

Земский бюджет Уфимской губернии как фактор управления развитием территории*

Zemstvo Budget of Ufa Province as a Factor in Managing the Development of the Territory

С. СЕВАСТЬЯНОВ

Севастьянов Сергей Александрович, канд. ист. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ГБОУ ВО «Башкирская академия государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан». E-mail: postboxssa@mail.ru

В статье рассматривается ряд исторических аспектов хозяйственно-экономической деятельности органов местного самоуправления Уфимской губернии периода конца XIX – начала XX вв. Основные положения и показатели уездных и губернского земских бюджетов анализируются с точки зрения их влияния на развитие территории Уфимского края. В контексте проведенного анализа сформулированы выводы и предложения о том, что в условиях совершенствования модели местного самоуправления в России решение вопросов стабильного и полноценного финансового обеспечения полномочий муниципалитетов, сегодня, как и на рубеже XIX–XX веков, является важным фактором управления развитием территории в условиях эффективного встраивания местного самоуправления в единую систему публичной власти в субъектах Российской Федерации.

Ключевые слова: местное самоуправление, земства, земский бюджет, местные налоги, полномочия органов местного самоуправления, управление развитием территории, единая система публичной власти.

The article examines a number of historical aspects of the economic activities of local governments of Ufa province in the late 19th and early 20th centuries. The main provisions and indicators of the county and provincial zemstvo budgets are analyzed in terms of their impact on the development of the Ufa Territory. In the context of the analysis, conclusions and suggestions are formulated that, in the context of improving the model of local self-government in the Russian Federation, addressing issues of stable and full-fledged financial support for the powers of local governments, today, as at the turn of the 19th and 20th centuries, are an important factor in managing the development of the territory in the conditions of effective integration of a unified system of public authority in the subjects of the Russian Federation.

Key words: local government, zemstvos, zemstvo budget, local taxes, powers of local governments, management, territory development, unified system of public authority.

Введение

Вопросы истории местного самоуправления в России, и, в частности, вопросы становления и развития возможностей хозяйственно-экономической деятельности земских учреждений конца XIX–начала XX вв., представляют собой многогранную и весьма актуальную тему. Такое положение дел определяется не только профессиональным интересом исследователей к данной проблеме, но и практической необходимостью, продиктованной современными обстоятельствами развития отечественной системы местного самоуправления.

Сегодня в условиях продолжающегося поиска оптимальной модели местного самоуправления и динамично развивающегося процесса применения цифровых технологий в государственном и муниципальном управлении, хозяйственно-экономические аспекты управленческой

* Ссылка на статью: Севастьянов С.А. Земский бюджет Уфимской губернии как фактор управления развитием территории // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2025. № 3. С. 51–56. DOI: 10.34773/EU.2025.3.9.

деятельности по-прежнему остаются одним из определяющих факторов развития территорий. Современная хозяйственно-экономическая деятельность большинства муниципальных образований в регионах Российской Федерации – и, в том числе, в Республике Башкортостан – в значительной степени зависит от дотационных источников, тогда как доля собственных доходов составляет не более половины доходов местных бюджетов. Согласно данным Министерства финансов Российской Федерации, представленным в отчете «Результаты мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2023 год», в структуре собственных доходов местных бюджетов, поступивших за год, налоговые и неналоговые поступления составили 1 647,2 млрд рублей (48,4 %), тогда как доля межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций) и прочих безвозмездных поступлений достигла 1 754,5 млрд рублей (51,6 %) [9].

Очевидно, что в современных условиях наращивание доходной базы муниципальных образований требует максимально эффективного использования внутреннего потенциала местного самоуправления. Именно этот аспект является одним из ключевых направлений законотворческой деятельности Федерального Собрания Российской Федерации на протяжении последних нескольких лет, направленной на принятие нового нормативного акта, регулирующего систему местного самоуправления. Так, в частности, еще, в декабре 2021 года руководители комитетов Совета Федерации и Государственной Думы РФ Андрей Клишас и Павел Крашенинников внесли в Государственную Думу РФ проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Этот документ был разработан в соответствии с обновлённой редакцией Конституции РФ 2020 года [5], и во многом следует концептуальным положениям Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ», принятого в декабре 2021 года [15]. Новый Федеральный закон № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», принятый Государственной Думой РФ после многочисленных обсуждений и согласований лишь в марте 2025 [16], призван заменить действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [14]. Одной из главных задач законодательной реформы в сфере местного самоуправления, реализуемой после общероссийского референдума по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ 2020 года, является включение местного самоуправления в единую систему публичной власти. С этой целью в документе предусмотрен целый ряд существенных нововведений, в том числе закрепление исчерпывающего перечня обязательных полномочий органов местного самоуправления и предоставление муниципалитетам вслед за этим больших финансовых полномочий. «Задача закона – объединить все уровни власти, организовать взаимодействие органов друг с другом и пересмотреть систему финансирования муниципалитетов» [7]. Решение вопросов разграничения полномочий, а также их стабильного и полноценного финансового обеспечения входит в число главных задач, стоящих сегодня перед органами местного самоуправления.

Следует подчеркнуть, что эффективное регулирование вопросов финансирования полномочий и наполнения местных бюджетов стало основой, позволившей институтам местного самоуправления Уфимского края еще на рубеже XIX-XX вв. стабильно исполнять законодательно закрепленные обязанности по решению локальных управленческих задач.

Как известно, полноценные органы местного самоуправления (земства) были учреждены в Российской империи после 1864 года с целью «заведования делами, относящимися к местным нуждам и пользам». За пятидесятилетний период деятельности они смогли превратиться в значимый элемент социально-экономического развития территорий страны. Земства внесли существенный вклад в продвижение народного образования, здравоохранения, статистики и агрономии, а также разработали новые организационные формы и механизмы управления на уровне уездов и губернии.

Исследование хозяйственно-экономической деятельности земств Уфимской губернии предоставляет возможность более детально проанализировать взаимодействие государственной

политики, местных инициатив и хозяйственно-экономических процессов в исследуемый период. Это позволяет не только извлечь исторические уроки, но и минимизировать риски при реализации современных реформ в сфере местного самоуправления. Некоторые методы из земского опыта, включая анализ их деятельности в условиях определенной финансовой автономии, могут быть частично применены в современных механизмах и процессах управления развитием муниципальных территорий.

Анализ основных положений и показателей

Для достижения обозначенных целей ключевое внимание следует уделить одному из основополагающих документов земского самоуправления – «Сметы и раскладки губернского земского сбора». Данный нормативный акт регламентировал доходную часть бюджета земств, он не только определял функциональность местного самоуправления, но и во многом обеспечивал его устойчивость в рамках действовавшей на рубеже XIX–XX веков самодержавно-административной системы.

Уже начиная с 70-х годов XIX века бюджет земств формировался преимущественно за счет средств дореформенного губернского сбора. Однако рост объема земских повинностей потребовал расширения фискальных полномочий: земства получили право самостоятельно устанавливать, распределять и расходовать местные налоги [12, 21]. Здесь необходимо также отметить, что закрепленное в «Положении о губернских и уездных земских учреждениях» понятие «земские повинности» в рамках данной статьи можно рассматривать как определенный эквивалент современному нормативному понятию «вопросы местного значения», так как оба термина представляют собой некий юридически обозначенный функционал непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения территорий. Что, в свою очередь, по нашему мнению, можно рассматривать как фактор управления развитием территории.

Доходы по части местных (земских) налогов дополнялись также прибылью от торгово-промышленной деятельности, целевыми государственными дотациями и специальными сборами с имущества граждан. Объектами обложения выступали торговые лицензии, недвижимость, предприятия, а также земельные и лесные участки. Последние две категории стали значимым источником поступлений: в 1880 году их доля достигала 82,5 %, а к 1890 году снизилась до 65,5 % от общей суммы сборов [1, 38].

Ключевой задачей при формировании бюджета была разработка методик оценки объектов налогообложения. Еще на одном из первых заседаний Уфимского губернского земства его председатель В.А. Новиков акцентировал внимание общественности, что несоразмерность налогового бремени способна привести к разорению плательщиков [2, 2]. Для решения этой проблемы в 1876 году была создана оценочная комиссия, которая классифицировала земли уездов на три разряда в зависимости от их условной ценности, доступности транспортных коммуникаций и населенных пунктов. Стоимость десятины земли первого разряда варьировалась от 9 рублей (Златоустовский уезд) до 40 рублей (Мензелинский уезд), тогда как земли второго и третьего разряда оценивались в 3–12 рублей за десятину [12, 38].

Сложности в определении границ собственности, отмеченные членом Стерлитамакской управы П.Н. Дашкиным на заседании уездного собрания фразой «Громадные участки земель испещрены и разделены чересполосно...», потребовали активизации межевых работ на местах [3, 77]. Участие земских учреждений в процессе межевания земель, а также создание специального отдела при земской управе способствовали решению этих вопросов. В целом межевание сельскохозяйственных угодий в крае между различными собственниками закончилось к 1905 году. Параллельно, с 1883 года в губернской земской управе создана статистическая служба, а в 1888 году стал публиковаться многотомный сборник «Статистические сведения по Уфимской губернии», включавший полноценные данные о геологии, почвах, климате и хозяйственной деятельности уездов [11].

Отсутствие вплоть до 1893 года единого законодательного акта, который регулировал бы оценку недвижимости, значительно усложняло процесс формирования Смет и раскладок

губернского земского сбор. Тем не менее, необходимо отметить, что к 1910 году 78 % доходов Уфимской губернии (23,74 млн рублей) формировалось за счет земельного налога [4, 7]. По уровню сбора с одной десятины (26 копеек) губерния занимала 21-е место среди 34 земских регионов, уступая Казанской (29 копеек), но опережая Пермскую (11,7 копеек) и Самарскую (18 копеек) губернии [4, 8].

Динамика роста доходов уездных и губернского земств Уфимского края демонстрировала значительные результаты: к 1914 году их объем увеличился в 15 раз, достигнув 9 млн рублей против 530 685 рублей в 1876 году [4, 181]. Однако следует заметить, что основной причиной роста стало не повышение налоговых доходов, а расширение налогооблагаемой базы. Ежегодные инициативы по включению новых объектов в систему сборов подкреплялись успехами оценочных кампаний и развитием торгово-посреднической деятельности на местном уровне.

В 1900 году для стабилизации бюджетов земских учреждений были введены «Рекомендации предельного земского обложения», ограничивавшие рост расходов 3 % в год. В этих условиях губернатор Уфимской губернии пять раз (1901, 1904, 1906, 1907, 1908 гг.) опротестовывал сметы, превышавшие установленный лимит [8].

Одной из серьёзных проблем, с которой сталкивались земства в процессе формирования бюджетных доходов, была также и высокая задолженность по земским сборам в сочетании с ростом недоимок уездных земств перед губернским. В целях взыскания недоимок с неплательщиков земские учреждения в ряде случаев обращались за содействием к административным и полицейским структурам. Так, в марте 1881 года уфимский вице-губернатор уведомил губернскую управу о своём распоряжении принять «прописанные законом меры для более эффективного взыскания земских сборов» [17].

Проблема недоимок и нарастающей задолженности уездных земств перед губернскими структурами пытались решать посредством применения административных мер. К 1909 году сумма невыплаченных кредитов достигла 154 719 рублей (45 % от общей суммы займов) [13, 300]. Основными причинами долгов стали неурожай, эпидемии, низкая эффективность управления на уровне уездов и хронические недоимки населения [10, 24].

Следует отметить, что анализ финансового состояния земств, проводимый ревизионными оценочными комиссиями вплоть до окончания земской оценочно-статистической кампании в 1909 году, зачастую выявлял негативные тенденции. Так, например, в отчетной земской документации 1877 года ситуация была охарактеризована как «крайне неутешительная» [13, 584]. Однако к началу XX века наметилось улучшение, связанное с оптимизацией расчётно-сметной деятельности и привлечением квалифицированных кадров. Первоочередной и наиболее важной задачей Уфимского губернского земского собрания в рамках системы земских финансов и налогов было создание надёжной и эффективной системы учёта. Для обеспечения надлежащего управления этой сферой предлагалось привлечение квалифицированных финансовых специалистов, назначение и увольнение которых должно было оставаться в компетенции непосредственно земских учреждений.

Определенная стабилизация ситуации в этой области стала прослеживаться лишь спустя некоторое время. На заседании очередного Уфимского губернского земского собрания, проходившем в 1901 году, земская ревизионная комиссия представила отчёт, содержащий менее критическую оценку состояния финансового управления. В документе отмечалось: «Основываясь на данных, характеризующих состояние счетов губернского земского сбора, ревизионная комиссия признала, что земство находится в положении, требующем осторожного подхода к расходованию средств, во избежание необходимости нового займа у правительства или неспособности губернской кассы своевременно удовлетворять текущие потребности» [13, 591].

Заключение

Замедленные темпы решения вопросов хозяйственно-экономической деятельности земств в первые десятилетия их практики были обусловлены совокупностью факторов объективного и субъективного свойств. Проблема раскладки и составления смет губернского земского сбора,

являясь одним из ключевых элементов функционирования земских учреждений, представляла собой достаточно сложную задачу при организации их деятельности [12, 84]. Наиболее остро эта проблема ощущалась на этапе учреждения земского самоуправления в Уфимской губернии на рубеже 70-80-х гг. XIX века. При этом необходимо отметить: несмотря на то обстоятельство, что земские учреждения в Уфимской губернии появились на десятилетие позже, чем в губерниях первой земской волны в Российской империи, земства Уфимского края не только успешно решили бюджетно-финансовые вопросы, но и добились значительных успехов в оценочно-статистической работе, опередив многие другие земские регионы России. Накопленный опыт позволил им к началу XX века реализовывать комплексные мероприятия, способствовавшие развитию социальной сферы и экономики региона. Таким образом, упорядочивание налогооблагаемой базы и увеличение доходов земского бюджета стали одним из ключевых факторов, обеспечивших эффективное управление развитием Уфимского края.

Следует также отметить, что практику применения административных мер со стороны губернской администрации к вопросам формирования и исполнения местных земских бюджетов, по нашему мнению, необходимо рассматривать как своеобразный механизм участия центральных государственных органов власти в процессах управления развитием территорий на местах в тот период.

На современном этапе совершенствования модели местного самоуправления в России решение вопросов стабильного и полноценного финансового обеспечения полномочий муниципалитетов, за счет эффективной работы с налогооблагаемой базой и роста доходов местных бюджетов, как и в начале XX века, следует рассматривать в качестве важных факторов эффективного управления развитием территории в условиях встраивания местного самоуправления в единую систему публичной власти на региональном уровне.

Литература

1. Веселовский Б.Б. История земства за сорок лет. СПб., 1909-1911. Т. 1.
2. Вестник Уфимского губернского земства. 1876. Вып.1. Отд. III.
3. Вестник Уфимского земства. 1881. Вып. 1. Уфа, 1881.
4. Историко-статистические таблицы деятельности Уфимских земств. К 40-летию существования земств в Уфимской губернии 1875–1914. Уфа, 1915.
5. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/
6. Красильников М.П. Земские оценки имущества в уфимской губернии. Уфа, 1913. Вып.1.
7. Новый закон о местном самоуправлении в РФ могут принять в ближайшее время // РБК. Татарстан [Электронный ресурс]. URL: <https://rt.rbc.ru/tatarstan/freenews/66f51e6e9a7947565f1c0a96>
8. Полное собрание законов Российской империи. 3-е собр. СПб., 1893. Т. XIV. Отд.1. Ст. 6927.
9. Результаты мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2023 год / Минфин России [Электронный ресурс]. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=307949-rezultaty_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetrov_i_mezhbyudzhetykh_otnoshenii_v_subektakh_rossiiskoi_federatsii_na_regionalnom_i_munitsipalnom_urovnyakh_za_2023_god
10. Сборник постановлений Стерлитамакского уездного земского собрания VII очередной сессии 1881 года. Стерлитамак, 1882.
11. Сборник статистических сведений по Уфимской губернии. Уфа, 1889.
12. Севастьянов С.А. Земское самоуправление в Уфимской губернии: (последняя треть XIX – начало XX века). Уфа: Восточный ун-т, 2006. 107 с.
13. Систематический сводный сборник постановлений Уфимского губернского земского собрания за 35-летие 1875–1909. Т. 1.

14. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 13.12.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2025) [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

15. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (последняя редакция) [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/

16. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319/

17. Центральный государственный исторический архив Республики Башкортостан. Фонд И-132. Опись 1. Д. 2592. Л. 59.