

«МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ» В ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ КУСТАРНО-ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В НАЧАЛЕ XX В. (с использованием ГИС и статистического анализа)

“INTERBUDGETARY TRANSFERS” IN THE GOVERNMENT HANDICRAFT AND INDUSTRIAL POLICY OF THE RUSSIAN EMPIRE IN THE BEGINNING OF XX CENTURY (using GIS and statistical analysis)

Карташова Мария Вячеславовна

Кандидат исторических наук, директор муниципального бюджетного учреждения культуры «Балахнинский музейный историко-художественный комплекс»
E-mail: kmiw@mail.ru

Maria V. Kartashova

В статье анализируются объемы финансирования государственной кустарно-промышленной политики по губерниям Российской империи с использованием средств моделирования: с применением геоинформационной системы, статистического анализа, современной теории финансов. Автор приходит к выводу, что методика выравнивания при распределении межбюджетных трансфертов в Российской империи не действовала. Основным фактором, влияющим на объемы государственного кустарно-промышленного финансирования, являлись объемы региональных вложений. Такая политика проводилась с целью поднятия кустарной промышленности как отрасли производства до уровня основной в отдельном регионе с целью увеличения налоговых поступлений в государственный бюджет.

Ключевые слова: межбюджетные трансферты, кустарно-промышленная политика, министерство земледелия и государственных имуществ, Главное управление землеустройства и земледелия, кустарные промыслы.

The article analyzes the volume of financing government handicraft industrial policy provinces of the Russian Empire with the use of modeling tools: with application of geoinformation systems, statistical analysis, the modern theory of Finance. The author comes to the conclusion that the method of alignment in the distribution of interbudgetary transfers in the Russian Empire did not act. The main factor affecting the amounts of government handicraft industry financing, was the volumes of regional investments. Such a policy was conducted with the aim of raising the handicraft industry, as industry to the mainstream in a separate region to increase tax revenues to the state budget.

Keywords: interbudgetary transfers, handicraft and industrial policy, the Ministry of agriculture and state property, Main Department of land management and agriculture, crafts.

На рубеже XIX–XX вв. Российская империя переживала очередной этап промышленной, научно-технической революции. Аграрная Россия под давлением индустриализации превращалась в фабрично-заводскую. Однако различные регионы огромной державы развивались крайне неравномерно. В связи с этим одной из основных задач правительственной политики являлось регулирование экономического развития страны, и в частности поддержка конкурирующих с фабричным производством кустарных промыслов¹. В рамках реализации кустарно-промышленной политики земледельческое ведомство — министерство земледелия и государственных имуществ (МЗиГИ), с 1905 г. Главное управление землеустройства и земледелия (ГУЗиЗ) — финансировало проведение различных мероприятий по развитию кустарных промыслов в губерниях империи: исследование состояния промыслов на местах; строительство и содержание кустарных школ, мастерских, музеев; организация сбыта кустарных изделий посредством поддержания складов; организация уездных, губернских, всероссийских выставок кустарных изделий; содержание кустарных техникумов по некоторым производствам (ткацкому, металлическому и кружевному), которые командировались в разные губернии, чтобы на местах оказывать техническую помощь кустарям и т. д. Одна из самых финансово затратных, но эффективных мер, предпринимаемых земледельческим ведомством по развитию кустарной промышленности, — кредитование местных учреждений, преимущественно земских управ, обществ и частных лиц, которое выражалось в выдаче небольших беспроцентных ссуд с погашением в течение нескольких лет (до 10 лет), главным образом для снабжения кустарей оборотными средствами.

Проследить точные объемы финансовых затрат земств и ГУЗиЗ на кустарную промышленность за весь рассматриваемый период достаточно сложно, так как источники показывают разные цифры. К примеру, по документам Пермской губернской земской управы, проанализированным в диссертации Ю. А. Кашаевой, в 1911 г. общая сумма, полученная Пермским губернским земством от ГУЗиЗ, составила 21 тыс. руб.²; а по данным ГУЗиЗ Пермское губернское земство в этом году получило от земледельческого ведомства 30 тыс. руб., а кустарный бюджет Пермского губернского земства составил в 1911 г. 121 925 руб.³. Большие суммы тратило на кустарное дело также Полтавское губернское земство, которое по своей смете ассигновало на 1911 г. свыше 160 500 руб., а от ГУЗиЗ получило в пособие 26 520 руб., и Московское, выделившее на кустарно-промышленные мероприятия 57 478 руб. и получившее от ГУЗиЗ 9 тыс. руб.⁴

Для рассмотрения объемов финансирования кустарно-промышленной политики следует обратиться к неопубликованным документам фонда Отдела сельской экономики и сельскохозяйственной статистики департамента земледелия МЗиГИ (ГУЗиЗ), документам губернских и уездных земств. Подробную информацию о финансировании кустарно-промышленной политики содержат также ведомственные издания земледельческого ведомства. В целом источниковая база позволяет довольно полно раскрыть проблему финансового обеспечения «кустарного» дела в России.

Этот вопрос вызывал пристальное внимание еще статистиков-современников. Однако сводные таблицы ассигнований земств на «кустарное дело» и пособий земледельческого ведомства за 1911–1913 гг., составленные специалистами ГУЗиЗ по 54 губерниям⁵, также не отличались полнотой и абсолютной точностью, так как, во-первых, материал приводился только по тем земствам, которые прислали соответствующие данные, а во-вторых, как отмечали сами составители, этот материал не был лишен незначительных пропусков⁶, что неизбежно при составлении обобщающего труда.

Несмотря на это, представляется возможным выяснить сравнительные объемы финансирования кустарно-промышленных мероприятий в регионах империи, используя средства моделирования с применением геоинформационной системы и статистического анализа. Попытаемся провести анализ финансового обеспечения реализации кустарно-промышленной политики, используя современную теорию финансов, ее понятийный аппарат. Источники свидетельствуют, что прямая финансовая поддержка земств осуществлялась в форме «пособий»⁷. Пособие как одна из форм материального обеспечения населения имеет весьма широкую трактовку, и провести прямую параллель с современными понятиями представляется затруднительным. Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации формами оказания прямой финансовой поддержки регионов выступают субвенции, дотации, субсидии, кредиты, ссуды, трансферты. Условно будем рассматривать пособия ГУЗиЗ земствам как межбюджетные трансферты, которые, согласно современной теории финансов, представляют собой средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы другому бюджету в качестве прямой финансовой поддержки. Такая поддержка является одним из методов бюджетного регулирования системы для выравнивания «обеспеченности субъектов Российской Федерации в целях реализации ими их отдельных расходных обязательств»⁸. Одним из таких обязательств у земств и было проведение мероприятий по поддержанию и развитию кустарных промыслов. В связи с этим возникает во-

прос: преследовало ли земледельческое ведомство цель бюджетного выравнивания расходов регионов Российской империи при финансировании кустарно-промышленных мероприятий?

Используя геоинформационную систему MapInfo, сгруппируем российские губернии и области по объемам их финансирования ГУЗиЗ. По объему ссуд за трехлетие с 1909 по 1911 гг. можно выделить четыре группы регионов (см. рис. 1): I группа — девять губерний получили до 1 тыс. руб. (минимальный межбюджетный трансферт); II группа — 19 губерний — от 1 до 10 тыс. руб.; III группа — 23 губернии — от 10 до 100 тыс. руб.; IV группа — две губернии (Пермская и Московская) — свыше 100 тыс. руб. (максимальный межбюджетный трансферт). Можно констатировать, что территориальный принцип в выдаче пособий отсутствовал, поскольку в IV группу с самым большим финансированием вошли Московская и Пермская губернии. К III группе были отнесены как губернии европейского центра: Нижегородская, Костромская, Петербургская, Тверская, так и окраинные регионы: Царство Польское, Кавказ. II группа — регионы разной отдаленности от центра и с разным уровнем промышленного развития. Это Вологодская, Владимирская, Самарская; западные губернии Витебская, Подольская; южные — Бессарабская и огромные — Томская губернии, Якутская область, Туркестан. В I группу (с самым низким уровнем финансирования) попали губернии: северная — Архангельская, центральные: Ярославская, Смоленская отдаленная Енисейская; южная — Таврическая; прибалтийские — Лифляндская, Эстляндская. В этот период не финансировались: южные — Донская область, Астраханская губерния; Уральская, Тургайская, Акмолинская, Семипалатинская области; сибирские губернии — Тобольская, Иркутская.

За трехлетие с 1911 по 1913 г. субсидирование ГУЗиЗ кустарно-промышленных мероприятий несколько изменилось (см. рис. 2). Из 36 финансируемых земских губерний, как и в предыдущий период, в IV группу попало лишь две: Пермская и Полтавская. Значительно уменьшилось количество губерний, получивших ссуды от 10 до 100 тыс. руб. (с 23 до 14). Уменьшилось финансирование Московской, Нижегородской, Новгородской, Санкт-Петербургской, Орловской и других губерний. Совсем не получили поддержки губернии с традиционными развитыми кустарными промыслами: Вологодская, Ярославская. Причины этого, видимо, заключались в том, что земства этих губерний сами тратили достаточные для развития промыслов средства и в поддержке ГУЗиЗ, по мнению земледельческого ведомства, уже не нуждались. Данные о финансировании других губерний и областей пока не выявлены.

Таким образом, ГИС позволила визуализировать объемы финансирования кустарной-промышленности и установить, что преобладающая часть финансовой помощи шла на восточноевропейские земские губернии и на Урал. Однако необходимо выявить, какие же факторы влияли на столь существенную дифференциацию финансовой помощи по отдельным губерниям.

Используем современные методики выравнивания доходов и расходов регионов при предоставлении межбюджетных трансфертов. Доходное выравнивание основывается на предоставлении финансовой помощи только в зависимости от дифференциации по регионам среднедушевых доходов, скорректированных с помощью специальных коэффициентов (индекса бюджетных расходов, ИБР).

Анализ был проведен в несколько этапов.

На I этапе вычисляется объем доходов субъекта (региона, в нашем случае, губернии) ($D_{iш}$), где:

D_i — объем доходов субъекта,

$Ч_{ni}$ — численность населения субъекта,

$$D_{iш} = \frac{D_i}{Ч_{ni}}$$

На II этапе вычисляется индекс бюджетных расходов (ИБР) для i -го субъекта:

$$ИБР_i = \frac{\left(\frac{R_i}{N_i}\right)}{\left(\frac{R_{ри}}{N_{ри}}\right)}$$

где:

R_i — суммарные бюджетные расходы субъекта,

N_i — численность населения субъекта,

R — суммарные расходы субъектов (Российской империи).

N — численность населения субъектов (Российской империи).

III этап — вычисляется приведенный душевой бюджетный доход:

$$D_{пр_i} = \frac{D_{iш}}{ИБР_i}$$

Статистические показатели для расчетов берутся за 1913 г.: общероссийские показатели из «Статистического ежегодника России»⁹.

На IV этапе выявляется зависимость размеров пособий ГУЗиЗ губернским земствам на кустарно-промышленные мероприятия от приведенных душевых бюджетных доходов по губерниям (1913 г., см. рис. 3). Размеры пособий ГУЗиЗ губернским земствам за 1913 г. опубликованы в «Обзоре деятельности земств по кустарной промышленности»¹⁰. Коэффициент детерминации весьма

незначительный (0,02), что свидетельствует о том, что зависимость отсутствовала.

Попытаемся найти зависимость размеров пособий земледельческого ведомства от душевого расхода губернских земств не на все население, а на кустарей. Для этого вычислим душевой расход на кустаря: расходы земств на кустарно-промышленные мероприятия поделим на количество кустарей в губернии. Наиболее достоверные погубернские показатели численности кустарей содержатся в работе А. А. Рыбникова¹¹. При этом следует отметить, что его данные весьма условны, так как используемые им обследования варьируются между 1898 и 1913 гг. Произведенный анализ (см. рис. 4) позволяет говорить о прямой зависимости размеров пособий ГУЗиЗ на кустарные промыслы от душевого расхода земств на кустарей (коэффициент детерминации 13). Следовательно, чем больше земство тратило финансовых средств на кустарно-промышленные мероприятия, тем больше пособий получало от ГУЗиЗ. Этот вывод подтверждается и собственным мнением специалистов земледельческого ведомства: «Денежные пособия выдаются на совершенно определенные цели и почти всегда являются лишь дополнением к местным ассигнованиям, ... размеры пособий на отдельные губернии находятся в соответствии со степенью энергии местной работы на пользу кустарной промышлен-

ности»¹². Так, в начале 1912 г. Нижегородское губернское собрание обратилось в ГУЗиЗ с просьбой о предоставлении субсидии в размере 50 тыс. руб. для пополнения оборотного капитала кустарной промышленности¹³ и поддержку получило.

Таким образом, на примере финансирования реализации кустарно-промышленной политики земледельческим ведомством можно предположить, что методика выравнивания при распределении межбюджетных трансфертов в Российской империи не действовала. Работала обратная система: чем больше регион тратил средств на определенные мероприятия, тем больше получал от центрального аппарата. Следовательно, основным фактором, влияющим на объемы правительственного кустарно-промышленного финансирования, являлись объемы региональных вложений в кустарно-промышленную политику. Использование ГИС позволяет установить, что преобладающая часть финансовой помощи шла на восточноевропейские земские губернии и на Урал. Можно предположить, что такая политика проводилась с целью поднятия кустарной промышленности как отрасли производства до уровня основной в отдельном регионе, где другие отрасли, сельское хозяйство, фабрично-заводская промышленность на данном этапе находилась в упадке, и в конечном итоге правительство стремилось поднять благосостояние



Рис. 1. Субсидирование кустарно-промышленных мероприятий ГУЗиЗ по губерниям и областям Российской империи за 3 года (1909–1911 гг.), руб.

населения с единственной целью — увеличения налоговых поступлений в государственный бюджет. Однако Первая мировая война и революция 1917 г. не позволили увидеть «плодов» столь крупного начинания — поднятия на огромных террито-

риях кустарного производства, но 1920-е гг. показали, насколько сильны были в России кустарные промыслы и, следовательно, политика по их развитию оставалась довольно перспективной и в последующие годы.



Рис. 2. Субсидирование кустарно-промышленных мероприятий ГУЗиЗ по губерниям и областям Российской империи за 3 года (1911–1913 гг.), руб.

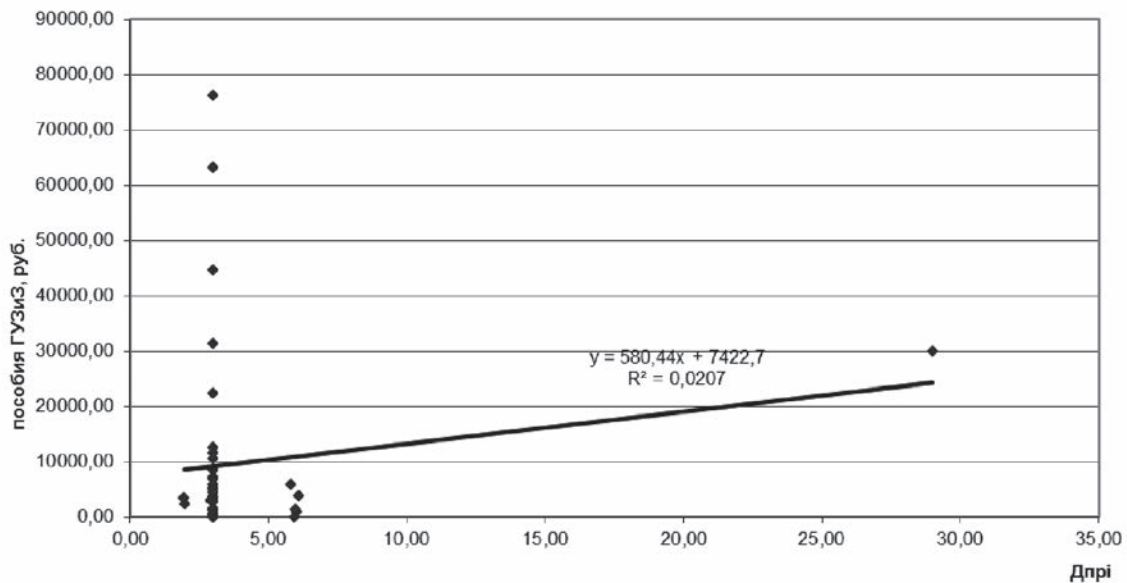


Рис. 3. Зависимость размеров пособий ГУЗиЗ губернским земствам на кустарно-промышленные мероприятия от приведенных душевых бюджетных доходов по губерниям (1913 г.)

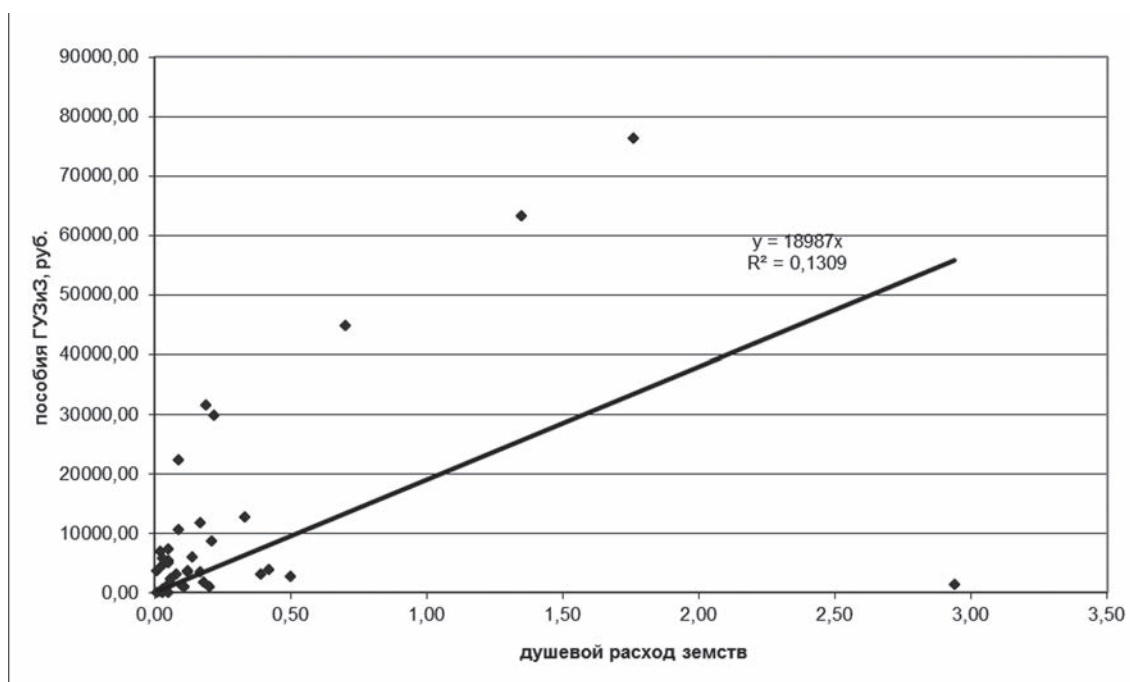


Рис. 4. Зависимость размеров пособий ГУЗиЗ на кустарные промыслы от душевого расхода земств на кустарей (1913 г.)

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Дякин В. С. Деньги для сельского хозяйства. 1892–1914 гг.: Аграрный кредит в экономической политике царизма. СПб., 1997. С. 111.
- ² Государственный архив Пермской области (ГАПО). Ф. 43. Оп.1. Д. 647, Л. 3–Зоб. (Цит по: Кашаева Ю. А. Кустарные промыслы Пермской губернии: конец 1880-х — 1914 гг.: дис. ... канд. ист. наук. Пермь, 2007. С. 113–114).
- ³ Смета доходов и расходов отдела сельской экономики и сельскохозяйственной статистики на 1912 г. СПб., 1911. С. 25.
- ⁴ Егоров В. Г., Зозуля О. А., Палеолог М. В. Кустарные промыслы нечерноземной деревни второй половины XIX — начала XX вв. (на материалах Московской губернии). М., 2011. С. 315.
- ⁵ Обзор деятельности земств по кустарной промышленности. Т. III. Пг, 1916. С. 292, 296.
- ⁶ Обзор деятельности земств по кустарной промышленности. Т. I. С. IV.
- ⁷ Обзор деятельности земств по кустарной промышленности. Т. III. С. 296.
- ⁸ Бюджетный кодекс РФ. Ст. 132. П. 1.
- ⁹ Статистический ежегодник России. 1913 г. СПб., 1914. С. 33–57, 430–433 и др.
- ¹⁰ Обзор деятельности земств по кустарной промышленности. Т. III. С. 296.
- ¹¹ Рыбников А. А. Мелкая промышленность и ее роль в восстановлении русского народного хозяйства. М., 1922. Таблица.
- ¹² Обзор деятельности Главного управления землеустройства и земледелия за 1910 г. СПб., 1911. С. 152.
- ¹³ Центральный архив Нижегородской области (ЦАНО). Ф. 42. Оп. 3. Д. 125. Л. 225.