

**ФИНАНСИРОВАНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
ИЗ ЗЕМСКИХ БЮДЖЕТОВ СИБИРИ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ.**

**FINANCING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES
FROM THE ZEMSTVO BUDGETS OF SIBERIA
IN THE LATE XIX - EARLY XX CENTURIES**

Е. В. Почеревин

E. Pocherevin

Алтайский государственный гуманитарно-педагогический университет им.
В.М. Шукшина, г. Бийск, Россия

Shukshin Altai State University for Humanities and Pedagogy, Biysk, Russia

Статья посвящена исследованию механизмов финансирования местных органов власти из местных бюджетов Сибири в конце XIX – начале XX вв. Обширное земское хозяйство в регионах управлялось губернскими (областными) и окружными (уездными) структурами. Анализ делопроизводственной документации и законодательных актов позволил реконструировать процессы принятия решений о выделении ассигнований. Автор приходит к выводу о дискуссионном характере объёмов финансирования: местные администрации и центральные имперские органы власти стремились утвердить собственное видение этого вопроса.

The article is devoted to the study of the mechanisms of financing local authorities from local budgets of Siberia in the late XIX-early XX centuries. The zemstvo economy in the regions was managed by gubernia (regional) and district (uyezd) structures. The analysis of the office documentation and legislative acts allowed the author to reconstruct the decision-making processes on the allocation of funds. The author comes to the conclusion about the controversial nature of the amount of funding: local administrations and central imperial authorities sought to approve their own vision of this issue.

Ключевые слова: местное хозяйство, земский бюджет, министерство финансов, история Сибири, конец XIX – начало XX вв.

Keywords: local economy, zemstvo budget, Ministry of Finance, history of Siberia, late XIX-early XX centuries.

Организация медицинского обслуживания, начального народного образования, транспортных коммуникаций, удовлетворение других общественных нужд на региональном уровне – всё это входило в сферу местного (земского) хозяйства. Не смотря на то, что в Сибири отсутствовало земское управление, термин «земский» широко использовался в делопроизводственной практике. Для финансирования большей части отраслей земского хозяйства с населения взимался особый губернский земский сбор. Функционирование местного хозяйственного комплекса планировалось на трёхлетний период, для чего составлялись соответствующие приходно-расходные сметы. Губернские (областные) власти пытались учесть в них все потребности, вызванные как требованиями законодательства, так и необходимостью поддержания определённого уровня состояния общества. Сметы представлялись в министерство финансов, где корректировались, после чего утверждались законодательно. С начала XX в. губернские (областные) сметы проверялись на специально созываемых при министерстве финансов совещаниях, членами которых были представители заинтересованных центральных ведомств (далее – Совещание). Цель настоящей статьи – рассмотреть механизмы финансирования губернских и (окружных) уездных властных структур в разрезе их участия в администрировании местного хозяйства. Материалом для исследования послужили документы делопроизводства, связанные с составлением и утверждением трёхлетних земских смет и законодательные документы. Историография работ, посвящённых деятельности сибирских органов власти очень обширна, ограниченные рамки данной статьи позволяют только указать авторов, наиболее активно освещавших тему [1;8;12;16]. Однако вопрос об участии

местных администраций в организации местного хозяйства и о механизмах его финансирования не ставился.

Центральное место в руководстве местным хозяйством сибирских губерний занимали губернские управления. Они были учреждены по закону от 1 июня 1895 г., расходы на их содержание были частично отнесены на счёт земских бюджетов. В частности, из общей суммы финансирования новых ведомств, на долю земских средств приходилось в Тобольской губернии 19,2%, в Томской – 17,6%, в Енисейской – 8,5%, в Иркутской – 16,3% [9]. Кроме этого, из местных средств частично оплачивалась работа окружных (уездных) полицейских управлений. В Восточной Сибири также предусматривались расходы на содержание канцелярии генерал-губернатора. В Томской губернии финансировалась деятельность землемера, предоставляемого ведомством государственных имуществ. При составлении земской сметы на трёхлетие 1897-1899 гг. были учтены новые расходы. Якутское областное управление не смогло этого сделать, так как им не был получен новый сборник узаконений и распоряжений правительства, в котором публиковался закон об изменении штатов. Общие расходы на содержание губернских учреждений выразились в суммах – 38783 руб. для Тобольской губернии, 28094 руб. для Томской, 57622 руб. в год для Иркутского генерал-губернаторства [4, л. 311 об. – 312].

При обсуждении сметы на трёхлетие 1900-1902 гг. Совещание при министерстве финансов исключило ряд расходов рассматриваемой статьи, ввиду преобразования системы крестьянского управления в Сибири. Издержки сократилась для Тобольской губернии до 18048 руб., Томской до 16246 руб. в год. В Иркутском генерал-губернаторстве по той же причине они возросли до 59559 руб. в год [2, л. 315 об. – 317 об.].

В проекте сметы Иркутского генерал-губернаторства на 1906-1908 гг. была сделана попытка уменьшить расходы на 9212 руб. в год. Местное начальство полагало, что закон от 10 февраля 1903 г. освобождал земский бюджет от участия в финансировании канцелярии иркутского генерал-губернатора и перелагал все издержки на государственное казначейство [3, л. 240 – 241].

Однако Совещание разъяснило, что это не так и земская касса частично должна нести указанные расходы [3, л. 183 об. – 184].

Долгое время суммы расходов оставались стабильными и не менялись. В смете на 1915-1917 гг. во всех рассматриваемых губерниях произошло снижение расходов. Это произошло ввиду принятия закона об улучшении земских и городских финансов, который освобождал местные бюджеты Сибири от некоторых расходов, в частности, от содержания чиновников крестьянских отделений в губернских управлениях. Исключение составила Якутская область, поскольку на неё не распространялся данный закон [10]. Так в Томской губернии расход был уменьшен на 12200 руб. [14, с. 5], в Иркутской – на 12900 руб. [13, с. 8], в Енисейской – на 11300 руб. в год [15, с. 7].

В процесс администрирования местного хозяйства на окружном (уездном) уровне были включены полицейские управления. Уездный исправник являлся председателем уездного распорядительного комитета – органа, на который возлагались все вопросы земского хозяйства уезда [11]. В трёхлетие 1897-1899 гг. в Тобольской губернии статья бюджета «усиление средств полицейских управлений на делопроизводство по делам земского хозяйства» составляла 1600 руб. в год. В Томской губернии издержки на поддержку полицейского управления составляли 1050 руб. в год. В Иркутской и Енисейской губерниях данный расход в смете не значился, ввиду преобразования системы местного управления. В Якутской области он составлял 500 руб., как в прошлом бюджетном периоде, поскольку сведений, требуемых для внесения изменений, у областной администрации не имелось [4, л. 315– 315 об.].

При составлении сметы Томской губернии на трёхлетие 1906-1908 гг. местная администрация сделала попытку увеличить ассигнования на усиление средств полицейских управлений. По объяснению губернского начальства, причиной повышения было общее вздорожание жизни и расширение деятельности управлений, посвящённой решению земских вопросов. В качестве аргумента приводились сведения о действительно произведённых расходах, которые в 1905 г. составили 5450 руб. [3, л. 242 об.]. Совещание посчитало, что увеличение ассигнований по данной статье на 4400 руб. в год не

соответствовало закону [3, л. 184]. Распределение земских средств между уездными полицейскими управлениями производилось губернскими управлениями. Так по рассматриваемой смете распределялась сумма 1400 руб. в год. Из них Барнаульскому уезду предназначалось 460 руб., Змеиногорскому – 230 руб., Томскому – 215 руб., Бийскому – 180 руб., Каинскому – 120 руб., Мариинскому – 115руб. и Кузнецкому – 80 руб. в год [7, л. 5]. В смете Иркутского генерал-губернаторства впервые появляется сумма в 3000 руб., из расчёта по 200 руб. в год на 15 полицейский управлений [3, л. 242 об.].

В проекте сметы Тобольской губернии на 1912-1914 гг. содержалась ходатайство об увеличении средств на делопроизводство полицейских управлений на 1600 руб. в год. С увеличением сметы, по словам местного начальства, увеличивалась и нагрузка по её исполнению. В уездных распорядительных комитетах производились торги на сдачу отдельных земских повинностей, эти учреждения постоянно работали с деньгами, выделяемыми на нужды земства. В качестве примера значительного роста нагрузки приводились данные о служебной деятельности комитетов. Так в Курганском распорядительном комитете в 1910 г. количество входящих и исходящих бумаг составляло 6174 единиц, в 1905 г. только 621, в Тобольском – 2892 и 646, соответственно. Пояснялось, что писцу требовалось выплачивать жалование 300 руб. и на канцелярские принадлежности расходовалось около 100 руб. в год, следовательно, потребность каждого полицейского управления составляла 400 руб. в год. Несмотря на столь убедительные аргументы, Собрание осталось на твёрдых позициях закона и не утвердило данное повышение ассигнований [6, л. 12 об. – 13].

Последняя попытка повышения земского финансирования полицейских управлений была предпринята руководством Томской губернии при составлении сметы на 1915-1917 гг. Испрашивалось 8000 руб. в год, однако и в этот раз Собрание сохранило прежние объёмы ассигнований в размере 1400 руб. в год. Обнадёживающе прозвучало заявление представителя министерства внутренних дел о том, что «поднят общий вопрос об изменении

характера земского управления губерний Западной Сибири и об освобождении полицейских управлений от земского хозяйства» [14, с. 7].

К административным издержкам могут быть отнесены средства, выделяемые на транспортные и командировочные расходы губернских чиновников, так называемые «прогонные и порционные деньги». В основном этими средствами пользовались служащие губернских строительных отделений. Одной из первых попыток включить в земский бюджет эту статью расходов предприняло томское губернское начальство при проектировании сметы на 1897-1899 гг. По «трёхлетней сложности» за 1893-1895 гг. был исчислен предполагаемый расход в объёме 13 руб. в год [4, л. 323]. Министерство финансов при проверке сметы исключило данное ассигнование, указав на отсутствие подобных расходов в сметах других губерний. Редко возникающая потребность в них, могла бы удовлетворяться из сверхсметных средств [4, л. 268 об.].

В проект сметы Иркутского генерал-губернаторства на 1903-1905 гг. были заложены ассигнования, равные действительным затратам в течение минувших трёх лет. В Иркутской губернии они составило 376 руб., в Енисейской – 300 руб. в год [3, л. 48 – 48 об.]. На следующий бюджетный период для Иркутской губернии ассигнования рассчитывались по тому же принципу, для Енисейской же, к исчисленной сумме было добавлено 400 руб. в год, ввиду начавшегося в 1904 г. возведения сельских лечебниц. Надзор за этим процессом был возложен на техников строительного отделения губернского управления. Для Якутской области в расчёт принимались не три, а два, так как должность областного архитектора была вакантна в течение года и в это время разъезды не совершались [3, л. 249 – 249 об.].

При планировании сметы Тобольской губернии на 1909-1911 гг. впервые был включён в бюджет рассматриваемый расход. По свидетельству губернской администрации, ранее финансирование транспортных потребностей производилось из остатков сметы, что было крайне неудобно [5, л. 38 об.]. Уже в следующем сметном периоде местное губернское начальство просило об увеличении данного «кредита» на 300 руб. в год, ввиду множества

планируемых построек. По объяснению тобольской администрации, использование модели исчисления по «трехлетней сложности», не отразило бы насущных нужд наступающего трёхлетия. В качестве аргумента приводились слова министра внутренних дел, который ещё в 1873 г предлагал вносить в земские сметы подобные расходы. Поскольку в реальной практике отсутствовала возможность отделять командировки по земским делам от других, в смету вносилась приблизительная сумма 1000 руб. в год. Собрание, оценив усреднённые транспортные расходы техников строительного отделения в 450 руб. в год, оставило в смете только 500 руб. в год [6, л. 15 – 15 об.]. В связи с планируемыми работами по прокладке дорог и организации технического надзора за стройками, в смете Иркутской губернии на 1915-1917 гг. испрашивалось 1500 руб. в год на разъезды техников. Собрание понизило ассигнования до 1000 руб. в год [13, с. 12]. Кроме того, в смету были внесены расходы в размере 8700 руб. в год на переезд из Европейской России лиц, назначенных на службу в Сибирь. Ранее указанная потребность покрывалась из сверхсметных средств, однако процедура их оформления замедляла выдачу денег [13, с. 15].

Таким образом, средства земского бюджета покрывали до 20% затрат на финансирование деятельности губернских управлений. Вопрос о размере ассигнований имел дискуссионный характер. Местные администрации пытались уменьшить или увеличить определённые расходы, исходя из своего видения ситуации, с другой стороны центральная власть, в лице Собрания, стремилась сохранить финансирование в рамках действующего законодательства. Несмотря на ригидность этого учреждения, местным структурам власти удавалось удовлетворять новые растущие потребности.

Библиографический список

1. Гермизеева В. В. Структура Тобольского губернского управления (1895-1917 гг.) // Омский научный вестник. 2007. № 4 (58). С. 28-31
2. Государственный архив в г. Тобольске (ГАТ). Ф. 152. Оп. 40. Д. 178.
3. ГАТ. Ф. 152. Оп. 40. Д. 224.

4. ГАТ. Ф. 152. Оп. 52. Д. 2.
5. ГАТ. Ф. 152. Оп. 52. Д. 15.
6. ГАТ. Ф. 152. Оп. 52. Д. 42.
7. Государственный архив Томской области (ГАТО). Ф. 3. Оп. 23. Д. 57.
8. Палин А. В. Томское губернское управление (1895–1917 гг.): структура, компетенция, администрация. Кемерово: Кузбассвуиздат, 2004. 188 с.
9. Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). Собр. 3-е. Т. XV. № 11757.
10. ПСЗРИ. Собр. 3-е. Т. XXXII. Отд. I. № 38458.
11. Почеревин Е. В. Барнаульский распорядительный комитет как звено в управлении местным хозяйством Томской губернии в начале XX в. // Вестн. Том. гос. ун-та. 2017. №420. С. 119-124
12. Ремнев А. В. Самодержавие и Сибирь. Административная политика второй половины XIX – начала XX в. Омск : ОмГУ, 1997. 252 с.
13. Свод предположений местного начальства и заключение Совещания представителей подлежащих ведомств по проекту сметы земских повинностей по Иркутской губернии на 1915-1917 гг. Петроград, 1915. 92 с.
14. Свод предположений местного начальства и заключения Совещания представителей подлежащих ведомств по проекту сметы земских повинностей по Томской губернии на 1915-1917 гг. Петроград, 1915. 73 с.
15. Свод предположений местного начальства и заключения Совещания представителей подлежащих ведомств по проекту сметы земских повинностей по Енисейской губернии на 1915-1917 гг. Петроград, 1915. 102 с.
16. Шишкин В. И. Государственное управление Сибирью в конце XIX – первой трети XX в. // Власть и общество в Сибири в XX в.: сб. науч. ст. Новосибирск: РИЦНГУ, 2010. Вып. 2. С. 3–36.

Краткая информация об авторе

Почеревин Евгений Владимирович

Кандидат исторических наук, доцент кафедры историко-правовых и социально-гуманитарных дисциплин АГГПУ им. В.М. Шукшина

Научные интересы: История Сибири в конце XIX – начале XX вв., история местного самоуправления и хозяйства

E-mail: pev2@mail.ru

Spin-код автора: 6777-2063

УДК 947.084.2: 378(07)

**К ВОПРОСУ ОБ ОСОБЕННОСТЯХ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА
НАЧАЛА XX в.**

**CONCERNING THE SPECIFICS OF THE RUSSIAN PARLIAMENTARY SYSTEM
IN THE EARLY XX CENTURY**

Ю. П. Родионов

Yu. Rodionov

Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского, г. Омск, Россия
Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

В статье рассматриваются изменения в государственном строе России в начале XX в., произошедшие в годы первой революции. Приводятся некоторые оценки сущности этих изменений. Аргументируется тезис о том, что с апреля 1906 г. до февраля 1917 г. в России в разные годы существовали два типа конституционной монархии (мнимая, ложная конституционная монархия и дуалистическая монархия). Названы основные причины несостоявшегося взаимодействия законодательных палат (Государственной думы и Государственного совета) и царского правительства как перманентного процесса.

Changes in political system of Russia of the early XX century occurred during the period of the first revolution are considered. Some assessments of the content of