категорий земли (надельной, частновладельческой, казенной, удельной, монастырской и др.) предусматривалось ее деление на угодья: усадебную, пахотную, сенокосы, постоянные выгоны, пастбища, огороды, сады, виноградники и прочие. Каждый из видов угодий мог быть подразделен на разряды с учетом качества земли и условий сельскохозяйственного пользования. Скажем, пахотная земля, расположенная в низинах, луга заливные, суходольные и болотные, кустарники и заросли. Средняя доходность десятины по угодьям и разрядам определялась на основании данных о производительности почвы, стоимости обработки пашни, уборки хлебов и сена, а также ценах на основные сельскохозяйственные продукты в данной местности. Доходность каждого отдельного землевладения просчитывалась путем умножения количества де-

²⁰ Веселовский Б.Б. Указ. соч. Т. 1. С. 51–52.

сятин земли каждого разряда угодий на среднюю в крае доходность одной десятины с учетом ее градации и классификации. Затем к общей сумме доходности владения плюсовалась доходность тех его частей, из которых хозяин извлекал так называемую промышленную выгоду: от разработки торфа, добычи извести, рыбного промысла²¹.

Относительно оценки лесных массивов схема также была отработана не сразу. Так, на первых порах многие земства пытались вычислять их средний приблизительный доход, приравнивая произвольно лесные угодья к прочим сельскохозяйственным категориям земли. Однако впоследствии земским статистикам пришлось проследить изменение ценности лесов с учетом проведения железных дорог, с расширением лесной торговли и с вырубкой древесины в средней полосе России. В результате все лесные площади стали подразделяться на два разряда. К первому были отнесены те из них, в которых был установлен хозяйственный план ежегодной вырубки, ко второму разряду – все прочие. Леса первого разряда стали оцениваться по доходности каждой отдельной лесной дачи с учетом ее состояния и породы леса, цен на лесные материалы и денежных поступлений от пастьбы скота и сенокошения. Для исчисления доходности лесов второго разряда учитывались также выгоды от пастбищ и сенокосов, а средняя доходность десятины леса приравнивалась к аналогичной доходности десятины земли родственных в производственном отношении хозяйственных угодий²².

Впоследствии все вышеперечисленные методы и приемы оценки земель, разработанные земскими структурами, были внесены правительством в качестве однообразных форм уже в закон от 8 июня 1893 г., который назывался «О производстве оценочных работ» и о котором мы еще скажем в дальнейшем изложении материала.

Как уже отмечалось ранее, налоги с земельных угодий составляли весомую часть в доходных сметах земств. Так, по официальным данным Министерства финансов эти сборы на протя-

²¹ См.: Свод законов Российской империи. Т. 4, кн. 2. Устав о земских повинностях. С. 124.

²² Там же.

жении времени исчислялись следующими денежными суммами. (табл. 1).

Таблица 1²³

Земские сборы с лесов и земли

<i>Годы</i>	<i>В абсолютных цифрах, в млн. руб.</i>	<i>В процентном отношении ко всем доходам</i>
1900	47,4	53,4
1901	47,2	53,1
1902	48,9	51,4
1903	51,3	51,6
1906	64,5	51,9
1910	86,4	51,5
1911	94,5	50,2
1912	102,4	47,5

Из приведенной таблицы наглядно виден неуклонный рост денежных сборов с земельных угодий, выраженный в абсолютных цифрах. Это обстоятельство объяснялось, в первую очередь, тем, что из года в год увеличивались общие доходные бюджеты земств, что напрямую было связано с поступательным развитием народного хозяйства в целом, платежеспособностью населения, с возрастанием как товара ценности и стоимости земли, а также самих сельскохозяйственных продуктов. Вместе с тем, процентная доля этих поступлений в общей сумме доходов практически не увеличивалась, а с 1910 г. даже снизилась за счет возрастания поступлений от предпринимательской деятельности в торговле и промышленности. Наиболее характерным это было для столичных губерний России. Скажем, в Московской губернии уже в 1902 г. сбор с сельскохозяйственной земли и леса составлял 34% от общей суммы взимаемых с недвижимого имущества, в то же время во Владимирской он равнялся 49%, а в Ярославской – 50%²⁴.

²³ Доходы и расходы земств 40 губерний по сметам на 1912 г. СПб., 1914. С. XXVI.

²⁴ Краткий отчет губернской и уездных земских управ Московской губернии за 1902 г. Б.м., Б.г. С. 7; ГАВО. Ф. 379. Оп. 1. Д. 901. Л. 79; ГАЯО. Ф. 485. Оп. 1. Д. 752. Л. 3.

Цена одной сельскохозяйственной десятины земли, а следовательно, и земский сбор также были неодинаковы в различных губерниях империи. Если в 1912 г. средняя величина земского обложения в стране составляла 44,3 коп. с десятины, то в конкретных губерниях она была следующей: во Владимирской – 41 коп., Калужской – 55,8, Костромской – 34, Московской – 54, Рязанской – 59,1, Смоленской – 41,5, Тульской – 70,1, Тверской – 40,2, Ярославской – 46,4 коп.²⁵

При этом она могла значительно колебаться в своей разнице даже по отдельным уездам одной губернии. Так, в Костромской губернии в 1910 г. эти расценки с точки зрения средней цены одной десятины земли и объема поуездного земского сбора представляли следующие цифры (табл. 2).

Таблица 2²⁶

Сведения о цене одной десятины земли сельскохозяйственных угодий и земского налога в Костромской губернии в 1908 г.

<i>Уезды</i>	<i>Цена 1 десятины земли, в руб.</i>	<i>Сбор с 1 десятины земли, в коп.</i>
Буйский	22	39
Варнавинский	19	18
Галичский	30	27
Кинешемский	35	24
Кологривский	17	22
Костромской	54	49
Макарьевский	18	20
Нерехтский	79	33
Солигаличский	12	31
Чухломский	14	22
Юрьеvecкий	66	45
Итого по губернии	24	26

²⁵ Приложения // Доходы и расходы земств 40 губерний по сметам на 1912 г. СПб., 1914. С. XXVII. С. 9, 31, 37, 49, 79, 93, 103, 105, 121.

²⁶ В Костромское губернское земельное собрание от губернской земской управы доклад № 1-ый о предоставлении земству новых источников денежных средств. Кострома, 1910. С. 3–4.

Как можно заметить на основании приведенных данных, даже в пределах одной губернии ценность десятины земли, определяемая по средней ее доходности, и соответственно объем ее обложения явно не одинаковы. Оба эти параметра для любой местности как раз и зависели от местонахождения конкретной территории, ее природно-климатических и почвенных условий, спроса на земельные угодья, цены сельскохозяйственной продукции и т.д. При этом общие денежные поступления по данной статье доходов напрямую зависели еще и от размеров площади земельных и лесных массивов.

Перейдем теперь к рассмотрению способов оценки прочего недвижимого имущества и в первую очередь к оценке жилых домов и дач в городах и уездах. Так же, как и в отношении земельных угодий, здесь общим основанием размера обложения служила их ценность и доходность.

В определении доходности каждого отдельного городского недвижимого имущества принималась, как правило, средняя наемная плата за аренду помещений за вычетом необходимых расходов на содержание зданий. Поэтому все городские строения также были разбиты на категории с учетом района, местоположения, типов домов (каменные или деревянные), их объемов (большие или малые), их состояния (ветхие или новые постройки). Именно от этих параметров зависела арендная цена, а стало быть, и доходность владельца²⁷. В тех случаях, когда доходность от сдачи внаем по различным причинам не могла быть установлена, процентная ставка налога исчислялась от ценности самого имущества по его материальной стоимости с учетом средней доходности от усадебной земли, где находились дома, постройки и прочие сооружения. Взимаемый сбор в таких случаях определялся от 3 до 6% от общей стоимости. В отношении сельских построек, если они не сдавались внаем, применялся тот же метод

²⁷ Метод оценки городских недвижимых имуществ: доходность, стоимость, отношение доходности к стоимости. Оценка недвижимых имуществ в г. Любиме Ярославской губернии. Ярославль, 1913. С. 14.

исчисления ценности имущества с учетом средней доходности приусадебной земли, но сбор составлял 6%²⁸.

Впоследствии, когда вышел закон от 6 июня 1910 г. «О государственном налоге с недвижимого имущества в городах, посадах и местечках», процент сбора со средней доходности этой недвижимой собственности был определен для всех местностей и городских и сельских в размере 6%. При этом пять шестых от общей суммы поступало в казну, а остальное – в структуры местного самоуправления²⁹.

Таблица 3 наглядно иллюстрирует объем поступлений от сборов с городских имуществ, а также с жилых домов в уездах в земские доходные бюджеты.

Таблица 3³⁰

Сборы с городских и сельских недвижимых имуществ

<i>Годы</i>	<i>Процент доходов от городской недвижимости</i>	<i>Процент доходов от недвижимости в уездах</i>
1895	5,5	0,9
1900	5,7	1,1
1906	6,1	1,1
1911	7,1	1.1

Нетрудно заметить, что земский сбор от доходности и ценности недвижимой собственности в городах неуклонно возрастал с точки зрения его доли в доходной смете по сравнению с объемом поступлений от жилых домов в уездах. Наиболее значительную роль он играл для крупных столичных и губернских городов, что напрямую было связано с развитием городской инфраструктуры.

²⁸ Свод законов Российской империи... Т. 4, кн. 2. Устав о земских повинностях. С. 124–125.

²⁹ См.: Мыш М.И. Положение о земских учреждениях 12 июня 1890 года с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. 6-е изд. СПб., 1914. С. 572.

³⁰ Доходы и расходы земств 40 губерний по сметам на 1912 г. СПб., 1914. С. XXXIII–XXXIV.

Так, в 1900 г. земский сбор с жилой недвижимостью в Москве составил 20%³¹.

Следующей статьей земских поступлений было обложение торговых и промышленных заведений, которые также являлись недвижимой собственностью их владельцев. Исходя из принципа доходности и ценности, земские органы в первые годы своей деятельности в налоговой ставке пытались учесть процент отчисления с основного и оборотного капитала и прибыли от реализации продукции предприятий, т.е. брать налоги по той же структуре и составляющим, что и государство. В итоге 21 ноября 1866 г. правительством был издан закон, запретивший земствам производить денежные отчисления с торговых и промышленных оборотов и с реализации продукции. Налог должен был идти только с ценности самих зданий, их внутреннего оборудования, с усадебной земли, на которой они находились, в той же пропорции (5 – 6%), как и с прочих недвижимых имуществ в городах и уездах³². Но так как ценность зданий, служащих помещениями для производства, не находилась в соответствии с доходностью самого предприятия, то земства вынуждены были все-таки применять повышенные нормы обложения, при которых оценка помещений и оборудования включала в себя отчасти и оценку доходности самого предприятия.

Общая доля этих сборов, как показывает официальная статистика Министерства финансов, с течением времени также увеличивалась в доходных сметах органов местного самоуправления. В 1900 г. она составляла во всех земских губерниях 9,9%, в 1906 г. – 11,8%, в 1911 г. – 13,4%, а в 1913 г. – 18,3%³³. При этом в так называемых промышленных губерниях этот показатель был выше, чем общероссийский на тот или иной финансовый год. Например, в 1906 г. в Московской губернии он исчислялся в 22,1%, в Ярославской – в 13,9%, Калужской – в 13,3%³⁴.

³¹ Озеров П.Г. Указ. соч. С. 150.

³² Свод законов Российской империи... С. 125.

³³ Доходы и расходы земств 40 губерний по сметам на 1912 г. СПб., 1914. С. XXXII; Абрамов В.Ф. Российское земство: экономика, финансы и культура. М., 1996. С. 23.

³⁴ Веселовский Б.Б. Указ. соч. Т. 1. С. 120.

Итак, проведенная земствами работа по определению доходности и ценности недвижимого имущества граждан позволила им выработать достаточно четкие критерии в подходах и расчетах указанных экономических категорий. Имея известные различия в деталях, все они придерживались одного метода исчисления доходности – по способу выручки и затрат. И земская статистика показала, как нужно вести такого рода оценки. В результате правительство вынуждено было признать общегосударственное значение земских статистических разработок, так как сама правительственная статистика (статистические комитеты при губернских правлениях) не справлялись с этими задачами. В итоге появился закон от 8 июня 1893 г. «О производстве оценочных работ», в основу которого были положены методы, разработанные земской статистикой. По этому закону предполагалось провести оценку земель и прочего недвижимого имущества во всех земских губерниях по единообразным нормам для раскладки не только местных налогов, но и государственных. С этой целью на местах были созданы губернские и уездные оценочные комиссии, куда входили как государственные чиновники от различных ведомств (от казначейства, дворянского земельного банка, палаты государственных имуществ), так и представители земских органов управления (выборные должностные лица управ, собраний и комиссий)³⁵. Сначала (т.е. с года выхода данного закона) оценочные работы велись на средства земств, но через 6 лет, с 1899 г. правительство ежегодно стало отпускать на организацию земской оценочной статистики по одному миллиону рублей, исходя при этом с точки зрения распределения этой суммы по губерниям из объемов земельных угодий и числа прочих недвижимых владений в крае. Так, для центральных губерний России она (сумма) была распределена следующим образом: Владимирская губерния – 25 тыс. руб., Калужская – 40, Костромская – 40, Московская – 18, Рязанская – 27, Тверская – 44, Тульская – 27, Смоленская – 34 и Ярославская – 34 тыс. руб.³⁶

³⁵ См. подробно: Мыш М.И. Положение о земских учреждениях 12 июня 1890 г. со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. СПб., 1900. Т. 2. Устав о земских повинностях. Отд. 3.

³⁶ Об оценке недвижимых имуществ. Ярославль, 1899. С. 34–35.

Однако правительство, которое всегда с момента зарождения органов местного самоуправления настороженно относилось к их практической деятельности, не оставило надежды подчинить составление земских бюджетов строгой регламентации, а стало быть, и ограничить принадлежащее земству право самообложения. 12 июня 1900 г. был издан закон «О предельности земского обложения». Суть этого закона сводилась к тому, что земские сборы с уже оцененного недвижимого имущества начиная с 1901 г. не могли быть повышены более чем на 3% в год от предыдущей доходной сметы финансового года. Если рост земских сборов с недвижимых владений в течение трех лет был погоди́чно ниже 3% по сравнению с 1900 г., то дальнейшее единовременное увеличение окладов ограничивалось 10% в год. В случае же превышения этого предела доходные сметы согласовывались с губернатором, который согласовывал их с губернским по земским и городским делам присутствием или отправлял в Министерство внутренних дел и Министерство финансов. Те, в свою очередь, могли принимать решение в течение трех месяцев³⁷. Этот закон был издан главным образом с целью усиления зависимости земских структур от центральной и местной администрации. Однако практика его применения показала, что он сказался на сокращении земских бюджетов только в первое время и довольно быстро доходные сметы вновь стали возрастать: от 12 до 17% в год к 1914 г., в основном в связи с образовательными и просветительскими целями. Поэтому закон 1900 г. оставался больше теоретической угрозой и в дальнейшем никак не сказывался в своем реальном воплощении.

³⁷ Озеров П.Г. Указ. соч. С. 165–166.

Глава 2

Финансовая основа земской деятельности.

Доходные и расходные сметы

Как уже было отмечено в предыдущей главе пособия, все земские доходы делились на окладные и неокладные, которые и разносились по конкретным статьям сметы. Большую часть сбора в окладных доходах составляли налоги с недвижимого имущества. Вместе с тем, в окладных доходах и сметах предусматривалась и такая статья, как отчисления с промысловых и гильдейских свидетельств, патентов и билетов на торговые заведения. Этот вид налога был фиксированным. Так, по закону 21 ноября 1866 г. сборы в пользу земств с гильдейских свидетельств первого и второго разрядов составляли 25% от их цены, такой же процент был предусмотрен для патентов на владение винокуренными заводами и продажу питей. Трактирный налог определялся в 15, 30 и 60 руб. с каждого заведения в зависимости от разряда местности³⁸. 15%-ный сбор взимался со стоимости свидетельств на торговые и промысловые предприятия первых двух разрядов из пяти существовавших для них градаций, а также с аналогичных документов в промышленной сфере деятельности для первых пяти категорий из восьми. Для всех остальных свидетельств, не попадавших в указанную группу, земский процент отчислений со свидетельств равнялся 10%³⁹. В 1884 г. земский сбор с гильдейских патентов первого и второго разрядов был понижен с 25 до 15%⁴⁰.

В предусмотренном Министерством финансов формуляре для составления доходных бюджетов земств была статья «Пособия от казны и возврат расходов». В нее в первую очередь заносились

³⁸ Свод законов Российской империи. Т. 4, кн. 2. С. 120.

³⁹ Там же. С. 126.

⁴⁰ Озеров П.Г. Указ. соч. С. 148.

суммы, перечисленные правительством для реализации на местах государственных программ и мероприятий. Так, с 1899 г. начали поступать денежные средства для проведения оценочных работ по обложению недвижимой собственности граждан, с 1895 г. – на строительство и содержание шоссейных дорог, с 1908 г. – на введение в стране всеобщего начального образования. Во вторую очередь в эту статью доходов включались суммы и проценты с них по кредитам, предоставленным органами местного самоуправления населению и организациям через созданные ссудосберегательные товарищества и систему касс мелкого кредита.

С 1895 г. в доходных сметах особой графой фиксировались поступления на формирование дорожного капитала. Они (эти поступления) образовывались из дополнительного денежного налога с граждан, которым была заменена натуральная дорожная повинность практически всеми земствами еще в 60–70-е гг. XIX в.

По закону 1 июня 1895 г. земские структуры были освобождены от уплаты казне пособий на содержание мировых судебных и по крестьянским делам учреждений, от издержек на содержание мировой юстиции (кроме расходов на арестные помещения) и губернских статистических комитетов. Эти освобожденные суммы также направлялись на образование дорожного капитала⁴¹.

В графе «Зачеты» проставлялись общие суммы тех денежных средств, в которых были выражены услуги, предоставляемые частными лицами, общественными организациями и прочими структурами для проведения органами местного самоуправления различных мероприятий в той или иной сфере их деятельности. При этом различные строительные и ремонтные работы, товары и продукция производства, исчисленные в их стоимостном выражении, засчитывались земствами как определенная сумма в будущей уплате налогов этим субъектом обложения.

В разделе бюджета «Доходы с принадлежавших земству имуществ» указывались те денежные средства, которые поступали органам местного самоуправления от аренды принадлежавшей им земли, помещений, зданий и прочих сооружений, доходы (если таковые были) от их предпринимательской деятельности в той или иной сфере.

⁴¹ Озеров П.Г. Указ. соч. С. 148.

Статья сметы «Разные поступления» складывалась в первую очередь из чистого остатка наличных денег от расходов прошлого года. К нему прибавлялись частные пожертвования граждан, пени, штрафы и зачеты, а также проценты с принадлежавших земствам специальных фондов и капиталов. Среди последних наиболее значимыми были: оборотный фонд, страховой, эмеритально-пенсионный. Они, как правило, сосредоточивались у губернских земств. Для образования оборотных капиталов ежегодно отчислялась сумма не менее 2 % сметного итога окладных земских сборов (до тех пор, пока совокупность таких отчислений не достигала полугодового оклада этих сборов). За счет этого и происходил непрерывный рост оборотных средств, обеспечивающий возможность постоянного покрытия земских расходов.

Страховой фонд состоял из сумм, уплачиваемых владельцами собственности по обязательному страхованию, а также из капиталов по добровольному страхованию как недвижимого, так и движимого имущества. При этом второй вид страхования был рассчитан в основном на более состоятельную часть населения.

Что же касается эмеритально-пенсионных фондов, то они формировались из отчислений от жалованья и приплат земских служащих, из которых участникам касс впоследствии выдавались пенсии и пособия по выслуге лет. Попутно отметим, что размер пенсии с учетом выслуги лет (от 25 до 30 лет), как правило, составлял сумму в $\frac{2}{3}$ от «нормального» оклада.

Помимо перечисленных земских фондов к остальным их специальным капиталам относились ресурсы на народное образование, медицинскую, ветеринарную часть, капиталы на содействие экономическому благосостоянию населения. Все они образовывались изначально за счет передачи определенных денежных средств от соответствующих государственных структур, на балансе которых они числились до появления земских органов на местах, а затем в основном за счет частных пожертвований и специальных отчислений от общих земских доходов и шли дополнительно помимо годового бюджета на соответствующие расходы. Увеличение всех перечисленных специальных фондов, с которых земские управы переносили накопленные проценты в ежегодные сметы доходов, происходило, во-первых, за счет капитализации

прибыли, полученной от земских операций и оборотов средств, в результате чего росли их целевые капиталы. Во-вторых, благодаря регулярному поступлению частных капиталов, в-третьих, тому, что при полной обеспеченности поступлений (в пенсионный и оборотный фонды) операции с этими капиталами не представляли риска, так как не затрагивались уставные капиталы, а временные позаимствования всегда возвращались. Подобная тенденция сохранялась вплоть до Первой мировой войны, которая потребовала дополнительных финансовых средств, привела к потере как промышленных, так и хозяйственных территорий и нарушила в целом экономическую инфраструктуру страны. Это, в свою очередь, привело к инфляции, к резкому снижению налоговых поступлений как в казну, так и в земские доходы, что и вынудило земские управы использовать в это время и уставные капиталы своих специальных средств.

В графу под названием «Разные сборы» зачислялись денежные поступления от судебных пошлин с гражданских дел, осуществляемых у земских начальников, городских судей, уездных членов окружных судов и в уездных съездах. Сюда же входила плата за лечение и обучение в земских заведениях, а также шоссейные и мостовые сборы с проезжающих, с общественных организаций и различных ведомств.

Особым разделом в доходных сметах значились сборы с недвижимых имуществ, о которых мы подробно говорили в предыдущей главе настоящего пособия, поэтому здесь мы давать им характеристику и раскрывать источники поступления не будем.

Итак, перечислив постатейно все позиции земских бюджетов, предусмотренных Министерством финансов для их отчетности, посмотрим теперь, какое было их конкретное содержание в абсолютных цифрах и в процентном соотношении в девяти губерниях Центральной России на 1912 г. (табл. 4).

Таблица 4⁴²*Земские доходные сметы в 1912 г.*

<i>Название губернии</i>	<i>Название статей сметы (данные указываются в тысячах рублей и в процентах)</i>								<i>Всего земских доходов</i>
	<i>Зачеты</i>	<i>Доходы принадлежащих земству имуществ</i>	<i>Разные сборы</i>	<i>Пособия земству и возврат расходов</i>	<i>Разные поступления</i>	<i>С документов на право торговли и промыслов</i>	<i>Сборы с недвижимых имуществ</i>	<i>На составление дорожного капитала</i>	
Владимирская	212.9 (3,23)	1.3 (0,02)	18.2 (0,28)	1.513.1 (22,94)	30.0 (0,46)	149.8 (2,27)	4.426.1 (67,13)	190.2 (2,88)	6.593.5
Калужская	44.0 (1,34)	4.9 (0,13)	21.2 (0,55)	967.6 (25,1)	24.6 (0,64)	80.0 (2,1)	1.997.8 (51,9)	139.4 (3,6)	3.850.9
Костромская	418.8 (5,7)	15.0 (0,2)	11.3 (0,1)	1.446.5 (19,8)	49.1 (0,7)	115.9 (1,6)	3.972.5 (54,3)	153.2 (2,1)	7.311.5
Московская	57.9 (0,7)	20.4 (0,2)	182.0 (2,1)	1.709.0 (19,8)	101.6 (1,2)	595.9 (6,9)	5.672.1 (65,6)	156,2 (1,8)	8.640
Рязанская	362.3 (6,1)	26.6 (0,4)	20.0 (0,3)	2.121.9 (35,7)	39.4 (0,7)	102.1 (1,7)	2.568.9 (43,2)	167.9 (2,8)	5.947.7

⁴² Приложения // Доходы и расходы земств 40 губерний по сметам на 1912 г. СПб., 1914. С. 9, 31, 37, 49, 79, 94, 103, 106, 121. Общая итоговая цифра земских доходов, показанная в отчетах каждой губернии в графе № 10 «Всего земских сборов», не совпадает с ее суммарным денежным выражением по конкретным статьям бюджетов. Это характерно и для процентных показателей, при сложении которых не достигается контрольное исчисление в 100%. Данное обстоятельство объясняется тем, что в цифру общих доходов, выраженную в рублях, земские структуры заносили и показывали все предполагаемые поступления, включая и недоимки с неблагонадежных налогоплательщиков, так как их долг был известен и легко просчитываем. Вместе с тем, в отдельную графу сметы эти денежные суммы не выносились. Недоимки представляли обычное явление в земском бюджете. Так, к 1 января 1902 г. по всем 34 земским губерниям они составляли 39 млн. 655 тыс. руб. (см.: Львов Т.Е., Полнер Т.И. Наше земство и 50 лет его работы. С. 35–36).

Смо- ленская	593.4 (10,9)	9.0 (0,2)	16.4 (0,3)	1.370.6 (25,3)	49.9 (0,9)	101.0 (1,9)	2.364.2 (43,7)	157.9 (2,9)	5.413.1
Твер- ская	266.7 (3,6)	23.1 (0,3)	22.6 (0,3)	3.341.6 (45,0)	96.4 (1,3)	120.6 (1,9)	2.757.7 (37,2)	155.2 (,1)	7.424.5
Туль- ская	185.0 (4,1)	39,6 (0,9)	20.0 (0,4)	1.469.2 (32,3)	74,0 (1,6)	130.7 (2,9)	2.301.5 (50,7)	155.7 (3,4)	4.542
Яро- слав- ская	83.5 (2,1)	17.4 (0,4)	19.6 (0,5)	954.5 (23,4)	29.9 (0,7)	116.0 (2,8)	2.166.2 (53,3)	119.7 (2,9)	4.072.9

Из приведенных цифровых данных видно, что основная доходная статья земских бюджетов состояла из налогов с недвижимого имущества. На ее долю приходилось от 37 до 65% всех денежных поступлений. При этом в одних губерниях, где в значительной степени преобладала сельскохозяйственная инфраструктура, большая часть в этих отчислениях приходилась на сборы с земельных и лесных угодий (например, Рязанская, Смоленская, Костромская губернии). В других, с более развитым промышленным и торговым предпринимательством, значительные поступления этой статьи приходились на налоги с помещений, зданий и прочего имущества владельцев фабрик, заводов и торговых точек (Московская, Владимирская, Ярославская губернии). Данное соотношение косвенным образом подтверждает и такая статья сметы, как «Сборы с промысловых и промышленных свидетельств». Ее доля в земских бюджетах была значительно меньше и составляла от 1,6 до 6,9%. Вместе с тем, если смотреть на этот показатель по каждой отдельной губернии, нетрудно заметить, что он как раз значительно выше в тех из них, где в большей степени была развита промышленная и торговая деятельность. Так, в Московской губернии он исчислялся в 6,9%, в Ярославской – в 2,8%, во Владимирской – 2,27 %.

На втором месте по числу доходов стояли пособия из казны и возврат кредитов (от 19,8 до 45%). Из них большая часть приходилась на денежные средства, полученные от правительства и предназначенные для проведения общегосударственных программ, о которых мы говорили в предыдущем изложении материала. Кроме того, законом от 26 июня 1912 г. правительством для выдачи ссуд земствам и городам была образована касса городского и земского кредита. Эти денежные ссуды также направ-

лялись на реализацию программ и прочих мероприятий органов местного самоуправления. К июню 1916 г. земства получили из этой кассы 14 млн. 937 тыс. руб. долгосрочных и 13 млн. 777 тыс. руб. краткосрочных ссуд⁴³.

Третьей по величине земских сборов была статья «Зачеты». Приведенный в этой графе цифровой материал выявляет следующую закономерность: суммы зачетов во всех периферийных губерниях значительно выше (так же как и их процентная доля в общей доходной смете), чем в столичной Московской. Разница колеблется от 10,9 до 0,7%. Такое соотношение объясняется тем, что в провинции платежеспособность населения была значительно ниже, чем в столице. Отсюда многие налогоплательщики предпочитали в счет своих будущих денежных выплат по окладным сметам частично рассчитываться с земскими структурами предоставлением услуг в проведении их мероприятий: поставкой подвод, строительных материалов, товаров и продуктов для продовольственных складов и прочее. Для жителей Московской губернии такая форма выплат была менее предпочтительна, что указывало на достаточное наличие «живых» денег у населения.

С учетом данных показателей можно предположить, что уровень жизни граждан был выше в таких губерниях, как Калужская, Ярославская, Владимирская, Тверская. Более низкие денежные доходы населения были в Смоленской, Рязанской, Костромской губерниях.

Относительно статьи сборов на образование дорожного капитала, которая стала предусматриваться правительством с 1895 г. в качестве отдельной в доходных сметах, то здесь повсеместно наблюдаются достаточно ровные показатели поступлений как в абсолютных цифрах, так и в процентном исчислении. Их доля в бюджетах составляла 2 – 3,5%.

Что же касается разделов «Разные сборы» и «Разные поступления», то их значение и вес в общих поступлениях были весьма скромными, и по своим показателям они зачастую соответствовали объему сборов по статье «Доходы с принадлежавших земству имуществ».

⁴³ Календарь-справочник земского деятеля на 1917 г. Пг., 1917. С. 242.

Таким образом, приведенный анализ доходных земских смет за 1912 г. показывает, что основные денежные поступления образовывались, во-первых, от налогов с недвижимого имущества населения, во-вторых, от средств, полученных от казны либо путем пособий, либо предоставлением ссуд, а также от уплаты долгов и процентов с них от предоставленных самими земствами займов. Совокупная доля этих статей составляла от 69 до 90%. Все остальные разделы бюджетов играли уже вспомогательную роль.

Обратимся теперь к рассмотрению расходных смет. Все земские расходы, так же как и их функции, делились на обязательные и необязательные. Как уже отмечалось во введении настоящего пособия, к числу первых Положение 1864 г. относил: содержание отдельных чинов местного гражданского правления, арестных домов и помещений для несовершеннолетних преступников, присутствий по крестьянским делам, расходы по общественному призрению, дорожные (расходы на поддержание и ремонт дорог), подводные (на содержание подвод для разъездов полиции и прочих должностных лиц) и т.д. К необязательным относились расходы на народное здравоохранение и образование, на содержание земского управления и земской почты, а также на экономические и прочие мероприятия в крае (например, на содействие и развитие крестьянских кустарных промыслов).

Обязательные расходы носили для земства совершенно непроизводительный характер. Поэтому они в течение ряда десятилетий требовали ликвидации или, по крайней мере, уменьшения указанных расходов и постоянно стремились уйти в первую очередь от больших субсидий по содержанию государственных учреждений и чинов местного гражданского управления. Эта тенденция была характерна решительно для всех земских учреждений. Так, если в 1871 г. их общая доля в расходных бюджетах составляла 57%, в 1875 г. – 50%, то уже в 1901 г. – 15%⁴⁴. Остальные денежные средства в основном шли на социальные нужды, главным образом на народное образование и медицину. Сокращение обязательных расходов и увеличение необязательных особенно интенсивно происходит с 1895 г., когда правительство исключило для земских структур ряд выплат, ранее направлен-

⁴⁴ Веселовский Б.Б. Указ. соч. Т. 1. С. 251.

ных на содержание местного гражданского управления (об этом законе мы уже говорили, когда рассматривали порядок составления доходных земских бюджетов). Так, если процент необязательных расходов в общем объеме денежных затрат земских органов во Владимирской губернии в 1890 г. равнялся 63,6%, то в 1901 г. – уже 84,8%. По Тверской губернии эти цифры были следующие – 70 и 88%, по Смоленской – 64,3 и 88,2%, по Рязанской – 67,9 и 89,2% соответственно⁴⁵.

В отношении порядка составления расходных смет, так же как и доходных, Министерством финансов был разработан единый формуляр, состоявший из 12 разделов. В нем помимо статей, где четко прописывалась сфера предполагаемых расходов, был предусмотрен параграф под названием «Разные расходы». В него должны были проставляться те денежные средства, которые земства предполагали направить:

- на содержание земской почты;
- на содержание принадлежавшего им недвижимого имущества;
- на пособия частным лицам для отправления натуральных повинностей;
- на ведение судебных дел.

Специальная статья сметы предусматривала отчисления на образование запасной суммы. По закону 1890 г. она должна была составлять не более 5% общего объема расходов и предусматривалась для покрытия непредвиденных издержек. Из запасной суммы в отличие от запасных земских капиталов нельзя было предоставлять ни ссуд, ни всякого рода позаймствований.

Таблица 5 дает возможность конкретно ознакомиться со всеми статьями смет земских расходов и их реальным содержанием на 1912 г. по уже указанным девяти губерниям Центральной России.

⁴⁵ Веселовский Б.Б. Указ. соч. Т. 1.

Из приведенного цифрового материала табл. 5 видно, что по всем указанным губерниям обязательные расходы составляли не более 10 – 15% всех денежных средств. Самый большой показатель этих отчислений приходился на Московскую губернию (15,3%). Однако из его суммарного показателя большая доля направлялась на дорожное строительство в крае (9,8%), при этом и общая итоговая сумма всех расходных средств здесь также самая высокая. Средний процент отчислений на образование различных капиталов и уплату долгов составлял 9,2%. Все остальные поступления тратились на необязательные земские функции, их доля исчислялась в 68 – 83%. При этом наиболее значительные суммы шли по статьям «Народное образование» и «Медицинская часть», их совокупная доля составляла от 46 до 63% бюджета. Самый высокий показатель в расходовании денежных средств по этим статьям сметы имела Владимирская, Тверская и Московская губернии: 62,7, 62,5, 55,9% соответственно. Из показателей таблицы легко заметить, что отчисления на эти две сферы земской деятельности достаточно пропорциональны между собой как в их денежном, так и процентном выражении. Исключение составили показатели по Смоленской и Ярославской губерниям. Так, в первой из них большая часть расходов приходилась на народное образование – 30%, на медицину они составляли 19,8% бюджета, во второй, наоборот, 27,1% расходной сметы было отведено на медицинскую часть, а на школьное образование и просвещение – 18,9%.

Небезынтересно посмотреть, на какие же конкретные позиции направлялись земские деньги по вышеуказанным двум статьям их расходных бюджетов. Так, раздел «Медицинская часть» предусматривал следующие основные затраты:

- содержание губернской и уездных больниц, врачебных участков, амбулаторных пунктов, приемных покоев, фельдшерских и акушерских школ;
- выплату жалованья и наград медицинскому персоналу;
- денежные средства на улучшение санитарных условий в крае;
- на противоэпидемические мероприятия;
- на льготное стационарное лечение местных жителей;

– на закупку медицинского инструмента и лекарственных средств.

Статья расходов «Народное образование» состояла из следующих позиций:

- содержание начальных земских школ (ремонт и постройка зданий) и учительских семинарий;
- выплата жалованья и наград учительскому персоналу;
- расходы по подготовке и обучению учащихся;
- закупка школьных учебных пособий;
- стипендии земским учащимся в средних учебных заведениях;
- расходы на внешкольное образование и просвещение;
- пособия министерским, церковно-приходским школам и просветительским обществам⁴⁶.

Приведенная структура денежных расходов позволяет достаточно полно представить масштаб и объем мероприятий в этих областях земской деятельности.

Таким образом, социальная сфера безусловно являлась приоритетной для земских структур в направлениях их практической работы. Обращая пристальное внимание на развитие народного здравоохранения и образования, органы местного самоуправления хорошо понимали значимость последних для жизнедеятельности всего гражданского населения. О практической деятельности земских учреждений в этих двух важных социальных сферах – народном здравоохранении и народном образовании – и пойдет речь в следующих главах пособия.

⁴⁶ См., например: Смета расходов на губернские повинности Владимирской губернии на 1916 год. Владимир, 1916. С. 16–22, 28–30; ГАКО. Ф. 205. Оп. 1. Д. 792. Л. 6–10, 14–20.

Глава 3

Деятельность земств в области народного просвещения

Как было отмечено во введении настоящего пособия, к числу необязательных функций российского земства по закону от 1 января 1864 г. была отнесена и его деятельность в народном образовании. Вышедшее в этом же году «Положение о начальных народных училищах» предусматривало, что отныне помимо различных министерств и ведомств открывать начальные школы и училища получили право общественные организации, включая городские и земские структуры местного самоуправления. В состав училищных советов, которые ведали подбором учительских кадров на местах и приемом выпускных экзаменов, кроме представителей Министерства просвещения в лице инспектора народных училищ и директора уездной школы, а также местного архиерея и губернатора, были включены как непременно члены и земские гласные. Это были, как правило, председатель либо губернской, либо уездной земской управы, а также руководитель школьной комиссии, входивший в состав любой земской управы. Несмотря на то, что земские гласные были включены в училищные советы, по «Положению» земствам предоставлялось право участия в народном образовании в основном в хозяйственном отношении. Это означало, что они должны были вносить часть своих денежных средств, наряду с городскими органами местного самоуправления, на содержание школ, следить за материальной базой последних⁴⁷. Первым шагом в этом направлении была передача на баланс земских структур всех сельских уездных училищ, ранее закрепленных в этом вопросе за Министерством государственных имуществ. Однако именно это решение и послужи-

⁴⁷ См.: Права земств в области школьного дела // Земское дело. 1914. № 23. С. 140.

ло тем толчком и той отправной точкой, с которой земства начали свою активную работу на этом поприще.

Уже на первых губернских собраниях земские гласные вынуждены были констатировать тот факт, что дело народного образования находится у них в неудовлетворительном положении. Поэтому первостепенной задачей в этой области земства считали расширение сети начальных образовательных структур с тем, чтобы как можно большее количество детей, и главным образом сельских, имело доступ к образованию.

Решение этой проблемы фактически и подтолкнуло местное самоуправление к идее создания такой новой структуры, как начальная земская школа. Однако эта идея преследовала не только цель количественного увеличения сети учебных заведений за счет земских денежных средств, речь шла еще и о более добротном и качественном уровне образования. Так, Московское губернское собрание в сентябре 1865 г. поставило вопрос о том, чтобы учебная программа в начальной школе включала не только так называемые обязательные дисциплины: Закон Божий, четыре действия арифметики, чистописание, русский язык, и церковное пение, но и такие предметы, как география, геометрия, естествознание, рисование и рукоделие. Земские гласные склонны были рассматривать всю совокупность упомянутых предметов в качестве неперенных и обязательных, начиная с первого года обучения детей в школе и до его завершения (школы планировались в две ступени и охватывали, как правило, пятилетний срок)⁴⁸. Эта идея была подхвачена и другими земскими структурами. Поэтому в порядке эксперимента Министерство просвещения разрешило последним подобный проект в 1867 г.

Новая учебная структура – земская начальная школа – оказалась не только жизнеспособной, но и с успехом конкурировала с прочими учебными заведениями: особенно с наиболее многочисленными на селе церковно-приходскими школами. Именно она наряду с задачами развития ребенка преследовала и задачу просвещения народа посредством школ, задачу воспитания человека как цель и смысл учебно-воспитательной деятельности. По срав-

⁴⁸ Центральный исторический архив г. Москвы (далее – ЦИАМ). Ф. 184. Оп. 6. Д. 314.

нению с министерскими и церковно-приходскими эта школа стала центром реализации педагогических идей и сохранила верность им на протяжении полувека своего существования.

Начав свою историю во второй половине XIX столетия, земская школа активно развивалась в начале XX в. Таблица 6 наглядно дает представление о динамике ее роста в исследуемых девяти губерниях Центральной России.

Таблица 6⁴⁹

Количество земских школ по губерниям (1903 – 1916 гг.)

<i>Губерния</i>	<i>Г о д ы</i>			
Московская	828	1125	1299	1916
Владимирская	617	936	1216	1250
Калужская	448	637	827	838
Костромская	466	857	1229	1286
Смоленская	447	736	995	1036
Тверская	799	1339	1707	1724
Ярославская	397	523	648	670
Рязанская	537	770	1078	1103
Тульская	522	764	1005	1017

Приведенный цифровой материал убедительно показывает динамичное развитие этой начальной структуры образования во всех перечисленных земских губерниях. За 13 лет количество земских школ пятикратно увеличилось. Наиболее существенно эта тенденция прослеживается по Московской, Тверской и Костромской губерниям, которые в данном случае являются лидерами. Здесь количество земских школ в их числовом значении наибольшее. В меньшей степени эта тенденция прослеживается в

⁴⁹ Таблица составлена по: Статистические сведения по начальному образованию за 1904 г. СПб., 1908; Всеподданнейший отчет Министерства народного просвещения за [1905 – 1910] год. СПб., 1907, 1912; Однодневная перепись начальных школ 18 января 1911 г. СПб., Вып. 1–16. Начальные училища ведомства Министерства народного просвещения [1914 – 1915 – 1916] гг. Пг., 1916, 1919. Подсчеты наши.

Ярославской, Калужской и Тульской губерниях, где увеличение земских школ за 13 лет было в 1,5 – 2 раза меньше. Однако по темпам развития и эти губернии не уступали лидерам, общая динамика роста начальных структур образования за 13 лет повсеместно выросла в 1,5 – 2,5 раза.

Особое внимание в рассматриваемый период времени земства уделяли введению всеобщего начального образования в стране. Этот вопрос достиг своей остроты даже в правительственных кругах, хотя земские структуры ставили его перед правительством еще в 90-е гг. XIX в. Именно тогда в земских губерниях был принят план создания школьных участков с целью приблизить сеть учебных заведений к местному населению. Каждый уезд условно делился на районы площадью порядка 28 квадратных верст и радиусом не более трех верст с тем, чтобы учащиеся близлежащих деревень могли благополучно добраться до школы⁵⁰.

В 1905 г. Министерство народного просвещения предприняло попытку сформулировать не только общие цели реформы народного образования, но и новые принципы организации и финансирования народной школы, определить перспективы введения в стране всеобщего начального образования.

В декабре 1905 г. записка по этому вопросу была внесена в Совет министров для предварительного рассмотрения. Меморией от 30 декабря того же года Совет министров поддержал инициативу Министерства народного просвещения и предложил ему выработать законопроект о введении в стране всеобщего обязательного обучения при условии объединения всех начальных школ, кроме синодальных, под общим руководством и наблюдением учебного ведомства.

Проект отражал наличие явных уступок правительственной власти общественным силам. Он не только допускал возможность паритетного участия правительства и земств в формировании школьной сети, но и давал определенные гарантии последним в том, что их самостоятельность в заведении начальной школой не будет ограничиваться правительственными органами. С несвойственной правительству в обычных условиях щедростью про-

⁵⁰ См.: Положение народного образования во Владимирской губернии по исследованиям 1910 г. Вып. 3. Владимир, 1911. С. 65, 67.

ект обещал материальную поддержку всем: и общественным организациям, и частным обществам, и лицам, содержащим «правильно организованные училища данной местности». Примечательна и материальная сторона данного проекта. Он предусматривал дополнительные казенные ассигнования на народную школу в размере 10,5 млн. руб. в год на протяжении ближайших 10 лет.

Проект со всеми необходимыми расчетами и пояснениями был подготовлен к открытию I Государственной думы, т.е. к концу апреля 1906 г. Однако отставка кабинета С.Ю. Витте и приход в Министерство народного просвещения нового министра (П.М. Кауфмана) не только отсрочила внесение законопроекта в Думу, но и привела к пересмотру многих его принципиальных положений.

20 февраля 1907 г. Министерство народного просвещения внесло в Государственную думу уже видоизмененный законопроект о введении всеобщего обучения. В основу его были положены следующие главные условия: 1) все дети обоего пола должны иметь возможность пройти полный курс учения в правильно организованной школе (под правильно организованной школой подразумевалась школа с четырехлетним курсом с числом учащихся на одного учителя не более 50, с учителем, имеющим установленный законом образовательный ценз, и с одним законоучителем); 2) каждая школа должна обслуживать район радиусом не более 3 верст; 3) к числу детей школьного возраста относятся четыре возрастные группы, 8 – 11 лет; 4) земства и города, приступившие к введению всеобщего обучения на основании проектов, одобренных министерством, получают пособия в размере 360 руб. на учителя и по 60 руб. на законоучителя; 5) всеобщее обучение должно быть бесплатным; 6) срок введения его устанавливается в 10 лет (определение меньшего срока оставляется на усмотрение земств) и 7) организация и непосредственное заведение начальными школами предоставляется органам местного самоуправления под руководством и надзором Министерства народного просвещения⁵¹.

⁵¹ Земское дело. 1910. № 1. С. 23.

В принципе эти положения в точности воспроизводили то, что было выработано земской практикой еще в 90-х гг. и что принималось земствами при составлении школьных сетей.

Основные положения рассмотренного выше законопроекта получили силу закона 3 мая 1908 г., а затем подробно были детализированы в циркуляре от 31 июля того же года. Условия получения пособий были следующие: земства должны были открыть в том же году, с которого вводилось всеобщее обучение, число школьных комплектов, предусмотренных финансовым планом; установить минимальное жалование учителям в 360 руб. в год, а законоучителям – 60 руб. (на 100 детей школьного возраста); ни с одного ученика не взимать платы за учение, не уменьшать своих ассигнований на начальное образование и принять на земский счет все хозяйственные расходы школ. Таким образом, постоянные правительственные пособия назначались исключительно на жалование учителей.

С 1907 г. вопросы народного образования стали и в центре пристального внимания общественности. Так, «Лига образования», руководимая Г.А. Фальборком и рядом земских деятелей прогрессивного направления, выработала свой детальный проект школьного закона и сделала примерное исчисление стоимости введения всеобщего образования в России. В результате этот проект за подписью 76 членов «Лиги» был внесен на рассмотрение в III Государственную думу.

Проект «Лига образования» предполагал устройство школ трех ступеней, по программам преподавания тесно связанных друг с другом. Предполагалось, что курс учения в школах первых двух ступеней должен быть четырехлетний, а в школах третьей ступени – трехлетний. Предусматривалось, что все дети школьного возраста должны были закончить школу первой ступени (возраст 8 – 11 лет); школу второй ступени (возраст 12 – 15 лет) – приблизительно 1/5 часть, а школу третьей ступени (16 – 18 лет) – 1/20. Проект предусматривал максимальный радиус школьного района в 3 версты, а количество учеников на одного учителя должно было определяться в школах первой ступени в 35 – 45 учеников, в остальных – 40 учеников. Проект устанавливал и необходимое число школ: первой ступени – 194 873, второй –

17 390 и третьей – 2 114. Материальные затраты по содержанию школ в первый год осуществления всеобщего обучения должны были составить по подсчетам 406 893,2 тыс. руб., из них 290 410,0 тыс. руб. приходилось на долю государства и 116 483,2 тыс. руб. – на органы земского и городского самоуправления. Проект определял и дату – 1914 г., когда введение всеобщего образования в России могло быть осуществлено.

Рассмотрев министерский проект, думская комиссия по народному образованию поручила его доработку специальной комиссии под председательством Е.П. Ковалевского. Переделка законопроекта длилась около года, а его внесение на обсуждение сессии затянулось еще на год, поскольку одновременно был внесен и общественный проект введения в стране всеобщего обучения "Лига образования".

Из имевшихся вариантов был составлен сводный, в основу которого были взяты положения думской комиссии и министерский вариант. К осени 1910 г. проект закона о всеобщем обучении в России был внесен на рассмотрение, а весной 1911 г. принят Государственной думой.

В мае 1911 г. принятый Думой законопроект поступил на обсуждение в Государственный совет. Сочувственно отозвавшись о работе думских законодателей и признав «совершенно правильным» содержащееся в проекте определение целей начального образования, Госсовет высказался вместе с тем против законопроекта, найдя его недостаточно проработанным. Камнем преткновения снова стал вопрос о церковно-приходских школах. В противоположность думским реформаторам, считавшим необходимым включить эти школы в единую образовательную сеть, Госсовет не только не допускал возможности лишить Россию церковной школы и самостоятельного церковно-учебного ведомства, но и требовал от Думы выделять дополнительные ассигнования на их нужды в размере 1,5 млн. руб. в год⁵².

Вынужденные реагировать на требования земств, Дума и политические партии оказывали серьезное давление на правительство, требуя от него увеличения ассигнований на нужды просвещения. Так, по закону 3 мая 1908 г. сумма ассигнования на на-

⁵² См.: Абрамов В.Ф. Указ. соч. С. 116–117.

чальное образование была увеличена на 6 900,0 тыс. руб., в том числе 1 900,0 тыс. руб. были предназначены на выдачу единовременных пособий земствам и городам, для постройки и оборудования школьных зданий. Из этого фонда Министерство народного просвещения выделяло средства в размере 2/3 сметной стоимости школьных зданий и дополнительные деньги на оборудование новых школ классной мебелью.

Новая политика правительства позволила земствам существенно увеличить свои ассигнования на просвещение. Так, сумма отчислений уездных земств Костромской губернии на народное образование в 1910 г. равнялась 1 млн. 80 тыс. руб. и составляла 32% их общего бюджета, а в 1911 г. она возросла до 1 млн. 304 тыс. руб. и составила уже 34,9% общего бюджета⁵³. Ассигнования в области народного образования росли в те годы значительно быстрее, чем в других отраслях земской деятельности, обогнав даже расходы на медицинское обслуживание населения.

В первую очередь эти средства шли на развитие школьного дела. Так, смета расходов Муромского уездного земства Владимирской губернии по содержанию земских школ в 1907 г. составляла 25,8 тыс. руб., в 1909 г. она поднялась до 30,5 тыс., в 1911 г. — до 33, 7 тыс., в 1912 г. — до 65 тыс., а в предвоенном 1913 г. — уже до 72,6 тыс. руб., увеличившись за прошедшие 6 лет в 2,8 раза⁵⁴. Сами земцы отмечали, что начиная с 1908 г. развитие начального образования в земских губерниях двинулось вперед с такой быстротой, о которой раньше нельзя было и мечтать.

Этому способствовало и принятие закона от 22 июня 1909 г., по которому при Министерстве народного просвещения был образован школьно-строительный фонд им. Петра Великого для выделения земствам ссуд и безвозвратных пособий. С изданием законов, дававших приток в земские бюджеты новых денежных средств, началось небывалое оживление в земском школьном строительстве Центральных губерний. Известно, что только в одном 1911 г. в уездах Костромской губернии предполагалось построить 71 новое школьное здание, на их строительство, а также

⁵³ Ежегодник Костромского губернского земства. Кострома, 1911. С. 170.

⁵⁴ Доклады Муромской уездной земской управы очередному Муромскому уездному земскому собранию в 1913 году. Муром, 1913. (Подсчеты наши.)

на ремонт имевшихся школ предполагалось израсходовать из средств уездных земств 216 тыс. руб., за счет пособия от казны – более 155 тыс. руб., за счет ссуды из имперского школьно-строительного фонда – 50,7 тыс. руб., а всего – 422,3 тыс. руб.⁵⁵

В том же году очередное Ветлужское земское собрание (Костромской губ.) ассигновало на сооружение пристроек к пяти земским школам 4 тыс. руб. и возбудило ходатайство перед Министерством народного просвещения об отпуске в счет указанной суммы пособия в 2 174 руб. и в ссуду на 20 лет 1 081 руб. На постройку пяти новых школьных зданий было ассигновано 57 675 тыс. руб.; на ремонт земских школ – 9 597 руб., на содержание открывавшихся с сентября 1913 г. 11 новых школ было внесено в смету 5 087 руб.⁵⁶ В 1912 г. для расширения школьной сети Боровским уездным земством (Смоленская губ.) было построено 7 новых школьных зданий. При этом из 49 тыс. руб., потраченных на строительство, 25 тыс. поступило от земства, а 24 тыс. – из казны⁵⁷.

Если сравнить объем строительства земских школ в уездах центральных губерний, воспользовавшись данными о расходах на эти цели в 1907 – 1910 гг., то наивысшим он был в Московском уезде. В школьное строительство здесь было вложено 368,7 тыс. руб. (из них 101,3 тыс. руб. составили земские расходы, 109,2 тыс. руб. – ссуды и 158,2 тыс. руб. – казенные пособия). В Рязанской губернии в этом плане лидировали Скопинский и Спасский уезды, расходы на школьное строительство в которых в 1907 – 1910 гг. составили 270 и 182 тыс. руб. соответственно; во Владимирской губернии – Владимирский уезд (175 тыс. руб.); в Ярославской губернии – Ростовский уезд (150 тыс. руб.). Существенно ниже уровень ассигнований на развитие школьного строительства в эти годы был в Костромской губернии. Наивыс-

⁵⁵ Ежегодник Костромского губернского земства. С. 174.

⁵⁶ Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1288. Оп. 3. 1912. Д. 86. Л. 2.

⁵⁷ Журналы Жиздринского уездного земского собрания. Жиздра, 1912. № 48. С. 126–127, 138.

ший показатель здесь был в Кинешемском уезде – 48 тыс. руб., а в Смоленской губернии в Юхновском уезде – 45 тыс. руб.⁵⁸

Степень участия государства в развитии начального образования наглядно прослеживается в данных доходной части бюджетов земских сельских школ по переписи 18 января 1911 г. Среди доходов одноклассных сельских школ девяти изучаемых губерний в целом земские средства составляли 38,3%, еще большую долю – 41% – составляли пособия от казны (варьируя от 145,5 тыс. руб. в Ярославской до 404 тыс. руб. в Рязанской губерниях); все остальные источники давали 20,7% доходов⁵⁹.

Суммы казенных пособий были очень внушительными, но выдавались они неравномерно. Так, в 1909 г. среди исследуемых губерний наибольшие пособия от государства получили уездные земства Рязанской губернии: казна покрыла 42,7 % их расходов на народное образование; в Смоленской губернии этот показатель составлял 41%, в Тульской – 30,3%, в Ярославской – 22,8%, во Владимирской – 18%, а в Московской – даже 47%⁶⁰.

Земства Рязанской губернии получали казенные пособия и в последующие годы; при этом в первую очередь государство субсидировало те земства, которые и сами несли соответствующие расходы. Ранненбургское чрезвычайное уездное земское собрание, рассматривавшее 17 ноября 1909 г. вопрос о введении всеобщего обучения, постановило: возбудить перед Министерством народного просвещения ходатайство об отпуске пособий в размере трех тысяч рублей (половину той суммы, которая была израсходована земством в 1909 г. из местных средств на школьное строительство). Собрание приняло также ходатайство об ассигновании 24 тыс. руб. на содержание учительского персонала, именно такую сумму оно истратило в 1909 г. с обязательством земства увеличить содержание учителей до требуемой минимальной нормы в 360 руб. и принять на себя содержание школ с 1 сентября 1909 г. В 1910 г. Ранненбургское земство вновь обращается к Министерству народного просвещения о предоставле-

⁵⁸ Подготовительные работы по введению всеобщего обучения в России. Вып. 7. Б.м., 1912. С. 5–6.

⁵⁹ Земское дело. 1914. № 21. С. 1291; № 23. С. 1415.

⁶⁰ Календарь земского деятеля на 1913 г. СПб., 1912. С. 67, 98–99.

нии ему суммы в 36 тыс. руб. на содержание учительского персонала и 22,5 тыс. руб. – на постройку кирпичных классных комнат. Эти испрашиваемые суммы были получены земством в 1911 г. Дополнительно министерство выделило рязанскому земству сумму в 43,3 тыс. руб. на содержание уже 99 существовавших и 12 открывавшихся школ, 4,5 тыс. руб. – на приобретение школьной мебели и классных пособий⁶¹.

Внутри губерний также проявлялась неравномерность выдачи казенных пособий. Так, Кинешемское земство (Костромской губ.) представило в Министерство народного просвещения проект школьной сети в 1908 г. и в том же году получило пособие, а одновременно подавшему ходатайство Чухломскому земству (той же губернии) в пособии было отказано. И все же земства получили очень существенную помощь в виде казенных пособий на школьное строительство и осуществление всеобщего обучения. Большинство же ходатайств удовлетворялись. Скажем, в Костромской губернии к 1911 г. уездные земства получили на эти цели более 281 тыс. руб., в Смоленской губернии – 107 тыс. руб., а в столичной Московской – практически 416 тыс. руб.⁶²

Земская общественность активно обсуждала вопрос о сроках введения всеобщего обучения. Высказывались различные точки зрения: Министерство народного просвещения предлагало принять 10-летний срок, "Лига образования", включавшая ряд прогрессивных земских деятелей, настаивала на пятилетнем периоде. Большинство земств считало приемлемым срок в 9 – 10 лет. Приводимые ниже сведения указывают средний срок, в который уездные земства центральных губерний предполагали ввести всеобщее начальное обучение: Владимирская губ. – 9 лет; Калужская губ. – 10,3 года; Костромская губ. – 9,9 лет; Московская губ. – 9,9 лет; Рязанская губ. – 10 лет; Тверская губ. – 7,9 лет; Ярославская губ. – 7,5 лет⁶³.

⁶¹ РГИА. Ф. 773. Оп. 187. Д. 330. Л. 40–45.

⁶² Ежегодник Костромского губернского земства. С. 176, 177; Доклады Московской губернской земской управы. Очередная сессия. М., 1911. № 2. С. 132–133.

⁶³ См.: Подготовительные работы по введению всеобщего обучения в России. Вып. 7. СПб., 1912.

Проблема введения в стране обязательного начального образования придала импульс земским кругам отстаивать свое право на проведение различных съездов и совещаний по вопросам народного образования. Правительство и местная администрация всегда относились к подобной инициативе бдительно и настороженно. Так, в 1914 г. дирекция народных училищ не разрешила Ярославской уездной управе провести обычное учительское совещание по вопросам школьного хозяйства. Однако подобные случаи сразу получали огласку в либеральной печати⁶⁴. И все же совещания, конференции и съезды деятелей народного образования стали в этот период времени распространенным явлением. Эти мероприятия всегда имели большое общественное значение.

В 1911 г. в Москве состоялся первый общеземский съезд по народному образованию. Весной этого же года Московская губернская земская управа обратилась во все губернские управы с просьбой прислать своих представителей для предварительного обсуждения организационных вопросов. Большинство губернских земств незамедлительно откликнулось, и вскоре было созвано совещание 30 представителей от большинства губернских земств. Совещание выработало программу съезда и выбрало бюро для его подготовки из 11 человек – представителей земств и всего личного состава Московской губернской земской управы.

Съезд начал свою работу 16 августа. Во вступительном слове его председатель, известный земский деятель Н.Ф. Рихтер, заметил: земство сумело «отвоевать крупное положение в деле народного образования. В последнее время мы видим, что взгляды правительства радикально изменились: земству отводится значительное место в постановке всего учебного дела на местах; министерские училища передаются в заведование земствам; крупные субсидии выдаются земству из казны на введение всеобщего обучения. Правительство считает необходимым обращаться к содействию земства и вести дело совместно»⁶⁵. Наконец, правительство разрешило созвать общеземский съезд по народному образованию, который обсудил практически все стороны

⁶⁴ См.: Земское дело. 1914. № 10. С. 763.

⁶⁵ Первый общеземский съезд по народному образованию 1911 г. // Журнал общих заседаний съезда. М., 1912. С. 3.

дела народного образования – как школьного, так и внешкольного. Большое место в работе съезда заняла проблема введения всеобщего начального обучения. В частности, обсуждались вопросы об общедоступности и обязательности обучения, о продолжительности курса начального обучения, о том, должна ли начальная школа преследовать самостоятельные цели или служить переходной ступенью к средним учебным заведениям, о программе начальной школы, о финансовом плане введения всеобщего обучения, об освобождении земств от некоторых обязательных расходов для экономии средств на осуществление всеобщего обучения, о страховании школьных зданий и пр. Выработанные программы по введению всеобщего начального обучения земства устойчиво претворялись в жизнь в последующие предвоенные годы.

В начале XX в. большее развитие, чем прежде, получила деятельность земств в системе внешкольного образования и просвещения. Прежде всего, следует отметить развитие библиотечной деятельности, выразившейся в создании и устройстве бесплатных народных (в том числе и школьных) библиотек. Оживление земского библиотечного дела началось после отмены в 1905 г. специальных ограничительных правил, изданных для бесплатных народных библиотек еще в 1890 г. и затруднявших их создание на местах. С 1906 по 1912 г., как и в прежние периоды, преобладал тип пришкольной земской библиотеки⁶⁶. Скажем, в Ярославской губернии в 1909 г. из 491 земской школы библиотек как таковых не было лишь в 89, что составляло 18% от их общего числа. Из них в 274 выдавали книги только учащимся, а в остальных ими могли пользоваться все желающие. Самым благополучным по этому показателю являлся Даниловский уезд, где все земские начальные учебные заведения (20 школ) имели собственные библиотеки. В столичной Московской губернии ситуация выглядела следующим образом. Школьные библиотеки имелись в 1 146 начальных земских заведениях из их общего числа 1 282, функционировавших в губернии. При этом наилучшее обеспечение школьными библиотеками имели Верейский, Клинский и Московский уезды. Здесь недокомплект библиотек составлял не бо-

⁶⁶ РГИА. Ф. 1288. Оп. 3. Д. 21. Л. 42.

лее 3%⁶⁷. Однако наиболее активно в начале XX столетия развивались публичные библиотеки, которые земства создавали и содержали на свои финансовые средства в губерниях и уездных городах, а к 1917 г. их организовывали и в крупных селах. Сама постановка вопроса по открытию и учреждению этих структур везде приблизительно была одинаковой. В качестве примерной схемы земскими учреждениями использовались правила Марьино-Рощинской земской публичной библиотеки Московского уезда. Эта библиотека, как гласила инструкция, «имела целью доставить читателям возможность пользоваться чтением за самую умеренную цену». Ее фондами и периодическими изданиями подписчики могли и пользоваться в читальном зале, и получать их на дом. Организацию и содержание библиотеки брало на себя уездное земство. Финансовые средства складывались из читательских взносов, ассигнований Московского губернского и уездного земств, пожертвований частных лиц и учреждений. Годовая плата за пользование книгами из библиотеки не должна была превышать 3 руб. Размер взноса в этих пределах устанавливало общее собрание членов библиотеки. Годовые подписчики разделялись на три разряда по размеру их взноса: лица первого разряда вносили плату за пользование книгами 3 руб., второго – 1 руб. 50 коп., третьего разряда – 60 коп. в год. При этом выплата залога могла быть рассрочена. Совету библиотеки предоставлялось право освободить от взносов некоторых читателей, скажем земских служащих⁶⁸.

Все годовые подписчики считались членами библиотеки. Кроме них, могли быть членами по решению общего собрания и лица, оказавшие практическую помощь развитию библиотеки. Делами библиотеки заведовали собрание членов и совет.

Все остальные земские публичные библиотеки, открывавшиеся в губерниях, по своей внутренней организации мало чем отличались от библиотек Московского земства.

⁶⁷ Начальное народное образование в Ярославской губернии за 1909 год. Ярославль, 1913. С. 358–359; Обзор Московской губернии за 1914 г. М., 1915. С. 167.

⁶⁸ Ежегодник внешкольного образования. Вып. 2. М., 1908. С. 57–59.

Поэтому как по своей организации, так и по составу книжных коллекций земские публичные библиотеки относились к числу образцовых провинциальных библиотек. Однако приоритетными для большинства земств оставались бесплатные народные библиотеки и читальни. Земства как органы местного самоуправления были заинтересованы прежде всего в общедоступности своих культурно-просветительных учреждений, отсюда одним из самых лучших каналов получить возможность приобрести знания признавалось учреждение бесплатных народных библиотек. Вообще создание платных библиотек шло вразрез с принципом, лежавшим в основе всего земского хозяйства, – принципом удовлетворения общественных потребностей на общественные средства, принципом полной бесплатности земских учреждений. Созданные земствами публичные библиотеки играли роль методических и просветительных центров, они, по существу, выполняли функции центральных земских библиотек на местах, в глубинке.

Переходя к цифровому материалу о количестве публичных и народных библиотек в рассматриваемых нами центральных губерниях, сразу отметим, что их наибольшее количество (как и по другим показателям земской деятельности) приходилось на Московскую губернию. Именно в ней число земских библиотек было рекордным и составляло цифру 482. Этот показатель был даже выше числа библиотек в другой столице страны – в Санкт-Петербурге, где их насчитывалось всего 150. Что же касается библиотечной сети в других исследуемых губерниях, то здесь ее статистика следующая. В Костромской губернии их было 313, во Владимирской – 310, в Тверской – 263, в Ярославской – 261, в Смоленской – 249, в Тульской – 77. Однако приведенные данные не в полной мере будут отражать реальную картину приобщения гражданского населения к информационно-просветительным центрам без такого важного показателя, как число жителей, приходящихся на одну библиотеку, с учетом возможности ее посещения. По этому параметру вновь лидерами являлись Московская, Костромская и Владимирская губернии. Здесь этот показатель колебался от 3 400 жителей в Московской губернии до

5 500 – во Владимирской. В свою очередь в Тульской, Рязанской и Калужской он варьировался от 12 900 до 16 800 жителей⁶⁹.

Подобная ситуация во многом объяснялась разной степенью финансовых возможностей земств. Так, губернии с более развитой промышленной инфраструктурой и предпринимательской деятельностью, с более высоким уровнем покупательной способности и концентрацией населения были и более экономически мобильны. Отсюда и пополнения, и объемы ежегодных доходных земских бюджетов также были значительно весомее, а стало быть, и шире возможности самих земских учреждений.

Другой наиболее популярной формой внешкольного образования в рассматриваемый период являлись народные чтения и курсы. При этом развитие народных чтений, так же как и народных библиотек, было тесно связано с земской школой. По своему количественному распространению преобладающим типом народных чтений были те, которые проводили все те же земские учителя, пожелавшие участвовать в подобной форме просветительской работы часто безвозмездно или за небольшое вознаграждение. Как правило, эти чтения посвящались «злободневным» темам. Они не давали слушателям каких-либо цельных и завершенных сведений, однако имели большое познавательное значение и открывали путь для более планомерных культурно-просветительских мероприятий. Организацией подобных чтений занимались исключительно уездные земства.

Еще одним типом народных чтений, значимость которых все более осознавалась в 1900-е гг. и активно поддерживалась земской практикой, являлись систематические циклы общеобразовательных лекций и курсов по различным научным дисциплинам. Большинство земств здесь придерживалось специальной программы.

Так, для организации подобных мероприятий губернские земства приглашали штатных лекторов, как правило с высшим или средним специальным образованием, которые получали денежное вознаграждение за свой труд. Скажем, лектор Ярославского губернского земства в течение 1916 г. провел 80 отдельных

⁶⁹ Сводка сведений о состоянии земской статистики народного образования. Харьков, 1913 (Выборка и подсчеты наши.)

лекций для населения края. Губернская земская управа определила ему годовое жалованье в 1 800 руб. и оплатила все разъездные расходы, а Тверское губернское земство пригласило для чтения лекций и проведения систематических общеобразовательных курсов уже штат лекторов-инструкторов. Большинство народных чтений проводилось с демонстрацией теневых картин на экране (аналог современных слайдов).

В мае 1905 г. Московским уездным собранием было принято предложение гласного Н.Ф. Михайлова об организации для населения цикла лекций, посвященного памяти писателя Н.В. Гоголя. Для реализации этого мероприятия было решено закупить теневые картины (слайды) для волшебного фонаря (диапроектора) с биографией писателя, его произведения, использовать воспоминания друзей и соратников⁷⁰. Аналогичные по тематике мероприятия были проведены в Звенигородском уезде с октября по апрель этого же года⁷¹. В соседнем Можайском уезде кружком общественности по содействию начальному образованию были организованы популярные чтения при 6 земских школах. В состав этого кружка входило около 100 человек. Это были земские врачи, учителя и даже должностные лица. На их взносы был куплен волшебный фонарь и диапозитивы. Организация цикла лекций была следующей: в каждую школу из состава кружка выделялся ответственный, который обеспечивал регулярное проведение мероприятий, а уездная управа – их оплату⁷². В этот период времени в Московском крае начали практиковаться лекции и беседы по медицине и гигиене, особенно после холерных бунтов в конце 90-х гг. XIX столетия. Наиболее активно такие чтения проводились в Московском, Подольском и Клинском уездах.

В целом общеобразовательные чтения и занятия в большинстве своем проводились земскими учителями (85%), реже – священниками (9,8%), агрономами (4,1%), врачами (0,1%) и инструкторами (0,2%).

Земская статистика по внешкольному образованию дает следующую типичную картину проведения народных чтений и лек-

⁷⁰ ЦИАМ. Ф. 184. Оп. 10. Д. 367. Л. 19.

⁷¹ Там же. Л. 3.

⁷² Там же. Д. 370. Л. 1–2.

ций: во всех земских губерниях на каждую аудиторию в среднем приходилось 80 – 100 чтений в год; на каждом занятии присутствовало около 80 слушателей, половина из которых были дети, $\frac{1}{4}$ часть составляли подростки, а другую $\frac{1}{4}$ – взрослые. Лекторами большей частью являлись народные учителя⁷³.

Новым, молодым направлением в деятельности земских структур стала организация и создание земских музеев. Эта работа фактически началась с 1905 – 1906 гг., когда их финансовые возможности значительно расширились. Как правило, музеи организовывали уездные земства. По своему содержанию и направлению они условно делились на следующие группы: естественно-исторические, сельскохозяйственные, музеи исторических древностей, по истории развития кустарных промыслов, музеи наглядных пособий, были даже ветеринарные и санитарно-гигиенические. Среди музеев прикладного характера немаловажную роль играли музеи по истории развития кустарных промыслов. Они были организованы и функционировали в уездах Московской, Владимирской, Рязанской и Тульской губерний (в последней их насчитывалось 5). Небезынтересно обратиться к задачам, которые ставились при их создании. Так, Рязанская земская управа определила их следующим образом: 1) представить наглядно в экспонатах кустарную промышленность края, 2) собрать старинные художественные образцы домашних рукоделий и других предметов, связанных с кустарными промыслами, 3) составить коллекцию лучших образцов кустарных изделий других губерний, которые имеют значение для развития местных промыслов, 4) показать изменения, происходящие в крестьянской промышленности в техническом и художественном отношении. 5) представить коллекцию торговых образцов кустарных изделий.

Из приведенного перечня конкретных задач нетрудно увидеть общую целенаправленность в организации подобных музеев. С одной стороны, они должны были давать посетителю историческую ретроспективу развития кустарной промышленности в крае, с другой – четко ориентировали на передовые достижения в техническом оснащении, показывали опыт и новаторство в родственных отраслях производства и промыслах других губерний.

⁷³ Абрамов В. Ф. Указ. соч. С. 132–133.

Последнее обстоятельство напрямую было связано с прикладными целями данных музеев. Прикладное значение имел также музей молочного хозяйства, созданный в Гжатском уезде Смоленской губернии.

Аналогичные задачи выполняли и музеи наглядных пособий, которые получили наибольшее распространение в 1912 – 1913 гг. и были созданы во всех рассматриваемых губерниях. Эти музеи, как правило, располагались в зданиях земских управ. Цель их состояла, в первую очередь, в ознакомлении деятелей в области народного образования с качественными пособиями и учебниками, необходимыми народной школе, а также с методами наглядного обучения в преподавании учебных дисциплин. Поэтому все они с точки зрения структурной организации были идентичны. В функции подобных типов музеев, помимо ознакомления с их материалами, входила и обязанность оказывать помощь в приобретении нужной литературы всем желающим и, прежде всего, народным учителям⁷⁴. Примером такого типа земских музеев в полной мере может служить Можайский (Московская губ.), созданный по инициативе врача Ф.Л. Касторского в 1899 г. Этот музей не только приобретал наглядные пособия и современную методическую литературу и знакомил желающих с ними, но (по решению уездной управы) и выдавал их по просьбе директоров начальных школ учительскому персоналу для подготовки тематических уроков. Так, в 1900 г. в музей за пособиями и литературой обратилась администрация 24 школ из 27 насчитывавшихся в уезде. А в 1905 – 1907 гг. эти просьбы поступили уже от 32 школ, из них от 24 земских. Такая востребованность в работе музея привела к тому, что уже в 1904 г. уездной управой был открыт его филиал, расположившийся в помещении Княшевской земской школы (в 40 км от Можайска)⁷⁵.

Долгое время все перечисленные направления земской работы по внешкольному образованию и просвещению развивались

⁷⁴ См.: Галафре Н. Земские кустарно-промышленные музеи и склады // Вестник Всероссийского съезда по кустарной промышленности. 1913. № 2; Смирнов А.И. Земский исторический музей. Опыт организации. Ярославль, 1915.

⁷⁵ ЦИАМ. Ф. 184. Оп. 6. Д. 443. Л. 2–3.

самостоятельно и независимо друг от друга. Однако уже в 1912 – 1913 гг. земские гласные пришли к идее создания координирующих центров в этой области деятельности. Такими координирующими и организационными структурами должны были стать, по их мнению, народные дома. Вопросы создания и функции народных домов обсуждались на специальном съезде-совещании 3 – 7 августа 1915 г. в Ярославле. На нем присутствовало 80 человек. Среди них были делегаты не только от местных уездных управ, но и представители от 22 земских губерний страны. В работе съезда принял участие известный общественный деятель того времени, литератор и педагог Е.А. Звягинцев, а также редактор журнала «Вестник народного образования», член общества распространения начального образования в Нижегородской губернии В.И. Чарнолуский. Руководителем совещания был избран председатель Ярославской губернской управы Д.Е. Тимрот.

Участники совещания пришли к единому убеждению, что народный дом «должен стать центром общественной жизни и развития культурной самодеятельности местного населения и, возможно, широкого приобщения его к благам цивилизации»⁷⁶.

Задачи народного дома, как было записано в принятой резолюции, предполагались следующие: «во-первых, объединение местных общественных сил и общественное воспитание населения, во-вторых, содействие духовному и физическому развитию местного населения и удовлетворение его запросов в области общих и специальных познаний и, в-третьих, изучение местной природы и жизни»⁷⁷.

На совещании было решено, что в народном доме будут проводиться разного рода общественные собрания и праздники, лекции, спектакли, организовываться научные и спортивные кружки. В его здании могли располагаться детские ясли, музеи, библиотеки, а также учреждения земских уездных организаций по внешкольному образованию и просвещению. Отчисление денежных средств народным домам предполагалось производить ежегодно

⁷⁶ Труды общеземского совещания о просветительских мероприятиях, созванного Ярославской губернской земской управой в г. Ярославле. Ярославль, 1915. С. 9.

⁷⁷ Там же.

и планировать как на постройку или аренду здания, так и на его содержание и дальнейшее развитие культурно-просветительской деятельности.

Таким образом, по мнению земских гласных, народные дома должны были стать центрами общественной и культурной жизни населения на местах.

Однако бурные события российской истории – Первая мировая война и последующие революции в стране – не дали осуществиться намеченным планам в организации этих культурно-просветительских структур, и лишь впоследствии, уже при советской власти, эта идея в видоизмененной форме трансформировалась в создание сельских и поселковых клубов.

Подводя итоги деятельности земств Центральной России в области образования, мы можем с полной уверенностью признать, что их заслуги на этом поприще трудно переоценить. Во многом благодаря усилиям земских учреждений, правительственным кругам удалось приступить к осуществлению введения обязательного начального образования в стране. Было очевидно, что предыдущая деятельность земств на этом поприще была по достоинству оценена российской общественностью и, прежде всего, сельским населением, поскольку именно на село и направлялись основные усилия органов местного самоуправления. За непродолжительный срок земские органы создали целую сеть школьных участков, где лидирующим типом начальных школ была земская с более расширенным набором учебных дисциплин и качественным уровнем образования.

Земский учитель использовал в своей практике передовые для того времени методы и формы обучения, которыми его вооружили лучшие российские педагоги, подвижники своего дела, активно откликнувшиеся на стремление земств во многом пересмотреть устаревшие подходы и взгляды в отношении задач народного образования. Совместными усилиями педагогических кругов и земских структур были заложены основные принципы развития народного образования, такие как общедоступность, бесплатность, самостоятельность и систематичность, что было отражено в разработанной правительственной программе по начальному образованию.

На социальную мобильность гражданского населения была направлена и работа земских организаций в сфере внешкольного просвещения. Все перечисленные нами формы мероприятий в этой области преследовали цель донести до жителей городов, сел, деревень современные достижения науки, передового опыта в различных областях знаний и практики, которые бы меняли прежнюю традиционную систему ценностей населения и помогали формировать новую – либеральную, отвечающую потребностям эпохи и времени.

Глава 4

Деятельность земств в области медицинского обслуживания населения

Российское земство, поставившее перед собой высокую цель – обеспечение населения бесплатной квалифицированной медицинской помощью, создало оригинальную систему медицинского обслуживания. В ее основе лежали два основных принципа – участковое обслуживание населения, а также сочетание лечебной и санитарно-профилактической деятельности. «Западная Европа выработала медицинскую помощь в болезнях преимущественно в виде личного дела больного и служащего ему врача, на правах ремесла или торговли, – писал профессор М.Я. Капустин. – Русская земская медицина явилась чисто общественным делом»⁷⁸.

До введения земских учреждений вся медицинская помощь городскому и сельскому населению лежала на различных ведомствах. Больницы в губерниях и уездных городах находились в ведении Приказа общественного призрения при Министерстве внутренних дел. Часто эти больницы по своей организации дела скорее походили на богадельни, приюты для хронических больных и меньше всего удовлетворяли лечебным целям. При этом сельское население ими пользовалось в исключительных случаях; оно значительно чаще довольствовалось амбулаторным лечением у фельдшеров в приемных пунктах, числившихся за Палатой государственных имуществ. Фактически до середины XIX в. вся медицинская часть в провинции в кадровом вопросе была сосредоточена во врачебных отделах губернского правления. Во главе его стоял губернский врачебный инспектор, которому подчинялись все городские и уездные врачи, ветеринарные врачи и уезд-

⁷⁸ Мирский М.Б. Медицина России X – XX веков: Очерки истории. М., 2005. С. 306.

ные фельдшеры. Этот штат медицинских работников был весьма немногочисленным, и основная его часть работала в городах. Так, в столичной Московской губернии в 1864 г. насчитывалось всего 8 врачей, 44 фельдшера, 56 оспопрививателей и 17 повивальных бабок (акушерский персонал)⁷⁹. Существовавшая к этому времени частная практика в медицине была не по карману большей части городских жителей, не говоря уже о сельских. Как писал председатель Пошехонской земской управы Ярославской губ. Е. Алексеев, «земское самоуправление застало наше население почти в невежественном состоянии: большинство его лечилось у знахарей, цирюльников, колдунов и кровопускателей, и только кое-где местные помещики держали аптеки и имели народные лечебники, по которым помогали своим крепостным крестьянам»⁸⁰.

Таким образом, задачи земства в области здравоохранения сводились не столько к укреплению и развитию уже существовавших учреждений, сколько к созданию широкой и действенной сети медицинской помощи населению.

Уже в 1865 г. многие губернские и уездные земства получили на свой баланс те немногочисленные медицинские учреждения, которые им достались в качестве плачевного наследия от Приказа общественного призрения. Скажем, в Московской губернии всего насчитывалось 12 уездных больниц, такое же их количество было и в Тверской губернии, в Ярославской – чуть больше 14⁸¹.

Неудивительно, что уже на первых губернских и уездных заседаниях земские гласные поднимали вопросы о необходимости ремонта ветхих больничных зданий и строительства новых помещений, ибо существовавшие не только не могли принять всех нуждавшихся в стационарном лечении, но и не соответствовали необходимым медицинским нормам.

⁷⁹ Обзор двадцатипятилетней деятельности Московского земства. Попечение о народном здравии. М., 1890. С. 8.

⁸⁰ О значении и составе земско-медицинского персонала в уездах // Вестник Ярославского земства. 1873. № 17. Отд. 3. С. 23.

⁸¹ Обзор двадцатипятилетней деятельности Московского земства. Попечение о народном здравии ... С. 8; Веселовский Б.Б. Исторический очерк деятельности земских учреждений Тверской губернии (1864 – 1913 гг.). Тверь, 1914. С. 294; ГАЯО. Ф. 1150. Оп. 1. Д. 1008. Л. 474.

И надо отметить, что разногласий в вопросе увеличения затрат на медицинскую помощь населению у гласных не было. Фактически каждое уездное земство пошло по пути улучшения материального обеспечения своих медицинских учреждений. Уже с 60-х гг. XIX в. местные больницы стали перестраиваться в соответствии с финансовыми возможностями каждого земства. Как правило, начинали с увеличения числа кроватей, имеющих в палатах, затем пристраивали необходимые для больниц отделения, в отдельных случаях под новые палаты и отделения отводили дополнительные здания. Строительство новых стационарных больниц, необходимых населению, осуществлялось на протяжении всей земской деятельности. Однако эта работа приобрела и другие формы. Накопленный опыт первого десятилетия в этом вопросе показал, что около 90% всех обратившихся к врачу больных принадлежало к району селений, находившихся на расстоянии не более 5 – 7 верст от места жительства врача или расположения уездной больницы. Все остальные, нуждавшиеся в медицинской помощи, в лучшем случае обращались к услугам сельских фельдшеров. Поэтому, для того чтобы более равномерно распределить врачебную практику и приблизить ее к большому кругу гражданского населения во многих земских губерниях, все уезды начали дробиться на врачебные участки. Эта идея в ее необобщенном виде была высказана Московским губернским собранием, которое в 1875 г. признало стационарную систему наиболее целесообразной и рекомендовало ее уездам.

При организации врачебных участков были выработаны и территориальные параметры. Предполагалось устраивать их (участки) таких размеров, чтобы радиус не превышал 10 верст и охватывал пространство с 10-тысячным населением. По существу, врачебный участок предполагал строительство небольшой сельской больницы, где велось как стационарное лечение незначительного количества больных (5 – 10 палатных мест), так и ежедневный медицинский прием. Для жителей более отдаленных селений предусматривалась организация 2-3 амбулаторных пунктов, где участковый врач вел прием 1-2 раза в неделю, а на постоянной основе работал фельдшер.

Таким образом, была выработана следующая схема. В селах, где находились приемные покои (такое название закрепилось за этими маленькими сельскими больницами), должен был проживать земский участковый врач, в обязанности которого входило помимо работы в больнице посещение и фельдшерских амбулаторных пунктов во вверенном ему участке. Кроме участковых врачей, в приемном покое обязаны были работать один или два фельдшера и повивальная бабка.

При некоторых сельских больницах оборудовалось родильное отделение и барак для инфекционных больных. Стационарное лечение, прием у врача, получение лекарства – все эти услуги должны были быть бесплатными для населения (их оплачивали уездные земские управы), плата бралась лишь за аптечную посуду в размере 5 – 10 копеек. Данная форма участково-территориальной медицины стала успешно развиваться в земских губерниях уже с конца 70 – начала 80-х гг. XIX в. и получила свое дальнейшее развитие и в начале XX столетия. Она во многом способствовала притоку медицинских кадров в земское здравоохранение, начиная от врача как главного специалиста, отвечавшего, в первую очередь, за здоровье и жизнь людей, так и младшего медицинского персонала в лице фельдшеров и акушеров.

Таблица 7 наглядно иллюстрирует динамику численности врачебных участков и врачей за сорокалетие (с 1870 по 1910 г.).

Анализируя данные таблицы, можно констатировать тот факт, что территориально-участковая медицина в исследуемых нами губерниях динамично развивалась. Об этом свидетельствует почти пятикратное увеличение числа врачебных участков за сорокалетие. В четыре раза увеличилось и количество врачей, практикующих в сельских больницах. Наиболее внушительны эти показатели по Московской, Тверской и Владимирской губерниям, которые лидировали по указанным параметрам в их цифровом исчислении.

***Сравнительные сведения о числе земских врачей
и врачебных участков в 9 земских губерниях с 1870 по 1910 г.***

<i>Губернии</i>	<i>Число врачей в уездах</i>		<i>Число врачебных участков</i>		<i>Средний радиус участка (верст) на 1910 г.</i>
	<i>1870 г.</i>	<i>1910 г.</i>	<i>1870 г.</i>	<i>1910 г.</i>	
Владимирская	27	97	22	87	12,4
Калужская	10	72	6	49	17,1
Костромская	21	86	19	71	16,9
Московская	24	154	7	120	12
Рязанская	23	91	21	65	13,4
Смоленская	17	76	10	65	13,5
Тверская	25	106	20	80	15
Тульская	16	69	11	53	12,7
Ярославская	13	57	10	45	14,8
Итого:	176	795	126	635	14

В свою очередь, эти же показатели имели более скромное цифровое выражение в Тульской, Калужской и Ярославской губерниях. Однако если посмотреть на динамику развития этих процессов, то она показывает достаточно стабильное и весьма ровное возрастание (примерно в 4 раза) указанных показателей по каждой конкретной губернии. Исключение составляет лишь Московская губерния, где число врачебных участков увеличилось в 17 раз, а количество сельских врачей – в 7,4 раза, и Калужская губерния, где эти показатели возросли в 8 и 7 раз соответственно. Вместе с тем, оптимального уровня десятиверстной сети врачебных участков к 1910 г. не удалось достигнуть ни в одной губернии, хотя по этому показателю к нему были близки Московская и Владимирская губернии (12 и 12,4 версты соответственно).

⁸² Календарь земского деятеля на 1914 г. С. 137; Календарь земского деятеля на 1915 г. С. 100–101, 105; Веселовский Б.Б. Исторический очерк деятельности земских учреждений Тверской губернии (1864 – 1913 гг.). С. 363; Очерки истории русской общественной медицины. М., 1965. С. 73; Памятная книжка Калужской губернии. Калуга, 1872, 1911. (Подсчеты наши.)

Наиболее широкий радиус участка имела Костромская губерния (16,9). Такая разница с Московской и Владимирской губерниями, на наш взгляд, объяснялась, во-первых, разной степенью финансового положения земств: их возможности в этом плане и напрямую зависели от земских бюджетов в целом; во-вторых, сказывались и территориальные размеры того или иного края.

Как уже было отмечено, врачебные участки обычно создавались уездными земствами. Однако нередко в губерниях имелись районы, далекие от уездных центров, поэтому в некоторых местностях, на границах двух уездов, организовывались особые меж-уездные участки, которые открывали губернские земства на общие (как свои, так и уездные) денежные средства. Первыми, как свидетельствуют источники, они появились в Московской губернии (1878 г.), а затем стали открываться и в других местностях. К 1914 г. они функционировали в 15 земских губерниях, в том числе в Костромской, Тульской и Ярославской⁸³.

В Московском крае таких межуездных врачебных участков насчитывалось 14, а количество кроватей в них составляло цифру 460. В Тульской действовало 4 участка, а стационарных мест в их больницах было 16. В Костромской губернии к 1914 г. существовало 2 межрайонных участка с двумя больницами и 20 стационарными кроватями, в Ярославской – был один участок, больница которого могла принять 17 пациентов⁸⁴. Совместное заведование межуездными участками подчас приводило к финансовым спорам уездных управ. Так, в 1904 г. Серпуховской уездной управе пришлось напомнить Коломенскому земству о задержке денежных поступлений на содержание их общего Старо-Сотнинского врачебного пункта. В результате переговоров обе управы пришли к обоюдному решению просить губернское земство принять на свой баланс содержание этого межуездного участка при условии ежегодной уплаты обеими уездными управами части денег на его деятельность⁸⁵.

⁸³ Френкель З.Г. Содействие губернских земств уездным в развитии участковой сети и межуездных лечебниц // Земское дело. 1912. № 5. С. 414.

⁸⁴ Веселовский Б.Б. Календарь-справочник земского деятеля на 1914 г. СПб., 1914. С. 108.

⁸⁵ ЦИАМ. Ф. 194. Оп. 1. Д. 309. Л. 1.

Увеличивая свои расходы на медицинское обслуживание населения, земства настойчиво проводили в жизнь такой важный принцип, как бесплатность оказания помощи. Мы уже отмечали, что при создании врачебных участков в сельской местности было предусмотрено и бесплатное как стационарное, так и амбулаторное лечение в их больницах. Однако гражданское население обращалось за помощью и в городские медицинские учреждения. И здесь земские структуры также старались максимально (по мере своих финансовых возможностей) снизить стоимость оказываемых услуг. Эта тенденция имела место уже с 70-х гг. XIX столетия, а в начале XX в., когда доходные бюджеты земств заметно увеличились, она приобрела устойчивый характер. Некоторые уездные управы сначала стали практиковать бесплатное лечение неимущих больных, а затем и всех нуждающихся в лечении жителей своего края. Так, шестой съезд земских врачей Ярославской губернии в июле 1914 г. отмечал, что бесплатная помощь – как амбулаторная, так и стационарная – оказывается в губернии в 5 уездах: Мышкинском, Пошехонском, Угличском, Мологском и Романово-Борисоглебском. Вместе с тем, острозаразные и сифилитические больные, а также дети до пятилетнего возраста по всей губернии имели право на бесплатное лечение в земских медицинских пунктах⁸⁶.

Что же касается прочих больных, то с них взимался, как правило, не принятый Министерством внутренних дел тариф в 60 коп. в сутки за пребывание в стационаре, а значительно меньшая сумма, при этом разницу в деньгах местные органы самоуправления компенсировали из собственных средств. Такой подход был характерен для большинства земских структур. Так, 15-й съезд земских врачей в Тверской губернии, проходивший в 1903 г., констатировал, что размер личной оплаты одного дня пребывания в уездных больницах края для каждого пациента колеблется от 9 до 5 копеек, а стало быть, трехнедельное лечение определяется в размере 1-2 руб.⁸⁷ Приблизительно такая же стои-

⁸⁶ Доклады Ярославской губернской земской управы Ярославскому губернскому земскому собранию по народному здравью. Ярославль, 1914. С. 7.

⁸⁷ 15-й съезд представителей и членов земских учреждений Тверской губернии по врачебно-санитарной части (Протоколы и труды). Тверь, 1903. С. 45.

мость лечения для лиц гражданского населения была определена в Ярославской, Рязанской, Тульской и Владимирской губерниях.

В Московском крае она была выше и составляла от 2 до 5 руб.⁸⁸ для пациентов уездных больниц.

Несколько иначе решался вопрос о плате за лечение в губернских больницах. В них лечились как жители самого губернского города, так и поступившие из уездов, поскольку больных с тяжелыми случаями часто направляли в центральную больницу края, которая располагала большими возможностями и имела, как правило, более квалифицированные медицинские кадры. Поэтому здесь стоимость лечения определялась не только с учетом материального благосостояния человека, но и места проживания. Так, 1 декабря 1900 г. Постановлением Ярославского губернского собрания было решено взимать плату за лечение в губернской больнице в следующем размере: с жителей Ярославской губернии по 25 коп. в сутки, а остальные деньги относить за счет расходов городской и уездных земских управ, хотя они могли в конкретных случаях оплатить все лечение полностью. Для жителей других губерний, приехавших специально для лечения в эту больницу, тариф определялся в размере 55 коп. в сутки, а для командированных лиц, заболевших в это время, плата составляла 2 руб. 40 коп. за первые 10 дней пребывания в больнице. Предусматривалось, что их лечение будут оплачивать соответствующие ведомства и структуры. Попутно отметим, что с 1904 г. для ведомственных больных стоимость одного стационарного дня измерялась уже в 74 коп.⁸⁹

К числу бесплатных больных относились служащие земских структур, ученики фельдшерской школы, воспитанники земских приютов и богаделен, неимущие жители, чиновники, получавшие жалованье или пенсию менее 300 руб. в год, а также больные сифилисом и острозаразными болезнями без учета их ведомственной и административно-территориальной принадлежности. За этих пациентов губернская управа платила деньги из своего

⁸⁸ Труды 18-го губернского съезда членов врачебно-санитарной организации Московского земства. Вып. 1. М., 1913. Ч. 1. С. 83.

⁸⁹ Статистические исследования о составе больных Ярославской губернской земской больницы в 1904 году. Ярославль, 1905. С. 6–7.

бюджета. И хотя, как мы видим из приведенного материала, стоимость лечения в центральной больнице губернии была значительно выше, чем в уездных для населения края, однако и здесь она не была стопроцентной.

Одним из самых значимых достижений земской медицины было создание особой системы санитарной охраны населения. Этот вид деятельности был обусловлен тридцатилетним опытом работы земств в системе здравоохранения. А опыт этот подсказывал, что единственным путем повышения уровня медицинского обслуживания должно стать не только развитие терапевтического направления, которое предусматривает лечение уже заболевших пациентов, но и гигиенического, направленного на предупреждение болезней. Поэтому состоявшийся в 1898 г. Пироговский съезд земских врачей, обсудив доклад известного доктора Д.Н. Жбанкова, постановил необходимым учреждение медико-санитарных бюро как неперенных исполнительных структур в составе земских медицинских учреждений, призванных предупреждать эпидемические болезни и бороться с ними.

Можно отметить, что эту позицию земств разделяло и само правительство. Так, проведенный в 1911 г. Министерством внутренних дел под председательством товарища министра Крыжановского съезд по вопросу борьбы с холерой и прочими эпидемическими заболеваниями констатировал, что только при наличии постоянных и правильно организованных санитарных и врачебных учреждений возможна эффективная разработка мер по ликвидации таких заболеваний.

В результате благодаря различным планам и проектам со стороны многих губернских земств (наибольшая активность здесь была у Полтавского, Казанского и Московского земств) была выработана следующая схема санитарной организации, состоящая из следующих компонентов: периодические губернские съезды врачей, губернский санитарный совет, уездные санитарные советы, участковые санитарные советы (состоящие из земского участкового врача, санитарных попечителей от населения и

врачей фабричных заведений), санитарные бюро и санитарные врачи⁹⁰.

Съезды земских врачей, которые проводились еще с 70-х гг. XIX в. (первый состоялся в 1871 г. в Тверской губернии), явились по существу координирующими и направляющими звеньями для всех остальных санитарных органов. Несмотря на все административные преграды со стороны государственных структур (а с 1901 г. был введен особый устав съездов, по которому их созыв, программа и состав участников должны были утверждаться губернатором), работа съездов проходила весьма плодотворно и оказывала существенное влияние на развитие земской санитарии. Так, состоявшийся в 1908 г. 13-й Владимирский губернский съезд врачей и представителей земств признал необходимым создание врачебно-санитарных организаций во всех уездах и установил очередность приема на работу санитарных врачей⁹¹. Предполагалось, что в 1910 г. они должны были поступить на службу в четырех уездах губернии. Через год планировалось принять еще четырех, а в 1913 г. санитарные врачи обязаны были работать во всех уездах губернии. Заслушав доклады с мест, съезд отметил слабую организацию врачебно-санитарной помощи в Муромском уезде и принял специальное ходатайство к Муромскому земскому собранию о расширении инфекционного барака в г. Муроме и о постройке новых инфекционных барачков при других больницах уезда (за счет средств как губернского, так и уездного земств)⁹².

В 1909 г. в Костроме проходил аналогичный губернский съезд, труды которого легли в основу постановлений по медико-санитарной части очередного губернского собрания. Среди важных постановлений следует отметить решение об открытии нового межуездного (Новоберезовского) участка в 1910 г. и еще одного в селе Карпунихе – в 1911 г.; резолюции об организации погубернской сети дешевых столовых; постановления по санитарно-школьному надзору в губернии, борьбе с туберкулезом, по фаб-

⁹⁰ Ежегодник Костромского губернского земства за 1910 год. Кострома, 1910. С. 41–43.

⁹¹ Обзор учреждения и деятельности санитарной организации Владимирского губернского земства за 1910–1913 гг. Владимир, 1913. С. 2, 17.

⁹² См.: Там же.

ричному надзору, улучшению сельского водоснабжения, улучшению аптекарского дела, фельдшерскому вопросу, о призрении больных и др. Несмотря на недостаток средств, съезд принял решение о создании гидротехнического бюро; были учреждены две новые должности санитарных врачей; расширена работа губернской школьной комиссии; увеличен план противоэпидемических мероприятий; повышены ассигнования на продовольственные пункты, ясли и пр. Кроме того, было принято решение возбудить ходатайство о предоставлении врачам права свободного общения с населением по санитарно-эпидемическим вопросам, о разрешении земским санитарным врачам права на вход в тюрьмы для изучения санитарного состояния и принятия своевременных мер предупреждения инфекционных заболеваний⁹³.

Еще раньше, в 1901 г., состоялся 15-й съезд земских врачей в Тверской губернии, на котором обсуждался вопрос о статистике заразных заболеваний в крае, в частности о посемейной записи сифилитиков. Был заслушан доклад санитарной комиссии губернской управы по рассмотрению претензий врачей к работе склада медикаментов губернской больницы и принято решение определить качество медикаментов склада в ближайшее время, остро был поставлен вопрос о недоброкачественном содержании пищи в Бурашевской колонии и психиатрической больнице города⁹⁴.

В начале XX в. при земских управах создавались санитарные советы с целью объединения и направления медико-санитарной деятельности. Еще в 1884 г. Московская губернская управа составила проект санитарной организации в крае. Центром земской санитарной организации должен был стать губернский санитарный совет, функционировавший при управе. Это был коллегиальный орган, состоявший из земских гласных и врачей. Он имел как санитарную, так и хозяйственную компетенцию. Совет организовывал и проводил специальные гигиенические исследования с выездом на места бригады специалистов, координировал и осуществлял профилактические мероприятия во время наиболее

⁹³ См.: 10-й съезд земских врачей в Костромской губернии в 1909 году. Санитарный отчет. Кострома, 1909.

⁹⁴ См.: 15-й съезд земских врачей в Тверской губернии в 1903 году. Санитарный отчет. Тверь, 1903. С. 26–31 и др.

остроопасных эпидемий, осуществлял медицинский надзор в крайне тяжелых и экстренных случаях.

В результате уже в 1885 г. земское собрание Московской губернии разработало и приняло правила о функциях губернских и уездных санитарных советов, которые были приняты за основу и в других земских губерниях.

Согласно «Правилам», санитарный совет имел право совещательного органа, но оказывал большое влияние на губернскую земскую управу. Если последняя поступала вопреки решению совета, она должна была представить весьма веские аргументы земскому собранию, где всегда могли найтись ее оппоненты.

Члены санитарного совета выступали с докладами в земском собрании или представляли ему журналы своих заседаний. Санитарный совет имел решающий голос при найме и увольнении земских врачей.

Губернский санитарный комитет выносил на рассмотрение земскому собранию проект всех своих постановлений. Принятые постановления губернского земства были обязательны для всех земских плательщиков, включая владельцев фабрик и заводов. При этом санитарные постановления регламентировали следующие вопросы: об устройстве и содержании фабрик и заводов; об организации медицинской помощи на фабриках, о мерах предупреждения и ликвидации заразных болезней, о мероприятиях по охране чистоты питьевой воды, о порядке содержания трактиров, гостиниц, постоялых дворов, бань, мест изготовления съестных припасов и торговли ими.

Одной из важнейших задач губернского санитарного совета была поддержка корпоративного мнения земских врачей и регулярное информирование их о всех новых изданиях. Например, в 1901 г. губернская управа переслала врачам во все уезды доклады Московской губернской земской управы, статистический ежегодник по губернии за 1900 г., труды XIV съезда врачей Московского земства, а также оригинальный труд Н.С. Сперанского «К статистике сифилиса в сельском населении»⁹⁵.

При санитарных советах губернского и уездного уровней существовали и школьно-санитарные комиссии. Они состояли из

⁹⁵ ЦИАМ. Ф. 194. Оп. 1. Д. 94. Л. 74.

представителей управы, четырех членов санитарного совета, четырех учителей, заведующего школьным хозяйством, санитарного врача и техника. Такой состав комиссии и информированность ее членов по любому вопросу о нуждах и потребностях школ предоставлял возможность принять грамотное и взвешенное решение. При этом комиссии наделялись следующими функциями: 1) предварительно рассматривать устройство и переустройство школьных зданий, 2) вырабатывать типы школьной мебели и обстановки, 3) рассматривать годовые отчеты участковых врачей о санитарном состоянии школ и составлять сводку для доклада санитарному совету, 4) предварительно рассматривать все вопросы, касающиеся охраны здоровья учащихся в школах⁹⁶.

По данным известного врача, родоначальника земской санитарной статистики Д.Н. Жбанкова, в 1910 г. из девяти исследуемых нами губерний координирующие санитарные советы функционировали в 7 губерниях: Владимирской, Костромской, Московской, Смоленской, Тверской, Тульской и Ярославской. Не было их в Калужской и Рязанской. При этом во Владимирской, Московской, Смоленской и Тверской губерниях они были созданы еще в конце XIX столетия, а в Костромской, Тульской и Ярославской – в 1903 – 1904 гг. XX в.⁹⁷

В 1911 г. Министерство внутренних дел издало циркуляр, в котором земским учреждениям было предписано организовывать санитарные попечительства на местах для привлечения гражданского населения к организации санитарного благоустройства и наблюдению за исполнением санитарных правил.

Эти попечительства действовали как местные санитарные советы и содержались за счет земских средств. Михайловское (Рязанской губ.) земство с 1912 г. приступило к организации в уезде таких попечительств, каждое состояло из трех членов: участкового земского врача, который являлся и делопроизводителем попечительства, и двух санитарных попечителей, избираемых управой и утверждаемых собранием. Согласно принятой собранием инст-

⁹⁶ ЦИАМ. Ф. 194. Оп. 1. Д. 142. Л. 37.

⁹⁷ О деятельности санитарных бюро и общественно-санитарных учреждений в земской России: Краткий исторический обзор составил Д.Н. Жбанков. М., 1910. С. 66–67.

рукции, в функции санитарных попечительств, во-первых, входило изучение и исследование своих участков с целью предупреждения появления эпидемий. Во-вторых, новые санитарные органы занимались распространением среди населения обязательных постановлений по санитарной и ветеринарной части, а также гигиенических знаний, они проводили в уезде санитарные мероприятия и организовывали материальную помощь семьям заболевших в форме частной и общественной благотворительности. Костромское земство также эффективно использовало эту мелкую санитарную единицу для налаживания врачебно-санитарной деятельности в губернии. С этой целью губернский город был разделен на участки и в каждом из них был назначен попечитель для конкретного и детального наблюдения за санитарным состоянием своего участка. А весь Костромской уезд разделили на 23 санитарных участка, из числа местных жителей также избрали попечителей и помощников, наделив их конкретно-проверочными функциями⁹⁸.

Однако далеко не у каждого уездного земства хватало денежных средств для проведения подобных мероприятий. Так, Вязниковское уездное земское собрание (Владимирской губ.) поручило управе выработать смету и план для устройства попечительств в слободе Мстера и поселке Никологоры; но это решение постоянно откладывалось из-за нехватки денег. В 1914 г. собрание вернулось к рассмотрению этого вопроса и признало учреждение санитарных попечительств «крайне желательным», отложив его, однако, до окончания войны все по той же причине.

В начале XX столетия земства значительно активизировали свою работу в санитарной части как составляющей структуре всей медицинской организации, основанной ими в своих губерниях. Именно с этого периода времени в земских областях стали учреждаться должности санитарных врачей и число их постепенно увеличивалось. Так, к 1910 г. по всем земским губерниям их общее количество составляло 90, а в рассматриваемых нами губерниях их на указанный (1910 г.) год насчитывалось 20⁹⁹. Функции сани-

⁹⁸ ГАКО. Ф. 135. Оп. 1. Д. 1051. Л. 109.

⁹⁹ О деятельности санитарных бюро и общественно-санитарных учреждений в земской России... С. 66–67.

тарных врачей и их должностные обязанности разрабатывали санитарные бюро, которые стали учреждаться как отделения при земских управах. Так, согласно статистическим сведениям Д.Н. Жбанова, к 1910 г. санитарные бюро как исполнительные органы в этот период времени имелись в 31 земской губернии из тех 34, где были введены органы местного самоуправления¹⁰⁰. В их (бюро) задачи входили: собирание и разработка разнообразных медико-статистических материалов, включая данные о демографической ситуации, заболеваемости в уездах, издание ежемесячных бюллетеней о ходе эпидемий в губерниях и прочие мероприятия по санитарной части.

Так, согласно постановлению Московского губернского санитарного совета на заседании 22 сентября 1900 г. губернское санитарное бюро регулярно посылало врачей-эпидемиологов в уезды на борьбу с эпидемиями. В 1901 г. по просьбе врача Хатунской лечебницы Серпуховского уезда И.К. Недешева на борьбу с эпидемией брюшного тифа в деревни Сафоновол, Останкино и Липитино был командирован эпидемический врач В.Н. Благоданов¹⁰¹.

По выражению известного земского врача С.И. Мицкевича, Московское губернное санитарное бюро представляло собой «своего рода лабораторию московской земской медицины и, пожалуй, общероссийской, так как на земскую медицинскую организацию Московской губернии старалась равняться вся земская Россия»¹⁰².

Попутно отметим, что с 1906 по 1911 г. медико-санитарное бюро Калужского земства возглавлял основоположник земской медицины И.И. Моллесон.

Что же касается санитарных врачей, функции которых, как было отмечено, разрабатывали санитарные бюро, то они заключались в следующем: врачи должны были составлять планы больниц и школ, вести обследование неблагополучных (с точки зрения санитарии) местностей, изучать состояние водоснабжения в крае,

¹⁰⁰ О деятельности санитарных бюро и общественно-санитарных учреждений в земской России... С. 66–67.

¹⁰¹ ЦИАМ. Ф. 194. Оп. 1. Д. 94. Л. 34, 89.

¹⁰² Мицкевич С.И. Записки врача-общественника (1888 – 1918 гг.). М., 1969. С. 67.

проводить общие санитарно-статистические работы и вести наблюдение за детскими яслями и лечебно-продовольственными пунктами¹⁰³.

Что же касается практической деятельности земств в области санитарии, то она была весьма разнообразной и обширной. Они занимались улучшением городского и сельского водоснабжения, устройством лечебно-продовольственных пунктов и дешевых столовых, яслей-приютов на летние месяцы, призрением неизлечимо больных и пр.

Так, в 1900 г. Московское земство провело комплексное гидрогеологическое обследование губернии. Под руководством члена Императорского Московского общества испытателей природы В.Д. Соколова была составлена 8-верстная гидрогеологическая и 6-верстная гидрографическая карта края. Вплоть до 1911 г. основную работу по улучшению водоснабжения осуществляли санитарные врачи. Ими ежегодно контролировалось устройство до 40 – 60 колодцев питьевой воды. С 1905 по 1910 г. в губернии было создано 9 буровых артезианских колодцев в основном при земских лечебницах и одна скважина в селении Волоколамского уезда¹⁰⁴. В 1915 г. города Бронницы, Верей, Волоколамск, Клин объединились для создания единой сети водопроводов, а через год в них (городах) были проложены трубы и сооружены насосные здания¹⁰⁵.

Аналогичная работа проводилась и другими земствами: скажем, Тверским, Костромским, Смоленским¹⁰⁶.

Большую роль в деятельности санитарно-врачебных структур играла противоэпидемическая работа и проведение целого ряда мероприятий в этом направлении. Среди таких мер можно отметить создание лечебно-питательных пунктов в губерниях. Их цель заключалась в том, чтобы предоставить добротную и недорогую пищу в летнее время людям, которые приезжали на заработки из

¹⁰³ Ежегодник Костромского губернского земства за 1910 г. Кострома, 1910. С. 45.

¹⁰⁴ Санитарная хроника Комиссариата здравоохранения Московской губернии. М., 1918. № 4. С. 116–123.

¹⁰⁵ Там же.

¹⁰⁶ О деятельности санитарных бюро и учреждений в земской России. М., 1910. С. 56.

других местностей. Такие лечебно-продовольственные пункты были открыты в 1909 г. в Макарьевском и Юрьевском уездах Костромской губернии. Первый из них за летнее время посетило 11 203 человека, из них 3 972 лицам была оказана медицинская помощь, а 321 человек получил приют на время своей работы.

Юрьевский пункт принял 22 017 человек, из них медицинскую помощь получили 2 291 человек. В 1910 г. губернской земской управой был создан еще один лечебный пункт в Кинешемском уезде в основном для сезонных рабочих по лесному сплаву¹⁰⁷.

Важность таких пунктов осознавали члены всех земских управ и в Ярославской губернии, но не все имели возможность их устроить. Так, Мышкинский и Даниловский уезды отказались от них из-за недостатка денежных средств. Но в Ярославском уезде такой пункт был организован. Он работал с 23 августа по 12 ноября 1915 г. в селе Вятка, где сосредоточивалось особенно много людей, пришедших на заработки. За время работы его посетили 3 435 человек¹⁰⁸.

В 1905 – 1907 гг. в Рязанском крае губернское санитарное бюро приняло активное участие в оказании помощи голодающим семьям, которые пострадали из-за засухи и неурожаев в этой местности. Бюро посылало сформированные врачебно-продовольственные отряды в наиболее неблагополучные районы, в них устраивались столовые, молочно-питательные пункты для взрослых и детей, выдавались пайки, оказывалась врачебная помощь цинготным и голодно-тифозным больным. Вся эта работа практически полностью ложилась на плечи участковых санитарных врачей и младшего медицинского персонала¹⁰⁹.

Члены санитарных советов, понимая, что школы ввиду скопления в них детей могут являться благодатной почвой для распространения среди учащихся заразных болезней, подняли вопрос о привлечении земского врача с правом решающего голоса в уезд-

¹⁰⁷ Ежегодник Костромского уездного земства за 1910 год. С. 45–48.

¹⁰⁸ Врачебно-санитарный обзор ярославского губернского земства. Ярославль, 1916. Вып. 2. С. 103.

¹⁰⁹ О деятельности санитарных бюро и учреждений в земской России... С. 55–56.

ные училищные советы при обсуждении вопросов, касающихся школьной гигиены. В результате в 1900 г. на 3-м съезде врачей Ярославской губернии было принято решение «признать желательным исследование школ в санитарном отношении, а также учредить санитарный надзор за училищами»¹¹⁰. Такой надзор был установлен в Любимском, Мышкинском, Рыбинском, Угличском, Ярославском уездах. При этом врачи имели право требовать при появлении эпидемий закрыть школу на определенный срок. В Московской губернии школьно-санитарный надзор предполагал осмотр местности, где планировалось строительство школьного здания и контроль за соблюдением необходимых санитарных норм при постройке школы. Здесь в среднем ежегодно земскими врачами с точки зрения школьной гигиены осматривалось 30 – 60 мест, отведенных под школы, от 160 до 240 строящихся зданий и до трехсот уже существующих начальных училищ¹¹¹. Более того, в Московском уезде была учреждена даже должность специального школьного врача, который в 1911 – 1912 гг. провел разработку и сбор табличного материала, включавшего также такие параметры и сведения, как занятия родителей школьников, место проживания ученика, материальное обеспечение семьи, частота приема учащимися горячей пищи, количество пропусков занятий и характер заболеваний учеников¹¹². По его докладу на 18-м съезде земских врачей губернии была даже высказана мысль о создании в уездах школьно-санитарных попечительств.

В противоэпидемической работе земских врачебно-санитарных структур наибольшую озабоченность и тревогу вызывали инфекционные и острозаразные заболевания. Самыми распространенными болезнями были скарлатина, корь, брюшной тиф, дизентерия, оспа, холера и грипп. Поэтому в своевременной борьбе с эпидемиями были заинтересованы все земства, ибо эпи-

¹¹⁰ Минаев А.Я. Школьно-санитарные вопросы в земских губерниях и, в частности, в Ярославской // Труды 3-го губернского съезда земских врачей. Ярославль, 1900. Ч. 3. С. 112.

¹¹¹ Доклады Московской губернской управы по санитарной части. М., 1910. № 11. С. 34; 1912. № 11. С. 33.

¹¹² Отчет школьно-санитарного врача за 1911 – 1912 учебный год. Предложения к Докладам Московской губернской земской управы. М., 1911. № 11–13. С. 11, 17, 36.

демии не знали границ, отсюда и мероприятия против них велись, как правило, совместными усилиями губернских и уездных земств.

Так было во Владимирской губернии в 1910 г. во время разразившейся здесь холеры. Эпидемия началась на юге России, куда ежегодно отправлялись на заработки жители уездов губернии. Появление там холеры, естественно, вызвало панику в пришлом населении, последнее потянулось к себе на родину, куда и была занесена зараза. Уже 2 июля 1910 г. во Владимирской губернской земской управе было получено известие от Муромской управы о том, что в д. Бобынино прибыл больной крестьянин, который работал в г. Армавире; затем в губернскую управу начали поступать сведения и о других заболеваниях как в Муромском, так и в иных уездах. Очень скоро эпидемия приняла значительные размеры, при этом главным очагом ее развития стал Муромский уезд у реки Оки, которая была заражена холерными вибрионами. Всего в течение 1910 г. было зарегистрировано, по сведениям губернской управы, 515 случаев заболеваний, из них 264 со смертельными исходами. Заболевания холерой почти всегда определялись бактериологическими исследованиями, которые проводились либо врачом А.В. Смирновым, работавшим в губернской земской больнице, либо в Москве в бактериологических институтах. Борьба с холерой со стороны губернского земства осуществлялась в форме командирования по требованию уездных управ дополнительного медицинского и вспомогательного персонала и снабжения его всем необходимым. Так, в 1910 г. на борьбу с холерой было командировано 56 врачей, 1 студент медик V курса, 8 фельдшеров, 6 санитаров, 2 служителя и 4 сиделки.

Ход и результаты борьбы с эпидемиями обычно публично обсуждались на земских собраниях. Чрезвычайное Одоевское уездное земское собрание (Тульской губ.) в феврале 1912 г. обсудило доклад «О мерах, принятых управою по борьбе с эпидемией тифа на третьем участке». На этом же собрании рассматривался вопрос и о строительстве инфекционных барачков при больнице. Земские врачи самоотверженно боролись с эпидемиями, однако были и смертельные случаи. При такой ситуации земство брало на себя заботу о семьях умерших. Так, Вязниковское уездное

земство (Владимирской губ.) выплачивало семьям фельдшеров, погибших во время борьбы с эпидемиями, содержание: 500 руб. – жене и по 250 руб. – на каждого ребёнка до предельной суммы в 1500 руб.)¹¹³. Весьегонское, Тверское и Осташковское уездные земства (Тверской губ.) постановили выдавать единовременные пособия семьям врача в размере 5 000 руб., фельдшерам и сестрам милосердия – 3 000 руб., сиделкам – 1 000 руб.¹¹⁴

В начале XX в. опыт работы медицинского персонала в санитарно-профилактическом направлении настоятельно диктовал вопрос о необходимости введения статистического учета. Сбором и обработкой статистических данных занимались санитарные и участковые врачи. Предметом их исследования стали санитарные условия жизни населения, причины происхождения местных заболеваний, смертность, рождаемость, естественный прирост и физическое развитие жителей, вопросы профессиональной заболеваемости, причины травматизма с последующей потерей трудоспособности, а также обстоятельства социально-профессиональной смертности. И хотя далеко не все вопросы получили одинаковое освещение в статистических трудах врачей, тем не менее проблемы, связанные с причинами общей заболеваемости населения, всегда занимали видное место. Автором и разработчиком санитарной статистики был московский земский деятель Е.А. Осипов, который еще в 80-е гг. XIX столетия заложил ее основы. Главными принципами санитарной статистики считались следующие: непрерывность сбора сведений о заболеваемости населения и определение средней величины «болезненности» по отношению к крупным группам населения. В 1908 г. дальнейшее развитие статистики предполагалось по трем направлениям: изучение профессиональных заболеваний рабочих, усовершенствование эпидемической статистики (по каждой болезни) и составление санитарной топографии¹¹⁵.

¹¹³ Петровичева Е.М. Земства Центральной России в период думской монархии (1896 – первая половина 1914 г.). М., 2001. С. 182.

¹¹⁴ Веселовский Б.Б. Исторический очерк деятельности Тверской губернии (1864 – 1913 гг.). С. 382.

¹¹⁵ ЦИАМ. Ф. 194. Оп. 1. Д. 54. Л. 5.

Уже в 1900 г. по всей Московской губернии по ходатайству губернского земского собрания была введена новая карточная система регистрации духовенством родившихся и умерших. Участковые и санитарные врачи были обязаны заполнять специально составленные карты и талоны, где фиксировался характер заболеваний пациентов, частота этих заболеваний, сроки болезней, жилищные и материальные условия больных, характер их деятельности и др. В уездных санитарных бюро на основе обработки этих карт составлялись сводные таблицы, ежемесячно печатались данные заболеваемости в крае, они же представлялись в губернское бюро, которое выпускало журнал «Сведения о заразных болезнях и о санитарной организации в Московской губернии»¹¹⁶. К чести лечебных и санитарных врачей отметим, что именно им принадлежала идея подворного профилактического обхода и подворного описания хозяйства семей. Таким образом, санитарные данные строились на основе постоянной текущей регистрации заболеваемости в процессе повседневного оказания населению медицинской помощи, а выводы из них были направлены на улучшение этой помощи и служили значительным подспорьем в работе тех же земских врачей по охране народного здоровья.

Вопрос о введении однообразной карточной регистрации всех больных каждое губернское и уездное земство решало самостоятельно, но все признавали значимость и важность этой работы. Поэтому на 15-м съезде земских врачей в Тверской губернии, который состоялся в 1903 г., этот вопрос поднимался и рассматривался на четырех заседаниях, состоявшихся в январе, марте, октябре и ноябре указанного года. В результате многочисленных обсуждений была выработана единая схема санитарной карточки для всех уездов и санитарных врачей края¹¹⁷.

По данным Д.Н. Жбанкова, к 1910 г. единая карточная регистрация всех больных была разработана и применялась в 18 земских губерниях из 34, при этом она действовала в рассматриваемых нами губерниях Центральной России, за исключением Кост-

¹¹⁶ Куркин П.И. О статистике профилактики заболеваний вообще. М., 1900. С. 2.

¹¹⁷ 15-й съезд земских врачей в Тверской губернии в 1903 году. Санитарный отчет. Тверь, 1903. С. 26–27, 29.

ромской, Тульской и Ярославской, здесь она еще не была внедрена¹¹⁸.

Для пропаганды медицинских знаний и с целью популяризации среди гражданского населения необходимости санитарных и гигиенических норм земские организации и врачебные структуры наладили выпуск специальных периодических изданий. В каждой губернии они назывались по-разному. Это были либо «Врачебно-санитарные хроники», либо «Врачебно-санитарные обзоры», но все они содержали материал о деятельности лечебных и других врачебно-санитарных структур в крае, о распространении эпидемий и мерах борьбы с ними, рекомендации в отношении санитарных мер по предотвращению и распространению инфекционных заболеваний, особо отмечалась важность профилактических и санитарно-гигиенических мероприятий. Подобные печатные издания были во всех интересующих нас губерниях. Что же касается общероссийской статистики, то они выходили в 28 земских губерниях и отсутствовали лишь в 6¹¹⁹.

Таким образом, как мы видим, в начале XX столетия была в целом сформирована земская санитарная организация с ее предупредительными функциями. В помощь участковым врачам возник институт санитарных врачей, в рамках которого проводились важные исследования состояния здоровья различных категорий населения, разрабатывались санитарные нормы и правила строительства школьных, промышленных и прочих помещений. Выработанная санитарная медицина была саморегулирующейся системой с развитой структурой вертикальных связей. Первичным звеном в ней являлись земские врачи, в задачи которых, кроме лечебных, входило выявление особо опасных инфекций, изоляция заразных больных, скрупулезная регистрация заболеваемости, ранняя диагностика. Органами управления служили санитарные советы на уездном и губернском уровне. Именно они принимали координированные решения по всем медико-санитарным вопросам как административного, так и практического характера. Исполнительным звеном системы были губерн-

¹¹⁸ О деятельности санитарных бюро и учреждений в земской России ... С. 66–67.

¹¹⁹ Там же.

ские санитарные бюро, которые проводили предварительные анализы статистических данных и намечали конкретные меры по улучшению общественного здоровья.

Не будет большим преувеличением сказать, что российская земская медицина представляла собой уникальную систему здравоохранения, поэтому она давно получила высокое международное признание. Не случайно Гигиеническая комиссия Лиги Наций в 1939 г. и Ассамблея ВОЗ в 1952 г. в своих рекомендациях по развитию форм и методов работы в системе здравоохранения настаивали на органичном объединении как лечебно-практической, так и санитарной медицины в любой участковой больнице – то, что земская медицина осуществила еще в прошлом веке.

Глава 5

Особенности земской деятельности в сфере здравоохранения в годы Первой мировой войны

Годы Первой мировой войны были тяжелым временем для всего российского общества. Они потребовали напряжения сил, мужества и стойкости не только от армии, но и от гражданского населения.

Инициатива объединения земств для помощи раненым принадлежала Московскому земству. Так, на совещании земских управ губернии 17 июля 1914 г. было признано необходимым немедленно созвать экстренные губернские собрания. По постановлению совещания особо избранной комиссии (в составе Н.И. Гучкова, Ф.В. Шлиппе, кн. Г.Г. Львова и др.) был разработан проект общеземской санитарной организации, утвержденный на июльском чрезвычайном собрании. А 30 июля 1914 г. в Москве состоялся Всероссийский съезд представителей губернских земств, на котором было принято решение об образовании Всероссийского земского союза помощи больным и раненым воинам (ВЗС). В эту организацию вошли 42 земские губернии. ВЗС состоял из центральных и местных органов. Общее руководство его деятельностью передавалось Собранию уполномоченных губернских земств, по 2 от каждой губернии, которые, в свою очередь, избирали Главный комитет ВЗС. Местными организациями Союза являлись губернские и уездные комитеты, работа которых определялась постановлениями земских собраний. Функции Главного комитета, состоявшего из 10 выбранных человек, заключались как в разработке организационных вопросов, так и в практической работе, которая была непосильной для местных организаций: например, эвакуация раненых, перевозка их во внутренние губернии, устройство центральных складов – инвентарного и аптечного, организация подготовки персонала по лечению и

уходу за ранеными. На местных органах ВЗС, в первую очередь на губернских комитетах, лежала забота о распределении поступающих раненых и больных по уездам и отдельным местностям губернии. Они заботились о размещении эвакуированных и раненых в лечебных учреждениях губернского земства и обустройстве для них специальных госпиталей, оказании помощи семьям призванных. Уездные комитеты также занимались лечением солдат, прибывших с фронта, приютом беженцев и детей-сирот. Обстоятельства военного времени к 1916 г. обострили вопрос о расширении компетенции земских комитетов – преимущественно в отношении организации юридической помощи населению. При этом земская юридическая помощь была бесплатной. Как считали сами земства, она должна быть доступной всему населению, так же как земские школы и больницы. Структура местных комитетов определялась решением земских собраний и имела различные формы. В одних губерниях местными органами были губернские и уездные управы, в состав которых входили и гласные собраний, в других, наряду с представителями управ и гласными, принимали участие и делегаты от разных общественных организаций (кооперативов, благотворительных обществ, кружков)¹²⁰. Финансы ВЗС, на которые и осуществлялась вся их деятельность, складывались из собственных денежных средств как губернских, так и уездных управ, из частных пожертвований граждан и общественных организаций, а также из правительственных субсидий. Существенным источником при этом были правительственные дотации, значительно превышавшие их собственные капиталы. Так, на 1 января 1916 г. Союз получил от казны 152 млн. руб. на помощь больным и раненым воинам и 7,6 млн. руб. – на обустройство беженцев.

Таким образом, ВЗС, опираясь на широкий аппарат земских служащих и специалистов, на организованную самодеятельность населения, оказался той структурой, которая реально и эффективно начала бороться с тяжелыми последствиями мировой войны.

¹²⁰ См.: Краткий очерк деятельности Всероссийского земского союза на 1 января 1916 года. М., 1916; Звягинцев М. К вопросу об юридической природе Всероссийского земского союза. М., 1916.

Уже с августа 1914 г. с санитарными поездами начали поступать больные и раненые воины в Московскую губернию. Поскольку больницы большинства губерний Центральной России в первое время войны не были готовы к размещению значительного числа раненых, поэтому в Москву прибывало до 70% всех эвакуируемых (в отдельные дни до 6 – 8 тысяч человек). Для них было оборудовано три распределительных пункта, где прибывающих фронтовиков разделяли по категориям ранений и степени тяжести заболеваний, давали возможность отдохнуть не менее суток, после чего около 25% больных распределяли по территории Московской губернии, остальных направляли в другие тыловые губернии Московского эвакуационного района. Для размещения раненых выделялась часть коек в земских участковых лечебницах. Но этого было недостаточно. Поэтому к 1 ноября 1914 г. земствами Московской губернии было организовано специально 669 госпиталей на 21 238 кроватей (число последних превышало даже план ВЗС и на протяжении всех военных лет оставалось практически неизменным)¹²¹. Все госпитали разделялись на три категории: 1) для тяжелораненых, нуждающихся в сложных хирургических операциях; 2) для лечения легкораненых, требующих перевязки и незначительной хирургической помощи; 3) «подсобные лазареты», в которые переводили больных из госпиталей первых двух категорий.

С февраля 1915 г. в распределительных пунктах всех эвакуированных разделяли с учетом их места жительства. В Московской губернии оставались, как правило, те, кто нуждался в специальной квалифицированной помощи. К 1916 г. в губернии функционировало пять госпиталей санаторного типа для туберкулезных больных, две физиотерапевтические лечебницы (в том числе в с. Наро-Фоминском имелась мастерская по изготовлению протезов), одна больница для лечения глазных заболеваний, 12 «зубоврачебных» амбулаторий и пять рентгеновских установок. Снабжение госпиталей медикаментами и перевязочными средствами шло через центральный склад ВЗС. В санаториях для лечения нервных больных медсестры и врачи, кроме обычных процедур, выполняли

¹²¹ Известия Московского губернского комитета Всероссийского земского союза. М., 1915. № 1–2. С. 14–21; 64–66.

функции психологов и психотерапевтов. В оздоровительных целях больных обучали сапожному мастерству¹²².

В целом больные фронтовики составляли 65%, раненые 35%. Динамика эвакуируемых в госпитали Московской губернии представляется по годам в следующем виде: в 1914 г. в среднем поступало по 8 233 человека ежемесячно, в 1915 г. – по 6 631, в 1916 г. – по 5 928. Каждый солдат проходил курс лечения в среднем 42 дня. Смертность была невысокой: три человека на тысячу больных. Поправившиеся при выписке из госпиталя получали комплект белья, одежду, иногда обувь; в некоторых районах выдавалось денежное пособие в размере от двух до пяти рублей¹²³.

По примеру Московского земства, которое, как мы уже отмечали, через 10 дней после начала войны вышло с инициативой от организации Общеземского союза по эвакуации и размещению раненых и больных воинов, органы местного самоуправления в Ярославской губернии заявили о своей готовности войти в этот союз, и на общем губернском собрании 7 августа 1914 г. были разработаны и приняты конкретные мероприятия по оказанию необходимой помощи на местах эвакуированным и беженцам.

Так, уже с лета 1914 г. в рамках выполнения утвержденной программы был открыт городской госпиталь на 25 коек для раненых солдат¹²⁴.

Тяжелое бремя военного времени приняла на себя губернская земская больница. Весь третий этаж главного корпуса был занят под специализированный хирургический лазарет, который возглавлял ординатор больницы Н.В. Соловьев. Сюда поступали воины с наиболее тяжелыми ранениями. При хирургическом отделении работал рентгеновский кабинет. Помещался он рядом с операционной. С началом войны, когда число ежедневных снимков с единичного количества возросло до 30 – 40 в день, кабинет перестал справляться со своей работой. Маленькое душное помещение не позволяло проводить много съемок, отсутствие спе-

¹²² Известия Главного комитета Всероссийского земского союза. М., 1916. № 39. С. 170–179.

¹²³ Календарь и записная книжка земского корреспондента Московской губернии на 1917 год. М., 1917. С. 338.

¹²⁴ ГАЯО. Ф. 485. Оп. 2. Д. 1138. Л. 41.

циалиста для проведения этой работы отвлекало хирурга от прямых его обязанностей, а большое число больных вынуждено было ожидать своей очереди в коридоре. Поэтому в начале июня 1915 г. в губернской больнице приступили к расширению рентгеновского кабинета, а в помощь хирургу был принят дополнительный врач¹²⁵.

Одновременно при больнице был открыт инфекционный лазарет для воинов. Заведовал им старший врач больницы В.П. Доброклонский¹²⁶. По требованию Военного министерства губернская больница выделила 20 коек в психиатрическом отделении для лечения душевнобольных солдат. Этот вид медицинской помощи со стороны центральной лечебницы был наиболее важным, так как уездные земства, не располагающие специальными отделениями для таких пациентов, не могли оказывать в этом вопросе специальной помощи. Первоначально в это отделение принимались только душевнобольные солдаты из числа эвакуированных с театра военных действий, больные из разных воинских частей внутренних районов, а также новобранцы, проходившие медицинское обследование. Однако жизненные обстоятельства заставили расширить контингент пациентов, причастных к военным событиям, и он пополнялся за счет беженцев и военнопленных.

При губернской больнице работал комитет земских служащих по оказанию помощи раненым на фронте, беженцам и детям-сиротам. Члены комитета ежедневно дежурили в лазаретах: помогали медицинскому персоналу, распределяли между ранеными частные приношения. На средства комитета в больнице была открыта библиотека, устраивались концерты и елки с подарками, некоторые раненые имели возможность посетить кинематограф. К августу 1916 г. 250 человек, выписанные из госпиталя, получили денежное вспомоществование в размере 20 руб.¹²⁷ Общая сум-

¹²⁵ См.: Рагоза И. Отчет о деятельности рентгеновского кабинета при ярославской губернской земской больнице с августа 1915 года по июль 1916 года // Врачебно-санитарный обзор. Вып.3. С. 36–39.

¹²⁶ Беляев В.И. Здравоохранение Ярославля в прошлом и настоящем. Ярославль, 1961. С. 32.

¹²⁷ Отчет о деятельности комитета земских служащих по оказанию помощи больным и раненым воинам и вообще жертвам войны с 17 января 1915 года по

ма денежных средств, которая была израсходована комитетом с августа 1914 по август 1916 г., составила 12 тыс. 298 руб.¹²⁸

Деятельность комитета была весьма активна и разнопланова. Его члены не только сами вдохновенно трудились, но и старались привлечь к работе общественность. Так, комитет обратился с призывом к местным жителям дать приют легкораненым и взять их на свое попечение. И на него откликнулись как общественные организации, так и некоторые владельцы фабрик. При Норской фабричной больнице для раненых было отведено 15 коек, при фабрике Сакиных работал госпиталь на 10 коек. Силами общественных организаций были открыты военные лазареты: в селе Великом – на 20 мест, в селе Диево-Городище – на 15, в селе Бурмакино – на 10. Комитетом принимались посылки с теплыми вещами, бельем, табаком, спичками, сахаром, чаем, другими продуктами и направлялись в действующую армию.

Рыбинское земство по примеру Ярославского также организовало подобный комитет по оказанию помощи раненым и жертвам войны. Губернское земство ассигновало для его работы 5 тыс. руб., а когда Рыбинская городская больница выделила 25 коек для лечения больных и раненых воинов, то губернская управа стала оплачивать их лечение из своих средств.

На первых порах рыбинский комитет занимался тем, что подыскивал помещения, которые могли бы использоваться в качестве госпиталей, сюда входили и дома, предложенные частными лицами. В результате было устроено несколько лазаретов, где могло разместиться 1 200 кроватей. Все они (лазареты) были поставлены на учет Рыбинского земства и получали от него денежную помощь.

В деятельности комитета принимали участие и студенты различных учебных заведений. Им удалось за несколько дней собрать такое количество пожертвований, что без дополнительных финансовых затрат со стороны земской управы был устроен еще один госпиталь на 90 кроватей в коммерческом клубе, куда доставили первых прибывших в Рыбинск раненых. Однако этот ла-

1 августа 1916 года // Врачебно-санитарный обзор... Ярославского губернского земства. Ярославль, 1916. Вып. 3. С. 40.

¹²⁸ Там же. С. 42.

зарет функционировал недолго, ибо уездный комитет оборудовал специальный хирургический госпиталь на 150 коек, который начал свою работу с 15 октября 1914 г., и ему была передана большая часть имущества первого студенческого лазарета. Впоследствии так называемый студенческий госпиталь на 20 мест вновь был открыт в частном доме Суховых¹²⁹.

В хирургическом же госпитале, созданном на базе студенческого, работали 2 земских врача, 4 фельдшера и 5 сестер милосердия. Кроме платного медицинского персонала, в дежурствах по лазарету и в уходе за больными принимали участие все желающие помочь. Среди них активно трудились жительницы города А.В. Лапина, Н.А. Сотская, Е.А. Нильская. Для оборудования госпиталя уездный комитет ассигновал 3 тыс. руб. Помимо денежных средств самого комитета и управы, материальную помощь оказывали 8 частных лиц, которые на свои деньги содержали 8 именных кроватей и выплачивали ежемесячно госпиталю по 200 руб.¹³⁰

О том, какую быструю и качественную работу провел Рыбинский уездный комитет в деле организации помощи раненым воинам, говорит тот факт, что уже к концу сентября 1914 г. на его учете состояло 11 лазаретов, рассчитанных на 620 коек. Из этого числа 2 госпиталя — студенческий и лазарет торгово-промышленных служащих — получили целевым назначением пособия Общеземского союза. Так, администрация лазарета торгово-промышленных служащих принимала от земского союза 347 руб. ежемесячно на выдачу жалованья медицинскому персоналу и прислуге¹³¹. Остальные госпитали в городе полностью находились на балансе Рыбинской земской управы. На 1 января 1916 г. общий расход на их содержание составлял 71 912 руб. Ко-

¹²⁹ См.: Отчет о деятельности комитета земских служащих по оказанию помощи больным и раненым воинам и вообще жертвам войны с 17 января 1915 года по 1 августа 1916 года. С. 14–18.

¹³⁰ См.: Уастров А. Отчет о деятельности Рыбинского хирургического госпиталя Всероссийского земского союза со дня открытия до 1 июля 1915 года // Врачебно-санитарный обзор... Вып. 2. С. 38–43.

¹³¹ См.: Очерк деятельности Рыбинского уездного комитета Всероссийского земского союза по оказанию помощи больным и раненым воинам с основания до 1 января 1916 года // Врачебно-санитарный обзор... Вып. 3. С. 14–16.

личество фронтовиков, получивших в этих лазаретах медицинскую помощь, исчислялась цифрой 4 081¹³².

Отметим, что с началом войны не только в Рыбинском уезде, но и практически во всех остальных были образованы земские комитеты по оказанию помощи раненым воинам. Их деятельность во многом была аналогичной деятельности рыбинского и губернского комитетов. Однако объем работы был различный и во многом определялся территориальным расположением уезда: отдаленностью или близостью к железнодорожным путям сообщения, по которым осуществлялась эвакуация раненых.

С условием этого обстоятельства немалый объем работы пришлось проводить Ростовскому комитету. Уже в начале августа 1914 г. он получил от уездной управы 10 тыс. руб. для устройства и оборудования необходимых лазаретов в городе, так как отведенных 10 коек в городской больнице для лечения раненых было явно недостаточно. Ростовский комитет объединил свои усилия с местным отделением Красного Креста, городской управой и рядом общественных организаций. В результате уже в конце августа 1914 г. в Ростове были оборудованы 2 небольших госпиталя, которые могли принять и разместить 100 пациентов. В сентябре того же года было организовано еще 2, которые были предназначены для лечения солдат, страдающих остроинфекционными заболеваниями¹³³. Однако и этого количества лазаретов оказалось недостаточно, и Ростовский комитет активизировал поиск городских помещений, которые могли быть приспособлены и переоборудованы для госпиталей. Их усилия не пропали даром, и уже в октябре были открыты дополнительно 2 новых госпиталя: один при мужской гимназии, рассчитанный на 200 коек, а второй при Ильинском училище – на 100 коек. Оба лазарета функционировали и содержались исключительно на земские

¹³² Отчет о деятельности комитета земских служащих по оказанию помощи больным и раненым воинам и вообще жертвам войны с 17 января 1915 года по 1 августа 1916 года. С. 19.

¹³³ Деятельность губернского и уездных комитетов Ярославской губернии по оказанию помощи больным и раненым воинам в 1914 году. Ярославль, 1915. С. 20.

средства. А к 1 января 1915 г. на учете уездного комитета состояло уже 7 лазаретов, располагающих 450 кроватями¹³⁴.

Более отдаленный по своему территориальному размещению Романово-Борисоглебский уезд и его жители также не были в стороне от происходивших событий. На очередном заседании земского собрания 12 августа 1914 г. было принято решение оборудовать на свои денежные средства несколько госпиталей, рассчитанных на 50 коек, при этом в городской земской больнице отвести 25 мест для лечения раненых воинов. Созданный при земской управе комитет служащих тут же обратился к общественным кругам с просьбой помочь изыскать жилые помещения для переоборудования их под лазареты. Призыв был услышан, и в результате в ведении комитета осенью 1914 г. находились, помимо земской больницы, 4 лазарета: один – в селе Давыдове, другой – при городской Спасской церкви и 2 при промышленных предприятиях – фабрике Романовской мануфактуры и заводе Рогозина¹³⁵.

Другой серьезной проблемой, которую создало военное время, было появление беженцев на территории тыловой Ярославской губернии. Беженцы стали появляться здесь с конца лета 1915 г., именно тогда, когда Восточный русский фронт покатился в глубь страны. Губернская управа и губернский земский комитет приняли на себя руководящую роль и ответственность в деле расселения и устройства этих людей. На станции Всполье была открыта амбулатория, где всех прибывших эвакуированных осматривали санитарные врачи. Здесь же был организован лечебно-питательный пункт, предоставлявший беженцам необходимую горячую пищу.

Для предотвращения эпидемий среди эвакуированных был сформирован и специальный эпидемический отряд в составе одного врача и двух фельдшеров. Как показывают медицинские отчеты, его деятельность была весьма эффективной. Так, благодаря работе его персонала удалось побороть эпидемии сыпного тифа, вспыхнувшие в Рыбинском и Пошехонском уезде.

¹³⁴ Деятельность губернского и уездных комитетов Ярославской губернии по оказанию помощи больным и раненым воинам в 1914 году. С. 21.

¹³⁵ Там же. С. 25.

О количественном составе беженцев в губернии, а также об условиях их проживания на новом месте сведения содержатся в специальных анкетах, составленных санитарной организацией при губернской управе. Вопросы анкет должны были заполнять уездные земские структуры. Согласно ответам этих анкет, по всей губернии, за исключением двух городов: Ярославля и Рыбинска, на март 1916 г. общее число беженцев исчислялось в 14 785 человек. Наибольшее их количество было зарегистрировано в Рыбинском и Даниловском уездах, хотя и здесь их процент от общего числа коренных жителей составлял 2,5%, а в среднем по губернии этот показатель равнялся 1,2%.

Среди всех беженцев нетрудоспособных, т.е. не достигших 15-летнего возраста, и людей, которым было более 60-ти лет, насчитывался 51%. Количество людей с неполной трудоспособностью составляло 18%¹³⁶.

Такое соотношение возрастных групп среди вновь прибывшего населения нельзя было считать благоприятным ни в санитарном, ни в эпидемическом смысле. А это обстоятельство, в свою очередь, добавляло работы как земским врачам, так и санитарным организациям.

Ответы на вопросы анкет показали, что беженцы, расселенные в разных районах, имели неодинаковый доступ к медицинским учреждениям. Так, например, Угличская управа констатировала тот факт, что как амбулаторной, так и стационарной помощью все вновь прибывшие в уезде полностью обеспечены. Мышкинская управа, в свою очередь, отмечала, что все районы, заселенные беженцами, располагаются не далее 5-6 верст от лечебных пунктов. Такая же ситуация сложилась в Рыбинском и Ростовском уезде. Романово-Борисоглебское, Даниловское, а также Пошехонское, Любимское и Ярославское уездные земства констатировали, что на их территории обеспеченность беженцев медицинской помощью в ряде местностей, отдаленных от лечебных заведений, весьма слабая, а земские управы не в состоянии своевременно предоставлять семьям эвакуированных подводы

¹³⁶ Расселение беженцев по Ярославской губернии, их санитарное состояние и обеспеченность медицинской помощью в начале 1916 г. // Врачебно-санитарный обзор... Вып. 3. С. 56–57.

для транспортировки больных в лечебные заведения уезда. Только в Мологском уезде различные благотворительные организации брали на себя эту проблему.

Питание беженцев в разных уездах было также разное. Так, Пошехонская управа сообщала, что стоимость пайка для вновь прибывших у них определяется в 15 коп., а этого, как показала практика, явно недостаточно. Романово-Борисоглебская управа этот паек определила в размере 20 коп., что считалось вполне допустимым¹³⁷.

Другим не менее важным вопросом для комитета было устройство осиротевших и потерявших родителей детей беженцев. К осени 1915 г. губернский земский комитет сумел организовать 2 детских приюта. Один – для девочек, который мог разместить 75 человек, другой – для мальчиков, на 70 мест. В обоих приютах были открыты небольшие школы и ученические библиотеки. Особо пристальное внимание со стороны попечительского комитета уделялось питанию детей, в его рационе даже в трудное военное время постоянным элементом были мясные и молочные продукты¹³⁸.

Как уже отмечалось ранее, во Всероссийский земский союз вошли 42 земские губернии, практически все, за исключением Курской. Это были как тыловые губернии (тыловыми являлись рассмотренные нами Московская и Ярославская), так и прифронтовые. Таковой отчасти была Смоленская губерния. Здесь губернская управа уже 24 июля 1914 г. созвала совещание, где и был рассмотрен вопрос о присоединении Смоленского земства к ВЗС. В последующие дни был организован губернский комитет под председательством А.М. Тухачевского, в который вошли представители земского собрания края, Смоленской городской думы, члены общества Красного Креста и губернского дворянского собрания. Уполномоченным от губернии в ВЗС был избран

¹³⁷ См.: Расселение беженцев по Ярославской губернии, их санитарное состояние и обеспеченность медицинской помощью в начале 1916 г. // Врачебно-санитарный обзор... Вып. 3. С. 57–61.

¹³⁸ См.: Буров М. Устройство и начало деятельности (январь-февраль) 1916 г. приюта губернского комитета № 2 для детей беженцев в деревне Петражицкого за рекой Волгой // Врачебно-санитарный обзор... Вып. 3. С. 72–77.

К.П. Энгельгардт¹³⁹. Функции Смоленского губернского комитета были определены такие же, как и у Московского комитета. Финансовые средства комитета складывались из специальных ассигнований губернской управы, субсидий Главного комитета ВЗС и частных пожертвований. Первое же собрание комитета сразу приняло решение о помощи семьям, в которых кормильцы были мобилизованы на войну. Месячное вспомоществование было определено следующее: в тех семьях, где были дети в возрасте до 5 лет – 3 руб., от 5 до 12 лет – 1,5 руб.¹⁴⁰

В ноябре 1914 г. были созданы и уездные комитеты. В начале их было 7: в Рязанском, Гжатском, Дорогобужском, Духовщинском, Ростовском, Сычевском и Юхновском крае. В июле 1915 г. комитет был образован в Бельском уезде, а в середине 1916 г. – в остальных четырех уездах губернии¹⁴¹. По своему составу, численности и структуре они были разные. В одни входили только гласные земских собраний и члены управ, в другие включались еще и врачи, в третьих были представители и сельских попечительств. Однако ядро везде составляли члены земских управ. Усилия всех уездных структур были направлены, в первую очередь, на лечение и содержание раненых воинов, устройство госпиталей и организацию патроната для больных, не требующих стационарного лечения. Вся эта работа условно делилась на два вида: внелазаретную помощь раненым и больным проходящих поездов и госпитальное лечение. В первый год войны преобладала внелазаретная. В середине августа 1914 г. на железнодорожной станции г. Смоленска были организованы 2 перевязочных пункта, в которых работали четыре врача, шесть фельдшеров и большое количество добровольцев. По данным губернского комитета, на этих пунктах в августе-сентябре ежемесячную помощь получали в среднем 2 660 человек. Аналогичные медицинские услуги были оказаны транзитным раненым на станции в г. Вязьме, а с 1915 г. – в Дорогобуже. Так, в январе – октябре 1915 г. в Вязьме было

¹³⁹ Журнал чрезвычайного Смоленского губернского земского собрания 24 июля 1914 г. с приложениями. Смоленск, 1914. С. 3–4, 8.

¹⁴⁰ Там же. С. 18.

¹⁴¹ Обзор деятельности по оказанию помощи больным и раненым. Смоленск, 1914. Вып. 1. С. 23–24.

принято 11 163 больных, в Добрудже – 2 700¹⁴². Кроме необходимой медицинской помощи, солдаты с фронта получали свежее белье, одежду и обувь.

Что же касается стационарного лечения фронтовиков, то здесь губерния изначально была разделена на две части: первая со Смоленском входила в зону военных действий, а вторая была отнесена к внутреннему району с центром в г. Вязьма. Поэтому именно в Вязьме раньше приступили к созданию военных лазаретов. Уже к ноябрю 1914 г. в губернии была организована сеть госпиталей, куда входили лазареты ВЗС, губернских и уездных земских комитетов, Красного Креста, общественных организаций и частных лиц. Так, их общее количество на 1915 г. составляло 64, а число кроватей в них – 6 213.

При этом лазареты ВЗС составляли более половины их общего числа, в них размещалось 58,3% всех госпитализированных солдат. Что же касается других уездов внутренней зоны губернии, то здесь наибольшее количество госпиталей (85 – 90%) были созданы на средства губернского и уездных комитетов¹⁴³.

В сентябре 1915 г. в Смоленск было переведено из Липецка отделение центрального аптечного склада Главного комитета ВЗС. Оно состояло из фармацевтического и хирургического отделов, отдела перевязочных средств, стерилизационной лаборатории и аптеки. За год своего существования в крае оно предоставило 361 больнице и госпиталю хирургические инструменты, медицинское оборудование, необходимые лекарственные препараты. При губернской земской управе действовал Бактериологический институт, который проводил анализы для определения диагноза заболеваний, готовил медицинские вакцины, сыворотки и эмульсии для лечения инфекционных и прочих болезней¹⁴⁴.

Важным направлением земской работы в это время было оказание помощи беженцам. Она также предоставлялась как транзитным, так и прибывшим на поселение людям. Так, губернский

¹⁴² Обзор деятельности по оказанию помощи больным и раненым Вып. 1. С. 6; Вып. 2. С. 5.

¹⁴³ Там же. Вып. 2. С. 9.

¹⁴⁴ Отчет о деятельности Бактериологического института Смоленского губернского земства за 1915 год. Смоленск, 1917. С. 14, 28, 32.

комитет создал специальную Привокзальную организацию, которая состояла из врачебно-питательного пункта, справочного отдела и жилищных барачков. Транзитным беженцам предоставлялась медицинская помощь и горячая пища, а осевшим на жительство людям – продовольственные и квартирные пособия. Только за 1915 г. Смоленский губернский комитет ассигновал на их содержание – 545 тыс. 325 руб., или 44,6% всех финансовых средств, затраченных на этот вид деятельности, приблизительно столько же было получено от правительственных учреждений – 540 тыс. 470 руб., или 44%, которые пошли на устройство холерных барачков¹⁴⁵. С сентября 1916 г. правительственные дотации прекратились по этой статье в связи с обострившейся финансовой ситуацией в стране, поэтому в дальнейшем содержание и обустройство беженцев полностью легло на плечи земства и частных лиц.

Таким образом, тяжелые годы войны потребовали от земских организаций не только дополнительных людских и материальных ресурсов, но и новых форм работы, характерных как для тыловых, так и прифронтовых районов страны. Земские структуры перестроили свою работу в системе здравоохранения с учетом необходимой на этот период времени медицинской помощи военнослужащим и беженцам. Практически все земства страны вошли в состав общеземского союза и осуществляли свою деятельность в рамках его программы помощи раненым и жертвам войны. Большинство уездных земств, исходя из своих материальных возможностей, применяли и размещали у себя эвакуированных людей, предоставляя им кров, питание, необходимое медицинское лечение. По инициативе все тех же земских учреждений в дело помощи раненым воинам, беженцам и детям-сиротам помимо врачебно-медицинского персонала был вовлечен целый ряд общественных организаций и частных лиц, которые с энтузиазмом откликались на этот патриотический почин.

В настоящей главе пособия мы отчасти затронем вопрос и о социальной направленности кадровой политики земских струк-

¹⁴⁵ Отчет о деятельности Смоленского губернского комитета Всероссийского земского союза по оказанию помощи беженцам, следовавшим через ст. Смоленск за время 17.IV – I.XI 1915 года. Смоленск, 1916. Ноябрь.

тур, которая во многом обуславливает эффективность деятельности любого учреждения и общественного института, особенно в тяжелые годы испытаний. Вся многогранная деятельность органов местного самоуправления и в мирное время, и во время Первой мировой войны строилась на работе земских служащих – так называемого «третьего элемента» (после земских гласных и земской администрации). Это были люди, которые пошли работать в земские учреждения в качестве наемных лиц: агрономов, ветеринаров, учителей, врачей, фельдшеров, статистиков и т.д. Профессиональная структура «третьего элемента» была весьма разнообразной и неравнозначной по численности. Так, по данным Б.Б. Веселовского, на 1912 г. в 40 губерниях страны насчитывалось приблизительно 85 тыс. земских специалистов. Среди них около 3 тыс. составляли земские врачи, свыше тысячи – ветеринарные врачи, 1 100 агрономов, более 1 000 человек – страховые агенты, около 14 тыс. фельдшеров и акушеров, свыше 500 инженеров и техников, 45 тыс. учителей, до 2 000 служащих управ (секретарей, бухгалтеров и заведующих разными отделами)¹⁴⁶. На первом месте по их количеству стояли учителя, затем шли фельдшеры и акушеры, на третьем месте находились служащие управ, а затем – страховые агенты и дорожные техники. Отдавая себе отчет в том, что не каждый служащий согласится работать на селе, в глубинке, земские структуры постоянно стремились определить оклады своим работникам в таком размере, который бы соответствовал уровню жизни в данной местности, на данный период времени с учетом при этом образовательного ценза, стажа работы и финансовых возможностей органов местного самоуправления.

Имеющиеся в нашем распоряжении количественные данные специальной анкеты позволяют установить колебания в условиях оплаты служащих отдельных земств на 1912 г. (табл. 8).

¹⁴⁶ Земское дело. 1912. № 5. С. 320.

Таблица 8¹⁴⁷.*Годовые оклады земских служащих (1912 г.)*

<i>Специалисты</i>	<i>Тверское, Пермское и Полтавское губернское земство, руб.</i>	<i>Московское губернское земство, руб.</i>
Секретарь	1 500 – 3 300	2 400
Бухгалтер	1 500 – 4 100	4 000
Губернский инженер	3 000 – 4 000	2 600
Губернский агроном	1 850 – 4 000	4 000
Заведующий санитарным бюро	3 300	4 000
Заведующий ветеринарным бюро	1 500 – 3 000	4 000
Делопроизводители отделов:		
– народного образования	480 – 1 050	1 800
– агрономического	480 – 1 200	1 200
– врачебного	360 – 1 200	1 200
– ветеринарного	1 200	1 200
– дорожного	800 – 1 800	2 400
– страхового	800 – 1 200	1 200

Мы намеренно поместили в табл. 8 земские губернии, не относящиеся к Центральной России, для сравнительного анализа. Из цифрового материала нетрудно заметить, что максимальные размеры окладов служащих были в Московском губернском земстве, что непосредственно отражало экономические условия жизни промышленной столичной губернии, а стало быть, и денежные возможности Московского земства. Здесь оклады работников могли превышать в 1,5 – 3 раза оклады таких же служащих по другим земским губерниям или быть равными им, но не ниже. Однако если вознаграждение земского служащего не превышало 1 200 руб. в год, особенно в условиях инфляции военного време-

¹⁴⁷ Земское дело. 1912. № 5. С. 378.

ни, то вряд ли такой оклад можно было считать достаточным. Поэтому земскими структурами в 1900-е гг. была введена система мер социального характера. Эти меры были направлены на привлечение специалистов к земской работе и стремлению удерживать их на службе, не допустить утечки кадров. Скажем, по отношению к лицам квалифицированного труда большинство земств размер их оплаты определяло по потребностям работника. Так, Ярославская губернская управа отмечала, что приходится дорожить каждым статистиком. «Не желая в интересах самого дела терять лучших из специалистов, подготовленных служащих ... управа ходатайствует ... перед собранием о разрешении ей в тех случаях, когда это будет необходимо, повышать содержание не свыше 20 процентов получаемого ими основного содержания»¹⁴⁸.

Прежде всего повышенные оклады вводились для специалистов с высшим образованием. Здесь периодические надбавки к жалованью были введены в систему с целью удерживать опытных работников на службе. Подобная практика действовала и в годы Первой мировой войны, прежде всего для земских врачей, но также и для младшего медицинского персонала, особенно для фельдшеров.

Так, широкое распространение получила система выдачи служащим наградных денег за выслугу лет. Например, в 1917 г. Московское губернское земство наградило в честь 25-летней службы в Пятницкой лечебнице врача А.В. Лебедева денежной премией в размере 690 руб., И.И. Юдова – в размере 660 руб., а санитарного врача Е.А. Генила – 275 руб. Ярославская губернская управа выдавала за 25-летнюю службу полугодовой оклад¹⁴⁹.

Однако наиболее эффективным средством поощрения специалистов и желанием удерживать на земской службе тех лиц, которые имели уже опыт работы и знали условия местной жизни, были периодические прибавки к жалованью с учетом количества проработанных лет. Эти материальные стимулы действовали даже в период Первой мировой войны.

¹⁴⁸ Земское дело. 1912. № 5. С. 372.

¹⁴⁹ ЦИАМ. Ф. 184. Оп. 12. Д. 253. Л. 85.

Таблица 9 дает представление об окладах и суммах прибавок земским врачам в Ярославской губернии в 1914 г.

Таблица 9¹⁵⁰

Сумма периодических прибавок к жалованью врачей (1914 г.)

<i>Название уезда</i>	<i>Количество прибавок</i>	<i>Через какой срок назначались прибавки</i>	<i>Размер единовременной выплаты</i>	<i>Максимальный оклад</i>
Даниловский	2	через 5 лет	300 руб.	1 800 руб.
Любимский	1	через 2 года	200 руб.	1 700 руб.
Мологский	5	через 3 года	5, 10, 15, 20, 25 руб.	2 050 руб.
Мышкинский	1	через 5 лет	20%	1 680 руб.
Пошехонский	4	через 3 года	150 руб.	1 800 руб.
Романово-Борисоглебский	3	через 5 лет	200 руб.	1 800 руб.
Ростовский	3	через 3 года	225 руб.	2 125 руб.
Рыбинский	1	через 5 лет	300 руб.	1 800 руб.
Угличский	3	через 3, 6, 10 лет	120 руб.	1 560 руб.
Ярославский	3	через 3 года	200 руб.	2 100 руб.
Межуездный	4	через 4 года	150 руб.	2 100 руб.

Итак, исходя из цифрового материала таблицы мы можем заключить следующее: наиболее высокие оклады при разработанной системе денежного поощрения эта категория медицинских работников имела в Мологском, Ростовском, Ярославском уездах. Поэтому неудивительно, что именно в этих местностях и количество врачей было многочисленнее. Так, к началу Первой мировой войны больше всего врачей насчитывалось в Ярославском и Ростовском уездах – по 11 на уезд, в Мологском их было 10¹⁵¹.

¹⁵⁰ Об условиях работы персонала в земских медицинских учреждениях Ярославской губернии // Труды 6-го съезда земских врачей и представителей земства. Ярославль, 1914. Т. 2. С. 5.

¹⁵¹ О состоянии земской медицины в Ярославской губернии по данным делегатских докладов к 1914 году // Труды 6-го съезда земских врачей ... Т. 1. С. 1.

Кроме того, в большинстве губерний практиковался бесплатный отпуск медикаментов из земских аптек своим служащим и их семьям и выдача стипендий для детей, обучающихся в различных учебных заведениях. Например, Костромское губернское земство выделяло стипендии в размере от 50 до 150 руб. детям тех работников, которые прослужили в земских структурах не менее 10 лет. А Тверское земство установило пособия и стипендии детям, чьи родители имели всего 1 год стажа и получали не свыше 75 руб. в месяц¹⁵². В уездных земствах эта мера получила большее распространение, так как большинство специалистов находились на их службе и практически каждый мог рассчитывать на данный вид пособия. В годы войны органы самоуправления организовали денежное обеспечение семьям своих служащих, ушедших на фронт. Так, по данным календаря-справочника земского деятеля на 1916 г., полный оклад кормильца получали семьи во Владимирской, Смоленской, Тульской губерниях. В Костромском крае жена получала 50% жалованья мужа и по 10% – дети, в Ярославской губернии 100%-ный оклад выдавался семьям, где заработная плата работника была не выше 600 руб., а остальные получали 50%¹⁵³. Как видно из приведенных данных, система поощрительных мер была разработана во всех земских губерниях по отношению к своим сотрудникам, однако она была не равнозначной и во многом зависела от их финансовых возможностей. Тем не менее, активно проводя политику материального поощрения работников, даже в тяжелые военные годы испытаний земство стимулировало приток грамотных кадров на свою службу, как могло поддерживало их жизненный уровень, тем самым повышало престиж в обществе служащих земских учреждений.

¹⁵² Земское дело. 1915. № 6. С. 380.

¹⁵³ Календарь-справочник земского деятеля на 1916 г. С. 342–345.

Заключение

С реформами Александра II в 60-е гг. XIX столетия углубился процесс цивилизационного развития российского общества. Стала возрастать ценность личности, и образованная часть общественности страны считала своей задачей создать условия для жизнедеятельности человека. На наш взгляд, цивилизирующую роль в то время играли университеты, либеральная печать, литература, адвокатура, различные общественные организации. Но, безусловно, их влияние было значительнее в городах.

Российская же провинция, жившая в соответствии с традициями и слабо воспринимавшая социокультурные инновации, не имела в себе достаточных сил, чтобы самостоятельно пройти сложный процесс перехода от традиционной цивилизации к либеральной и стать ее органической частью. Необходимо было внешнее воздействие на крестьянский мир (невежество и незнание приводили к отталкиванию этих инноваций). Поэтому главным фактором влияния на него и стали земства, сыгравшие большую социокультурную роль.

При этом необходимо учитывать исторические условия, в которых создавались земства, когда одной из ведущих тем дискуссий стала народническая тема. Для народнического типа сознания была характерна установка бескорыстного служения народу. Таким образом, особенность земских органов заключалась в том, что они не просто выполняли те функции, которые были предусмотрены для них законом, а то, что земства вносили в свою деятельность представления о путях, средствах оказания всесторонней помощи русскому народу, они служили идее. Ведущую роль в структурах местного самоуправления играли образованные люди (как правило, из дворян), которые проявляли личную самостоятельность и инициативу. В условиях отсутствия правового государства высокоэффективная работа земств, с нашей точки зрения, была обусловлена сознательной деятельностью, представлением земских гласных о том, что русская провинция долж-

на перестать быть убогим забытым миром, должна стать сопоставима с нарождающимся типом культуры нового социума.

Отсюда их культурная деятельность по своей насыщенности была цивилизаторской, меняющей социокультурный облик провинции. Она была не односторонней, а всесторонней, ибо земцы пытались воздействовать на медицинские условия в глубинке, поднять просвещение сельского населения, способствовать улучшению агротехники и агрокультуры крестьянских хозяйств.

Вся их многогранная деятельность строилась при этом в основном на системе налогообложения гражданского населения края.

Земские доходные бюджеты в подавляющей своей части складывались исключительно из местных сборов, за счет обложения конкретных лиц, владельцев собственности. Поэтому в основе всей финансовой структуры была заложена следующая схема: платил тот, кто имел средства, а полученные деньги шли на нужды всех жителей. При этом принципиальным моментом является тот факт, что земские бюджеты как таковые не планировались сверху – высшими и центральными государственными учреждениями. Так, величина местных налогов устанавливалась самими органами местного самоуправления, а стало быть, земскими гласными. Последние являлись сами налогоплательщиками как государственных, так и земских сборов наравне с теми, кто их избирал. Поэтому, увеличивая налоги, депутаты знали, что это скажется и на объемах их выплат. Данное обстоятельство влияло на недопущение злоупотреблений в неоправданном росте земского обложения. Отсюда органы местного самоуправления, повышая свои расходы и увеличивая при этом налоги, проявляли известную осторожность в их увеличении и по возможности искали дополнительные источники доходов.

Земства, основываясь на принципе самофинансирования, за короткий исторический срок создали основу своего хозяйства как в целом, так и по отдельным отраслям. В результате ими был накоплен богатейший опыт, выработаны формы и методы работы в различных областях местного хозяйства.

При этом во всех направлениях их деятельности требовались знания и высокий профессионализм. Пришедшие на работу зем-

ские служащие – «третий элемент» – не были так покладисты, как чиновники (чем меньше инициативы и сознательного творчества, тем успешнее продвигаешься по служебной лестнице), для них решающее значение имела не воля пославшего, а интересы дела, интересы того населения, на службу к которому они сознательно пошли. Важны были не «виды начальства», а смысл и значение их труда, определенные идейные цели, диктуемые общественными воззрениями. В земских начинаниях, в стремлении придать им не показную, а действительно общедоступную и общепользную значимость и состояла главная заслуга «третьего элемента».

Поэтому весь комплекс культурно-хозяйственных мероприятий земств был направлен на обеспечение жизнедеятельности гражданского населения. Земства сыграли значительную роль в развитии правовой, политической, духовной и материальной культуры российской провинции. Земское самоуправление инициировало в населении самодеятельность, энергию, предприимчивость. Люди перестали ожидать всех благ только от государства, привыкая полагаться и надеяться еще и на себя. Культурная и общественная жизнь стала равномернее распределяться в стране и не стягивалась исключительно к центру, оставляя провинцию и периферию безучастными к судьбам державы.

Давая оценку земству и земской реформе 1864 г., крупнейший общественный деятель кн. Д.И. Шаховской писал: «Среди реформ шестидесятых годов издание земского положения занимает совсем особое место. Ни в одной другой реформе не заложено столько возможностей положительного творчества... Введение земства создало возможность живого общения различных элементов русской провинции на положительной работе, и этим вписано было в русскую жизнь совершенно новое начало ...»¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Шаховской Д.И. Пятидесятилетие земства // Очерки экономической деятельности земства. М., 1914. С. 3–5.

Темы рефератов

1. Создание земских учреждений в России, их правовые положения и компетенция по закону 1 января 1864 г.
2. Земская контрреформа 1890 г. и закон о Западном земстве 1911 г.
3. Финансовая основа земской деятельности. Составление доходных и расходных земских бюджетов.
4. Формирование и значение специальных фондов и капиталов.
5. Земское здравоохранение и обеспечение населения медицинской помощью.
6. Создание земской территориально-участковой медицины.
7. Подготовка медицинских кадров: земские фельдшерские и акушерские школы.
8. Материальное стимулирование и положение земского медицинского персонала.
9. Деятельность российского земства в сфере народного образования.
10. Создание земской начальной школы.
11. Внешкольное образование и просвещение (земские библиотеки, музеи, лектории и народные дома).
12. Подготовка учительских кадров: создание и деятельность учительских семинарий и курсов.
13. Материальное положение земского начального учителя.
14. Земство в период двоевластия. Законы Временного правительства о земских учреждениях.
15. Ликвидация института земства в России.

Источники и литература

1. 225 лет на благо здоровью. – Ярославль, 2003. – 351 с.
2. Абрамов, В.Ф. Земская статистика: организация и практика / В.Ф. Абрамов // Вопросы статистики. – 1996. – № 3–4.
3. Абрамов, В.Ф. Земский бюджет / В.Ф. Абрамов // Банковские услуги. – 1996. – № 3–4.
4. Абрамов, В.Ф. Российское земство: экономика, финансы и культура / В.Ф. Абрамов. – М., 1996. – 165 с.
5. Адрес – календарь по губерниям на 1905 – 1916 гг. – Владимир; Ярославль, 1906 – 1916.
6. Арутюнов, Ю.А. Земская медицина в Московской губернии во второй половине XIX – начале XX в. / Ю.А. Арутюнов. – М., 2000. – 130 с.
7. Архипова, А.Н. Значение земской школы в развитии начального образования в России / А.Н. Архипова. – М., 2000. – 131 с.
8. Богданов, И.М. Обзор изданий губернских земств по статистике народного образования / И.М. Богданов. – Харьков, 1913. – 70 с.
9. Веселовский, Б.Б. История земства за 40 лет / Б.Б. Веселовский. – СПб., 1909. – Т. 1–4.
10. Веселовский, В.В. Исторический очерк деятельности земских учреждений Тверской губернии (1864 – 1913 гг.) / Б.Б. Веселовский. – Тверь, 1914. – 591 с.
11. Волкова, Т.И. Становление и развитие земского здравоохранения в Ярославской губернии (1865 – 1917 гг.) / Т.И. Волкова. – Ярославль, 2001. – 128 с.
12. Волкова, Т.И. Ярославское земство и развитие народного здравоохранения и образования в губернии (1865 – 1918 гг.) / Т.И. Волкова. – Ярославль, 1998. – 87 с.
13. Врачебно-санитарные хроники (по губерниям). – Владимир; Ярославль, 1905 – 1916.
14. Герасименко, Г.А. Земское самоуправление в России / Г.А. Герасименко. – М., 1990. – 242 с.

15. Герасименко, Г.А. Истоки и уроки. Земства и советы / Г.А. Герасименко // Актуальная политика. – 1993. – № 2 – 6.
16. Горнов, В.А. Историография истории земства / В.А. Горнов. – М., 1997. – 124 с.
17. Гуревич, М. К вопросу о земских финансах в Ярославской губернии / М. Гуревич. – Ярославль, 1917.
18. Денисов, И. (И.И. Добровольский). На земской службе / И. Денисов (И.И. Добровольский) // Наше наследие. – 1997. – № 42. – С. 61–67.
19. Еропкин, А. К 50-летию земских финансов / А. Еропкин // Земское дело. – 1914. – № 7. – С. 125–131.
20. Жукова, Л.А. Деятельность земской интеллигенции в сфере народного образования и здравоохранения в российской провинции / Л.А. Жукова // Интеллигенция и мир. – Иваново, 2001. – № 2–3. – С. 11–17.
21. Жукова, Л.А. Земское самоуправление и бюрократия в России: конфликты и сотрудничество: 1864 – 1917 гг. / Л.А. Жукова. – М., 1998. – 175 с.
22. Заблудовский, П.Е. История отечественной медицины. Ч. 1. Период до 1917 г. / П.Е. Заблудовский. – М., 1960. – 399 с.
23. Захарова, Л.Г. Земская контрреформа 1890 г. / Л.Г. Захарова. – М., 1968. – 178 с.
24. Звягинцев, Е.А. Полвека земской деятельности по народному образованию / Е.А. Звягинцев. – М., 1915. – 88 с.
25. Из опыта регионального самоуправления: сб. статей / под ред. П.В. Галкина. – М., 2004. – 176 с.
26. Институты самоуправления: историко-правовое исследование. – М., 1995. – 301 с.
27. История местного самоуправления в России (XII – начало XX в.). – М., 1999. – 294 с.
28. Караваев, В.Ф. Земские сметы и раскладки / В.Ф. Караваев // Юбилейный земский сборник. – СПб., 1914. – С. 155–179.
29. Караваев, В.Ф. Издание земств 34-х губерний по общей экономической и оценочной статистике, вышедшей за время с 1864 по 1 сентября 1911 г. / В.Ф. Караваев. – СПб., 1911. – 179 с.

30. Карпов, Л.Н. Земская санитарная организация в России / Л.Н. Карпов. – М., 1964. – 121 с.
31. Королева Н.Г. Земство на переломе: 1905 – 1907 гг. – М., 1995. – 236 с.
32. Кривонос, М. Мятежное земство / М. Кривонос. – Тверь, 2001. – 326 с.
33. Кузьмин, В.Ю. Земская медицина в России (1864 – 1914) / В.Ю. Кузьмин // Вестн. МГУ. – Сер. 8. История. – 2005. – № 2. – С. 119–130.
34. Куковякин, С.А. Земская медицина Вятской и других северных губерний Европейской России / С.А. Куковякин. – Киров, 1998. – 203 с.
35. Лаптева, Л.Е. Земские учреждения в России / Л.Е. Лаптева. – М., 1993. – 154 с.
36. Лозинский, Б.Р. Земская медицина в уездах Ярославской губернии / Б.Р. Лозинский. – Ярославль, 2003. – Ч. 1. 279 с.; Ярославль, 2005. – Ч. 2. – 277 с.
37. Львов, Т.Е., Полнер Т.И. Наше земство и 50 лет его работы / Т.Е. Львов, Т.И. Полнер. – М., 1914. – 63 с.
38. Максимов, Е.Д. Городское общественное управление в деле помощи бедным / Е.Д. Максимов. – СПб., 1905. – 224 с.
39. Мирский, М.Б. Медицина России X – XX веков / М.Б. Мирский. – М., 2005. – 632 с.
40. Мицкевич, С.И. Записки врача-общественника (1888 – 1918) / С.И. Мицкевич. – М., 1969. – 239 с.
41. Морозова, Е.Н. У истоков земской реформы / Е.Н. Морозова. – Саратов, 2000. – 212 с.
42. Настольная книга по народному образованию: в 4-х т. / Сост. Г. Фальборком и В. Чернолуским. – СПб., 1899 – 1911.
43. Новикова, Л.И. Земство как орган самоуправления и школа политического опыта / Л.И. Новикова // Русский либерализм: Исторические судьбы и перспективы. – М., 1999. – С. 255–262.
44. Общественное движение в центральных губерниях России во второй половине XIX – начале XX в.: сб. науч. тр. – Рязань, 1981.
45. Ососков, А.В. Начальное образование в дореволюционной России / А.В. Ососков. – М., 1982. – 208 с.

46. Очерки истории русской общественной медицины (к столетию земской медицины): сб. статей. – М., 1965. – 299 с.
47. Петровичева, Е.М. Земства Центральной России в период думской монархии (1906 – первая половина 1914 гг.) / Е.М. Петровичева. – М., 2001. – 200 с.
48. Петровичева, Е.М. Земства Центральной России в период Первой мировой войны / Е.М. Петровичева. – М., 2001. – 126 с.
49. Пирумова, Н.М. Земская интеллигенция и ее роль в общественной борьбе / Н.М. Пирумова. – М., 1986. – 268 с.
50. Пирумова, Н.М. Земское либеральное движение: социальные корни и эволюция до начала XX в. / Н.М. Пирумова. – М., 1977. – 287 с.
51. Российское земство и современное самоуправление: обсуждение за «круглым столом» в Институте экономике РАН // Вестник Российской академии наук. – Т. 65. – 1995. – № 2.
52. Салов, О.А. Земство: первый реальный институт местного самоуправления в России / О.А. Салов. – М., 2004. – 92 с.
53. Самойлов, В.О. История российской медицины / В.О. Самойлов. – М., 1995. – 225 с.
54. Слобожанин, М. Из истории и опыта земских учреждений в России / М. Слобожанин. – СПб., 1913. – 448 с.
55. Смирнов, А.И. Земский исторический музей. Опыт организации / А.И. Смирнов. – Ярославль, 1915. – 184 с.
56. Специальные капиталы. Очерки образования, движения капиталов за время их существования: 1865 – 1912. – Ярославль, 1914. – 251 с.
57. Степанов, Л.А. Открытия библиотек в г. Ростове и его уезде Ярославской губернии (вторая половина XX – начало XX в.) / Л.А. Степанов. – Ярославль, 2006. – 299 с.
58. Труды съездов земских врачей (по губерниям). – Владимир; Ярославль, 1906 – 1916.
59. Фальборк, Г.А. Всеобщее образование в России / Г.А. Фальборк. – М., 1908. – 212 с.
60. Филатова, А.В. Воспоминания учительницы: 1874 – 1907 / А.В. Филатова. – М., 1929. – 112 с.
61. Френкель, З.Г. Волостное самоуправление / З.Г. Френкель. – М., 1990. – 268 с.

62. Френкель З.Г. Очерки земского врачебно-санитарного дела / З.Г. Френкель. – СПб., 1913. – 228 с.
63. Чарнолуский, В.И. Земство и народное образование. Ч. 1 – 2 / В.И. Чарнолуский. – СПб., 1910 – 1911.
64. Чехов, Н.В. Народное образование в России с 60-х годов XIX века / Н.В. Чехов. – М., 1912. – 224 с.
65. Чичерин, Б.Н. Воспоминания (Земство и Московская Дума) / Б.Н. Чичерин. – М., 1934. – 372 с.
66. Шингарев, А. Вопрос об улучшении земских финансов / А. Шингарев // Юбилейный земский сборник. – СПб., 1914. – С. 97–154.
67. Шипов, Д.Н. Воспоминания и думы о пережитом / Д.Н. Шипов. – М., 1918. – 592 с.
68. Щербакова, Н.В., Егорова Е.С. Местное самоуправление в России: теория и практика / Н.В. Щербакова, Е.С. Егорова. – Ярославль, 1996. – 99 с.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Становление земского налогообложения. Земские оценочные работы	7
Глава 2. Финансовая основа земской деятельности. Доходные и расходные сметы	24
Глава 3. Деятельность земств в области народного просвещения	37
Глава 4. Деятельность земств в области медицинского обслуживания населения	59
Глава 5. Особенности земской деятельности в сфере здравоохранения в годы Первой мировой войны	82
Заключение	101
Темы рефератов	104
Источники и литература	105

Учебное издание

Волкова Татьяна Игоревна

**Земство и земские учреждения
в России в начале XX века
(на материалах губерний
Центральной России)**

Учебное пособие

Редактор, корректор В.Н. Чулкова
Компьютерная верстка И.Н. Ивановой

Подписано в печать 29.10.2007 г. Формат 60×84/16.
Бумага тип. Усл. печ. л. 6,51. Уч.-изд. л. 5,08.
Тираж 50 экз. Заказ .

Оригинал-макет подготовлен
в редакционно-издательском отделе ЯрГУ.

Ярославский государственный университет.
150 000 Ярославль, ул. Советская, 14.

Отпечатано
ООО «Ремдер» ЛР ИД № 06151 от 26.10.2001.
г. Ярославль, пр. Октября, 94, оф. 37
тел. (4852) 73-35-03, 58-03-48, факс 58-03-49.

