

БЮДЖЕТНА СИСТЕМА ВОЛИНСЬКОГО ЗЕМСТВА (1904 - 1913 РР.)

У статті розглянуто основні чинники, які впливали на формування земських бюджетів Волинської губернії у 1904-1913 рр., а також їх значення для соціально-економічного розвитку краю.

Ключові слова: Російська імперія, Волинська губернія, земство, бюджет.

Необхідність вирішення на сучасному етапі такого важливого завдання, як удосконалення фінансових підвалин діяльності органів місцевого самоврядування кожного регіону України, актуалізує вивчення історичного досвіду функціонування бюджетної системи земських установ Волині на початку ХХ ст.

Попри безперечно значний науковий доробок із земствознавства більш ніж за 140-річний період, одним із найменш розроблених аспектів залишається питання фінансової діяльності земств Правобережної України [2, с. 179; 26, с. 199].

У цій науковій розвідці буде зроблено спробу в хронологічних рамках 1900 - 1913 років охарактеризувати основні чинники, які впливали на формування земських бюджетів Волинської губернії, а також їх значення для соціально-економічного розвитку краю.

Територіальний аспект імперської бюджетної політики в другій половині ХІХ - на початку ХХ ст. характеризувався нерівномірністю географічного розподілу державних прибутків та витрат між різними групами губерній щодо рівня їх економічного розвитку та кількості мешканців [27, с. 96].

Найбагатші за географічними умовами та найкультурніші за землеробськими традиціями землі, у тому числі й Волинська губернія, були найбільш обтяжені податками [12, с. 164]. Розміри прибутків, які давала у вигляді податків Волинська губернія до імперського бюджету, значно перевищували суми державних витрат у краї. Таким чином, урядова бюджетна політика зумовлювала значний відтік із Волинської губернії місцевих капіталів у вигляді прямих та непрямих державних податків, з яких поверталася невелика частина, при цьому державні витрати спрямовувалися в основному на військові та поліцейсько-управлінські потреби [13, с. 457].

Теоретично такий стан справ повинен був компенсуватися наявністю так званих мирських капіталів, які формувалися для задоволення суспільних потреб сільських громад та волостей [19, с. 280]. У Волинській губернії на початку ХХ ст. мирські збори складали 72,3 % всіх окладних зборів, які стягувалися із селян. Так, селяни Волинської губернії в 1900 році сплатили 1 млн 219 тис. 572 руб. прямих мирських зборів, що в середньому становило по 1 руб. 10 коп. на особу [22, арк. 16, 29]. Однак на соціально-економічні потреби селян передбачена найменша частина мирських зборів, більшість же витрат не можна вважати спеціально чи виключно селянськими [11, с. 723]. Подібним чином можна охарактеризувати й натуральні повинності. Йдеться, передусім, про нераціональність постановки шляхової повинності (віддаленість поселень від виділених для ремонту ділянок та суттєва відмінність у величині останніх) та незаконне надмірне залучення селян до виконання державних поліцейсько-адміністративних функцій [24, арк. 1].

Отож, незважаючи на те, що державні (до складу яких за відсутності земських установ на Волині входив і земський збір) та мирські повинності, натуральні чи грошові повинні слугувати для задоволення переважно місцевих потреб тих адміністративних одиниць, які їх сплачують, вони у своїй більшості на початку ХХ ст. у Волинській губернії використовувалися для задоволення загальнодержавних потреб [8, с. 514].

У результаті недосконалості (з господарської позиції) та упередженості (з політичної) територіального аспекту державної бюджетної політики населення Волині позбавлялося багатьох сприятливих для свого соціально-економічного розвитку умов, затримувалася господарський розвиток регіону, хоча від природи для такого розвитку було все необхідне.

Ще в другій половині ХІХ ст. українські вчені-економісти зробили висновок, що проблема нерівномірності розвитку регіонів та негативного впливу на це явище централізації фінансів має вирішуватися розвитком місцевого самоврядування [13, с. 580]. Зокрема, покликалися на те, що в Західних країнах доля місцевих податків майже у 2,5 раза більша, ніж на той час у Російській імперії [13, с. 581-582].

Формування бюджетних капіталів земських установ Волинської губернії відбулося шляхом децентралізації частини державних прибутків і витрат разом із деякими урядовими установами та сферами їх діяльності. Зокрема, обов'язки щодо завідування місцевими губернськими повинностями були передані від губернського Розпорядчого комітету. Земству передавалися лише місцеві земські повинності, а збиранням державних продовжував завідував губернатор та особливе в земських справах присутствіє [8, с. 518].

Як відомо, прибуткова частина земських бюджетів формувалася із окладних та нескладних зборів, причому частка перших значно переважала. Зокрема, до окладних зборів належало оподаткування нерухомого майна в містах та селах (земель, лісів, житлових будинків, фабрично-заводських та торгових приміщень), патентів та інших торгово-промислових документів і свідоцтв [15, с. 197; 5, с.5].

Як для губернських і повітових комітетів та управ у справах земського господарства, які діяли за Положенням 2 квітня 1903 року, так і для виборних земських зборів та управ, уведених відповідно до Положення 11 березня 1911 року, кошти на земські витрати розподілялися зі вказаних надходжень за законодавчо визначеними обов'язковими та необов'язковими статтями. Перші виконувалися на користь держави і не підлягали корекції земськими установами. До них належало утримання місцевого духовенства, земської пошти та кінних станцій, квартир для чинів поліції, оплата відряджень місцевим чиновникам, утримання місць покарання, етапна повинність, улаштування та утримання важливих шляхів і споруд при них, пристаней поза містами того. Відповідно, необов'язкові статті, у межах яких земствам надавалася певна самостійність, мали місцеве значення і включали видатки на грошове забезпечення заходів з охорони здоров'я населення і роботи закладів народної освіти, протипожежну та ветеринарну справи, розбудову та утримання телеграфної і телефонної мереж, страхування майна, піднесення сільського господарства тощо [9, с. 17].

Урядовий контроль земських фінансів посилювався необхідністю законодавчого затвердження Державною Радою першого кошторису 1905 року з метою закріплення тих асигнувань, які не можуть бути зменшеними, а в подальших 1906-1911 роках – Міністром Внутрішніх Справ [3, с. 35]. Після введення виборних земств залишилася потреба узгодження лише з губернатором, і тільки в спірних видатках питання передавалося на розгляд Губернського в земських та міських справах присутствія, рішення якого губернське земство мало право оскаржити в Правлячому Сенаті [16, с. 48, 71].

Незважаючи на урядове прагнення спрямувати функціонування земських фінансів у звичне русло забезпечення загальнодержавних потреб, уже так зване спрощене земство 1904-1911 років, яке в основному складалося з призначуваних державою чиновників, найбільші асигнування спрямувало на місцеві соціально-економічні потреби. Соціальні пріоритети першого земського бюджету Волинської губернії підтверджує аналіз засідань повітових комітетів у справах земського господарства, на яких розглядався наданий губернським комітетом проект видатного кошторису на 1905 рік. Переважна більшість із дванадцяти повітових комітетів основну увагу зосередила на обговоренні проблем освіти й медичного обслуговування населення та можливих шляхів їх покращення завдяки земському фінансуванню [4].

У "Міркуваннях про застосування Положення 1890 року до західних губерній", поданих Міністерством Внутрішніх справ на розгляд Державної Думи на початку 1910 року, підкреслено як кількісне зростання земських витрат на соціально-економічний розвиток краю, так і якісні зміни в галузях народної освіти, медицини, агрономії внаслідок 6-річної діяльності земств [25, арк. 139-142]. Так, у розвиток медицини земством у 1909 році вкладалося вдвічі більше, ніж у 1904 році. При цьому із зростанням кількості лікувальних закладів покращувалися санітарно-гігієнічні умови утримання хворих та забезпечення їх безкоштовними медикаментами, зростало матеріальне заохочення лікарів тощо. Витрати на розвиток народної освіти зросли зі 196 тис. руб. у 1905 році до 315 тис. руб. у 1911 [14, ОТД. ІV, с. 136]. Це дозволило суттєво покращити матеріальне забезпечення народних шкіл, перевести значну частину однокласних шкіл на чотирирічний термін навчання, побудувати ряд нових шкільних приміщень. Уже до кінця 1909 року земство Волинської губернії в контексті впровадження програми загального початкового навчання завершило розробку шкільної сітки губернії [6, с. 23]. Будучи зобов'язаними виділяти значні кошти на утримання доріг, повітові земства Волині для першочергового ремонту, заощення чи шосування визначали шляхи, які поєднуючи поселення з військово-транспортними дорогами та важливими залізничними станціями, сприяли економічному розвитку повітів [4, арк. 98, 168-169]. Крім того, підводну та шляхову натуральні повинності було частково переведено в гроші [23, арк. 28]. У цілому з 1905 по 1909 рік земський бюджет збільшився у Волинській губернії на 99 % [17, с. 74].

Зрозуміло, що за умов підконтрольності складу земських установ 1904-1911 років місцевій адміністрації, зосередження всіх справ у губернському комітеті та відсутності повітових кошторисів, земська бюджетна діяльність не була позбавлена значних недоліків. Однак саме вона поклала початок децентралізації адміністративного завідування місцевими фінансами та визначила основні соціальні пріоритети земських асигнувань [25, арк. 143].

З часом уряд перейшов на позиції фінансової співпраці із земськими установами. Зокрема, предметне об'єднання земських та державних капіталів відбувалося під час реалізації столипінських аграрних перетворень та програми загального початкового навчання в країні. Протягом 1911-1913 рр. доля "обов'язкових" видатків у земських бюджетах скорочувалася. Уряд знімав із земських органів обов'язки щодо утримання державних установ та церков, місць покарання, виконання арештантської повинності. На державний рахунок було прийнято половину витрат земств та міст на утримання поліції. Земства були звільнені від видатків з утримання місцевого духовенства, обов'язку надавати приміщення для повітових з'їздів державних службовців тощо. Казначейство мало видавати земствам компенсації за утримання засобів комунікації, мирових посередників, душевно хворих [7, с. 29]. Одночасно зросли субсидії та кредити для земств.

Видатки "необов'язкової" частини земських бюджетів неухильно зростали. Як і в 34 староземських губерніях, у Волинській найбільше коштів виборними земствами витрачалося на народну освіту та охорону здоров'я, облаштування шляхів та економічні потреби населення [7, с. 105].

Зокрема, з 1910 року було розпочато планомірне та систематичне надання агрономічної допомоги населенню шляхом створення показових полів та ділянок (на 1911 рік у Волинській губернії їх налічувалося 1308), хуторів, прокатних станцій, складів, поширення сільськогосподарських знань (агрономічні читання та курси). При губернській управі було створено спеціальний агрономічний відділ, введено посади губернського та повітових агрономів, запрошено спеціалістів з багатьох окремих галузей сільського господарства [14, Отд. III, с. 15-24].

У 1912 році бюджет Волинського земства становив 4,3 млн. крб. Як і в попередні роки, соціальна сфера була головним об'єктом вкладання земських капіталів. Понад 50 % витрат припадало на задоволення потреб охорони здоров'я та освіти. Близько 1/10 всього земського бюджету йшло на утримання земського управління. 1/6 земських коштів витрачалося на економічні потреби, утримання доріг та ветеринарну справу. Майже стільки ж - на утримання спеціальних капіталів, запасної суми, виплату боргів та інші витрати [17, с. 105].

Бюджет Волинського земства зберігав таку ж тенденцію, що і земства інших українських губерній, відповідно до якої із загальної суми витрат на повітові земства припадало більше 2/3, а на губернські - менше третини [17, с. 104].

Зрозуміло, що зростанню видаткової частини земських кошторисів закономірно передувало збільшення земського оподаткування місцевого населення. Так, за 5-річчя з 1904 до 1909 року земський збір у Волинській губернії зріс на 99 % [25, арк. 143]. З 1903 до 1911 року по десятиріччю оподаткування селянських наділів майже потроїлося. Воно підвищилося у Волинській губернії з 12,9 до 35,7 коп. [10, с. 107].

Однак якщо до аналізу цієї проблеми залучити загальні статистичні дані з оподаткування селянських надільних земель Європейської Росії початку ХХ ст., то виявиться, що зростання земських зборів не відіграло такої значної ролі, як може здатися на перший погляд, у динаміці кінцевої суми прямих та непрямих податків, які сплачував селянин [1, с. 502].

Як уже зазначалося, фінансова діяльність земств суворо регламентувалася урядом і не була позбавлена недоліків. Тому земства постійно шукали шляхи її вдосконалення. Визначною подією був з'їзд із питань земського фінансування, що відбувся в серпні 1913 року в рамках Всеукраїнської виставки в Києві. До участі в ньому було запрошено співробітників Академії Наук, університетів та вищих навчальних закладів, які займалися фінансовим правом і статистикою. Учасники з'їзду пропонували і наполягали на розширенні прав земств у справі оподаткування. З'їзд рекомендував здійснити поступову передачу земствам частини прямих державних податків, і, насамперед, земельного, частину доходів державної казни, частину акцизу від спиртних напоїв, скасувати закон про обмеження земського оподаткування, звільнити населення від акцизу на чай, цукор, газ, сірники, упровадити прибутковий податок [20, с. 9].

Очевидно, що рівного підходу й однакової зацікавленості імперського уряду в розвитку різних регіонів не може бути - визиск національних окраїн заради забезпечення метрополії є закономірним і неминучим [12, с. 162-163]. Однак такий фінансовий визиск принаймні частково компенсується ефективним функціонуванням бюджетів органів місцевого самоврядування.

Отже, незважаючи на те, що земські установи Волинської губернії не мали достатньої самостійності у справі формування та використання своїх фінансів, їм усе ж вдалося суттєво скорегувати негативні наслідки централізованої державної бюджетної політики в політиці в краї. Земства Волині сформували досить збалансовану систему місцевих фінансів та спрямувавши величезні кошти на справу піднесення народної освіти й охорони здоров'я, надали їй яскраво вираженого соціального характеру.

Список використаних джерел та літератури

1. Анфимов А.М. *Налоги и земельные платежи крестьян Европейской России в начале XX века (1901-1912 гг.)* // Ежегодник по аграрной истории Восточной Европы. – Минск: Издательство АН Белорусской ССР, 1964. – С. 489-505.
2. Верховцева І.Г. *Діяльність земств Правобережної України (1911-1920 роки): Дис. ... канд. іст. наук.* – Ізмаїл, 2004. – 235 с.
3. *Высочайшее утверждение Положение об управлении земским хозяйством в губерниях Виленской, Витебской, Волынской, Гродненской, Киевской, Ковенской, Минской, Могилевской и Подольской.* Издание хозяйственного департамента Министерства Внутренних Дел. – Спб.: Типография Министерства Внутренних Дел, 1903. – 59 с.
4. *Державний архів Житомирської області.* – Ф. 183., оп. 1, стр. 1047. – 346 арк.
5. Дорошенко В. *З історії земства на Україні. I. Податкова політика і соціально-економічна діяльність (Відбитка з II т. "Студій з поля суспільних наук та статистика").* – Львів – Київ: Б.в., 1910. – 68 с.
6. Дровозюк Л.М. *Земство і народна школа на Правобережній Україні у 1904 – 1920 роках.* – Вінниця, 1997. – 46 с.
7. *Земская жизнь* // Известия Волынского Губернского земства. – 1913. – № 1. – С. 29-30.
8. *Земские финансы* // Энциклопедия словарь. Том 24. Репринтное воспроизведение издания Ф.А. Брокгауз – И.А. Ефрон. 1894 г. – Б.м.: "TERRA", 1992. – 960 с. – С. 514-531.
9. Кролева Н.Г. *Земство на переломе (1905-1907).* – М.: Ин-т истории АН, 1995. – 236 с.
10. Леценко М.Н., Сесак І.В. *Земські установи на Правобережній Україні (1904-1917 рр.)* // Український історичний журнал. – 1986. – № 5. – С. 104-112.
11. *Мирские повинности* // Энциклопедический словарь. Том 32. Репринтное воспроизведение издания Ф.А. Брокгауз – И.А. Ефрон. 1895 г. – Б.м.: "TERRA", 1992. – С. 715-730.
12. Небрат В.В. *Розвиток фінансової науки в дослідженнях українських економістів другої половини XIX – першої половини XX ст.: Дис. ... канд. екон. наук.* – К., 2006. – 202 с.
13. *О географическом распределении государственных расходов России.* Исследование проф. Н.П. Яснопольского. – К.: Тип. Императорского университета св. Владимира, 1897. – 584 с.
14. *Обзор деятельности Волынского земского управления за 1904-1911 гг.* – Житомир: Волынская губернская типография, 1911.
15. *Очерки истории финансов дореволюционной России (XIX – XX вв.).* – М.: Госфиниздат, 1954. – 326 с.
16. *Положение о губернских и уездных земских учреждениях.* Издание 2-е Главного Управления по делам местного хозяйства Министра Внутренних Дел. – СПб.: Типография Министерства Внутренних Дел, 1911. – 162 с.
17. Русов А. *Краткая энциклопедия земского дела в его историческом развитии.* – К.: Издание "Кружка студентов киевлян Киевского Коммерческого Института", 1914. – 115 с.
18. Сесак І.В. *Земские учреждения по Правобережной Украине (1904-1917): Дис. ... канд. ист. наук.* – Каменец-Подольский, 1987. – 213 с.
19. Страховский И.М. *Крестьянское становое самоуправление // Мелкая земская единица: Сборник статей. Второе издание, переработанное и дополненное.* – СПб.: Типография Товарищества "Общественная польза", Б.г. – С. 277-303.
20. Сулига І.Г. *Земства України – організатори і учасники Всеросійського 1913 року виставки у Києві* // Науковий вісник Ізмаїльського державного педагогічного інституту. – Вип. 8. – Ізмаїл, 2000. – С. 8-10.
21. Трутовський В. *Современное земство / Под. ред. и с предисловием Б.Б. Веселовского.* – Петроград, 1915. – 288 с.

22. Центральний державний історичний архів України м. Києва. – Ф. 442, оп. 701, спр. 383. – 53 арк.
23. Там само. – Оп. 636, спр. 391. – 11 арк.
24. Там само. – Оп. 708, спр. 621. – 161 арк.
25. Там само. – Оп. 641, спр. 713. – 389 арк.
26. Шаравара Т.О. Соціально-економічна діяльність земств в Україні (1864-1917): історіографія: Дис. ...канд. іст. наук. – К., 2005. – 247 с.
27. Янпольский Н.П. О географическом распределении государственных доходов и расходов в России. Опыт финансово-статистического исследования. Часть 1. О географическом распределении государственных доходов в России. – Киев, 1890. – 236 с.

SUMMARY

Basic factors, which influenced on forming of zemskikh budgets of Volynskiy Province in 1904-1913, and also their values for socio-economic development of edge, are considered in the article.

Key words: *Russian Empire, zemstvo, Volynska Province.*

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены основные факторы, которые повлияли на формирование земских бюджетов Волынской губернии в 1904-1913 гг., а также их значение для социально-экономического развития края.

Ключевые слова: *Российская империя, Волынская губерния, земство, бюджет.*