Страницы истории

УДК 336.144

О ПЛАНИРОВАНИИ СМЕТ В ГУБЕРНИЯХ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX в.

Н. А. ИСТОМИНА,
кандидат экономических наук,
доцент кафедры государственных
и муниципальных финансов
E-mail: n_istomina_usue@mail. ru
Уральский государственный
экономический университет

В статье отмечается, что история финансового планирования в губерниях Российской империи является чрезвычайно интересным, хотя и до настоящего времени слабо изученным вопросом. На основе исследования научных работ XIX – XX вв. описаны общие подходы к составлению смет губерний во второй половине XIX – начале XX в. Представлены аналитические сведения по сметам Пермской губернии. Сделаны выводы об актуальности финансовой истории российских регионов.

Ключевые слова: *финансовая история России, Российская империя, губерния, смета, планирование, Пермская губерния.*

Бюджетное планирование в любом государстве традиционно подразделяется на общегосударственный и территориальный уровень. В этих двух основных аспектах исследуются исторические особенности процессов составления сводных финансовых документов, оценки доходных возможностей и расходных потребностей. Как правило, практика бюджетного планирования на общегосударственном уровне является относительно более изученной и представленной в опубликованных исследованиях, чем практика территориального бюджетного планирования. Поэтому исследование истории бюджетного планирования на уровне отдельных административно-территориальных единиц государства является актуальным.

История бюджетного планирования в Российской империи на территориальном уровне неразрывно связана с реформированием административно-территориального деления страны. Наиболее важным периодом развития территориального бюджетного планирования является вторая половина XIX в. Именно в эту историческую эпоху и именно для окончательно сформированных в конце XVIII в. и созданных административно-территориальных единиц империи – губерний и уездов – проявляются интересные и практически ценные тенденции планирования в бюджетной сфере.

Важным направлением бюджетного планирования в губерниях являлось составление сводных финансовых документов, прежде всего смет. Начало реальной практической деятельности по составлению смет губерний в Российской империи относится к 1860-м гг. и обусловливается следующими важными процессами:

Во-первых, это упорядочение основ государственной финансовой деятельности, включая создание единого финансового органа – министерства финансов, формализацию процедур составления государственных сводных документов и документов отдельных государственных структур, исполнение

и финансовый контроль. Этот процесс регламентировался Правилами составления, исполнения и заключения финансовых смет министерств и главных управлений [1, с. 208] (были введены в действие 22.05.1862), а также принятыми в их развитие документами.

Во-вторых, это реформирование механизмов управления на уровне отдельных территорий государства (губерний и уездов), получившее название «земская реформа». Введенное в действие 01.01.1864 положение о земских учреждениях обеспечило последовательное создание в губерниях и уездах комплекса земских учреждений нового типа (земских управ, земских собраний), которые были наделены соответствующими полномочиями, в том числе в плане составления, рассмотрения и исполнения губернских и уездных сводных финансовых документов.

В соответствии с Положением о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. на уровне земств как административно-территориальных единиц Российской империи должны были составляться два основных финансовых документа – *смета и раскладка*.

В соответствии с современной терминологией под сметой можно понимать совокупность финансовых ресурсов (поступлений) определенного субъекта и направлений использования средств. Смета как финансовый документ на уровне земских структур XIX в. – это понятие, использовавшееся в двух аспектах: во-первых, смета – это документ, обосновывающий необходимые затраты на исполнение определенной возложенной на земство повинности; во-вторых, смета – это совокупность доходов и расходов губернских и уездных земств.

Понятие «раскладка» является в определенной степени уникальным финансовым понятием, определявшим крайне важный процесс распределения необходимого объема доходов на совокупность источников поступлений. Под раскладкой понимался не только описанный процесс, но и финансовый документ, в котором содержались результаты такого распределения. Раскладка как финансовый документ на уровне административно-территориальных единиц Российской империи во всех регламентирующих документах указывается в сочетании с общепринятым понятием «смета».

В соответствии с нормами 1864 г. полномочиями по составлению проектов земских смет и раскладок были наделены земские управы (на уровне губерний – губернские управы, на уровне уездов – уездные управы). Они (земские управы) «составляют проекты земских смет и раскладок, наблюдают за поступлением земских доходов, расходуют земские сборы, предоставляют… отчеты о… денежных оборотах по земским суммам» [8, ст. 97]. Рассмотрение земских смет и раскладок денежных и натуральных повинностей являлось в соответствии с нормами 1864 г. функцией губернских и уездных земских собраний. Такой порядок взаимодействия уездных и губернских земских институтов сохранился в Российской империи и в последующие десятилетия вплоть до 1918 г.

Отметим, что в 1890 г. было принято новое Положение о губернских и уездных земских учреждениях, которое содержало ряд уточнений, особенностей в сфере финансовых компетенций губернских и уездных земских собраний.

В частности, «губернским земским собраниям в особенности предоставляется… раскладка между уездами государственных сборов, разверстание коих возложено по закону на земские учреждения;… к ведомству уездных земских собраний в особенности относятся:… раскладка внутри уезда тех государственных и губернских сборов, разверстание коих возложено по закону на уездные земские учреждения» [9, с. 218].

В целом необходимо констатировать, что в течение всего периода активной деятельности земских институтов в губерниях Российской империи на процесс составления финансовых документов земств оказывала влияние проблема неопределенности и неоднозначности полномочий губернских и уездных земств. Особенностью всех финансовых документов являлось то, что «… в основу обыкновенно клали губернию, объединяя уездные и губернские земства в одно целое» [2, с. 19]. Практически все источники XIX в. содержат сведения, в которых под «земскими» показателями (доходами, расходами, сборами и пр.) понимаются в совокупности показатели губернии и уездов.

Объективно причиной того, что финансовые показатели губернских и уездных земств объединялись под общим названием «земские», в частности, являлась неопределенность в разграничении компетенций земств (земских повинностей) между губернскими и уездными земствами. При разработке земской сметы на уровне каждой губернии каждый раз решался вопрос, какие сферы ответственности передать на уровень уездов, а

какие – оставить на уровне губернии. Как отмечает Б. Веселовский, «… почти все земства… стремятся… возложить большее число повинностей на уездное земство;… расширение компетенций губернских земств происходило… весьма медленно» [2, с. 244].

Иногда в практике земств практиковалась передача на уровень губерний тех вопросов, которые не могли быть эффективно решены на уровне уездов.

В первые десятилетия после начала земской реформы 1864 г. финансовая деятельность в губерниях не сопровождалась принятием специальных документов, регламентировавших, в частности, порядок составления земских смет и раскладок.

Наиболее существенным шагом в развитии бюджетного планирования в губерниях стали Правила о составлении, утверждении и исполнении земских смет и раскладок [10, с. 228–230], разработанные как приложение к Положению о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г.

Основными принципами составления земских смет (как уездных, так и губернских) в соответствии с указанными правилами были следующие [7, с. 476, 477, 483]:

1) проекты земских смет должны составляться на каждый год губернскими и уездными земскими управами;
2) в смету следует вносить все расходы, обязательные для земства на основании Устава о земских повинностях, прочих уставов, норм и требований; необязательные расходы могут быть внесены в смету в зависимости от земских собраний;
3) совокупность всех сметных назначений по расходам должна соответствовать исчисленным по смете доходам;
4) в обязательном порядке в смету земства должны вноситься следующие суммы:
   – сумма на непредвиденные издержки и потери в доходах, в размере не свыше 5 % общего итога расходов, либо, с разрешения министерства финансов, в размере, превышающем этот показатель;
   – сумма в размере не менее 2 % сметного итога земских окладных сборов для образования особого оборотного капитала (отчисления производятся до тех пор, пока суммарная величина капитала не достигнет полугодовой величины оклада земских сборов);
5) в смету могут вноситься специальные суммы на образование специальных капиталов для обеспечения или увеличения финансирования определенных особых потребностей земств;
6) по каждому виду дохода или расхода, вносимого в смету, следует указывать основания для внесения и расчеты, подтверждающие правильность исчисленных сумм.

В случаях, когда предположительная величина дохода или расхода не может быть обоснована более точно, допускалось проводить расчеты по средней величине за последние 3 года (с обязательным учетом «обстоятельств, могущих иметь влияние на возвышение или уменьшение делаемых исчислений») [7, с. 483].

Таким образом, можно обратить внимание на достаточно высокий уровень требований к составлению смет на уровне губерний и уездов. В частности, жестким условием являлось требование об обязательном балансе сметы (можно провести определенную аналогию с действующим в настоящее время в РФ требованием о допустимом пределе бюджетного дефицита для региональных и местных бюджетов). Положение об обязательном включении в смету всех расходов, определенных действовавшими в рассматриваемый период документами, подчеркивает важность сметы как документа, призванного обеспечить выполнение установленных задач и функций территориальных администраций. Кроме того, рассмотренное требование об обязательном включении в смету сумм на непредвиденные издержки и потери в доходах, безусловно, регламентирует формирование прообраза современных резервных фондов. Для достоверности и полноты расчетов действовали правила производства исчислений и требования о представлении обоснований для расчетов.

Также в Правилах о составлении, утверждении и исполнении земских смет и раскладок были утверждены следующие источники покрытия расходов, исчисленных по смете:

– «не имеющая определенного назначения наличность земских сумм, оставшаяся свободною к концу сметного периода, предшествующего времени рассмотрения сметы;

– не пополненные до составления новой сметы недоимки по земским сборам, начетам и взысканиям, признаваемые благонадежными к поступлению в предстоящем сметному году;

– все ожидаемые в том же году неокладные поступления, как-то: проценты с земских капиталов,… судебные сборы;

– остальная сумма на покрытие расходной части (назначается ко взиманию с привлекаемых к обложению земель и других недвижимых имуществ, а также с торговых и промышленных предприятий)» [10, с. 229].

В этой части требований к бюджетной деятельности на уровне губерний привлекает особое внимание важность учета свободных остатков средств, которые не были использованы за сметный период (год). С учетом этих остатков, а также прогнозов по поступлениям в будущем году как по основным источникам, так и по недоимкам прошлых лет, вероятным к получению, формировалась первоначальная сумма доходов губернии (уезда). Важность правильного расчета первоначальной суммы доходов было сложно переоценить: за счет вычета из общей потребности в расходах суммы первоначальных доходов формировалась вторичная сумма доходов, которая подлежала раскладке на определенный перечень объектов обложения.

Для получения полного представления о состоянии бюджетного планирования в части составления сводных документов губерний обратимся к статистическим сведениям по Пермской губернии – важной административно-территориальной единице Российской империи. Показатели по доходам и расходам по отдельным уездам губернии и по губернии в целом (как было сказано ранее, официальным требованием было требование об обязательном балансе доходов и расходов, поэтому приведенные в таблице показатели являются показателями одновременно и доходов, и расходов) представлены в таблице.

В представленной таблице прежде всего обращает на себя внимание преобладание уездных доходов и расходов над губернскими показателями по всем уездам Пермской губернии. Также важно отметить, что среди всех уездов Пермской губернии наибольший финансовый вес был характерен для трех уездов: Пермского, Верхотурского и Екатеринбургского. В течение рассмотренного периода показатели смет в Пермской губернии имели положительную динамику, а в целом по губернии наблюдался рост доходов (расходов) практически в 4 раза.

Активная, хотя и не лишенная недостатков, бюджетная деятельность на уровне губерний достигла наивысшего уровня к началу Первой мировой войны. Несмотря на появление в финансовой практике негативных тенденций с 1900 по 1916 г. включительно, в целом в губерниях имеются доказательства четкой и последовательной финансовой работы (сметы исчислялись, публиковались, формировались отчеты и пр.). К сожалению, последующие годы характеризовались практически полным забвением финансовой истории как отдельных территорий, так и всей империи в целом.

Подводя итог, отметим, что опыт бюджетной деятельности на уровне губерний Российской империи в части составления сводных финансовых документов может и должен быть использован

Доходы и расходы Пермской губернии (губернские и уездные) в начале XX в.

Уезд	1902 г.	1906 г.	1910 г.	1913 г.	1915 г.
Пермский уезд	307,9	395,6	688,0	1 020,2	1 225,8
Верхотурский уезд	420,1	536,8	764,8	1 270,1	1 396,7
Екатеринбургский уезд	495,3	640,3	1 022,1	1 427,6	1 565,1
Ирбитский уезд	226,4	265,5	322,9	456,4	544,2
Камышловский уезд	266,9	317,9	519,0	750,7	781,8
Красноуфимский уезд	271,2	316,3	583,1	740,3	895,0
Кунгурский уезд	199,8	258,3	349,3	500,4	600,8
Осинский уезд	283,2	310,9	584,3	861,1	1 046,8
Оханский уезд	246,8	307,6	642,1	882,1	1 399,1
Соликамский уезд	266,6	295,2	450,8	809,9	1 027,5
Чердынский уезд	291,3	341,9	471,4	744,8	817,8
Шадринский уезд	368,7	408,9	584,0	818,7	845,6
Итого уездных доходов (расходов)…	3 614,3	4 395,3	6 981,7	10 282,5	12 156,5
Губернских доходов / расходов	1 057,4	1 489,2	2 199,9	2 953,4	3 947,8
Всего доходов (расходов)…	4 671,7	5 584,5	9 181,6	13 235,9	16 104,4

Источник: [3, 4, 5, 6, 11].

в текущей практической работе финансовых органов субъектов Федерации и муниципальных образований.

Список литературы

1. *Блёх И.* Устройство финансового управления и контроля в России в историческом их развитии. СПб.: Тип. Муллер и Богельман. 1895.

2. *Веселовский Б.* История земства за сорок лет. Т. 1. СПб.: Изд-во О. Н. Поповой. 1909.

3. Доходы и расходы земств 34 губерний по сметам на 1902 г. СПб.: Тип. Н. Я. Стойковой. 1906.

4. Доходы и расходы земств 34 губерний по сметам на 1906 г. СПб.: Тип. Н. Я. Стойковой. 1909.

5. Доходы и расходы земств 34 губерний по сметам на 1910 г. СПб.: Тип. Н. Я. Стойковой. 1912.

6. Доходы и расходы земств 40 губерний по сметам на 1913 г. СПб.: Тип. Н. Я. Стойковой. 1915.

7. *Плехан И. С.* Бюджетные законы. СПб.: Издание Юридическаго книжнаго склада «ПРАВО». 1911.

8. Положение о губернских и уездных земских учреждениях (утв. указом Александра II 1 января 1864 г.) // Полное собрание законов Российской империи, собр. 2, Т. XXXIX. № 40457.

9. Положение о губернских и уездных земских учреждениях (изд. 1892 г.): Свод законов Российской империи в пяти книгах. Кн 1. Том II / под ред. и с примечаниями И. Д. Мордухай-Болтовского. СПб.: Русское книжное товарищество «Деятель». 1912.

10. Правила о составлении, утверждении и исполнении земских смет и раскладок / Положение о губернских и уездных земских учреждениях (изд. 1892 г.): Свод законов Российской империи в пяти книгах. Кн. 1. Том II / под ред. и с примечаниями И. Д. Мордухай-Болтовского. СПб.: Русское книжное товарищество «Деятель». 1912.

11. Свод земских смет и раскладок Пермской губернии на 1915 г. Пермь: Электро-типография губернского земства. 1915.

ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ДОМ
ФИНАНСЫ и КРЕДИТ

Лучшие журналы для профессионалов-финансистов, экономистов, бухгалтеров, налоговиков

Не пропустите! Продолжается подписка на все издания!
(495) 721-85-75, podpiska@fin-izdat.ru www.fin-izdat.ru