
ИСТОРИЯ БЕЛАРУСИ

ГІСТОРЫЯ БЕЛАРУСІ

BELARUSIAN HISTORY

УДК 336.22:352(476)(091)«18/19»

ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ ЗЕМСКИХ ПОВИННОСТЕЙ НА ТЕРРИТОРИИ БЕЛОРУССКИХ ГУБЕРНИЙ (ВТОРАЯ ПОЛОВИНА XIX – НАЧАЛО XX в.)

Н. С. МОТОРОВА¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

На основании анализа правовых актов охарактеризованы изменения в системе земских повинностей на территории белорусских губерний во второй половине XIX – начале XX в. Отмечено, что в пореформенный период система функционировала по принципам, изложенным в Правилах нового устройства земских повинностей 1851 г., но в то же время в ее структуру были включены расходы на финансирование сельско-врачебной части и содержание учреждений приказов общественного призрения. Выделены основные недостатки существовавшей системы земских повинностей и рассмотрены подходы правительства Российской империи к их устранению. Подробно проанализированы сметы земских повинностей и на основе этого сделан вывод о том, что постепенно земский сбор трансформировался в главный источник обеспечения широкого круга потребностей местного населения, в том числе и социального характера.

Ключевые слова: земские повинности; земский сбор; местные налоги; сметы; белорусские губернии.

Образец цитирования:

Моторова НС. Эволюция системы земских повинностей на территории белорусских губерний (вторая половина XIX – начало XX в.). *Журнал Белорусского государственного университета. История.* 2019;3:38–45. <https://doi.org/10.33581/2520-6338-2019-3-38-45>.

For citation:

Motorova NS. The evolution of zemski obligations' system on the territory of the Belarusian provinces (the second half of the 19th – the beginning of the 20th century). *Journal of the Belarusian State University. History.* 2019;3:38–45. Russian. <https://doi.org/10.33581/2520-6338-2019-3-38-45>.

Автор:

Надежда Сергеевна Моторова – кандидат исторических наук, доцент; докторант кафедры истории Беларуси нового и новейшего времени исторического факультета.

Author:

Nadezhda S. Motorova, PhD (history), docent; doctoral student at the department of modern and contemporary history of Belarus, faculty of history. motorova@ro.ru

ЭВАЛЮЦЫЯ СІСТЭМЫ ЗЕМСКІХ ПАВІННАСЦЕЙ НА ТЭРЫТОРЫІ БЕЛАРУСКІХ ГУБЕРНІЯЎ (ДРУГАЯ ПАЛОВА XIX – ПАЧАТАК XX СТ.)

Н. С. МАТОРАВА^{1*}

^{1*}Беларускі дзяржаўны ўніверсітэт, пр. Незалежнасці, 4, 220030, г. Мінск, Беларусь

На падставе аналізу прававых актаў ахарактарызаваны змены ў сістэме земскіх павіннасцей на тэрыторыі беларускіх губерняў у другой палове XIX – пачатку XX ст. Адзначана, што ў парэформенны перыяд сістэма функцыянавала па прынцыпах, выкладзеных у Правілах новага ўладкавання земскіх павіннасцей 1851 г., у той жа час у яе структуру былі ўключаны выдаткі на фінансаванне сельска-ўрачэбнай часткі і ўтрыманне ўстаноў прыказаў грамадскага апекавання. Вылучаны асноўныя недахопы існаваўшай сістэмы земскіх павіннасцей і разгледжаны падыходы ўрада Расійскай імперыі да іх ліквідацыі. Падрабязна прааналізаваны каштарысы земскіх павіннасцей, на падставе гэтага зроблена выснова, што паступова земскі збор трансфармаваўся ў галоўную крыніцу забеспячэння шырокага кола патрэб мясцовага насельніцтва, у тым ліку і сацыяльнага характару.

Ключавыя словы: земскія павіннасці; земскі збор; мясцовыя падаткі; каштарысы; беларускія губерні.

THE EVOLUTION OF ZEMSKI OBLIGATIONS' SYSTEM ON THE TERRITORY OF THE BELARUSIAN PROVINCES (THE SECOND HALF OF THE 19th – THE BEGINNING OF THE 20th CENTURY)

N. S. MOTOROVA^a

^aBelarusian State University, 4 Niezaliežnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

In the article, based on the analysis of legal acts, changes in the system of zemsky obligations on the territory of the Belarusian provinces in the second half of the 19th – the beginning of the 20th century are characterized for the first time. It was noted that in the post-reform period it functioned on the basis of the 1851 Rules of the New Organization of the Zemsky Obligations, but its structure gradually included expenditures on social sphere: financing the rural-medical part, the maintenance of institutions departments' of public charity and primary schools. The corresponding changes were fixed by the laws of 1868, 1883, 1887 and decisions approving zemsky estimates. The study made it possible to identify the main disadvantages of the existing system of zemsky obligations. They included: legislative approval of estimates for a three-year term, the impossibility of prompt redistribution of zemsky funds, bureaucratic procedures for disposing of them, long-term preparation of estimates, which was accompanied by extensive correspondence of central and local authorities. To eliminate these shortcomings, the Ministry of Internal Affairs proposed to reform the existing system of zemsky obligations by introducing Zemstvo self-government on the territory of the Belarusian provinces. However, the ministry met with opposition on this issue from the two most influential dignitaries of the late 19th century: Finance Minister S. Yu. Witte and the Chief Prosecutor of the Synod K. P. Pobedonostsev. An analysis of the estimates of zemsky obligations has led to the conclusion that in the post-reform period the zemsky tax was transformed into the main source to provide the wide range of needs of the local population. At the end of 19th – the beginning of 20th century they amounted to a total of more than 3 million rubles in year. In the structure of the estimates, the share of social spending ranged from 30–40 %. On the territory of the Vitebsk, Minsk and Mogilev provinces these resources were handed over to the institutions of local economy in 1903. In the Grodno and Vilna provinces it was kept the former order of management of the zemsky obligations according to the 1851 Rules of the New Organization of the Zemsky Obligations. Based on the analysis of estimates for these regions, it was first shown the annual amount of expenditures on zemsky duties increased 1.5 times from 1.5 to 2.3 million rubles. At the same time, the share of social spending increased by 1.3 times and reached 48 % on the eve of the First World War. During the post-reform period, the system of zemsky obligations on the territory of the Belarusian provinces underwent a significant evolution. On the basis of an analysis of legal acts and estimates of zemsky duties, it was first proved that this source of local taxation has become the main financial resource for the development of various components of the social sphere in countryside.

Keywords: zemsky obligations; zemsky duty; local taxes; estimates; Belarusian provinces.

Введение

После отмены крепостного права в условиях трансформации социальной структуры и модернизации всех сфер жизни общества и государства в Российской империи начали разрабатываться механизмы разрешения широкого спектра проблем,

с которыми сталкивалось население на региональном уровне. В центральных регионах эти функции были возложены на земства, созданные в ходе реформы 1864 г. Им был передан в распоряжение основной источник местного бюджета – земский

сбор – и в целом заведование земскими повинностями в губерниях. Эти средства обеспечивали финансирование большинства мероприятий органов местного самоуправления. В неземских регионах, к которым относились и белорусские губернии, система земских повинностей продолжала функционировать на основе принципов, закреплённых дореформенным законодательством. Однако по мере актуализации разнообразных социальных проблем и возникновения новых социальных запросов ресурсы земских сборов начали активно использоваться для развития здравоохранения, общественного призрения и народного образования в сельской местности. Соответствующие изменения вносились в действовавшее законодательство.

Наиболее подробно проблема эволюции земских повинностей, как и системы местного налогообложения в целом, была изучена в дореволюционной историографии. Так, М. П. Кашкаров детально охарактеризовал проводившиеся в первой половине XIX в. работы по подготовке правовых актов, регулировавших исполнение земских повинностей [1]. В. А. Лебедев [2] и Н. В. Шелгунов [3] рассмотрели их состояние через призму системы местного налогообложения в Российской империи. В. Ю. Скалон в своей обширной публикации, посвящённой земским финансам [4], проанализировал не только земские бюджеты и те проблемы, с которыми сталкивались земства при их формировании, но и состояние земских повинностей в неземских губерниях. Трансформация системы местного налогообложения в Российской империи была охарактеризована в юбилейном издании, посвящённом истории Министерства финансов [5; 6]. В совре-

менной историографии данные вопросы в общем имперском контексте были рассмотрены в работе А. В. Толкушкина [7] и коллективном исследовании «История налогов в России. IX – начало XX века» [8].

В перечисленных работах проблема трансформации системы земских повинностей на территории белорусских губерний затрагивается косвенно. Однако именно эти ресурсы превратились в основной финансовый источник, за счёт которого обеспечивалось развитие социальной сферы на региональном уровне. В этой связи изучение данной проблемы является актуальным и будет способствовать более глубокому освещению специфических особенностей социально-экономического развития белорусских земель во второй половине XIX – начале XX в.

Источниковую базу исследования составили опубликованные правовые акты, делопроизводственные материалы из фондов Российского государственного исторического архива, а также сведения, собранные Комиссией для пересмотра системы податей и сборов. Его теоретической базой выступили основные принципы исторического познания – объективность и историзм. Обобщение и систематизация собранного материала были осуществлены посредством использования общенаучных методов, таких как анализ (в том числе статистический), синтез, сравнение, а также специально-исторических методов – историко-генетического и историко-сравнительного. Это позволило достичь поставленной цели исследования – определить основное направление эволюции системы земских повинностей на территории белорусских губерний в условиях развернувшихся модернизационных процессов.

Основная часть

Понятие «земские повинности» широко использовалось в административно-финансовой практике Российской империи в дореформенный период, однако в соответствующих правовых актах отсутствовало его точное определение. Как правило, земские повинности исполнялись населением в денежной и натуральной формах и находились под контролем местной администрации. В 1816 г. был принят закон, согласно которому денежные земские повинности были разделены на два вида – общие по губернии и частные. Это деление сохранилось и после отмены крепостного права. К общегубернским земским повинностям относились расходы на содержание путей сообщения и земских зданий. Частные включали в себя расходы на содержание канцелярий при предводителях дворянства, зданий депутатских собраний, волостного и сельского управлений, подвод для земского суда, сельских запасных магазинов

в казенных имениях. Натуральные повинности законодательно не регламентировались [4, с. 514–515].

В 1851 г. были изданы Правила нового устройства земских повинностей (далее – Правила 1851 г.), на основе которых был подготовлен Устав о земских повинностях¹. В них сохранилась норма, согласно которой земские повинности должны были взиматься в двух формах – денежной и натуральной. Денежные повинности по-прежнему делились на частные и общие, однако последние фактически распались на две группы. К первой были отнесены повинности, за счёт которых должны были обеспечиваться потребности, общие для всей Российской империи (в дальнейшем они стали именоваться государственными). Вторую группу составили повинности, обеспечивающие потребности отдельных регионов (в пореформенный период они будут называться земскими). Законодательно допускалась

¹ Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗРИ). Собр. 2. СПб., 1852. Т. 26. Отд.-ние 1. № 25398. С. 483–531; Устав о земских повинностях // Свод законов Российской империи, повелением государя императора Николая Первого составленный. Изд. 1857 г. СПб., 1857. Т. 4, кн. 2. С. 1–248.

возможность перевода натуральных повинностей в денежную форму (при желании обывателей)².

Согласно Правилам 1851 г. общая сумма земского сбора по губерниям определялась в законодательном порядке. Им облагались торговые и промышленные свидетельства (в размере 10 % от суммы государственной пошлины), а также земли, находившиеся в собственности частных лиц, правительственных учреждений, казны и уделов. Оставшаяся часть земского сбора распределялась по городам и уездам в соответствии с числом ревизских душ сроком на три года³. В связи с ограниченностью обложения первых двух источников – свидетельств и земель – и постепенным увеличением земских потребностей основная тяжесть земского сбора приходилась на податные сословия [4, с. 524].

Отмена крепостного права внесла изменения в систему земских повинностей, функционировавшую на основании Правил 1851 г. Так, в Общем положении о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, подтверждалась их обязанность выплачивать земский сбор. В ст. 167 подчеркивалось, что земские повинности с помещичьих имений (как натуральные, так и денежные) до 1862 г. должны были выполняться на прежних основаниях. Вместе с тем указывалось, что для обеспечения равномерного взимания земского сбора с землевладельцев и крестьян в ближайшее время будут пересмотрены соответствующие законодательные акты⁴.

Эта работа была поручена Комиссии для пересмотра системы податей и сборов. Она предложила сохранить в структуре земских повинностей только местные сборы. Те из них, которые имели общегосударственное значение, должны были получить статус обязательных [4, с. 516]. В материалах Комиссии отмечалось, что в законодательстве отсутствовало четкое определение понятия «земские повинности», а в Правилах 1851 г. лишь перечислялись расходы, которые обеспечивались за их счет: содержание почт, устройство и содержание путей сообщения, арестантская и воинская повинности, потребности местного управления, другие предметы (например, расходы на оспопрививание)⁵. Кроме того, в записках, поступивших в Комиссию для пересмотра системы податей и сборов, содержались и другие кри-

тические замечания. Так, А. А. Головачев отмечал, что сметы земских повинностей до их окончательного утверждения рассматривались не менее девяти раз и что в этой сложной процедуре не было учреждений или лиц, заинтересованных в эффективном использовании земских средств и их разумной экономии⁶. Б. Е. Прутченко указывал, что в связи с обширностью предварительной переписки, нехваткой квалифицированных чиновников, коротким временем, отведенным на подготовку, сметы земских повинностей практически никогда не представлялись в установленные сроки⁷.

Работы по реформированию системы земских повинностей затягивались. В связи с этим в государстве продолжали действовать сметы и раскладки, утвержденные еще до отмены крепостного права: составленные на срок с 1 января 1860 г. по 31 декабря 1862 г., они были продлены сначала на 1863-й, а затем и на 1864 г.⁸

Коренные изменения в существовавшей системе местного налогообложения произошли в результате проведения в центральных регионах Российской империи Земской реформы 1864 г. В частности, в ст. 3 Временных правил для земских учреждений по делам о земских повинностях, народном продовольствии и общественном призрении все потребности, которые ранее обеспечивались за счет земских денежных повинностей, были разделены на три категории: государственные, земские (губернские и уездные) и частные⁹. В соответствии с этой нормой министру финансов было поручено включить расходы на обеспечение общегосударственных потребностей в государственную роспись¹⁰.

Разделение повинностей на государственные, губернские и частные было распространено и на неземские губернии. Это было закреплено в новых сметах и раскладах земского сбора на трехлетие, утвержденных в 1866 г.¹¹

В 1875 г. взимание земского сбора на обеспечение государственных потребностей было прекращено¹². Это создало условия для его окончательного превращения в основной источник местного бюджета для удовлетворения различных потребностей населения как в земских, так и в неземских регионах. В то же время в государстве сохранялись разные

²ПСЗРИ. Собр. 2. СПб., 1852. Т. 26. Отд-ние 1. № 25398. С. 484.

³Там же. С. 499–500.

⁴Там же. СПб., 1863. Т. 36. Отд-ние 1. № 36657. С. 165.

⁵Историко-статистические сведения о земских повинностях // Труды Комиссии высочайше учрежденной для пересмотра системы податей и сборов. СПб., 1863. Т. 4, ч. 1. С. 1, 7, 87.

⁶О земских повинностях. Записка, представленная в Комиссию А. А. Головачевым // Труды Комиссии высочайше учрежденной для пересмотра системы податей и сборов. СПб., 1863. Т. 4, ч. 1. С. 37–38.

⁷Об устройстве управления земскими повинностями. Записка г. управляющего земскими повинностями Б. Е. Прутченко // Труды Комиссии высочайше учрежденной для пересмотра системы податей и сборов. СПб., 1863. Т. 4, ч. 1. С. 3–4, 8–9.

⁸ПСЗРИ. Собр. 2. СПб., 1862. Т. 35. Отд-ние 1. № 35901. С. 752–753; Там же. СПб., 1865. Т. 37. Отд-ние 1. № 37866. С. 36; Там же. СПб., 1866. Т. 38. Отд-ние 1. № 39816. С. 740–741.

⁹Там же. СПб., 1867. Т. 39. Отд-ние 1. № 40458. С. 14.

¹⁰Там же. С. 20–21.

¹¹Там же. СПб., 1868. Т. 41. Отд-ние 1. № 43440. С. 739–741.

¹²Там же. СПб., 1876. Т. 49. Отд-ние 2. № 54144. С. 415–416.

подходы к управлению земскими повинностями: в неземских губерниях оно имело бюрократический характер, основывалось на строгой централизации и находилось под контролем правительства, а в земских регионах было построено на принципах децентрализации и самоуправления. В первом случае сохранялось утверждение центральной властью проектов земских смет и раскладок, составленных на местах, а во втором они составлялись земствами и утверждались губернатором. Принципиальное различие заключалось и в сроках действия смет: земства составляли их на год, что давало возможность своевременно направлять средства на обеспечение различных местных потребностей, а неземские губернии – на три года [4, с. 519]. Естественно, это служило серьезным препятствием для разрешения целого ряда социальных проблем.

В структуре расходов на земские повинности первоначально не предусматривалось финансирование социальной сферы. Как видно из материалов, собранных высочайше учрежденной Комиссией для пересмотра системы податей и сборов, в целом по Российской империи на исполнение земских повинностей в 1860–1862 гг. было назначено более 23,8 млн руб., из этой суммы на пять белорусских губерний приходилось около 1,6 млн руб. Эти средства планировалось направить на обеспечение почтовой, дорожной, ссыльно-этапной и воинской повинностей, содержание арестантских рот гражданского ведомства, земского полицейского управления, губернского правления и тюрем. Отдельную категорию расходов составляли «другие предметы». К ним относились затраты на медицинскую полицию и затраты, не перечисленные в Уставе о земских повинностях¹³ (например, расходы на оспопрививание)¹⁴.

По мере нарастания модернизационных процессов и актуализации широкого спектра социальных проблем в белорусских губерниях все острее вставал вопрос о поиске финансового источника, обеспечившего бы их своевременное решение. Это предопределило постепенный перевод на счет земских средств финансирования здравоохранения в сельской местности и образовавшихся дефицитов по общественному призрению.

В 1868 г. при реформировании сельско-врачебной части в неземских губерниях расходы на содержание медицинского персонала были включены в состав губернских земских повинностей¹⁵. В 1883 г. на счет этого же источника было отнесено

финансирование медицинской части в сельской местности Могилевской губернии: на увеличение штата медицинского персонала и количества лечебниц планировалось ежегодно направлять 90 500 руб. из сумм земского сбора¹⁶. В 1887 г. аналогичное решение было принято в отношении остальных белорусских губерний – Витебской, Минской, Виленской и Гродненской¹⁷. Расходы на содержание сельско-врачебной части должны были ежегодно составлять 338 878 руб.¹⁸ Кроме того, в 1887 г. на счет земских сборов были отнесены расходы на содержание губернских благотворительных заведений и уездных больниц, которые находились в ведении приказов общественного призрения, но не обеспечивались доходами последних¹⁹.

Однако принятых мер было недостаточно. На правительственном уровне неоднократно обсуждалась необходимость коренной реорганизации системы земских повинностей в неземских губерниях. Так, в 1884 г. Государственный совет предложил упростить процедуру рассмотрения и утверждения земских смет и раскладок [4, с. 519]. В 1887 г. министру внутренних дел было поручено подготовить предложения по совершенствованию организации общественного призрения и соблюдению интересов земского обложения в неземских губерниях²⁰. Данное поручение было обусловлено двумя причинами. Во-первых, перевод расходов на содержание уездных больниц и губернских благотворительных обществ на счет земского сбора не отменял плату за пользование ими для представителей сельского сословия, которые выступали основным налогоплательщиком. Во-вторых, в законе заключалось глубокое противоречие, которое в будущем могло спровоцировать возникновение разночтений и злоупотреблений финансового характера: приходно-расходные сметы приказов общественного призрения составлялись и утверждались на год, а сметы земских повинностей – на трехлетие.

Вновь вопрос о пересмотре принципов организации земского обложения обсуждался в 1896 г. При утверждении смет земских раскладок Государственный совет поручил министру внутренних дел подготовить к 1899 г. предложения по преобразованию учреждений, заведовавших земским хозяйством в неземских губерниях. Для исполнения этого поручения И. Л. Горемыкин уже в июле 1896 г. обратился к виленскому и киевскому генерал-губернаторам, а также витебскому, минскому и могилевскому губернаторам

¹³Ведомость № 1. Приложение к историко-статистическим сведениям о земских повинностях // Труды Комиссии высочайше учрежденной для пересмотра системы податей и сборов. СПб., 1983. Т. 4, ч. 1.

¹⁴Историко-статистические сведения о земских повинностях // Труды Комиссии высочайше учрежденной для пересмотра системы податей и сборов. СПб., 1983. Т. 4, ч. 1. С. 87.

¹⁵ПСЗРИ. Собр. 2. СПб., 1873 Т. 43. Отд-ние 2. № 46590. С. 560–561.

¹⁶Там же. Собр. 3. СПб., 1886. Т. 3. № 1304. С. 4–5.

¹⁷Там же. СПб., 1889. Т. 7. № 4377. С. 184.

¹⁸Там же. Штаты и табели. С. 148–149.

¹⁹Там же. № 4399. С. 194–195.

²⁰Там же. С. 195.

с просьбой высказать свое мнение о возможности введения положения о земских учреждениях²¹.

Поступившие материалы были детально рассмотрены в Министерстве внутренних дел. В ходе развернувшейся работы особое внимание уделялось обсуждению недостатков существовавшей системы земских повинностей. В их числе назывались несвоевременное представление проектов земских смет и раскладок, их неполнота и неточность, провоцировавшие длительную и обширную переписку центральных органов власти с местными учреждениями. Кроме того, расходы вносились в сметы в соответствии с Правилами 1851 г. и не делились на обязательные и необязательные. Законодательно не были определены источники финансирования для обеспечения широкого круга потребностей населения в неземских губерниях: улучшения санитарного состояния населенных пунктов, оказания помощи во время стихийных бедствий, организации противопожарного дела и пр.

Неоднократно подвергалась критике и процедура утверждения земских смет и раскладок. Их проекты готовили распорядительные комитеты и за год до утверждения представляли на рассмотрение в Министерство финансов. Затем они передавались на согласование Министерству внутренних дел и другим заинтересованным ведомствам. После этого проекты земских смет и раскладок поступали в Государственный совет, где рассматривались Департаментом государственной экономии и Общим собранием. Только после этого они передавались на высочайшее утверждение. Эта процедура была сложной и неудобной для правительственных учреждений, постоянно вызывала необходимость в получении дополнительных сведений. В итоге утверждение смет обычно задерживалось на 3–4 месяца.

Среди других недостатков указывались трехлетняя продолжительность сметного периода и невозможность пересмотра запланированных расходов. В случае экстренной необходимости губернские распорядительные комитеты могли дать разрешение на расходование сверх утвержденной сметы до 10 тыс. руб. (но только из свободных остатков), а Министерство финансов – до 20 тыс. руб. На сверхсметные расходы в большем размере требовалось получить высочайшее разрешение через Государственный совет. В итоге реализация самых простых и неотложных проектов (например, ремонт моста, восстановление сгоревшего здания) затягивалась на многие годы из-за обширной переписки различных инстанций²².

Министерство внутренних дел видело только один выход из создавшейся ситуации – реформирование существовавшей системы управления земскими

ми повинностями в неземских губерниях и введение здесь полноценного земского самоуправления. Однако это встретило оппозицию со стороны двух наиболее влиятельных сановников конца XIX в. – министра финансов С. Ю. Витте и обер-прокурора Синода К. П. Победоносцева. Они выступили категорически против введения земского самоуправления.

Несмотря на неудачные попытки реформировать саму систему земского обложения, к концу XIX в. в нее все же были внесены некоторые изменения. В частности, при законодательном утверждении смет начали подробно перечисляться основные статьи не только доходов, но и расходов. Так, при утверждении смет на 1896–1898 гг. в числе последних были указаны дорожная повинность, содержание местного гражданского управления, содержание и переустройство сельско-врачебной части, пособие приказам общественного призрения, содержание арестных помещений, воинская и этапная повинности, содержание духовенства и устройство причтовых помещений, народное образование, прочие расходы (отдельно обязательные и необязательные). По пяти белорусским губерниям общая сумма земских повинностей на год была определена в размере 3 311 740 руб., соответственно, на трехлетие она должна была составить 9 935 220 руб. При этом на социальные цели предполагалось направить почти 30 %. Большая часть этой суммы приходилась на содержание и переустройство сельско-врачебной части – 492 806 руб. в год, или 14,9 %. Пособия приказам общественного призрения должны были составить 321 574 руб., или 9,7 %. На финансирование народного образования выделялось 179 111 руб., или 5,4 %. Правда, большую часть этих средств планировалось направить на содержание церковно-приходских школ²³. Необходимо отметить, что при утверждении смет и раскладок на 1893–1895 и 1896–1898 гг. Государственный совет рассматривал финансирование сети церковно-приходских школ из средств земского сбора как временную меру чрезвычайного характера, от которой в дальнейшем планировалось отказаться²⁴. Однако в реальности она стала постоянной.

Смета расходов на 1899–1901 гг. получила еще большую детализацию. В ней сохранялось распределение расходов по 13 основным статьям, однако внутри они были распределены по параграфам. Общий размер расходов по пяти белорусским губерниям на один год должен был составить 3 119 549 руб. В их структуре наблюдалась тенденция к увеличению доли затрат на социальные цели, которая превысила 40 %. По-прежнему значительные средства направлялись на финансирование сельско-врачебной части – 800 262 руб. (25,7 %). На содержание заведений

²¹Рос. гос. ист. арх. (далее – РГИА). Ф. 1287. Оп. 44. Д. 656. Л. 146.

²²Там же. Л. 160 об. – 162.

²³Подсчитано по: ПСЗРИ. Собр. 3. СПб., 1899. Т. 16. Отд-ние 2. Штаты и таблицы. С. 136–137.

²⁴РГИА. Ф. 1287. Оп. 44. Д. 656. Л. 167–167 об.

приказов общественного призрения планировалось затратить 278 515 руб. (8,9 %), а на народное образование – 294 206 руб. (9,4 %) ²⁵.

Указанные пропорции с небольшими изменениями сохранились в смете земских повинностей, утвержденной на 1902–1904 гг. Общая сумма расходов по пяти белорусским губерниям увеличилась до 3 555 963 руб. в год. В то же время удельная доля расходов на социальные цели уменьшилась примерно до 36 % расходной сметы. Наблюдалось сокращение затрат на здравоохранение, они составили 621 065 руб., или 17,5 %. Это объяснялось тем, что к началу XX в. на территории белорусских губерний в целом завершилась реорганизация сельско-врачебной части в соответствии с принципами, изложенными в законах 1883 и 1887 гг., а также была построена основная часть небольших стационарных лечебниц в сельской местности, что позволило сократить затраты на указанные цели. На долю расходов на содержание учреждений приказов общественного призрения приходилось 362 288 руб. (10,2 %), а на народное образование – 305 594 руб. (8,6 %) ²⁶.

В связи с введением в 1903 г. Положения об управлении земским хозяйством в губерниях Виленской, Витебской, Волынской, Гродненской, Киевской, Ковенской, Минской, Могилёвской и Подольской (далее – Положение 1903 г.) были внесены коррективы в существовавшую систему земских повинностей в Витебской, Минской и Могилёвской губерниях. Так, составление смет было поручено новым органам – уездным и губернским управам и комитетам по делам земского хозяйства. Все расходы были разделены на обязательные и необязательные. Срок действия смет был сокращен до одного года, а процедура их утверждения упрощена. В первый год после введения в действие Положения 1903 г. Министерство внутренних дел после согласования с Министерством финансов должно было вносить на рассмотрение Государственного совета проекты земских смет и раскладок по каждой губернии. Предполагалось, что в последующие годы их утверждение в законодательном порядке будет отменено ²⁷.

Что касается Виленской и Гродненской губерний, то на них Положение 1903 г. так и не было распространено, а потому здесь сметы и раскладки земских повинностей составлялись и утверждались на основании принципов, сформировавшихся еще в дореформенное время. Однако на протяже-

нии трех трехлетий (с 1905 по 1913 г.) наблюдалась устойчивая тенденция к увеличению как общей суммы расходов на земские повинности, так и удельной доли затрат на различные социальные нужды. Так, по Виленской и Гродненской губерниям ежегодный совокупный расход на 1905–1907 гг. был сведен к сумме 1 516 204 руб., на 1908–1910 гг. – 1 923 825 руб., на 1911–1913 гг. – 2 317 464 руб. При этом доля расходов на социальные нужды сначала чуть превышала 36 %, затем достигла 41 %, а накануне Первой мировой войны составила более 48 %. В целом за девять лет ежегодная сумма расходов по двум губерниям увеличилась в 1,5 раза, а доля затрат на социальные нужды – в 1,3 раза ²⁸.

В структуре расходов на земские повинности по Виленской и Гродненской губерниям по-прежнему значительные средства направлялись на содержание и развитие сельско-врачебной части. На протяжении 1905–1907 гг. они ежегодно составляли 247 704 руб. (16,3 %), 1908–1910 гг. – 279 957 руб. (14,6 %), 1911–1913 гг. – 440 123 руб. (18,9 %). Пособия учреждениям приказов общественного призрения колебались в пределах 13–15 % от общей суммы расходов. В 1905–1907 гг. на указанные цели ежегодно назначалось 199 232 руб., в 1908–1910 гг. – 286 968 руб., в 1911–1913 гг. – 337 348 руб. Наиболее резко увеличились затраты на народное образование. Если на протяжении 1905–1907 гг. они составляли 100 210 руб. в год (6,6 %), то в 1908–1910 гг. достигли 222 374 руб. (11,6 %), а в 1911–1913 гг. – 344 071 руб. (14,9 %). Однако эти средства направлялись преимущественно на содержание церковно-приходских школ ²⁹.

Новые сметы расходов на земские повинности на 1914–1916 гг. по Виленской и Гродненской губерниям были утверждены Николаем II после одобрения Государственной думой и Государственным советом 29 июня 1914 г. ³⁰ Однако они не были приведены в исполнение в связи с началом Первой мировой войны. Тем не менее анализ их расходной части позволяет определить подходы правительства к дальнейшему развитию системы местного налогообложения. Планировалось, что на протяжении 1914–1916 гг. совокупный расход по Виленской и Гродненской губерниям должен был составить 3 136 594 руб. По сравнению с предшествующим трехлетием прирост достиг 819 130 руб. При этом расходы на содержание и развитие сельско-врачебной части составили бы 542 975 руб. в год (17,3 %), на финансирование учреждений приказов обще-

²⁵Подсчитано по: ПСЗРИ. Собр. 3. СПб., 1902. Т. 19. Отд-ние 2. Штаты и табели. С. 216–225.

²⁶Подсчитано по: ПСЗРИ. Собр. 3. СПб., 1904. Т. 22. Отд-ние 2. Штаты и табели. С. 139–147.

²⁷ПСЗРИ. Собр. 3. СПб., 1905. Т. 23. Отд-ние 1. № 22757. С. 348–350.

²⁸Подсчитано по: ПСЗРИ. Собр. 3. СПб., 1908. Т. 25. Отд-ние 2. Штаты и табели. С. 250–255; ПСЗРИ. Собр. 3. СПб., 1911. Т. 28. Отд-ние 2. Штаты и табели. С. 444–451; ПСЗРИ. Собр. 3. СПб., 1914. Т. 31. Отд-ние 2. Штаты и табели. С. 266–273.

²⁹Подсчитано по: ПСЗРИ. Собр. 3. СПб., 1908. Т. 25. Отд-ние 2. Штаты и табели. С. 250–255; ПСЗРИ. Собр. 3. СПб., 1911. Т. 28. Отд-ние 2. Штаты и табели. С. 444–451; ПСЗРИ. Собр. 3. СПб., 1914. Т. 31. Отд-ние 2. Штаты и табели. С. 266–273.

³⁰ПСЗРИ. Собр. 3. СПб., 1918. Т. 34. Отд-ние 1. С. 675–677.

ственного призрения – 483 339 руб. (15,4 %), на народное образование – 630 202 руб. (20,1 %). В общей сложности доля затрат на социальные цели должна была достичь 52,8 %³¹. Это свидетельствовало о со-

хранении устойчивой тенденции к превращению системы земских повинностей в неземских губерниях в основной источник финансирования социальной сферы на местах.

Заключение

После отмены крепостного права и отказа распространить на белорусские губернии Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г. здесь для финансового обеспечения широкого круга потребностей населения стали привлекаться ресурсы земских повинностей. Основным источником их формирования выступал земский сбор, который уплачивался крестьянами и собственниками недвижимости в сельской местности. Система взимания земских повинностей сложилась еще до отмены крепостного права и регулировалась принципами, закрепленными Правилами

ми 1851 г. На территории белорусских губерний на счет земского сбора были отнесены расходы на содержание сельско-врачебной части и учреждений приказов общественного призрения. С 1903 г. в Витебской, Минской и Могилёвской губерниях он был передан в распоряжение управлений по делам земского хозяйства. В Виленской и Гродненской губерниях был сохранен прежний порядок составления и исполнения смет и раскладок земских повинностей. При этом здесь земский сбор превратился в основной источник финансирования социальной сферы.

Библиографические ссылки

1. Кашкаров МП, составитель. *Исторический обзор законодательных работ по общему устройству земских повинностей*. Санкт-Петербург: Министерство финансов; 1894. X, 367 с.
2. Лебедев ВА. Земские повинности и местные налоги. В: Безобразов ВП, редактор. *Сборник государственных знаний. Том 2*. Санкт-Петербург: Типография В. Безобразова и К°; 1875. с. 125–180.
3. Шелгунов НВ. *Податной вопрос*. Санкт-Петербург: Типография А. Моригеровского; 1872. II, 213 с.
4. Скалон ВЮ. Земские финансы. В: Брокгауз ФА, Ефрон ИА, издатели. *Энциклопедический словарь. Том 12А*. Санкт-Петербург: Типо-Литография И. А. Ефрона; 1894. с. 514–531.
5. *Министерство финансов. 1802–1902. Часть 1*. Санкт-Петербург: Экспедиция заготовления государственных бумаг; 1902. X, 640 с.
6. *Министерство финансов. 1802–1902. Часть 2*. Санкт-Петербург: Экспедиция заготовления государственных бумаг; 1902. VIII, 692 с.
7. Толкушкин АВ. *История налогов в России*. Москва: Магистр; 2011. 480 с. Совместное издание с Инфра-М.
8. Захаров ВН, Петров ЮА, Шацилло МК. *История налогов в России. IX – начало XX века*. Москва: РОССПЭН; 2006. 296 с.

References

1. Kashkarov MP, compiler. *Istoricheskii obzor zakonodatel'nykh rabot po obshchemu ustroistvu zemskikh povinnostei* [Historical review of legislative work on the general structure of zemsky obligations]. Saint Petersburg: Ministerstvo finansov; 1894. X, 367 p. Russian.
2. Lebedev VA. [Zemsky obligations and local taxes]. In: Bezobrazov VP, editor. *Sbornik gosudarstvennykh znaniy. Tom 2* [Collection of State knowledge. Volume 2]. Saint Petersburg: Tipografiya V. Bezobrazova i K°; 1865. p. 125–180. Russian.
3. Shelgunov NV. *Podatnoi vopros* [The tax question]. Saint Petersburg: Tipografiya A. Morigerovskogo; 1872. II, 213 p. Russian.
4. Skalon VJu. [Zemstvo finance]. In: Brokgauz FA, Efron IA, publishers. *Entsiklopedicheskii slovar'. Tom 12A* [Encyclopedic Dictionary. Volume 12A]. Saint Petersburg: Tipo-Litografiya I. A. Efrona; 1894. p. 514–531. Russian.
5. *Ministerstvo finansov. 1802–1902. Chast' 1* [Ministry of Finance. 1802–1902. Part 1]. Saint Petersburg: Ekspeditsiya zagotovleniya gosudarstvennykh bumag; 1902. X, 640 p. Russian.
6. *Ministerstvo finansov. 1802–1902. Chast' 2* [Ministry of Finance. 1802–1902. Part 2]. Saint Petersburg: Ekspeditsiya zagotovleniya gosudarstvennykh bumag; 1902. VIII, 692 p. Russian.
7. Tolkushkin AV. *Istoriya nalogov v Rossii* [The history of taxes in Russia]. Moscow: Magistr; 2011. 480 p. Co-published by the Infra-M. Russian.
8. Zaharov VN, Petrov JuA, Shacillo MK. *Istoriya nalogov v Rossii. IX – nachalo XX veka* [The history of taxes in Russia. 9th – the beginning of the 20th century]. Moscow: Rossiiskaya politicheskaya entsiklopediya; 2006. 296 p. Russian.

Статья поступила в редколлегию 01.04.2019.
Received by editorial board 01.04.2019.

³¹Подсчитано по: Проекты законов, одобренные Государственной думой. Четвертый созыв. Сессия вторая. 1913–1914 гг. Вып. 2 (№ 301–602). Петроград, 1914. С. 539–541, 658–660.