

УДК 342.553:352(470.34)''18''(045)

А.А. Иванова

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ВЯТСКОЙ ГУБЕРНИИ В ПОРЕФОРМЕННЫЙ ПЕРИОД

В статье рассмотрены вопросы организации и функционирования земского самоуправления в пореформенный период. Автор анализирует основные научные источники, нормативные акты Российской империи, принятые в XIX веке, а также узаконения генерал-губернатора Вятской губернии. На их основе приводятся сравнительные данные правовых норм и правоприменительной практики по органам власти, предметам ведения и некоторым результатам преобразований, выявляются проблемы взаимодействия земств и губерний при решении местных хозяйственных дел. Особое внимание уделяется формированию земских органов, их выборности и самостоятельности. В работе нашли отражение основные направления деятельности земств. Подробно освещаются и характеризуются показатели по земским больницам, школам, страхованию, землепользованию, земской почте.

Ключевые слова: Вятская губерния, земское самоуправление, земства, земские собрания, земские управы.

DOI: 10.35634/2412-9593-2022-32-2-315-323

Земская реформа была направлена на организацию управления территориями и закрепление за ней права самостоятельного решения ряда вопросов. В Вятской губернии земская управа и земское собрание были сформированы в 1867 г. и действовали самостоятельно, независимо от других земств.

Население Вятской губернии на 1897 г. составляло 3 082 788 человек. На 1902 г. Вятская губерния по количеству населения занимала второе место в России, а из 34 губерний, где вводились земские учреждения – первое. В городах преобладали занятия промыслами, торговля, заводская и фабричная деятельность. В сёлах и деревнях занимались исключительно земледелием. На 28 января 1897 г. население Вятской губернии проживало в 25 296 населенных пунктах. Самое большое поселение – Ижевский оружейный завод, артиллерийское ведомство Сарапульского уезда – 41 047 жителей, г. Вятка – 25 207, Воткинский завод – 22 354, Сарапул – 20 696. На 1900 г. было 11 уездов с 22 585 селениями¹.

Местные органы отвечали за следующие хозяйственные дела:

- содержание путей сообщения, строительство и содержание школ и больниц;
- наем врачей и фельдшеров;
- устройство курсов для обучения населения санитарной части в городах и деревнях;
- «попечение» о развитии местной торговли и промышленности, обеспечение народного продовольствия, забота о скотоводстве и птицеводстве;
- взимание налогов на местные нужды и другие.

Деятельность разных земств неодинакова: в одном начинался застой, в то время как в остальных или в большинстве земств продолжалась работа. Земскими начинаниями этого времени были:

- агрономия;
- лесоразведение;
- кредит на сельскохозяйственные улучшения;
- учреждение сельскохозяйственных школ и ферм;
- привод степных лошадей и выдача их в ссуду нуждающемуся населению;
- помощь кустарям учреждением кустарного музея и складов для сбыта кустарных изделий;
- выдача ссуд кустарям, снабжение их материалами;
- учреждение лесных складов и лесосушилок;
- устройство до 50 образцовых земских кустарных мастерских и заводов;
- выдача кредитов населению на устройство кирпичных заводов и огнеупорных крыш;
- устройство земской печной школы и черепичной мастерской для обучения деревенских мастеров.

¹ Голубев П. А. Вятское земство среди других земств России: краткий историко-статистический очерк культурной деятельности Вятского земства в связи с деятельностью всех русских земств. Вятка: издание Вятского губернского земства, 1901. С. 34.

Органы власти на местах стали относиться к всесословным органам местного самоуправления, в которые избирались депутаты по принципу имущественного ценза по 3 куриям. В первую (землевладельческую) курию входили владельцы 200-800 десятин земли или недвижимости в сельских населённых пунктах на сумму больше 15 тыс. руб. Вторую (городскую) курию представляли собственники городских промышленных и торговых предприятий с оборотом не меньше 6 тыс. руб. или владельцы недвижимости на сумму не менее 2 тыс. руб., а также представители владельцев, обладающие имуществом не менее 1/20 ценза. Для третьей курии, которая состояла из сельских крестьянских обществ, предусматривались многоступенчатые выборы. Сначала отбирались сельские обыватели на волостные сходы. Они предлагали кандидатов для участия в уездных съездах. Гласные в уездные земские собрания избирались на уездных съездах курий, а губернские гласные – на уездных земских собраниях. Обновление земских органов проводилось раз в три года. Таким образом, практика показывает, что избирательное право обуславливалось имущественным цензом².

Численность гласных была определена — свыше 13 329 человек. В 1865 – 1867 гг. среди земских гласных было 46,7 % дворян, 34,3 % крестьян, 10,2 % купцов, 6,1 % представителей духовенства и 2,7 % других сословий³.

Центрального органа управления земства на тот момент не имели. Не обладали они и политическими функциями. Более того, земствам было запрещено обсуждать вопросы, не относящиеся к их компетенции. Контроль за их деятельностью осуществляли губернатор и Министерство внутренних дел, имевшие право приостанавливать исполнение любого постановления земского собрания. Полиция находилась в ведении губернатора. С 1866 г. предоставленные земствам полномочия начали постепенно ограничиваться и сокращаться. В 1867 г. земские школы перевели под управление Министерства народного просвещения, а земские доклады и журналы подвергались губернаторскому надзору. Председатель мог наложить цензуру на слова гласных в собрании.

Сельская администрация с 1889 г. находилась в подчинении земских начальников, относившихся к губернским чиновникам, и, соответственно, назначавшихся из потомственных дворян. Они имели широкий круг полномочий:

- принимали участие в поземельном устройстве крестьян;
- проводили ревизии крестьянского общественного самоуправления;
- руководили нижними чинами уездной полиции;
- утверждали волостных старшин и волостных судей и пр.

Следовательно, управление и часть распорядительства принадлежала земскому собранию, а исполнение – земской управе.

Положение 1890 г. заменило земские органы земскими учреждениями, ввело принцип разделения на отделения при формировании съезда: на цензовых избирателей, дворянских и недворянских. В состав земских собраний подлежали обязательному включению правительственные должностные лица. Председатели и члены земских управ получили права государственной службы.

Следует обратить внимание на то, что перечень решаемых вопросов почти не изменился, но сократились пределы прав земств. В частности, была исключена ст. 6 следующего содержания: «Земские учреждения, в кругу вверенных им дел, действуют самостоятельно». Данной нормой корреспондируется в новом положении ст. 9, согласно которой «губернатор имеет право останавливать всякое постановление всяких земских учреждений, противное законам, или общим государственным пользам»⁴. Для надзора и контроля создавались губернские по земским и городским делам присутствия под председательством губернатора. Их постановления являлись обязательными для исполнения, но губернатор мог не соглашаться с присутствием, приостановив его распоряжение.

В Вятской губернии вместо владельцев имений, их опекунов или попечителей право участия в избирательных собраниях (для выбора гласных) имели управляющие имениями (ст. 20 Положения 1890 г.). По старому Положению 1864 г., для выбора гласных в Вятской губернии от землевладельцев и городов было два земских собрания. После принятия новых правовых актов остались одно собрание и один избирательный съезд для выбора уполномоченных на избирательные собрания. Кроме

² Там же. С. 110.

³ Голубев П. А. Вятское земство среди других земств России: краткий историко-статистический очерк культурной деятельности Вятского земства в связи с деятельностью всех русских земств. Вятка: издание Вятского губернского земства, 1901. С. 143.

⁴ Васильчаков А. И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных, земских и общественных учреждений. 3-е изд. Спб., 1872. Т. 2. С. 6.

крупных владельцев и управляющих их именьями, на избирательных собраниях участвовали уполномоченные от мелких владельцев (п. 2. ст. 16 Положения 1890 г.), выбранные на избирательных съездах (п. 24 Положения 1890 г.) из лиц, владеющих не менее 1/10 полного земельного или другого имущественного ценза (ст. 24 Положения 1890 г.). От крестьян гласные избирались по старому порядку, на съездах представителей от сельских обществ, причём гласные от крестьян утверждению губернатором не подлежали. По новому Положению 1890 г., гласные от крестьян назначались губернатором из числа выбранных волостными сходами лиц (ст. 51 Положения 1890 г.), и число этих гласных значительно сократилось. Размер земельного ценза и число гласных от владельцев и сельских обществ от каждого уезда определялись особыми расписаниями.

Помимо выборных гласных, на земских собраниях участвовали с одинаковыми правами голоса лица, назначенные правительством. В Вятской губернии по Положению 1864 г. такими членами собраний, как в уездных, так и в губернских собраниях, были только представители собраний и представители ведомств: государственного имущества, горного и удельного. По Положению 1890 г. эти невыборные члены тоже остаются. В губернских собраниях на правах гласных работали все председатели земских собраний, председатели всех земских управ, вся губернская управа и депутаты от духовного ведомства.

Таким образом, в Вятском губернском земском собрании по Положению 1864 г. на 35 выборных приходилось только 4 невыборных. По Положению 1890 г. председатель собрания назначался не из председателей уездных съездов, губернская управа состояла из лиц, служащих по назначению правительства, а на 29 выборных приходился 31 невыборный. Среди 31 невыборного негласными членами земского собрания 12 являются председателями собрания, 11 – председателями земских управ, 4 лица из губернских управ (председатель и 3 члена), 4 представителя от горного и лесного ведомств, от духовенства, удела. Гласные и негласные члены в прежнем Вятском губернском земском собрании были в отношении 35:4, а ныне 29:3, то есть их стало меньше. Аналогичные тенденции наблюдаются и в уездах. Так, в уездных собраниях отношение гласных к общему составу собрания по Вятскому уезду прежде было: на 19 выборных – 3 невыборных, стало: на 18 выборных – 7 невыборных. Ранее невыборными были только председатель собрания и представитель управления государственным имуществом. По Положению 1890 г. к этим должностям добавились ещё председатель и два представителя управы, представители города и духовенства⁵.

В составе земских гласных почти всех 11 уездов преобладали крестьянский, мелкопоместный и служилый элементы, последний без личного ценза, а по доверенностям землевладельцев, большей частью не живущих в губерниях. Право на участие в земствах, активное и пассивное, предоставляло землевладение: в южных уездах – 250 десятин земли, в остальных – от 350 до 475 десятин (или же иное имущество стоимостью 15 тыс. руб.). В 11 уездных земствах на Вятскую губернию по Положению 1864 г. было назначено 218 уездных гласных и 35 губернских, а по закону 1890 г. – 190 уездных гласных и 29 губернских. Из крестьян прежде было 107 гласных, теперь же их осталось 100. И раньше их выбор был свободным⁶. Теперь в земское собрание они попадают после утверждения губернатором. Много крестьян и мещан находилось в составе гласных от крупных и мелких землевладельцев. Представительства в земских собраниях обновлялись каждые три года.

Закон от 8 июня 1893 г. ограничивал полномочия земств в деле оценок и раскладок, учреждая особые, не зависящие от местных органов оценочные комиссии под председательством губернатора. Устав лечебных заведений 10 июня 1893 г. значительно сузил права земских учреждений в заведовании хозяйственной частью медицины. Впоследствии законом от 12 июня 1900 г. из ведения земства было изъято народное продовольствие. Право земства в определении земских сборов с имущества ограничивалось пределом увеличения их всего на 3 % от предшествующего года. Законом от 16 декабря 1902 г. число земских гласных в Вятской губернии было увеличено: в губернском собрании – на 14 чел., в уездных собраниях от сельских обществ – на 12 чел.

Тем не менее, следует признать, что введение земского самоуправления сыграло важную роль в развитии регионов Российской империи. Приведём для подтверждения несколько фактов по Вятской губернии. Если до проведения муниципальной реформы в сельской местности не было ни одной школы, то за 50 лет после преобразований создано около 30 тыс. школ с трёхгодичной программой

⁵ Голубев П. А. Вятское земство среди других земств России: краткий историко-статистический очерк культурной деятельности Вятского земства в связи с деятельностью всех русских земств. Вятка: издание Вятского губернского земства, 1901. С. 145.

⁶ Там же. С. 147.

обучения. Для работы в них подготовлено 45 тыс. учителей. Постепенно и для взрослых появились вечерние и воскресные классы, народные воскресные чтения с картинками, для грамотных учреждались сельские библиотеки (открыто около 3 тыс.).⁷ Для удешевления книг был открыт свой книжный склад. Издавалась народная газета, народу раздавали книги бесплатно. С 1895 по 1899 г. в деревни Вятской губернии переправили более 1 млн экземпляров различных книг, не включая учебники и пособия для школ, с ними — более 1 млн 500 экземпляров⁸.

По расходам на народное образование Вятское земство с первых лет своего существования заняло первое место среди других губерний как в абсолютных величинах расходов, так и в относительных. Например, с 96 тыс. руб. (1868 г.) расходы увеличились до 1 362 тыс. руб. (1900 г.), или с 12 до 32 % к бюджету, чего не было в других земствах губернии. В копейках на одну душу населения эти расходы достигли в 1900 г. 36,1 коп.; в среднем одна десятина земли стоила 10,5 коп., по всем 34 земским губерниям — 12,4 коп. В 1895 г. в Вятской губернии десятина достигала 16,2 коп., во всех земских губерниях — 16,7 коп. В 1900 г. Вятская губерния с десятины платила больше, чем в среднем — 22,5 %, против 18,9 коп. в других 34 губерниях⁹.

О напряженности земской деятельности можно судить по земским расходам. Если деятельность земских органов увеличивалась, то увеличивались и расходы, и наоборот. Резких смен в направлении деятельности было, собственно говоря, три-четыре. Первые десятилетия пореформенного периода характеризуются непрерывным увеличением всех расходов — уездных и губернского. Затраты остановились в 1877 г. Бюджет с 791 1/2 тыс. руб. в 1868 г. дошёл до 1 801 тыс. руб. В следующие два года он уменьшался, но с 1880 по 1882 г. снова начал увеличиваться и достиг максимального значения — 2 116 тыс. руб. После этого в течение целого десятилетия до 1892 г. бюджет находился почти на одном уровне — 1 900-2 000 тыс. руб. Начиная с 2 207 тыс. руб. (в 1892 г.), он увеличивался, составив к 1900 г. 4 320 тыс. руб. — т. е. бюджет стал больше почти в два раза по сравнению с 1892 г. По всей губернии из 100 человек, взятых на службу, грамотными были (умели читать и писать) немногие.

До реформы 1864 г. в Вятской губернии было около 280 начальных школ всех ведомств, не считая частных и церковно-приходских; в них училось 10 тыс. крестьянских детей. Спустя 35 лет была уже одна тысяча земских школ и столько же церковно-приходских, а учеников в них — 108 тыс. человек. До открытия земства все школы находились в ведении казны или удела¹⁰.

С 1861 по 1864 г. было открыто 57 школ. Для подготовки учительского персонала вятской женской гимназии и проведения уроков педагогики выделяется субсидия в размере 4 500 руб. В Сарапуле исключительно на средства уездного земства открывается женская гимназия. Прежние ассигнования Министерства государственных имуществ на школы перед сдачей их земству достигали 49 945 руб., уездные земства уже на первых уездных собраниях в 1867 г. ассигновали 95 854 руб., в 1873 г. — 277 331 руб. К 1874 г. работало уже 416 земских школ. Земство в первое время имело больше простора и самостоятельности в организации школьного дела. Действовавший тогда закон о начальном образовании от 14 июля 1864 г. для надзора за школами учреждал училищные советы: уездный — в каждом уезде, и губернский. Уездный совет состоял из представителей: по одному от каждого из ведомств и двух — от земства. Совет давал разрешение на открытие новых школ, утверждал учителей для них и контролировал через своих представителей успешность обучения. Законом от 25 мая 1874 г. была учреждена особая правительственная инспекция за всеми начальными школами, состоящая из директора народных училищ и помощников для него по уездам — инспекторов. От правительства было назначено изначально два человека, потом — три. Инспекторы содержались за счёт средств земств и утверждались правительством. Хотя право на окончательное разрешение открытия школ и утверждение учителей осталось за советом, заведование делопроизводством и контроль проводила инспекция (фактическое управление и распоряжение). За земствами осталась хозяйственная часть. Это обстоятельство явилось одной из причин того, что впоследствии процесс открытия школ в земствах замедлился¹¹.

⁷ Голубев П. А. Вятское земство среди других земств России: краткий историко-статистический очерк культурной деятельности Вятского земства в связи с деятельностью всех русских земств. Вятка: издание Вятского губернского земства, 1901. С. 145.

⁷ Там же. С. 148.

⁸ Голубев П. А. Указ соч. С. 167.

⁹ Там же. С. 168.

¹⁰ Там же. С. 71.

¹¹ Вятское губернное земство. Краткий обзор деятельности Вятского губернского земства за 35 лет. (1867–1902 гг.). Вып. 1. Вятка, 1906. С. 107.

По Положению 1864 г. о земских учреждениях расходы земства были поделены на обязательные и необязательные. Расходы на образование были отнесены к необязательным. С первого же года губернского земства ассигновало 4 500 руб. на устройство педагогического класса при местной женской гимназии. В 1869 г. оно поднимает вопрос об открытии земского сельскохозяйственного технического училища для подготовки учителей народных школ. С 1895 г. школы развивались благодаря усилиям уездных земств. В первый же год количество училищ в каждом уезде увеличилось до 5-10 сразу¹². До 1875 г. число училищ растёт быстро по всем уездам, удваиваются расходы на их содержание.

С 1885 по 1890 г. количество школ остаётся прежним или увеличивается на 1-2 в уездах. Количество учащихся по губернии к 1900 г. составляло 69 558 чел. Учительское жалованье в 1868 г. (150-200 руб.) выросло до 240 – 300 руб. в год. С 1874 по 1894 г. число школ увеличилось лишь на 43 во всей губернии. А. П. Батуев выступил в губернском собрании 11 ноября 1895 г., и оно приняло решение о ежегодном выделении 150 тыс. руб. уездным земствам из средств губернского земства на обустройство новых школ при совместных с земствами расходами. За 1896 г. во всех уездах было открыто 185 новых училищ, то есть вчетверо больше, чем в предшествовавшее двадцатилетие. В 1890 г. сметы на народное образование в Вятской губернии (губернские и уездные земства) достигли 1 357 600 руб., то есть 1/3 земских расходов по Вятской губернии¹³.

От прошлого земству досталось 212 школ. 168 школ принадлежало казне, то есть Министерству государственных имуществ. На каждую школу, имевшую до 50 учащихся, отпускалось по 189 руб. На большее количество учащихся полагался помощник учителя с 75 руб. содержания. Первая сумма распределялась так: 100 руб. – учителю, 45 руб. – за помещение с отоплением и освещением, 27 руб. – на учебники и учебные пособия, 17 руб. – на сторожа. Деньги выдавались по третям года. 6 марта 1867 г. сенатским указом школы передавались в земство там, где они были открыты, и непосредственно сельским обществам там, где земство не было введено. Но училища начали закрываться одно за другим, потому что ни сельские общества из-за своей бедности, ни земства из-за своей новизны не могли дать достаточного обеспечения. В 1871 г. был возобновлён училищный сбор с крестьян, училища стали открываться вновь, но их количество по сравнению с ранее действовавшими заведениями сократилось. В 1868 г. числилось уже 308 земских школ, в 1869 г. – 352 и далее почти до 80-х годов число школ увеличивалось. На первых же очередных земских собраниях в 1867 г. гласные замечательно отнеслись к начальной школе. Губернская земская управа в первый же год составила план исследования полученных земством школ и «проектировала заботы» о них между губернским и земским управами. Проект был принят, и содержание школ легло на уездные земства. Губернские земства взяли на себя подготовку учителей. Для этого уже на втором очередном собрании по предложению управы постановили открыть учительскую школу.

С середины 80-х гг. XIX в. открытие школ приостановилось, школы начали закрываться. Решения съездов обсуждались на земских собраниях. Открытая некоторыми управами книжная торговля при школах и при управах в начале 70-х гг. была приостановлена. Библиотеки при школах не успели развиваться.

Такая ситуация продолжалась до 90-х гг., когда состав земских гласных по нескольким уездам обновился, и в него вошли молодые и образованные люди. Инициатива во всём принадлежала губернской земской управе, во главе которой с 1892 г. встал гласный из Малмыжа – Авксентий Петрович Батуев. Начальная школа находилась в ведении земств. С 1880 г. губернное земство прекратило подготовку учителей для них, преобразовав учительскую школу в реальное училище. В 1879 г. земских школ было всего 465, через 10 лет в 1889 г. – 466. Число учащихся в светских школах возросло с 33 до 42 тыс. В 1898 г. число начальных школ по губернии составило 2 107, из них светских – 983 и церковных – 1 124¹⁴.

До реформы в Ижевске была всего одна оружейная школа. В 1869 г. уездные школы подняли вопрос об открытии в каждом уезде сельскохозяйственно-технических школ. В 1873 г. Губернское собрание ассигновало 10 тыс. руб. для открытия таких школ, по две на каждый уезд. Но разработанный для них устав не был утверждён правительством. Его утвердили только в 1882 г., в частности, устав был в Уржумском уезде.

¹² Там же. С. 110.

¹³ Там же. С. 113.

¹⁴ Там же. С. 151.

Обе сельскохозяйственные школы открылись только в середине 90-х гг. Предполагалось готовить учителей для ремесленных классов, которые должны были открыться ещё в середине 60-х гг. при начальных школах. В 1873 г. такие классы существовали при 16 школах и вплоть до 5-х классов отдельно. Но организация этих классов не удалась. Средства на ремесленные классы стало отпускать и правительство с 80-х гг. (на 3-5 школ по 119 руб.), но учителей не хватало, и классы начинали закрываться¹⁵.

В 80-х гг. при Ижевском оружейном заводе была открыта ремесленная школа. В 1872 г. создали фельдшерскую и акушерскую школы. Большинство учащихся в них получали стипендии и пособия от земства. В 1893 г. начинают открываться кустарные учебные мастерские, куда мог поступить для обучения любой желающий без ограничения по возрасту. К 1898-1899 гг. таких кустарных мастерских было уже 48, из них 13 ткацких, 7 корзиночных, 3 роговых, 4 гончарных, 8 столярных, 2 слесарно-кузнечных, 4 кружевных, по одной сапожно-башмачной, берестяной, соломенной (плетение шляп), ковровой, щёточной и учебных пособий. Печная школа в 1901 г. выпустила 20 мастеров. Во всех этих мастерских к началу 1898 г. обучалось 556 учащихся. Во всех школах в 1898 г. обучалось 777 человек (из них 607 мужчин и 170 женщин). Кроме того, на 5 фермах обучалось 100 человек¹⁶.

Наряду с развитием образования впервые в пореформенный период для лечения сельских обывателей были организованы больницы (около 2 тыс.) и фельдшерские пункты, расширилась сеть аптек, пунктов оспопрививания и медицинских курсов. К Вятскому земству в 1864 г. перешло 12 больниц – 1 губернская и 11 уездных, всего на 310 коек. В 1898 г. число лечебных учреждений увеличилось до 65 (на 1960 коек), медицинский персонал состоял из 83 врачей, 267 фельдшеров, 82 акушеров, 120 оспопрививателей. На содержание лечебных учреждений земства увеличили расходы с 991 руб. (1868 г.) до 1058 руб. (1900 г.). 11 больниц были расположены в городах — по одной в каждом, а в прочих селениях, кроме горных и заводских, о больницах не знали. Заводских больниц было 6-8. Они предназначались исключительно для заводских рабочих и служащих. Собственно говоря, называться больницей могла только губернская больница в Вятке, рассчитанная на 150 коек, имевшая несколько корпусов, из них два отдельных для больных, а также корпуса для аптеки, прачечной, кухни и покойницкой. Уездные больницы представляли собой приёмные покои. В них помещались больные из военных и арестантов. Прочее население, даже городское, избегало больниц. Во всех уездных больницах было всего 160 коек. Персонал состоял из одного врача и одного фельдшера в уездной больнице, из двух врачей, нескольких фельдшеров и акушерки — в губернской¹⁷.

По другим данным, к концу 90-х гг. уже имелось 60 больниц (на 1400 коек)¹⁸. Медицинский персонал состоял из 78 врачей и 280 фельдшеров. Среди больниц было 7 заводских, 49 уездных земских и 14 врачебных приёмных покоев (от 5 до 7 коек в каждом), 120 фельдшерских пунктов для амбулаторных больных. Медицинская организация уездных больниц была совершенно самостоятельна от губернских.

Каждое уездное земство делилось на медицинские участки, которыми заведовали врачи. Всего их было образовано 61. Так, среднее количество населения на медицинский участок составляло 55 тыс. душ. в Сарапульском и Глазовском уездах¹⁹. Организацией управления ведала правительственная инспекция. Ей подчинялись медицинские советы, которые создавались при каждой земской управе. В них входили уездные врачи из земской управы (председатель и два-три члена). Медицинский совет изменял величину участков, выбирал пункты для больниц и амбулаторий, указывал на необходимость улучшений, выбирал и приглашал медицинский персонал на свободные вакансии, подбирал систему помощи – стационарную или разъездную. На лечение земское собрание по согласованию с земской управой выделяло ассигнования.

Хозяйственная часть больниц, аптек, амбулаторий находилась в ведении земских управ, которые по постановлению земских собраний строили или нанимали помещения, выписывали для земских аптек медикаменты, закупали больничное белье и припасы. Дальнейшее хозяйственное заведо-

¹⁵ Голубев П. А. Вятское земство среди других земств России: краткий историко-статистический очерк культурной деятельности Вятского земства в связи с деятельностью всех русских земств. Вятка: издание Вятского губернского земства, 1901. С. 171.

¹⁶ Там же. С. 173.

¹⁷ Там же. С. 183.

¹⁸ Там же. С. 190.

¹⁹ Вятское губернское земство. Краткий обзор деятельности Вятского губернского земства за 35 лет. (1867–1902 гг.): Вып. 1. Вятка, 1906. С. 162.

вание принадлежало врачу. При каждой больнице имелась аптека, управляемая провизором, в ведении которого находился весь аптекарский персонал. Медицинская помощь местному населению оказывалась бесплатно. За медикаменты в аптеках взимался лишь рецептурный сбор – 5 коп. за рецепт врача и 3 коп. за рецепт фельдшера. В 1890 г. расходы на медицину составляли 30 % от бюджета²⁰.

Сколько стоило земское самоуправление? В 60-х гг. XIX в. оно расходовало 105 тыс. руб., в 80-х гг. – 120–125 тыс. руб., в 90-х гг. – 130 тыс. руб. и в конце века – 200 тыс. руб. По отношению к общему бюджету это не превосходило 5-8 %. Но прежде, кроме 166 тыс. руб. расходов на оплату государственных имуществ, значительная часть расходов уже из земских сборов (государственного и губернского) уходила на содержание комитета земских повинностей, комиссии народного продовольствия, комиссии общественного призрения и других.

В 1864 г. земство осуществляло следующие сборы:

– государственный земельный сбор, шедший на содержание трактовых дорог и почты, полицейских управлений, этапов, арестантских рот. Взимался исключительно у лиц податного сословия. Определялся в 987 106 руб. На крестьян подушно приходилось 977 045 руб., а остальные 10 061 руб. – на торговые гильдии;

– губернский земский сбор определялся в размере 111 288 руб. (из них 92 343 руб. с крестьян, 5 211 руб. с частных землевладельцев, 5 583 руб. с казны в виде 2 % с валового дохода лесов и остальные с прочих плательщиков);

– сбор на частные дворянские повинности в размере 1017 руб.;

– сбор в размере 32 502 руб. с помещиков и с их бывших крестьян на мировые учреждения (до 5 1/2 руб. с десятины);

– натурой отправляемая дорожная повинность оценивалась в 77 306 руб.;

– подводная повинность оценивалась в 242 856 руб. (из них 150 281 с государственных крестьян собиралось деньгами в виде мирских сборов);

– 503 455 руб. общественного сбора с государственных крестьян, за исключением 200 тыс. руб., употреблялось на те же повинности (школа, медицина, ветеринария, управление хозяйственной частью, страхованием, продовольственной частью).

Всего в 1864 г. с населения Вятской губернии взималось сборов в размере 1 756 530 руб., из них на долю крестьян приходилось 1 696 254 руб. или 96 %²¹.

Вятское земство должно было содержать в исправности около 3 900 вёрст трактов, из них 1 740 почтовых, строить на них мосты. Для бесплатного развоза чиновников на 412 станциях приходилось содержать 1 473 пары лошадей. Например, в 1869 г. дорожная – 230 650 руб., подводная – 273 376 руб., квартирная – до 14 тыс. руб. Земства все расходы переводили в обложения, чтобы соблюдались справедливость и равномерность. Приходилось вводить обязательное от огня страхование, свои тарифы вырабатывались на условиях городской сгораемости, не имеющей ничего общего с деревенской. К необязательным расходам относились школьное образование, народное здравие, борьба с эпизоотиями, развитие земледелия, промышленности, торговли.

С 1898 г. сметы начали составляться по утверждённой правительством одинаковой для всех земств форме. По обязательным расходам с 1868 по 1900 г. (крестьянские и судебные мировые учреждения, дороги и мосты, подводы) расходы изменились таким образом: с 9,9 %, 11,7 % до 7 %, на подводы с 38,6 % до 7,2 %, на крестьянские и судебные мировые учреждения (с 1870 по 1894 г.) с 23,3 % до 8,9 %. Необязательные расходы быстро увеличились. Например, расходы на школы возросли на 12,1 % и 37,5 %, на медицину и общественное призрение – с 12,6 % до 24,5 %, на ветеринарию, сельское хозяйство и статистику ранее не расходовалось и 1 %, а в 1900 г. расходовалось уже до 7 %.

Земля для большинства населения в Вятской губернии составляла главное средство к существованию. Она облагалась без соответствия плодородию, в 1896 г. земля – 38676 р. (75,1 %), на прочее недвижимое имущество – 8 932 р. (17,3 %), на торговлю – 3882 р. (7,6 %).

Среднее обложение одной десятины не соответствовало доходности земли. Обложение фабрично-заводской промышленности понижалось. А к 1900 г. фабрично-заводская промышленность увеличивалась, особенно горная промышленность к 1887-1897 гг. Земский сбор (в млн руб.) в 1877 г.

²⁰ Голубев П. А. Вятское земство среди других земств России: краткий историко-статистический очерк культурной деятельности Вятского земства в связи с деятельностью всех русских земств. Вятка: издание Вятского губернского земства, 1901. С. 68.

²¹ Там же. С. 89.

составлял 2,1, 1887 г. – 3,8, 1897 г. – 5,3. В 1895 г. расходы на крестьянские и судебно-мировые учреждения отнимали у земства 9,4 коп. на душу населения, этапные – 0,27 коп.

Доходами, полученными от обработки земли, и некоторыми промыслами жило крестьянство, уплачивая все подати. Общая площадь составляла 14 237 552 десятины. В Вятской губернии крестьянам принадлежало немногим более половины земли. Самыми богатыми землей народностями считались бесермяне и вотяки.

От некоторых расходов, пополнявшихся в дореформенное время из государственного земского сбора, земства были освобождены с первых же лет, зато в земский период возникла такая масса земских мероприятий, в особенности в части просвещения народа и улучшения его благосостояния, что сравнение прежнего и нынешнего положения будет некорректным.

Каждый член сельского общества должен был иметь на случай неурожая на каждую ревизскую мужскую душу запись хлеба озими 1 четв. и ярового 1\2 четв.. По этому показателю Вятская губерния должна иметь хлебных продовольственных запасов 833,441 четв. озимых и 449, 122 четв. яровых. На самом деле имелось 585,144 четв. озимого и 343,356 четв. ярового. Для хранения этого хлеба сельское общество или кампания должно было иметь хлебные магазины. Эти продовольственные запасы были в собственности сельского общества, но могли расходоваться в неурожай на ссуду, однако только с разрешения губернской управы. Выдавались ссуды наиболее нуждающимся общинникам, которые они были обязаны возвращать, в случае «беспомощности» возвращать должна была община.

В 1866 г. дореформенный продовольственный капитал был распределён между губерниями одинаково по ревизским душам. В Вятской губернии ввиду чрезвычайных неурожаев 1891,1892 гг., недорода 1897 г. продовольственный капитал составлял к 1 января 1898 г. 271,8 тыс. руб., за населением в ссудах 500 тыс. руб.

Со всех крестьян собирался одинаковый страховой сбор подушно, как и подать 4 коп. с ревизской мужской души. Страховой сбор исчислялся с минимальной оценкой и был для всех одинаковый, взимался одновременно с податями. В пореформенный период минимум оценки каменных и полукаменных зданий составлял 40 руб. Для улучшения дела с 80-х гг. вводилась должность страховых агентов. Существовало и добровольное земское страхование.

Краткий обзор развития местного самоуправления в Вятской губернии в XIX в. свидетельствует о качественно новой организации местных дел, что было предопределено проводимыми реформами – городской, земской и другими. Их осуществление связано с попыткой модернизации, прежде всего, государственного управления с сохранением привилегий дворянства, терявшего преференции в ходе отмены крепостного права в 1861 г. Поэтому преобразования имеют половинчатый характер. С одной стороны, расширяется круг, усложняются вопросы, решаемые земскими собраниями и земскими управами, в том числе в уездах Вятской губернии, но с другой – их самостоятельность ограничивается, а деятельность подвергается системному контролю губернскими органами власти.

Поступила в редакцию 25.01.2022

Иванова Алёна Анатольевна, кандидат юридических наук,
доцент кафедры государственной службы и управления персоналом
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 1)
E-mail: 1972371972@mail.ru

A.A. Ivanova

THEORETICAL AND LEGAL ISSUES OF THE DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE VYATKA PROVINCE IN THE POST-REFORM PERIOD

DOI: 10.35634/2412-9593-2022-32-2-315-323

The article deals with the organization and functioning of the zemstvo self-government in the post-reform period. The author analyzes the main scientific sources, the normative acts of the Russian Empire adopted in the 19th century, as well as the legalizations of the Governor-General of the Vyatka province. On their basis, he provides comparative data of legal norms and law enforcement practice on authorities, subjects of jurisdiction and some results of transformation, identifying problems of interaction between zemstvos and provinces in solving local economic affairs. Special attention

is paid to the formation of zemstvo bodies, their electability and independence. The work reflects the main activities of the zemstvos. The indicators for zemstvo hospitals, schools, insurance, land use, and zemstvo mail are covered in detail and characterized.

Keywords: Vyatka province, zemstvo self-government, zemstvos, zemstvo assemblies, zemstvo councils.

Поступила в редакцию 25.01.2022

Ivanova A.A., Candidate of Law, Associate Professor
at Department of Public Service and Personnel Management
Udmurt State University
Universitetskaya st., 1/1, Izhevsk, Russia, 426034
E-mail: 1972371972@mail.ru