

Азаматова Гульназ Булатовна

кандидат исторических наук,
старший научный сотрудник Института истории
языка и литературы Уфимского научного центра
Российской академии наук

**ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА
ЗЕМСТВ УФИМСКОЙ ГУБЕРНИИ
В 1915–1917 ГГ.****Аннотация:**

В статье финансовая политика земского самоуправления изучается в хронологических рамках Первой мировой войны. Исключительное экономическое и политическое значение вопросов налогообложения и распределения местного бюджета в чрезвычайных условиях военного времени обуславливает актуальность изучения темы. Комплексный анализ проблемы на примере Уфимской губернии позволяет проследить влияние российского либерального движения на провинциальные земства – губернские и уездные собрания и управы. Исследования совокупность принципов налогообложения и расходования средств местного бюджета в условиях военного времени. Финансовая самостоятельность, с одной стороны, позволила земству сохранить приоритетные направления деятельности, с другой – создала дополнительную напряженность во взаимоотношениях с налогоплательщиками, усилила социальный раскол внутри общества.

Ключевые слова:

Первая мировая война, Уфимская губерния, земский бюджет, земские собрания, налоги, внешкольное образование, волостные земства, оппозиция, земские служащие.

Azamatova Gulnaz Bulatovna

PhD in History, Senior Research Officer,
Institute of History, Language and Literature,
Ufa Scientific Center of
the Russian Academy of Sciences

**THE FINANCIAL POLICY OF
THE LOCAL GOVERNMENT (ZEMSTVO)
IN UFA PROVINCE IN 1915–1917****Summary:**

The financial policy of territorial self-government is studied in a chronological framework of the World War I. The exclusive economic and political significance of the taxation and the local budget allocation in wartime extreme conditions determines the relevance of the topic. The comprehensive analysis of the problem under review exemplified by the Ufa province allows one to observe the influence of the Russian liberal movement on local government (zemstvo), namely: provincial and district meetings and councils. The author investigates the combination of the principles of taxation and the local budget expenditure in wartime. On the one hand, the financial independence allowed the local government (zemstvo) to keep priority activities, on the other hand, it created additional tension in relations with taxpayers and increased social division in society.

Keywords:

World War I, Ufa province, local government budget, local government meetings, taxes, non-formal education, rural district councils, opposition, local government officials.

К 1914 г. российские земства имели полувековую историю существования. Сфера их деятельности распространялась на обширный круг «местных польз и нужд» – от содействия развитию местной торговли, промышленности, народного образования и медицины до способов пресечения нищенства. Земства были самостоятельны в сфере местного/земского налогообложения и распределения бюджета. Большую часть расходов уфимских земств (как и остальных) поглощали траты на образование, медицину и содержание аппарата управления.

Вступление России в войну создало дополнительную нагрузку на земский бюджет, и без того отягощенный постоянными недоимками и займами из государственных и частных источников. В статье анализируется финансовая политика уфимских земств – совокупность принципов налогообложения и расходования средств местного бюджета в условиях военного времени. Такой анализ способствует пониманию проблемы развития земского самоуправления в годы Первой мировой войны, различные аспекты которой разрабатываются в современной российской и зарубежной историографии [1].

В военный период финансовая политика земств сохранила свою самостоятельность. Рассматривая земства в качестве главной опоры при решении многих вопросов, вызванных войной: участие в помощи раненым и беженцам, военном и продовольственном снабжении армии – власти не посягали на автономность местных самоуправлений. Эта действительно демократичная мера была использована кадетской партией и либеральным блоком Государственной думы для усиления давления на правительство с требованиями улучшения финансового положения земств [2, с. 355–375]. Рупором земских требований стал журнал «Земское дело», где размещались информация об увеличении местных смет, проекты расширения земских и городских бюджетов [3]. Для провинции это служило своего рода руководством при формировании земских смет. В первую очередь его восприняли наиболее либеральные земства.

В Уфимской губернии это были Уфимское губернское и Уфимское уездное земства. Несмотря на призыв губернских властей к экономии, губернское земство сократило смету лишь

на 2 %, а уездное земство увеличило расходы на 8 %. В то же время большинство уездных земских самоуправлений в экстраординарных условиях были готовы согласовать свои бюджеты с требованиями времени. Курс на сворачивание смет в 1915 г. взяли Белебеевское земство – уменьшило расходы на 31 %, Мензелинское – 20, Златоустовское – 16, Стерлитамакское – 12, Бирское земство – на 6 % [4].

Отсутствие единого финансового курса привело к распространению сепаратистских тенденций среди проправительственных прежде земств и к увеличению их расходов. За военный период расходы уфимских земств на душу населения возросли почти в два раза: с 2,8 р. в 1914 г. до 5,4 р. в 1917 г. По отдельным статьям увеличение с 1914 по 1917 г. выглядело так: содержание управления земства и правительственных учреждений – с 42 коп. на душу населения до 60 коп., на народное образование – с 1 до 1,47 р., на медицину – с 66 коп. до 1,24 р., на уплату долгов и отчислений – с 39 до 70 коп. [5, с. 215; 6].

Увеличилось содержание земского управления с учетом роста инфляции, хотя отдельные гласные выступали против постоянного роста окладов служащих, аргументируя это ухудшением положения сельского населения. В то же время специальный указ Сената от 18 февраля 1916 г. гласил, что «выдача и невыдача наградных в полном их размере... зависит всецело от самих земских собраний» [7, с. 209].

В 1915 г. земские налоги с недвижимости в Бирском уезде увеличились на 19 %, Белебеевском – 27, в Уфимском – на 30 % [8]. Главная налоговая нагрузка приходилась на земли. Так, Уфимское уездное земство в 1917 г. ожидало 60 % поступлений с земель, в том числе с общинных – 424 859 р. (26,1 %), сельских товариществ – 231 891 р. (14,2), частновладельческих – 18 %, земель казны, удела и учреждений – 2 %. Доходы с недвижимости города Уфы составляли 25 %. Доходы в 1917 г. выросли по сравнению с 1916 г. на 57 %, или в 1,6 раза. Сильнее всего возросли сборы с уфимской недвижимости и с земель – в 1,5 раза [9, с. 70–93]. Основные расходы по-прежнему направлялись на народное образование и медицину. Например, по смете Бирского земства на 1917 г. на образование предусматривалось 26 % расходов, медицину – 20, содержание правительственных учреждений и мест заключения – 17, содержание земского управления – 4 % [10].

Проблема уплаты налогов стояла остро. Городская дума просила земство о фиксации сборов с городской недвижимости, ссылаясь на действовавший запрет на повышение квартирной платы [11, с. 54–55]. В уездных земствах говорили о необходимости пересмотра земского обложения [12, л. 1–4]. По мере продолжения войны поток ходатайств о льготах по земскому сбору увеличивался. К тому же циркуляр МВД от 2 октября 1915 г. рекомендовал земствам предоставлять льготы семьям призванных [13, с. 20–21]. Земства удовлетворяли прошения в исключительных случаях. Так, Златоустовское собрание 1916 г. отклонило девять ходатайств об освобождении от земского обложения, удовлетворило три [14, л. 5].

Платежеспособность семей мобилизованных обеспечивалась государственными пособиями по Закону о призрении нижних воинских чинов и их семейств от 25 июня 1912 г. Размер месячного пайка семьям призванных рассчитывался в зависимости от местных цен на продукты. На 1 января 1915 г. взрослый паек составлял в разных уездах губернии 1,8–2,8 р., через год он возрос до 2,2–2,9 р. [15, с. 5]. В Уфимской губернии в 1914 г. в виде пособий было выделено около 1,5 млн р., на начало 1915 г. пособие получали 251 982 едока, или 8 % населения. Через год это количество возросло более чем в два раза и достигло 517 500 человек, или 16 % всех жителей. По сельскохозяйственной переписи 1917 г. в губернии выдавалось уже 931 100 пайков [16].

В годы войны земство, как никогда прежде, делало упор на внешкольное образование – организацию библиотек, курсов для взрослых, народных чтений [17]. В историографии, как правило, упускается политическая составляющая цели: таким образом земства готовили в обществе почву для изменения правящего режима. Особое внимание уделялось просвещению нерусского населения. В 1915 г. расходы Уфимского губернского земства на внешкольное образование при общем сокращении сметы возросли на 16 %, губернская управа стала выпускать «Бюллетень народного образования» [18]. Через библиотеки и лекции земство стремилось к максимальной политизации населения. С начала 1915 г. прошли специальные совещания в уездных земствах, где лично принимал участие председатель управы П.Ф. Коропачинский. На уфимском уездном совещании представитель отдела народного образования губернской земской управы М.И. Обухов заявлял: «Мы должны ловить этот момент и работать, не дожидаясь лучших условий. Более удобного момента мы с вами, может, и не будем больше переживать» [19, с. 35–44]. Активизация внешкольной работы действительно способствовала мобилизации общественных настроений, но при этом земства не могли распространять непонятную народу либеральную риторику. Устраиваемые земством лекции и изыскательные мероприятия способствовали расширению информационного поля и, безусловно, играли свою роль в пробуждении масс.

Рост налогов вместе с такими непопулярными мерами, как продовольственные закупки по фиксированным ценам, а затем и реквизиции хлеба и скота, снизили доверие населения к земству. После Февраля 1917 г. на земских собраниях крестьяне выказывали недовольство земским

обложением, недоимками помещиков, недостатком медицинской и агрономической помощи населению. Осуждались члены управы, земские служащие – учителя, агрономы как представители старого цензового земства [20]. Недовольство властью вылилось в повсеместные нападки на интеллигенцию, получавшую от земства жалованье [21, с. 10–44].

В этой обстановке организация выборов в волостные земства по положению «О волостном земском управлении» от 21 мая 1917 г. не вызвала особого энтузиазма в народе. Наблюдались случаи отказа от выборов из-за увеличения налогов [22].

Стремление земств к сохранению достигнутого в довоенное время уровня бюджета показало, что их понимание «гражданского долга» и «патриотизма» было связано скорее с перспективными политическими целями, нежели с экономическим положением плательщиков. Государство, а вместе с тем и земство не выработало общую финансовую концепцию с учетом изменения внутренней социально-экономической обстановки. Такое положение усугубляло последствия тяжелого экономического кризиса, увеличивало число бедных семей среди земских плательщиков. Будучи тесно связанными со старым режимом едиными нитями управления, финансовой базой и социальной основой, в обостренном классовом конфликте земства оказались на стороне, противоположной массе деревенского населения.

Ссылки:

1. Горская Н.И. Местное земство и война (из истории Смоленского земства) // История России. Серия аналитических обзоров и сборников. 1999. № 2. С. 140–160 ; Макаров Н.В. Современная англо-американская историография русского либерализма периода Первой мировой войны // Вопросы истории. 2014. № 9. С. 151–165 ; Мацузато К. Земства во время Первой мировой войны: межрегиональные конфликты и падение царизма // Земский феномен: политологический подход. Саппоро, 2001. С. 144–198 ; Петровичева Е.М. Земства Центральной России в период Первой мировой войны. М., 2001 ; Судаев Н.Д. Земское и городское самоуправление России в годы Первой мировой войны. М. ; Ставрополь, 2001 ; Суханова О.Н. Калужское земство в годы Первой мировой войны : автореф. дис. ... канд. ист. наук. Владимир, 2012 ; Georg M. Liberal Opposition in Wartime Russia: A Case Study of the Town and Zemstvo Unions, 1914–1917 // Slavonic and East European Review. 1987. Vol. 65, no. 3. P. 371–390.
2. Аронов Д.В. Законотворческая деятельность российских либералов в Государственной думе (1906–1917 гг.). М., 2005.
3. Б-нов. О земском обложении монастырских и церковных земель // Земское дело. 1914. № 21. С. 1288–1289 ; Веселовский Б. Сессия земских собраний и война // Там же. № 17. С. 1089–1096 ; Шингарев А. Бюджет государственный и земские бюджеты // Там же. 1915. № 1. С. 17.
4. Красильников М.П. Война и земские сметы Уфимской губернии // Земское дело. 1915. № 4. С. 254–255.
5. Историко-статистические таблицы деятельности Уфимских земств. К 40-летию существования земств в Уфимской губернии. 1875–1914. Уфа, 1915.
6. Врачебно-санитарная хроника Уфимской губернии. 1917. № 1–2. С. 169.
7. Календарь-справочник земского деятеля. Б. м., 1917.
8. Смета доходов и расходов Белебеевского уездного земства на 1915 г. Белебей, 1915. С. 118–129 ; Смета доходов и расходов Белебеевского уездного земства на 1916 г. Белебей, 1916. С. 116–117 ; Сметы доходов и расходов и раскладка уездного земского сбора на 1915 г. по Бирскому уезду Уфимской губернии. Уфа, 1915. С. 6–39 ; Сметы доходов и расходов и раскладка уездного земского сбора на 1916 г. по Бирскому уезду Уфимской губернии. Уфа, 1916. С. 6–37.
9. Проект сметы расходов и доходов Уфимского уездного земства на 1917 г. Уфа, 1916.
10. Национальный архив Республики Башкортостан. Ф. И-151. Оп. 1. Д. 100. Л. б/п.
11. Журналы Уфимского уездного земского собрания 42-й очередной сессии 1916 г. Уфа, 1917.
12. АЗГО (Арх. Златоуст. гор. окр.). Ф. И-11. Оп. 1. Д. 734. Л. 1–4.
13. Постановления Стерлитамакского уездного земского собрания 43-й чрезвычайной сессии 1916 г. Стерлитамак, 1916.
14. АЗГО. Ф. И-11. Оп. 1. Д. 734. Л. 5.
15. Постановления Стерлитамакского уездного земского собрания 41-й чрезвычайной сессии 1914 г. Стерлитамак, 1914.
16. Мировая война в цифрах. М., 1925. С. 49 ; Обзор Уфимской губернии за 1915 г. Уфа, 1917. С. 7, 82.
17. См.: Елисафенко М.К. Народное образование как приоритетное направление в деятельности пермских земств в годы Первой мировой войны // Педагогическое образование в России. 2014. № 12. С. 21–25 ; Кобзов В.С., Семенченко И.В. Земские инициативы во внешкольном образовании в Оренбургской губернии в 1917 г.: к 85-летию профессора А.П. Абрамовского // Вестник Челябинского государственного университета. 2009. № 32 (170). История. Вып. 35. С. 59–64 ; Юсупов М.Р. Культурно-просветительная деятельность земств Урала (1864 – февраль 1917 г.) : дис. ... канд. ист. наук. Челябинск, 1999 ; и др.
18. Красильников М.П. Указ. соч.
19. Совещание 11–12 января 1915 г. при Уфимской уездной земской управе // Бюллетень Отдела народного образования Уфимской губернской земской управы. 1915. № 1-III.
20. Демократизированное земское собрание // Вперед! 1917. 4 июля ; Чрезвычайное земское собрание // Там же.
21. Бюллетень Отдела народного образования Уфимской губернской земской управы. 1917. № 3.
22. АЗГО. Ф. И-11. Оп. 1. Д. 783 ; Выборы в волостные земства // Известия Златоустовского Совета рабочих и солдатских депутатов. 1917. 21 сент.

References:

An overview of Ufa province in 1915 1917, Ufa, pp. 7, 82, (in Russian).

Aronov, DV 2005, *Legislative activity of Russian liberals in the State Duma (1906-1917)*, Moscow, (in Russian).

- Blinov, 1914, 'Concerning monastic and ecclesiastical taxation by local government (zemstvo)', *Zemskoye delo*, no. 21, pp. 1288-1289, (in Russian).
- Bulletin of the Department of Public Education of the Ufa provincial council* 1917, no. 3, (in Russian).
- Decisions of the Sterlitamaksky district local government meeting of the 41st extraordinary session in 1914* 1914, Sterlitamak, (in Russian).
- Decisions of the Sterlitamaksky district local government meeting of the 43rd extraordinary session in 1916* 1916, Sterlitamak, (in Russian).
- 'Democratized local government meeting' 1917, *Vpered!*, 04 July, (in Russian).
- Draft budget of the Ufa district zemstvo in 1917* 1916, Ufa,
- Elisafenko, MK 2014, 'Public education as a priority area for the Perm local government (zemstvo) during the First World War', *Pedagogicheskoye obrazovaniye v Rossii*, no. 12, pp. 21-25, (in Russian).
- 'Extraordinary local government meeting' 1917, *Vpered!*, 04 July, (in Russian).
- Georg, M 1987, 'Liberal Opposition in Wartime Russia: A Case Study of the Town and Zemstvo Unions, 1914–1917', *Slavonic and East European Review*, vol. 65, no. 3, pp. 371–390.
- Gorskaya, NI 1999, 'Local government (zemstvo) and war (from the history of Smolensk local government)', *Istoriya Rossii. Seriya analiticheskikh obzorov i sbornikov*, no. 2, pp. 140-160, (in Russian).
- Historical and statistical tables of activities of Ufa local government (zemstvo). To the 40th anniversary of the local government in Ufa province. 1875-1914* 1915, Ufa, (in Russian).
- Income and expenditure estimate of the Belebeyevsky district zemstvo in 1915*, Belebey, pp. 118-129, (in Russian).
- Income and expenditure estimate of the Belebeyevsky district zemstvo in 1916*, Belebey, pp. 116-117, (in Russian).
- Income and expenditure estimate and the calculation of the district zemstvo tax in 1915 in Birsky district of Ufa province* 1915, Ufa, pp. 6-39, (in Russian).
- Income and expenditure estimate and the calculation of the district zemstvo fee in 1916 in Birsky district of Ufa province* 1916, Ufa, pp. 6-37, (in Russian).
- Journals of the Ufa district local government meetings of the 42nd regular session in 1916* 1917, Ufa, (in Russian).
- Kobzov, VS & Semenchenko, IV 2009, 'Local government (zemstvo) initiatives in non-formal education in Orenburg province in 1917: to the 85th anniversary of Professor A.P. Abramovsky', *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta*, no. 32 (170). History, iss. 35, pp. 59-64, (in Russian).
- Krasilnikov, MP 1915, 'War and local government finance plan of Ufa province', *Zemskoye delo*, no. 4, pp. 254-255, (in Russian).
- Makarov, NV 2014, 'Modern Anglo-American historiography of Russian liberalism during the First World War', *Voprosy istorii*, no. 9, pp. 151-165, (in Russian).
- Matsuzato, K 2001, 'Local government (zemstvo) during the First World War: interregional conflicts and the fall of tsarism', *Zemskiy fenomen: politologicheskii podkhod*, Sapporo, pp. 144-198, (in Russian).
- Medical and hospital chronicles of Ufa province* 1917, no. 1-2, p. 169, (in Russian).
- 'Meeting on January 11-12, 1915 at the Ufa district council' 1915, *Byulleten' Otdela narodnogo obrazovaniya Ufimskoy gubernskoy zemskoy upravly*, no. 1-III, (in Russian).
- Petrovicheva, EM 2001, *Local government (zemstvo) of Central Russia during the First World War*, Moscow, (in Russian).
- Shingarev, A 1915, 'State and local government budgets', *Zemskoye delo*, no. 1, p. 17, (in Russian).
- Sudavtsov, ND 2001, *Local and municipal government of Russia during the First World War*, Moscow, Stavropol, (in Russian).
- Sukhanova, ON 2012, *Kaluga local government (zemstvo) during the First World War*, PhD thesis abstract, Vladimir, (in Russian).
- The reference calendar of the local government official* 1917, n.p., (in Russian).
- Veselovsky, B 1914, 'Local government meetings and war', *Zemskoye delo*, no. 17, pp. 1089-1096, (in Russian).
- World War in figures* 1925, Moscow, p. 49, (in Russian).
- Yusupov, MR 1999, *Cultural and educational activities of Ural local government (zemstvo) (1864 – February 1917)*, PhD thesis, Chelyabinsk, (in Russian).