

Е.В.Заякин

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗЕМСТВА НИЖЕГОРОДСКОЙ ГУБЕРНИИ В 60-е — 70-е ГОДЫ XIX ВЕКА

Нижегородский государственный технический университет

Some problems of local government in Nizhny Novgorod province are examined. Special attention is given to the financial policy of land institutions under Alexander II. The problems of land budgetary policy and priority of financial activity are revealed. Relationship of land self-government and state authority are touched.

Финансовая деятельность Нижегородских земских учреждений уже неоднократно вызывала пристальный интерес историков-краеведов. Проведенные исследования показали, что данная тема может иметь многогранное рассмотрение. А.П.Лиленкова изучала процесс взаимоотношений правительственных и земских учреждений в связи с финансовой политикой в области здравоохранения [1]. С.М.Сапожников акцентировал свое внимание на некоторых аспектах экономической политики земских учреждений [2]. Известная роль в исследовании финансовой деятельности Нижегородского земства принадлежит Д.А.Николаеву. Изучая историю хозяйственных и общественно-политических инициатив земских учреждений, историк доказал, что успехи в деятельности Нижегородского земства были бы невозможны без содействия со стороны губернаторской власти [3].

Мы сосредоточим свое внимание на главных проблемах финансовой деятельности Нижегородского земства.

Земские учреждения, введенные в результате реформы 1864 г., нуждались в финансовом обеспечении своей деятельности. Государство предоставило в распоряжение земства определенные виды имущества, налоги с которого, по существу, формировали земский бюджет. «Временные правила о земских учреждениях» определили следующие объекты налогообложения: казенные леса, помещичьи и крестьянские земли, промышленные предприятия. Исчисление налогов должно было осуществляться в зависимости от ценности и доходности налогооблагаемых объектов [4]

Деньги, собранные нижегородскими земскими учреждениями, направлялись на удовлетворение как потребностей государства, так и населения губернии.

Согласно «Уставу о земских повинностях» эти потребности делились на обязательные и необязательные. К обязательным относились наем, отопление и освещение рекрутского присутствия, содержание лошадей при полицейских управлениях, судебных следователей, домов станowych приставов, арестантских помещений при волостных правлениях, мировых посредников. К обязательным потребностям относились также исполнение дорожной и подводной повинностей. Основные необязательные потребности предполагали расходы на уездные управы, народное образование и врачебную часть.

Само название потребностей говорило о том, какие направления земской деятельности государство относило к приоритетным. Альтернативные подходы к вопросу о приоритетах финансовых расходов земства практически исключались. Губернские власти зорко следили за удовлетворением обязательных потребностей. Уже второе губернское земское собрание (1866 г.) по настоянию губернатора А.А.Одинцова включило в расходную часть содержание пограничных и верстовых столбов, ремонт мостов и гатей, наем квартир для судебных следователей [5].

В дальнейшем, на протяжении 60-х — 70-х годов XIX в., число обязательных потребностей постоянно увеличивалось. В 1865 г. земские собрания и управы приступили к исполнению своих обязанностей. На этот момент на земства возлагались обязанности по содержанию учреждений, проводивших крестьянскую реформу (мировые посредники и их съезды), судебных следователей, помещений рекрутских присутствий, квартир для станowych приставов, лошадей при полицейских управлениях. Кроме того государство возлагало на земства Нижегородской губернии дорожную и

подводную повинности. В результате проведения судебной реформы 1864 г. (в Нижегородской губернии судебные уставы были введены в 1869 г.) земский бюджет оказался обремененным дополнительными расходами на мировых судей, судебных приставов, лиц, арестованных по приговорам мировых судей. В 1877 — 1878 гг. в связи с русско-турецкой войной на нижегородские земские учреждения были возложены расходы по содержанию семей нижних армейских чинов и ратников ополчения. Эта повинность исполнялась уездными земствами. Автор располагает сведениями о соответствующих расходах по пяти уездам губернии (Арзамасский, Васильский, Горбатовский, Лукояновский и Макарьевский). По Васильскому и Макарьевскому уездам данные расходы были включены в число обязательных [6].

Необязательные потребности оставались практически неизменными. Однако финансирование производилось с определенными затруднениями. Иногда имело место уменьшение расходов на медицину и образование. Подобное происходило в силу разных причин. Одна из них — налоговые недоимки. Их существование констатировалось в заседаниях Горбатовского, Сергачского и Нижегородского уездных земских собраний [7]. В любом случае это негативно сказывалось на удовлетворении необязательных потребностей. В 1868 г. Горбатовское уездное собрание сочло невозможным увеличить жалование учителям церковно-приходских школ из-за нехватки денежных сумм. В 1872 г. Сергачские уездные гласные были вынуждены взять деньги на покупку аптеки из средств, ассигнованных на постройку уездной больницы [8]. Ограничение расходов на необязательные потребности определялось чрезмерным объемом обязательных потребностей, которые удовлетворялись в первую очередь. В этом отношении показательно мнение Княгининского уездного земского собрания. В 1868 г. гласные признавали невозможность взять на себя все расходы по образованию из-за множества расходов по обязательным потребностям [9].

Важным фактором, ограничивающим финансирование медицины и образования, являлось отношение к ним населения губернии. В своих заседаниях гласные Балахнинского, Лукояновского, Горбатовского и Сергачского земских собраний заявляли о равнодушии жителей к развитию указанных направлений земской деятельности. Причинами подобного отношения были недоверие к врачам, бедность населения, его убеждение в ненужности образовательных учреждений. Такая позиция общества порождала корректировку земской политики в соответствующих областях. Она явственно проявилась в деятельности отдельных уездных земств. Например, Балахнинское земство сократило расходы на медицину и образование. При этом часть прежних расходов на сельские училища была передана сельским обществам. В итоге произошло временное уменьшение числа учебных заведений в уезде [10]. (Позднее практически во всех уездах губернии значительная часть сельских училищ перешла на баланс сельских обществ, что свидетельствовало о возросшей потребности населения в образовании).

Несмотря на постоянное увеличение расходов

обязательного характера на протяжении 60-х — 70-х гг. следует признать, что уездные земства постепенно увеличивали и необязательные расходы (медицина и образование). Приведем некоторую статистику. В Нижегородском уезде расходы на медицину возросли с 2500 руб. (1869 г.) до 4835 руб. (1879 г.), а на народное образование (за тот же период) — с 9280 руб. до 19170 руб. [11]. В Арзамасском уезде с 1868 по 1879 гг. эти расходы возросли, соответственно, с 2791 руб. до 15250 руб. и с 2000 руб. до 5161 руб. [12]. В Балахнинском уезде с 1867 по 1878 гг. расходы по врачебной части увеличились с 3442 руб. до 13348 руб., а по народному образованию — с 2000 руб. до 8095 руб. [13]. В Васильском уезде с 1867 по 1879 гг. расходы на образование сократились, но на врачебную часть выросли с 2240 руб. до 10027 руб. [14]. В Горбатовском уезде с 1869 по 1879 гг. расходы на медицину увеличились с 3000 руб. до 16950 руб., а на образование — с 1150 руб. до 6700 руб. [15]. В Макарьевском уезде с 1867 по 1879 гг. финансирование медицинской части выросло с 7426 руб. до 22901 руб., а народного образования — со... 102 руб. до 5584 руб. [16].

Подобное увеличение расходов являлось следствием возрастания доходов земских уездных бюджетов, а также постепенно возрастающими потребностями населения в образовании и медицинском обслуживании. Отчеты уездных управ свидетельствуют об увеличении числа образовательных учреждений и медицинских заведений на протяжении 60-х — 70-х гг. Расходы на необязательные потребности росли. Однако расходы на обязательные потребности были более значительными.

В отдельные годы обязательные расходы только по одной статье превышали суммарные расходы на медицину и образование. Например, в 1867 г. расходы на содержание лошадей при полицейских управлениях превысили совокупные расходы на врачебное дело и образование [17]. В Васильском уезде в 1879 г. расходы только на подводную повинность были больше суммарных расходов на вышеуказанные необязательные потребности [18]. В Горбатовском уезде ситуация с земскими расходами была аналогичной. В Лукояновском уезде расходы на медицину и образование лишь эпизодически превышали расходы по обязательным потребностям (1880 г.) [19].

Результаты исследования позволяют четко определить главные проблемы финансовой деятельности земств Нижегородской губернии. Одна из них заключалась в периодическом дефиците земского бюджета из-за постоянных налоговых недоимок. В условиях, когда расходы по обязательным (государственным) потребностям были первоочередными, земствам приходилось из-за этих недоимок экономить на расходах необязательных, идущих на развитие народного образования и медицины. В отдельных уездах Нижегородской губернии причиной ограничения расходов на необязательные потребности являлась огромная величина обязательных расходов.

Другая проблема финансовой деятельности заключалась в невостребованности образования и медицины со стороны населения губернии. Это приводило к сокращению расходов по данным направлениям и временной ликвидации системы начального об-

разования в отдельных уездах.

На протяжении 70-х годов XIX в. земства постепенно увеличивали свой бюджет. Соответственно этому увеличению происходил рост расходов на медицину и образование. Тем более, что и население постепенно осознавало необходимость их развития. Однако количество обязательных потребностей неуклонно возрастало. В результате на протяжении 60-х — 70-х гг. XIX в. расходы по обязательным потребностям в Нижегородской губернии существенно превышали расходы по необязательным потребностям. Таким образом, Нижегородское земство тратило большую часть своего бюджета на потребности государственного аппарата, а не нужды населения губернии.

1. Лиленкова А.П. Деятельность Нижегородского земства в области здравоохранения // Вопросы экономической и социально-политической истории России в XVIII — XIX вв.: Сб. статей. Горький, 1975. Вып.1. С.94-106.
2. Сапожников С.М. Особенности экономической деятельности Нижегородского земства в пореформенный период // Современные проблемы государства и права. Н.Новгород, 2003. Ч.1. С.69-79.
3. Николаев Д.А. Введение «Положения о земских учреждениях» в Нижегородской губернии: некоторые аспекты взаимоотношения земских и государственных структур // Власть и общество: история и современность. Мат. II Всерос. науч.-практ. конф. Н. Новгород, 2001. С.83-84.
4. Собрание узаконений и распоряжений Правительства. СПб., 1864. №7. С.22-23.
5. Центральный архив Нижегородской области (ЦАНО). Ф.42. Оп.3. Д.1. Л.28-29.
6. Отчет Арзамасской уездной земской управы о приходе, расходе и остатке земских денежных сумм за 1879 год. Н.Новгород, 1880. С.76-81; Отчет Васильской уездной земской управы о приходе, расходе и остатке земских денежных сумм за 1878 год. Н. Новгород, 1879. С.2-19; Журнальные постановления 13-го очередного Горбатовского уездного земского собрания за 1877 год. Н.Новгород, 1878. 149 с.; Отчет Лукояновской уездной земской управы о приходе, расходе и остатке земских денежных сумм за 1878 год. Н.Новгород, 1879. С.96-108; Отчет Макарьевской уездной земской управы о приходе, расходе и остатке земских денежных сумм за 1878 год. Нижний Новгород, 1879. С.2-19.
7. Сборник журнальных постановлений Горбатовского уездного земского собрания. 1865 — 1912. Т.1. Горбатов, 1913. С.616; Журналы VI-го очередного Нижегородского уездного земского собрания за 1870 год. Н.Новгород, 1871. С.55; Журналы Сергачского уездного земского собрания за 1872 год. Н. Новгород, 1873. С.3-5.
8. Журналы Сергачского уездного земского собрания за 1872 год. С.6.
9. Доклады Княгининской уездной земской управы и постановления IV уездного земского собрания за 1868 год. Н. Новгород, 1869. С.27.
10. Сборник постановлений Балахнинского уездного земского собрания за 1865 — 1914 гг. Т.1. Кн.2. Балахна, 1915. С.546-547.
11. Нижегородские губернские ведомости. 28 февраля 1879.
12. Отчет Арзамасской уездной земской управы о приходе, расходе и остатке земских денежных сумм за 1879 год. С.76-81.
13. Отчет Балахнинской уездной земской управы о поступлении и расходе сумм уездного земского сбора за 1878 год // Нижегородские губернские ведомости. 13 сентября 1878.
14. Отчет Васильской уездной земской управы о приходе, расходе и остатке земских денежных сумм за 1879 год. Н.Новгород, 1880. С.2-13.
15. Журнальные постановления 15-го очередного Горбатовского уездного земского собрания за 1879 год. Н.Новгород, 1880. 139 с.
16. Отчет Макарьевской уездной земской управы о приходе, расходе и остатке земских денежных сумм за 1879 год. Н.Новгород, 1880. С.2-23.
17. Отчет Балахнинской уездной земской управы о поступлении и расходе сумм уездного земского сбора за 1867 год // Нижегородские губернские ведомости. 2 июля 1869.
18. Отчет Васильской уездной земской управы о приходе, расходе и остатке земских денежных сумм за 1879 год. Н.Новгород, 1880. С.2-13.
19. Отчет Лукояновской уездной земской управы о приходе, расходе и остатке земских денежных сумм за 1880 год. Н.Новгород, 1881. С.94-102.