

Ирина КАРАБАЕВА

РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ ПОДУШКИ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ДЛЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИИ

Осуществленный в рамках данного исследования анализ эволюционного развития доходной и расходной структур местных бюджетов на рубеже XIX и XX вв. позволяет отказаться от ставшей привычной для отечественной экономической литературы точки зрения о традиционном и безоговорочном приоритете экономических интересов государства перед экономическими и социальными интересами местных территориальных сообществ в России. Исследование процессов формирования и развития земских и городских финансов приводит нас к выводу о существовавшей в ретроспективе значительной независимости территориальных органов управления от общей системы государственного управления. В статье представлены факты наличия в России системы местных налогов и имущественных источников доходов, обеспечивающих финансовую самостоятельность территориальных образований. Наглядно показано, что на рубеже XIX и XX вв. в России структуры территориального управления опирались на традиции, сходные с широко применяемыми в современной практике демократических стран принципами самостоятельности и самодостаточности систем местного самоуправления.

Ключевые слова: бюджет, доходы, регион, самоуправление, социальная безопасность, управление, финансы, экономическая безопасность

JEL: H56, H77, R58

Подушка финансовой безопасности для территорий: истоки и традиции

В последнее время мы все чаще сталкиваемся с проявлениями недовольства населения конкретных территориальных образований экономической, социальной, экологической, административной и иными ситуациями, складывающимися в их городе, области, районе, муниципалитете. Это наглядно показывают недавние протесты населения в Калининграде, Хабаровске, Башкирии, Дагестане, других городах и регионах. Эти протесты, как правило, обращены к федеральному центру и привычно связаны с ожиданием финансовых вливаний как в рамках актуализированной ситуации, так и в долгосрочном финансовом аспекте,

а приоритетным направлением решения проблемы традиционно становятся единовременные целевые и долгосрочные трансферы.

Именно поэтому изучение возможностей создания и применения различных механизмов, способных обеспечить формирование бюджетно-финансовой основы для снятия спорадически возникающих рисков в рамках конкретного территориального образования, сегодня становится не просто актуальным, а жизненно важным направлением современных научных разработок.

В абсолютном большинстве случаев современные исследователи стремятся предложить очередные методики формирования, распределения и перераспределения финансовых перечислений из федерального центра. В отечественной экономической литературе привычно поддерживается точка зрения о традиционном и безоговорочном приоритете экономических возможностей государства перед экономическими возможностями и способностями изменения ситуации местными территориальными сообществами и их управленческими структурами. Более того, и для российской общественности, и в научной среде приоритетным остается сложившееся еще в советский период представление о характерном для нашей страны принципе подчиненности финансовых интересов местных структур управления финансовым интересам государства.

Однако детальное исследование истоков формирования финансовой и бюджетной основы органов местного самоуправления в период их зарождения и первоначального развития, напротив, приводит нас к выводу о существовавшей в исторической ретроспективе практики значительной независимости местных (городских, земских) учреждений от общей системы государственного управления.

Сегодня нелишним будет вспомнить о развитии в начале XX в. в России автономной системы местных налогов и сборов, в значительной мере обеспечивающих экономическую самостоятельность и возможность финансирования процессов нивелирования значительного числа присущих конкретным территориальным образованиям социальных и экономических рисков. Значительный интерес вызывает также и тот факт, что на рубеже XIX и XX вв., а также в первой четверти XX в. в России система местного самоуправления опиралась на традиции, сходные с так широко применяемыми в современной бюджетной практике современных демократических государств *принципами разграничения налоговых доходов центрального и местных бюджетов*, и стремления к финансовой самодостаточности систем местного самоуправления.

Именно поэтому серьезного исследования заслуживает опыт формирования бюджетной политики на местах в момент зарождения и развития российского земства, методов формирования и направлений расходования собственной финансовой базы его территориальных органов управления.

Этапы формирования подушки финансовой безопасности местного самоуправления в исторической ретроспективе

Чтобы по достоинству оценить чрезвычайно прогрессивную для своего времени систему формирования местных бюджетов и их роль в развитии российского местного самоуправления в начале XX в., совершим небольшой экскурс в историю возникновения самого земства и источников формирования земских финансов.

В трудах Высочайше учрежденной Комиссии по земскому обустройству отмечалось: «Понятие о земских повинностях принадлежит позднему времени. До XIX в. термин этот не встречался в нашем законодательстве. Это не значит, конечно, что в более ранний период нашей истории не существовало повинностей, соответствующих нынешним земским. Некоторые из этих повинностей возникли весьма давно, почти одновременно с началом государства, а в XVII и XVIII вв. были весьма обременительны для населения. Но в законодательстве не проводилось различия между повинностями, отбываемыми в пользу государства или в пользу известной местности» [1, с. 1].

В начале XIX в. земские повинности – натуральные и денежные – оказались одной из самых запущенных сторон финансового хозяйства страны. На практике центральная власть не имела представления о полной величине этих сборов, устанавливаемых местными властями: «Сборы не столь бывают тягостны сами по себе, констатировало правительство, сколько по разнообразию их сроков, по неуравнительной раскладке, и часто по произвольному их взысканию»¹. Появившееся в 1805 г. «Предварительное положение о земских повинностях» устанавливало, что денежные сборы взимаются не иначе как на основании Высочайших указов, сметы повинностей составляются специальным губернским присутствием в составе губернатора, вице-губернатора, губернского предводителя дворянства и депутата от городского общества и утверждаются дворянским собранием совместно с депутатами от купечества. Сборы вносятся в казначейства, но не смешиваются с другими государственными доходами. Натуральных повинностей (дорожной, подводной, этапной, квартирной и прочих воинских и гражданских) Положение не касалось. Не существовало даже официально утвержденного перечня этих повинностей, хотя они были не менее обременительны для обывателей, чем повинности денежные.

В 1825 г. Александром I было утверждено предложение Департамента экономии Государственного совета об устройстве Комитета для управления земских повинностей. В состав Комитета входили высшие чиновники Российской империи, включая министра финансов. В дальнейшем Комитет неоднократно преобразовывался. Для подготовки реформы земских повинностей требовалось собрать сведения о существующих повинностях, оценить их тяжесть и найти способы обложения, соответствующие средствам плательщиков и условиям мест. В начале 1840-х гг. общая сумма сборов на земские повинности, в расчете на год,

¹ Архив МФ РФ – ПСЗ. Собрание первое. Т. XXVII. № 20344.

составляла 8,2 млн руб., из них на государственные земские повинности — 6,1 млн руб., на губернские — 1,7 млн руб.²

В 1851 г. в сфере местного налогообложения была проведена крупная реформа и обнародованы «Правила нового устройства земских повинностей». Правила содержали перечень земских общегосударственных, земских губернских обязательств и соответствующих сборов, необходимых для их финансового обеспечения на выполнение государственных земских обязательств (повинностей) — квартирное довольствие войск, содержание зданий и дорог и другие надобности.

Основу земских налоговых доходов составлял подушный сбор, ограниченный определенной нормой, добавочный казенному сбор с торговых документов, свидетельств и патентов (в специальной литературе данный сбор мог носить названия: сбор с торговых документов, сбор с торговых и промышленных свидетельств, сбор с торгующих сословий, и два сбора, взимавшиеся раскладочным способом, — поземельный сбор (сбор с земель) и сбор со строений. Впоследствии был введен сбор с трактирных заведений вне городских поселений. Около 80% по земским сборам давали налоги с земель, остальные сборы взимались в основном в виде обложения недвижимого имущества и промысловых (патентных) документов. Земские сборы должны были вноситься в уездные и губернские казначейства на отдельные счета [1]. «Только в немногих губерниях сбор с земли не играл преобладающей роли. В 80-х гг. XIX в. в Московской губернии он составлял четверть земского сбора, в Санкт-Петербургской губернии — не более одной трети. Между тем как в местностях земледельческих и лесных этот сбор составлял наибольшую часть доходов земств. В те же 80-е гг. он равнялся в Саратовской губернии — 81%, в Олонецкой губернии — 87% и даже 97% — в Яренском уезде Новгородской губернии. В 1900 г. из общей суммы земских окладных сборов в 54,5 млн руб. получено от земли 42,75 млн руб. и этой суммой покрыто 43% всех земских расходов этого года» [2, с. 56].

Земства и города участвовали также в получении доходов от промыслового налога. Причем история взимания этого налогового сбора достаточно противоречива, главным образом по причине предоставления местным органам власти совершенной свободы в изыскании способов определения нормальной доходности имуществ и промыслов. Естественно, что при этом земства избирали самые разнообразные способы, что приводило к значительной разнице уровней налогообложения не только между губерниями, но и между уездами в пределах одной губернии, поэтому 21 ноября 1866 г. права земств были ограничены. Разъясняя решение по ограничению прав, Министерство внутренних дел в своем циркулярном предложении № 1586 от 16.11.1867 г. отмечает: «В одном уезде одной из замосковских губерний купцы первой гильдии обложены сбором, соразмеренным с предположенными у них капиталами. В одной приволжской губернии было предложено обратиться на торговлю и промыслы около 3/4 всех денежных потребностей одного

² Архив МФ РФ — ПСЗ. Податная инспекция в России. СПб., 1910. С. 128.

уезда». Мотивируя необходимость ограничения налоговых прав земств, министерство также обращает внимание на случаи возложения налога на промыслы, законодательно освобожденные от казенного сбора (яр-марки, хлебную торговлю, рыболовство и т.д.).

В итоге согласно ограничениям по закону 1866 г. губернские и уездные земские сборы не должны были в совокупности превышать 25% с цены купеческих свидетельств, считая в их числе и 2/5 суммы государственного земского сбора (т.е. части государственного земского сбора, передаваемой из центральной казны в местную), а с прочих свидетельств и билетов — 10% их цены. Кроме того, земства наделялись правом облагать промыслы особыми сборами с некоторых родов занятий (трактиры, постоянные дворы и т.п.), промысловым сбором с крестьян (существовал в 19 губерниях как налог на отхожие промыслы) и сбором с занимаемых помещений (на практике часто с учетом в цене помещения стоимости установленных в нем производственных аппаратов и машин). Следует отметить, что порядок отчислений от промыслового налога, введенный в 1866 г., не менялся до 1917 г.

Параллельно с системой налогов, пошлин и сборов в земствах действовала также *система повинностей*. Законодательно система земских и мирских повинностей была оформлена в 1851–1864 гг. По уровню местного самоуправления повинности подразделялись на земские и мирские.

Земские повинности представляли собой вид местного обложения в дореволюционной России; они имели как денежную, так и натуральную форму. Земские повинности взимались по раскладке вне зависимости от зажиточности хозяйства и поступали в распоряжение земств — органов так называемого местного (губернского и уездного) самоуправления России. В отличие от земских сборов земские повинности носили целевой характер: каждая из них служила источником покрытия определенного расхода. Натуральные земские повинности применялись при ремонте дорог, мостов и т.д. Устанавливались земские повинности либо государством (ремонтные дорожные работы, почтовая служба и пр.), либо самими земствами (на содержание школ, больниц и т.п.). Кроме земских повинностей, распределявшихся на все податное население, существовали и такие, которые падали только на крестьян (например, несение расходов по содержанию воинского и крестьянского управлений).

Мирские повинности в Российской империи представляли собой специальные повинности в денежной или натуральной форме (помимо государственных и земских сборов), которые несли сельские и волостные крестьянские общества. Натуральные повинности отбывались путем выполнения определенных работ, денежные — носили название *мирских сборов*. Ряд натуральных и денежных мирских повинностей имел обязательный характер: содержание органов волостного и сельского управления, покрытие расходов по прививке оспы, поддержание в исправности дорог. Кроме обязательных повинностей, регламентированных законом, также взимались и необязательные волостные сборы (устанавливаемые решениями сельских и волостных сходов), поступления от которых предназначались на постройку и со-

держание церквей, училищ, учителей и т.д. К концу XIX в. мирские повинности составляли более 20% всех платежей крестьян.

Дорожные повинности представляли собой возложенную властями на население обязанность участвовать личным трудом, транспортными и денежными средствами в строительстве, ремонте и содержании шоссейных и грунтовых дорог и мостов. Дорожные повинности, широко применявшиеся большинством государств Западной Европы, имели как натуральную, так и денежную форму. В дореволюционной России до начала XIX в. дорожные повинности не получили общегосударственной законодательной регламентации. На устройство и содержание шоссейных дорог общегубернского значения дорожные повинности взимались в денежной форме. Участие населения в содержании грунтовых дорог осуществлялось в виде натуральных дорожных повинностей.

В 1870 г. законодательно было утверждено «Городовое положение о налогах и сборах»: «По городовому положению городам предоставляется взимать следующие сборы: 1) оценочный с недвижимых имуществ; 2) с документов на право торговли и промыслов; 3) с заведений трактирного промысла. В случае надобности городские думы могут вводить в пользу города сборы с извозного промысла, с лошадей, экипажей, собак и пр.» [3, с. 78].

Наиболее крупным из прямых налогов, утвержденных «Городовым положением», стал оценочный сбор – *налог с недвижимых имуществ*. Ставка его определялась городской думой в процентах с чистого дохода, получаемого от данных имуществ. При невозможности оценки чистого дохода за основу обложения бралась стоимость имущества. Ставка налога по Городовому положению не могла превышать 10% от чистого дохода или 1% от стоимости имущества. В описываемый период налог взимался по ставке 9%. В 1890 г. он обеспечил поступления 2,3 млн руб. из 4,14 млн руб. прямых налогов, в следующем году – 2,8 млн руб. [4, с. 64]. Это не говорит о повышении налоговой ставки или о резком росте недвижимости. Просто на рубеже этих лет большинством городских управ была произведена переоценка недвижимых имуществ.

Значительную сумму среди прямых налогов давал *налог на право торговли и промыслов*. Сюда входили: стоимость патентов, купеческих свидетельств, свидетельств на право мелкой торговли, сборы с торговых и промышленных заведений, с трактиров, огородов, постоянных дворов, с владельцев (частных лиц) лошадей. Многие сборы имели ограничивающие предельные ставки, как и налог с недвижимых имуществ. Например, сбор с извозного промысла не мог превышать 10 руб. в год на каждую лошадь.

Косвенные сборы и пошлины взимались за клеймение мер, гирь и весов, за утверждение планов и чертежей на постройки в частных владениях, за прописку, за выдачу справок из адресного стола. К этой же статье относились сборы с аукционной продажи, с векселей, заемных писем и договоров, судебных пошлин.

**Источники формирования городских бюджетов
на рубеже XIX–XX вв.**

Рубеж XIX–XX в. в полной мере можно назвать активным периодом урбанизации и развития капитализма в России. Оба эти процесса набирали силу.

Так, в Москве в начале XX в. существенно ускорился по сравнению с 1890-ми гг. рост доходов городского бюджета. В 1891 г. они составили 8,1 млн руб., в 1899 г. – 11,9 млн руб., со среднегодовым приростом в 475 тыс. руб. Для сравнения скажем, что за девять лет XX в. – 1901–1910 гг. – среднегодовой рост доходов города составил 2 255 тыс. руб., а за последующие три года – 4 100 тыс. руб. [5, с. 66]. Происходили не только количественные, но и *качественные изменения*. К 1913 г. Москва стала по количеству жителей девятым городом мира и вторым – России. Она уступала лишь Лондону, Нью-Йорку, Парижу, Берлину, Чикаго, Вене, Филадельфии и Петербургу. Являясь вторым промышленным центром страны, Москва имела гораздо большее значение, чем Санкт-Петербург, с точки зрения оптовой торговли, транспортного сообщения внутри страны. В московскую экономику был привлечен и громадный иностранный капитал, чему способствовали налоговые и пошленные льготы.

Важно отметить, что местные налоги служили главным источником доходов территориальных бюджетов именно в крупных городах (см. табл. 1). В Москве, в частности, в этот период налоговые доходы составляли 43,5% от общей суммы поступлений, в Тифлисе – 42%, в Петербурге – 38,1% [3, с. 79].

Т а б л и ц а 1

**Распределение статей дохода в городских бюджетах
Российской империи в 1901 г.**

Город с населением, количество чел.	Налоги, %	Имущественные и оброчные статьи, %	Доходы городских предприятий, %	Прочие доходы, %
Свыше 1 млн	40,9	6,7	25,5	26,9
От 100 тыс. до 1 млн	28,8	23,1	18,3	29,8
От 50 до 100 тыс.	26,5	28,1	11,9	33,5
От 20 до 50 тыс.	25,4	33,4	9,1	32,1
Менее 20 тыс.	23,5	42,1	5,5	28,9

Источник: [3, с. 79].

Подобная ситуация объясняется тем, что важнейшим из городских налогов являлся оценочный сбор с недвижимых имуществ; он давал городам более половины всей суммы, собираемой путем налогов. В среднем за трехлетие 1899–1901 гг. города с городским Положением 1892 г. получали от этого сбора 15 252 тыс. руб. в год, что составляло

16% от доходного бюджета (без займов). С каждым годом эти доходы возрастали; в 1901 г. они были уже равны 17%. Закономерно, что в больших городах оценочный сбор приносил несравненно больший доход, чем в городах мелких [3, с. 79].

В крупных городах довольно значительный доход давал трактирный сбор, а с 1911 г. — предоставленный законом 1910 г. городам попутный сбор с железнодорожных грузов со специальным назначением на устройство подъездных путей. Прочие сборы, разрешенные городам, — с развозного и развозного торга, со скота, пригоняемого на рынок, с перевозочных предприятий и некоторые пошлины — также приносили в бюджет значительный доход.

При этом и города, и земства настаивали на расширении их финансовых, и в частности податных, прав. Города требовали отмены ограничений городского оценочного сбора, отмены 128-й статьи, освобождавшей от обложения казенные и железнодорожные имущества и от распространения попутного сбора на водные перевозки.

В течение всех предвоенных лет реформа расширения полномочий местных и городских бюджетов оставалась предметом обсуждения и политических баталий прогрессивной общественности. Проект конституционно-демократической партии предлагал передачу местным органам поземельного, подомового и основного промыслового налогов. Правительственный проект предполагал расширение надбавок к промысловому налогу. Интересно, что только Временное правительство законом от 29 сентября 1917 г. расширило круг предоставленных местным органам налогов, удвоив предельные ставки оценочного сбора и введя надбавки к подоходному, специальные сборы, налоги с реклам и объявлений, с публичных зрелищ и увеселений и ряд других сборов [5, с. 59].

Структура земских бюджетов в дореволюционной России

Крестьянское сословное «самоуправление» состояло из двух ступеней — *сельского и волостного*. Центральным органом управления являлся сельский сход, в котором принимали участие все домохозяева сельского общества. Компетенция сельского схода складывалась, с одной стороны, из поземельных дел, связанных с общинным землевладением, а с другой — из дел общественного хозяйства и благоустройства. К последней категории относились вопросы: назначения и раскладки мирских сборов, заведывания опекой над малолетними и несовершеннолетними сиротами, презрения престарелых и увечных членов общества, устройства и содержания церквей, принятия мер против заразных болезней и падежей скота, заведывания сельскими училищами, содержания караулов в деревне, принятия мер в случае пожаров и наводнений и пр. Основным органом волостного управления по закону был волостной сход, состоящий из всех волостных и сельских должностных лиц и из выборных от каждого десяти крестьянских дворов. К компетенции волостного схода относились как организационные (выборы должностных лиц волости), так и общественно-хозяйственные дела волости: меры общественного призрения, учреждение волостных училищ, назначение и раскладки волостных мир-

ских сборов, распоряжение волостными запасными магазинами постных лиц и из выборных от каждых десяти крестьянских дворов.

Дореволюционные сельские и волостные органы имели своеобразный местный бюджет, так называемые мирские доходы и расходы. По материалам Министерства финансов мирские доходы по 50 губерниям Европейской России в 1905 г. слагались из следующих источников (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Мирские доходы волостей и сельских обществ по 50 губерниям Европейской России в 1905 г.

Источники доходов	Волостные, тыс. руб.	В %	Сельские общества, тыс. руб.	В %	Всего, тыс. руб.	В %
Волостные и сельские сборы по раскладкам	24 587,9	82,0	31 547,4	65,0	56 135,4	71,6
Доходы от принадлежащих волостям и сельским обществам имуществ, предприятий и капиталов	1 562,9	5,2	11 582,9	23,9	13 145,9	16,7
Недоимки волостных и сельских сборов по раскладкам и остатки свободной наличности	2 328,4	7,8	2 462,4	5,1	4 789,8	6,1
Остальные доходы	1 504,0	5,0	2 910,1	6,0	4 414,2	5,5
Всего	29 983,2	100	48 501,9	100	78 485,1	100

Источник: [3].

При крайне незначительном ежегодном росте (около 2%) мирские доходы к 1917 г. составляли около 87–90 млн руб. или около 15% в общей системе дореволюционных местных финансов. Из общей суммы мирских финансов 61,8% средств было сосредоточено в сельских обществах и 38,2% – в волостях. Основным источником доходов волостей и сельских обществ был раскладочный мирской сбор, общая сумма которого устанавливалась волостными сходами и сельскими обществами; раскладывалась между отдельными хозяйствами по самым разнообразным основаниям (по количеству земли, числу наличных душ и пр.). Кроме общих раскладок, падающих на всех членов волости или сельского общества, существовали еще специальные раскладки на удовлетворение потребностей общины (сборы на пастьбу скота с лиц, имеющих скот, пропорционально числу голов в хозяйстве; на училище с обучающихся в нем детей и пр.).

Большинство исследователей отмечают, что значительная часть мирских сборов шла на содержание волостного и сельского управления, полицейского и фискального аппарата. Подтверждением этих данных могут служить показатели расходных статей волостей и сельских общин (см. табл. 3).

Т а б л и ц а 3

**Мирские расходы волостей и сельских обществ по 50 губерниям
Европейской России в 1905 г.**

Расходные статьи	Волости, тыс. руб.	В %	Сельские общества, тыс. руб.	В %	Всего, тыс. руб.	В %
Содержание сельского и волостного управлений	18 509,1	65,6	10 411,3	23,3	25 920,4	39,6
Религиозные потребности	442,4	1,6	6 313,6	14,1	6 755,0	9,3
Подводная повинность	2.533,6	9,0	1 060,8	2,4	3 594,4	4,9
Квартирная повинность	68,9	0,2	178,6	0,4	247,5	0,3
Этапная и арестная повинность	222,1	0,8	40,0	0,1	262,1	0,4
Сельское хозяйство	156,4	0,6	11 264,4	25,1	11 420,5	15,6
Ветеринария	9,2	0,03	15,3	0,03	24,5	0,03
Народное образование	2 517,6	9,8	4 154,4	9,3	6 702,0	9,2
Здравоохранение	552,3	2,0	128,6	0,3	680,9	0,9
Общественное призрение	901,3	3,2	490,3	1,1	1 391,6	1,9
Дорожная повинность	158,6	0,6	840,3	1,9	998,9	1,4
Пожарная охрана	140,4	0,5	2 202,6	4,9	2 343,0	3,2
Продовольственная часть	79,4	0,3	669,7	1,5	749,1	1,0
Образование специальных капиталов	321,0	1,1	575,1	1,3	896,1	1,2
Уплата долгов	691,6	2,5	1 703,1	3,8	2 394,8	3,3
Разные расходы	881,2	3,1	4 793,1	10,6	5 124,3	7,7
Всего	28 185,2	100	44 819,6	100	73 004,8	100
	38,6%	—	61,4%	—	100%	

Источник: [6].

Как видим, значительная часть всех мирских средств (54,5%), а в волостях даже больше, расходовалось на содержание управленческого и полицейского аппарата, на религиозные потребности (постройка, ремонт и содержание церквей, содержание духовенства, церковных сторожей и пр.) и на обязательные повинности (подводную — по предоставлению подвод для проезжающих чиновников и полиции, квартирную — по найму квартир для полиции и жандармерии, этапную и арестную — по постройке, ремонту и содержанию этапных и арестных помещений и по содержанию и перевооружению арестантов) [7, с. 51–52].

При этом нельзя забывать, что определенные средства направлялись на народное образование, здравоохранение, общественное призрение (включая содержание больниц и воскресных школ при церквях), ветеринарию и пр. Также составление полных статистических данных по мирскому хозяйству было затруднено и потому, что помимо денеж-

ных повинностей значительную долю повинности в мирском хозяйстве крестьянин выплачивал в натуральной форме.

Таким образом, в конце XIX – начале XX в. система низового уровня местных финансов в России *получила существенное развитие*. Была сформирована трехзвенная структура территориальных бюджетов, формирующая реальную финансовую основу функционирования земского, волостного и провинциального городского самоуправления. В целом же к началу XX в. в рамках бюджетной системы Российской империи *сложилась многозвенная система местных бюджетов, формирующая основу финансовых ресурсов земства* (на нужды уездных и губернских земств); крупных городов, включая столицы; волостные и сельские территориальные бюджеты.

Основа финансовой самостоятельности местных сообществ в России

Период, охватывающий конец XIX – начало XX в., с полной уверенностью можно характеризовать как время активного развития финансовой базы местного самоуправления, роста ее роли в удовлетворении социальных потребностей населения и более того – в активизации влияния местного самоуправления на увеличение объемов и качественного изменения самих этих потребностей.

Интересно проследить динамику расходов земских учреждений на рубеже XIX и XX вв. При этом следует учитывать, что все расходы земств и городских управлений подразделялись на обязательные для органов самоуправления и необязательные.

К числу обязательных расходов были отнесены ассигнования на участие в правительственных расходах на содержание мест заключений, на расквартирование войск. Необязательные расходы земских учреждений по 50 основным губерниям Российской империи делились следующим образом: на народное здравие и общественное призрение – 27,1%, народное образование – 13,4% (участие земских учреждений выражалось в 42% общей суммы всех расходов на образование); на местное гражданское управление расходовалось 4%, на учреждение по крестьянским делам – 4,1%, на мировых судей – 1,6%, на земское управление – 7,5%, на дорожную повинность – 6,7%, на повинности подводную, постоянную и этапную – 9,5%; на непредвиденные надобности выделялось 2,6%; прочие расходы составляли 13,5%. К числу прочих расходов в 9 западных губерниях относились: расходы на содержание духовенства (православного исповедания и других крестьянских исповеданий), на наем помещений для православных церквей и церковных причтов. К данному разделу относились также расходы на содержание урядников по губерниям Северо-Западного края [8, с. 524].

За более чем 20-летний период (см. табл. 4) существенно возросла доля расходов на народное образование (с 13,4% до 30,7%).

Общая доля расходов на народное образование, медицину и общее призрение изменилась с 40,5% до 56,8%, долевые пропорции остальных расходных статей изменились несущественно. По абсолютным же

показателям земские сметы возрастали по всем статьям расходов. За период «с 1871 по 1900 годы земские сметы в среднем возрастали ежегодно на 7%. Правительству показался такой рост слишком высоким, поэтому законом 12 июня 1890 г. (был) установлен предел роста земского обложения в размере 3% в год» [3, с. 77].

Т а б л и ц а 4

**Расходы по отдельным отраслям земского хозяйства
по 40 губерниям Российской империи в 1913 г.**

Земские расходы	В тыс. руб.	В % к итогу
Народное образование	87 723,5	30,7
Медицина	70 218,1	24,6
Общественное призрение	4 410,5	1,5
Содействие экономическому благосостоянию	21 259,4	7,4
Ветеринария	7 577,8	2,6
Дорожное хозяйство	20 299,8	7,1
Отчисления на образование капиталов	8 059,8	2,8
Содержание земского управления	22 178,8	4,2
Участие в расходах правительственных учреждений	11 941,2	0,6
Содержание мест заключений	1 685,4	0,5
Содержание местного духовенства	199,7	0,1
Отчисления на образование запасных сумм	3 948,4	1,4
Разные расходы	5 737,4	2,0
Уплата долгов	20 735,0	7,2
Всего	285 984,7	100

Источник: [9, с. 83].

Земские ресурсы складывались из основных источников, представленных в *таблице 5*.

Таким образом, почти 2/3 всех доходов земств поступало от налогов и сборов с недвижимых имуществ, которыми облагались земли и леса (131 672,6 тыс. руб. или 71,4% всего сбора), заводские, фабричные и торгово-промышленные помещения (33 678 тыс. руб. или 18,3%), городские недвижимые имущества (16 078,8 тыс. руб. или 8,7%) и жилые дома в уездах (2 910,1 тыс. руб. или 1,6%). Общим основанием размера обложения по закону служили ценность и доходность облагаемых имуществ, подробные же правила раскладки устанавливались самими земствами. Крупное место в бюджетах земств занимали пособия и возврат расходов (24,3%). Однако из общей суммы доходов по этому источнику на государственные пособия приходится только 45 959,3 тыс. руб., остальные же поступления падают на пособия из земских специальных средств и капиталов (12 329,3 тыс. руб.), от городов и разных учреждений 4 714,8 тыс. руб. и на оплату за лечение и медикаменты (3 409,4 тыс. руб.).

Т а б л и ц а 5

Доходы земств 40 губерний Российской империи по сметам 1913 г.

Земские доходы	В тыс. руб.	В % к итогу
Сборы с недвижимых имуществ	184 239,4	64,4
Пособия земству и возврат расходов	69 412,8	24,3
Остатки наличности и недоимки	13 200,2	4,6
Займы и ссуды	8 758,5	3,1
Сборы с документов на право торговли и промыслов	5 748,0	2,0
Разные поступления	1 962,8	0,7
Разные сборы	1 716,7	0,6
Доходы от принадлежащих земству имуществ и оброчных статей	865,5	0,3
Всего	286 003,9	100

Источник: [10; 11, с. 183, 142].

Царское правительство не было щедро на субсидии земствам, которые занимали в земских бюджетах всего 18%, причем распределялись они в значительной мере в зависимости от «послушания» земств и их благонадежности.

Так, проф. В. Твердохлебов, говоря о пособиях на улучшение сельского хозяйства, отмечал что «выдача их зависела от энергии и инициативы отдельных земств и от хлопот их представителей в центре и размер их совершенно не соответствовал платежеспособности различных местностей» [5, с. 252]. Из общей суммы государственных пособий 34 974,7 тыс. руб. отпущено на народное образование, 7 345,7 тыс. руб. – на поднятие экономического благосостояния, 1 637,4 тыс. руб. – на оценку недвижимых имуществ и 2 101,5 тыс. руб. – на все остальные нужды (медицина, дорожное, ветеринарное дело, общественное призрение) [7, с. 37]. В целом же на все расходы земств в 1913 г. приходилось менее 9% государственного бюджета [7, с. 38].

Заключение

Обобщая итоги развития финансовой базы территориального управления в последнее десятилетие XIX в. и начале XX в. в Российской империи, следует отметить, что доходы земских учреждений к концу XIX в. формировались за счет местных налогов и сборов на 60–70%, в крупных городах местные налоговые поступления обеспечивали также до 70% доходов городских бюджетов.

В начале XX в. в связи с увеличением объемов городской (земской) собственности – промышленных предприятий, недвижимого имущества, денежных капиталов – произошло и увеличение земских и городских неналоговых доходов. При этом значительное повышение доли неокладных поступлений обуславливало снижение относительной величины местных налогов в структуре доходов бюджетов, в то время

как абсолютные объемы поступлений от местных налогов и сборов продолжали возрастать.

Городским и земским властям предоставлялось право в распоряжении полученных таким образом налоговых и неналоговых доходов на бесплатное медицинское обследование населения, народное образование, общественное призрение, ремонт и строительство дорог, благоустройство, содержание мировых судей и земского управления, расходы по городскому хозяйству и другие общественные траты. При этом следует отметить, что не только абсолютные расходы на народное образование, здравоохранение, санитарное состояние городов и содержание муниципальной собственности, но и относительные пропорции этих статей расходов выросли в муниципальных бюджетах в течение последней четверти XIX – начале XX в.

Совершенно очевидно, что местное самоуправление в России на рубеже XIX–XX вв. *обладало собственной финансовой базой*, необходимой для реализации интересов и удовлетворения социальных потребностей населения вне зависимости от наличия субсидий или других видов финансовой помощи из казны.

Подтверждение этой оценки мы находим в трудах современника тех лет, консервативно настроенного государственного деятеля В.П. Безобразова. В своей работе он писал: «Земские учреждения не введены в общую систему нашего государственного управления, а поставлены подле них как отдельные государственно-общественные тела, не имеющие никаких органических связей с этой системой» [12, с. 16], а в сборнике статей «Государство и общество» отметил, что в России существует «...расщепление земства и казны на два независимых друг от друга организма» [13, с. 8].

Список литературы

1. Краткий исторический очерк и обзор современного состояния законодательства о земских повинностях. Труды Комиссии, Высочайше учрежденной для пересмотра системы показателей и сборов. СПб., 1912. Т. IV. С. 1. (Архив МФ РФ № 69770).
2. *Плотников К.Н.* Очерки истории бюджета советского государства. М. : Госфиниздат, 1954.
3. *Вебер А.* Налоги. О государственном и местном обложении в России. Москва, 1906.
4. *Плотников К.Н.* Очерки истории бюджета советского государства. М. : Госфиниздат, 1954.
5. *Твердохлебов В.Н.* Местные финансы. М., 1928.
6. Мирские расходы волостей и сельских обществ по 50 губерниям Европейской России в 1905 г. СПб. : Изд. Департамента окладных сборов Мин. финансов, 1909.
7. Местные финансы СССР / под ред. В.В. Ровинского. М. : Госфиниздат, 1933.
8. Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. СПб., 1890–1907. Полutom 24.
9. Доходы и расходы земств 40 губерний по сметам на 1913 г. СПб. : Изд. Департамента окладных сборов Министерства финансов, 1915.

10. Доходы и расходы всех органов местного самоуправления дореволюционной России в современных границах СССР. М. : Вестник финансов. 1924. № 12. С. 183.

11. Доходы и расходы всех органов местного самоуправления дореволюционной России в современных границах СССР. М. : Вестник финансов. 1925. № 5. С. 142.

12. *Безобразов В.П.* Земские учреждения и самоуправление. СПб., 1884.

13. *Безобразов В.П.* Государство и общество. СПб., 1882.

RETROSPECTIVE EXPERIENCE OF CREATING A FINANCIAL SECURITY CUSHION FOR TERRITORIAL ENTITIES IN RUSSIA

The analysis of the evolutionary development of local budgets revenue and spending at the turn of XIX and XX centuries allows us to abandon the point of view that has become familiar to Russian economic literature about the traditional and unconditional priority of the state's economic interests over the economic and social interests of local territorial communities in Russia. The study of the process of formation of Zemstvo and city finances leads us to the conclusion that in retrospect there was a significant independence of territorial government bodies from the General system of state administration. The article presents the facts of the existence in Russia of a system of local taxes and property sources of income that ensure the financial independence of territorial entities. The article clearly shows that at the turn of XIX and XX centuries in Russia local administration structures were based on traditions similar to the principles of independence and self-sufficiency of local self-government systems widely used in modern practice in democratic countries.

Keywords: budget, economic security, Finance, management, region, revenue, self-government, social security

JEL: H56, H77, R58

Дата поступления – 14.09.2020 г.

КАРАВАЕВА Ирина Владимировна

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник, руководитель сектора экономической безопасности, заведующая кафедрой экономической теории;

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.

e-mail: ikaravaeva@inecon.ru

KARAVAEVA Irina V.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher, Head of the Economic Security Sector, Head of the Department of Economic Theory;

Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimvsky prospect, Moscow, 117218.

e-mail: ikaravaeva@inecon.ru

Для цитирования:

Караваяева И. Ретроспективный опыт формирования подушки финансовой безопасности для территориальных образований в России // Федерализм. 2020. Т. 25. № 3 (99). С. 77–91.