

Н. В. Колесникова

## Бюджетные взаимоотношения центра и регионов в Государственной росписи Российской империи (XIX в.)

В статье рассматривается отражение процесса формирования административно-территориальной структуры государства в бюджетной росписи Российской империи конца XIX в.

*Ключевые слова:* история государства и права России, финансовое право, государственный бюджет, Российская империя, Государственная роспись, XIX век.

*Natalia V. Kolesnikova*

## Budgeting relationship between the center and regions in the Russian Empire in the 19th century

The author considers the process of incorporation of regions and formation of political entity in the state budget of the Russian Empire in the late 19th century.

*Keywords:* history of state and law of Russia, financial law, state budget, Russian Empire, 19th century.

По форме государственного устройства Российская империя представляла собой унитарное государство и никогда не образовывала ни федерации, ни унии, а основной целью имперской внутренней политики было полное присоединение территорий. Эта задача активно решалась на протяжении всего XIX и начала XX в.

В общих чертах территориальное формирование Российской империи завершилось в 80-е гг. XIX в. после русско-турецкой войны и завоевания Средней Азии. Согласно переписи населения 1897 г., население империи составляло

---

*Колесникова Наталия Валерьевна*, аспирант кафедры финансового, налогового и таможенного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в Москве.

*Natalia V. Kolesnikova*, Postgraduate of Financial Law Department at Higher School of Economics (National Research University) in Moscow.

© Н. В. Колесникова, 2016.

E-mail: parma12@mail.ru

128,2 млн человек (в том числе население Европейской России 93,4 млн, Великого княжества Финляндского 2,6 млн, Царства Польского 9,5 млн, Кавказского края 9,3 млн, Средней Азии 7,7 млн, Сибири 5,8 млн). С XVI в. численность населения Российской империи выросла с 7 до 178 млн человек, или в 25,4 раза<sup>1</sup>, рост происходил в основном за счет присоединения новых земель – за три века территория России увеличилась с 14,1 до 21,8 млн км<sup>2</sup>, или в 1,55 раза.

Территориальное формирование государства и становление российского бюджетного законодательства развивались параллельно. До сих пор, как отмечают исследователи, «в отношениях федерального центра и субъектов Российской Федерации, в природе и особенностях асимметричного российского федерализма» отражается история имперской государственности<sup>2</sup>.

Целью настоящей статьи является попытка рассмотреть, как бюджетная роспись Российской империи отразила развитие формы территориального устройства государства в течение последней трети XIX столетия. Автор разделяет мнение Е. А. Правиловой о том, что «государственный бюджет является ценнейшим источником для исследования проблем политической, социальной и экономической истории», а «система и технология бюджетного планирования» содержат массу информации «о бюрократической культуре и методах администрирования, разделении управленческих функций между органами власти и ведомствами»<sup>3</sup>.

Централизация российской финансовой системы проявилась довольно рано. Ее основу составляли бюджеты министерств, долгое время не подлежавшие консолидации в единую роспись. Некоторое время существовали и независимые

<sup>1</sup> Российская империя // [Электронный ресурс] Наука: энциклопедический проект. URL: <http://ru.science.wikia.com> (дата обращения 29.03.2016 г.).

<sup>2</sup> Фадеечева М. А. Центр и регионы: историко-теоретический анализ нового российского имперского порядка // Социум и власть. 2013. № 3. С. 127.

<sup>3</sup> Правилова Е. А. Финансы империи: Деньги и власть в политике России на национальных окраинах, 1801–1917. М., 2006. С. 21.

от министерских территориальные бюджеты окраин (пона-  
чалу такого рода автономией пользовались Царство Поль-  
ское и Великое княжество Финляндское). Расширение пре-  
делов империи закономерно повлекло за собой усложнение  
структуры территориального государственного устройства.  
К концу XIX в. составе России находились следующие тер-  
ритории, пользовавшиеся особым статусом: Великое княже-  
ство Финляндское, Царство Польское (Привисленский край),  
Бессарабия, Остзейские (Прибалтийские) губернии, Закав-  
казье (Грузия и Восточная Армения), среднеазиатские владе-  
ния (Бухарский эмират, Хивинское ханство). В то же время  
процессы унификации законодательства и создания единой  
системы финансового управления привели к тому, что авто-  
номные территориальные бюджеты (за исключением фин-  
ского) исчезли из российской бюджетной практики.

В середине XIX в. самой высокой степенью автономии  
в империи обладали Великое княжество Финляндское и Цар-  
ство Польское. При этом Великое княжество Финляндское на  
протяжении всей своей истории в составе Российского госу-  
дарства сохранило самостоятельное управление и отдельный  
бюджет, использовать который было позволено лишь в 1913 г.  
и только на нужды обороны. В силу практически полной адми-  
нистративной и финансовой автономии средства Великого  
княжества Финляндского не отражались в Государственной  
рописи Российской империи, за исключением некоторых  
статей, по которым производились отчисления из средств  
финского бюджета Священному Синоду, Государственному  
казначейству и пр.

Царство Польское, согласно Хартии 1815 г., было наделено  
бюджетной автономией, казной и ответственностью по госу-  
дарственному долгу. После восстания 1863 г. Польша лиши-  
лась политической автономии и была включена в админист-  
ративную систему империи наравне с другими губерниями.  
С 1866 г. на Царство Польское распространялось действие  
бюджетных правил Российской империи. Его автономный  
бюджет перестал существовать, как и само Царство, переиме-  
нованное в Привисленский край. В доходной части бюджета  
Российской империи 1866 г. сохранились «Остатки дохо-

дов Царства Польского»<sup>1</sup>, в расходной смете Департамента таможенных сборов – выплата «по соляной монополии»<sup>2</sup> как компенсация Российской империей Царству Польскому потерь дохода от торговли солью из-за отмены таможенной границы. Компенсация эта была исчислена в 1866 г. в последний раз. С 1851 г. выплачивалось также вознаграждение Царству Польскому по снятию таможенной линии<sup>3</sup>. Смета Министерства финансов содержала расходную статью «на разные издержки, производимые в империи на счет казны Царства Польского».

В Государственную роспись отдельным бюджетом включалось содержание Собственной Его Императорского Величества Канцелярии по Делах Царства Польского, а также содержание наместника Царства Польского (по ведомству Министерства внутренних дел) и высшей полиции в Царстве Польском (по ведомству Военного министерства). В 1865–1867 гг., после масштабной реформы контрольного ведомства, в губерниях и областях России впервые появляются местные отделения Государственного контроля, в 1868 г. учреждения Государственного контроля открываются в Царстве Польском. В этом же году в Государственной росписи появляется отдельная смета канцелярии по делам Царства Польского, с 1870 г. – смета отдела по финансам Царства Польского в составе Министерства финансов. Она включала в себя доходы от казенных имений и лесов на польских территориях, продажи казенных земель и лесов, конфискации имений и др.<sup>4</sup> «Польский след» можно увидеть во многих сметах этого периода, например, в доходной части Государственного контроля за 1871 г. – пособие из страхового

<sup>1</sup> Общая государственная роспись доходов и расходов (далее – ОГРДР) на 1866 год // [Электронный ресурс] Министерство финансов Российской империи. Библиотека «Исторический бюджет» (далее – «Исторический бюджет»). URL: <http://historylib.minfin.ru/items/show/13> (дата обращения 29.03.2016 г.). С. 1.

<sup>2</sup> Там же. С. 78.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> ОГРДР на 1870 год // «Исторический бюджет». URL: <http://historylib.minfin.ru/items/show/17> (дата обращения 29.03.2016 г.). С. 65. № 116–122.

сбора и городских сумм Царства Польского<sup>1</sup>. Появляются текущие расходы по разным ведомствам: по Департаменту неокладных сборов – изготовление разного рода бланков и книг на польских территориях<sup>2</sup>, по Министерству внутренних дел – местные военные потребности<sup>3</sup>, пересылка бродяг на территории Царства Польского<sup>4</sup>.

С 1867 г. доходы по Царству Польскому отдельно не исчисляются по причине слияния расходов и доходов Царства с казной империи. В последующие годы доходы Царства Польского будут выделяться отдельным параграфом в доходной части росписи<sup>5</sup>. Расходы польских земель с 1867 г. включаются в роспись с формулировкой «Расходы по Царству Польскому, не вошедшие в сметы министерств Империи»<sup>6</sup> с внутренним делением по сметам: кредита, канцелярии наместника, ведомства юстиции, МВД, просвещения, финансов и др. Процесс инкорпорации Царства Польского в финансовую систему империи сопровождался расходами Министерства финансов: «покрытие расходов по первоначальному устройству отдела Казначейства Министерства финансов и другие единовременные издержки по введению нового кассового порядка в Царстве Польском»<sup>7</sup>. В 1871 г. в расходной смете Министерства финансов появляется статья «Содержание казначейств в Царстве Польском». Кроме того, империя взяла на себя долги присоединенной территории, и с 1871 г. в расходной части бюджета появляются соответствующие статьи: «По облигациям, ликвидационным листам и свидетельствам Царства Польского»<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> ОГРДР на 1870 год // «Исторический бюджет», С. 79, № 210.

<sup>2</sup> Там же. С. 60, № 244.

<sup>3</sup> ОГРДР на 1871 год // «Исторический бюджет», URL: <http://historylib.minfin.ru/items/show/18> (дата обращения 29.03.2016 г.), С. 22, № 331.

<sup>4</sup> Там же. С. 22, № 335.

<sup>5</sup> ОГРДР на 1867 год // «Исторический бюджет», URL: <http://historylib.minfin.ru/items/show/14> (дата обращения 29.03.2016 г.), С. 4, № 34.

<sup>6</sup> Там же. С. 22, № 165–172 (Раздел 17).

<sup>7</sup> Там же. С. 125, № 200.

<sup>8</sup> ОГРДР на 1871 год // «Исторический бюджет», URL: <http://historylib.minfin.ru/items/show/18> (дата обращения 29.03.2016 г.), С. 13, № 8.

В 1871 г. расходы по Царству Польскому, не вошедшие в сметы министерств (отдельной сметой), делятся на три части: Управление юстиции в Царстве Польском; Юридическая комиссия; Ведомства учредительного комитета. В 1870 г. в росписи впервые появляется новое название территории – Привисленский край: в бюджете Министерства внутренних дел выделяются статьи «На содержание губернских правлений в Привисленском крае», «На содержание православных церквей в Привисленском крае»<sup>1</sup>. Впрочем, в дальнейшем большей частью употребляется прежнее название.

В 1873 г. в составе Императорской Канцелярии появляется бюджет Комитета по делам Царства Польского (просуществовавшего до 1881 г.), с этого года в расходной части выделена смета Управления юстиции, которая с 1874 г. на протяжении нескольких лет остается единственным «польским представителем» в структуре бюджетной росписи Российской империи, пока тоже не исчезнет, растворившись в процессе централизации государственных финансов. В бюджете 1914 г. единственным упоминанием о прежде автономной территории служат мостовой и сплавной сборы по губерниям Царства Польского<sup>2</sup> и уплата доходов взамен Высочайше пожалованных имений в губерниях Царства Польского и взамен оброка<sup>3</sup>.

Закавказье никогда не обладало такой значительной автономией, как Царство Польское или Великое княжество Финляндское, у кавказских земель в составе Российской империи не было отдельного бюджета. В отличие от вышеупомянутых территорий, Закавказье воспринималось властью как колония, поэтому цель полной инкорпорации не ставилась, и на долгие годы в регионе сохранялась особая финансовая

<sup>1</sup> ОГРДР на 1870 год // «Исторический бюджет». URL: <http://historylib.minfin.ru/items/show/19> (дата обращения 29.03.2016 г.). С. 170. № 346.

<sup>2</sup> ОГРДР на 1914 год. Доходы Управления внутренних водных путей и шоссейных дорог. Ст. 10 // «Исторический бюджет». URL: <http://historylib.minfin.ru/items/show/60> (дата обращения 29.03.2016 г.). С. 202.

<sup>3</sup> ОГРДР на 1914 год. Расходы Департамента государственных земельных имуществ // «Исторический бюджет». URL: <http://historylib.minfin.ru/items/show/60> (дата обращения 29.03.2016 г.). С. 253. № 349.

политика. Следует упомянуть об особенностях колониальной политики Российского государства: в отличие от общепринятого в мире отношения к колониям как к источнику пополнения государственного бюджета, Россия в качестве метрополии больше тратила, чем зарабатывала.

С 1834 г. доходы Закавказья включались в Государственную роспись, причем с 1858 г. отдельной графой с формулировкой «Доходы Закавказского края, предоставленные в полное ведение и распоряжение наместника Кавказского», и направлялись исключительно на нужды края<sup>1</sup>. Кроме того, Закавказский край получал из государственного бюджета дополнительные средства в виде ежегодных ассигнований. Так, например, в 1867 г. расходная часть бюджета Закавказья была обеспечена за счет собственных доходов на 70% и за счет государственных средств на 30%. Введение с 1862 г. в империи новых сметных правил не сразу распространилось на территорию Кавказа и Закавказья, для этого понадобилось создание специальной комиссии при Государственном контроле. Комиссия признала необходимость полного применения бюджетных и кассовых правил на этой территории с 1868 г., но, хотя учреждения Госконтроля были открыты на территории Закавказья уже в 1868 г., для распространения на регион единства кассы понадобилось еще 15 лет. С 1884 г., после упразднения Кавказского наместничества и изменения административной системы управления регионом, из росписи исчезает отдельная смета Гражданского управления, доходы и расходы края включаются в общую роспись. В доходной части появляется раздел «Окладные сборы Закавказского края». Во «Всеподданнейшем докладе Императору», сопровождавшем проект Государственной росписи на 1885 г., министр финансов Н. Х. Бунге отмечал увеличение предположительных доходов по этому номеру росписи за счет присоединенных по результатам русско-турецкой войны Карской, Батумской и Закаспийской областей.

<sup>1</sup> ОГРДР на 1866 год // «Исторический бюджет». URL: <http://historylib.minfin.ru/items/show/13> (дата обращения 29.03.2016 г.). С. 3, № 35.

Кавказское наместничество, учрежденное в 1845 г., существовало до 1882 г. Вплоть до 1883 г. в расходную часть Государственной росписи отдельной сметой вносилось содержание Гражданского управления Закавказского края – отдельный расходный бюджет внутри государственного с делением по тем же департаментам: содержание администрации, имущества, полицейских управлений, медицинской части, судебной части, учебной части, таможенных мест и др.<sup>1</sup>, а также Кавказского комитета (образованного в связи с учреждением Кавказского наместничества в 1845 г.), смета канцелярии которого выделена в перечне ведомственных смет Государственной росписи. Кроме того, в бюджете Министерства путей сообщения отдельной статьей выделялось содержание Управления путей сообщения на Кавказе<sup>2</sup>. Среди государственных расходов по отдельным ведомствам можно также обнаружить «Содержание городских школ на Кавказе»<sup>3</sup>, которое ложилось на Военное министерство.

В 1888 г. на Закавказье распространилось действие закона о всеобщей воинской повинности, в росписи появляется налог с мусульманского населения, заменяющий воинскую службу.

Еще одним дотационным регионом Российской империи являлся Туркестан. Он так же, как и Закавказье, не располагал отдельным бюджетом, так же расходовал гораздо больше, чем давал, его территории, как и Кавказ, присоединялись к Российской империи в результате военных кампаний России XIX в. Туркестанское генерал-губернаторство было образовано в 1867 г., и с 1868 г. в государственном бюджете появилась соответствующая статья доходов (сборы по Туркестанскому генерал-губернаторству). На протяжении всего нахождения этой территории в составе Российской империи расход на

<sup>1</sup> ОГРДР на 1866 год // «Исторический бюджет». URL: <http://historylib.minfin.ru/items/show/13> (дата обращения 29.03.2016 г.). С. 19. № 168–169.

<sup>2</sup> ОГРДР на 1871 год // «Исторический бюджет». URL: <http://historylib.minfin.ru/items/show/18> (дата обращения 29.03.2016 г.). С. 73. № 392.

<sup>3</sup> ОГРДР на 1866 год // «Исторический бюджет». URL: <http://historylib.minfin.ru/items/show/13> (дата обращения 29.03.2016 г.). С. 97. № 81. § 16.



нее из государственного бюджета значительно превышал собираемый доход: империя вкладывала средства в развитие присоединенных земель, организовывала почтовое и телеграфное сообщение<sup>1</sup>, строила железные дороги, содержала местную администрацию. В 1868 г. в Средней Азии, так же как и в Закавказском крае и Царстве Польском, открываются учреждения Государственного контроля.

В 1873 г. в результате военных действий в состав Туркестанского губернаторства вошла Зеравшанская область (сегодня – территория Таджикистана), что повлекло за собой увеличение доходов края, как отметил в ежегодном докладе императору министр финансов М. Х. Рейтерн.

Туркестанский край в силу особого географического положения находился под военным управлением, что отразилось в статьях бюджетной росписи – начиная с 1877 г. доходы и расходы Туркестана проходят по смете Военного министерства<sup>2</sup>.

На протяжении всего XIX в. под протекторатом Российской империи находилась Внутренняя Киргизская Орда – территория между реками Волгой и Уралом, населенная киргизами. В отличие от Закавказья и Средней Азии здесь речь шла не о присоединении территорий, а о заселении пустующих земель империи кочевыми племенами из-за Урала. Внутренняя Орда, формально находясь в подданстве Русского государства, до определенного времени не платила ему никаких налогов и не отбывала перед ним никаких повинностей. В 1847 г. на территории Орды была упразднена ханская власть, в результате реформы 1858 г. регион был включен в общую систему управления Российской империи.

Одной из доходных статей Государственной росписи являлся сбор с киргизов Внутренней орды, сбор этот производился со скота поголовно. На Орду также возлагались

<sup>1</sup> ОГРДР на 1871 год // «Исторический бюджет». URL: <http://historylib.minfin.ru/items/show/18> (дата обращения 29.03.2016 г.). С. 70. № 341 («Содержание телеграфа»); № 346 («Содержание почтовых станций»).

<sup>2</sup> ОГРДР на 1877 год // «Исторический бюджет». URL: <http://historylib.minfin.ru/items/show/24> (дата обращения 29.03.2016 г.). С. 13. № 53.

натуральные повинности: подводная, квартирная и этапная. С 1877 г. сборы по Внутренней Орде проходили по смете Министерства внутренних дел<sup>1</sup>, в смету МВД включались подать со скота и сбор с внутренних помещений ярмарочного двора. С 1893 г. сбор со скота Внутренней Орды передан в ведение Департамента окладных сборов Министерства финансов<sup>2</sup>. Кроме того, на территории Орды существовали местные сборы (за места и лавки вне ярмарочного двора, от продажи пригульного скота, за торговые бани на ярмарке и др.), которые причислялись в специальные средства Орды<sup>3</sup>.

В 1867 г. в Орде было открыто казначейство, на правах уездного, с подчинением Астраханской казенной палате. При казначействе существовала сберегательная касса. Там же (в Ханской Ставке) находились единственное в Орде почтовое и телеграфное отделение, единственный госпиталь.

Остзейские (Прибалтийские) земли были присоединены к территории России еще в XVIII в. в результате победы над Швецией в Северной войне и по разделу Речи Посполитой. В 1801 г. в составе Российской империи было основано Прибалтийское генерал-губернаторство, которое просуществовало до 1876 г., когда в прибалтийских владениях российской короны было введено общегосударственное административное управление.

«Сохранение национальной специфики и традиционных институтов управления в Прибалтике, как и в других национальных регионах империи, а также сотрудничество с местной элитой, облегчавшее присоединение окраинных территорий, в течение длительного времени являлось характерной особенностью российской административной традиции. Однако вследствие этого единой системы управления периферией не сложилось, и со второй половины XIX в. правительство предпринимало настойчивые попытки

<sup>1</sup> Там же. С. 34. № 139. §5.

<sup>2</sup> ОГРДР на 1893 год // «Исторический бюджет». URL: <http://historylib.mvfl.ru/items/show/39> (дата обращения 29.03.2016 г.). С. 69. §1.

<sup>3</sup> Внутренняя Киргизская Орда. Краткий статистический очерк. Астрахань, 1891. С. 35.

унифицировать административное устройство национальных окраин»<sup>1</sup>. Интеграция Прибалтийских земель в административную и финансовую системы империи требовала от России серьезных усилий на протяжении всего XIX и начала XX в. и так и не была реализована в полном объеме. Тем не менее, несмотря на сохраняющуюся автономность местного управления, бюджет края не выделялся из государственного бюджета, доходы и расходы вносились по принадлежности. Так, например, в смете Департамента окладных сборов на 1866 г. мы видим подушную подать с состоящих по некоторым Западным и Прибалтийским губерниям вольных людей, живущих на собственных или владельческих землях<sup>2</sup>, в смете Министерства государственных имуществ – сбор с нерегулированных имений по Лифляндской и Курляндской губерниям<sup>3</sup>. В расходной части бюджета Министерства юстиции в графе «Содержание губернских судебных мест» выделен расход на содержание Курляндского обер-гофгерихта<sup>4</sup>, Лифляндского гофгерихта<sup>5</sup>, уездных учреждений в Курляндской и Лифляндской губерниях<sup>6</sup>, а также обер-гауптманских судов в Курляндской губернии. В 1867 г. по смете Департамента окладных сборов проходят подушные подати с крестьян Остзейской губернии, состоящих на особом положении<sup>7</sup>, по Департаменту государственных имуществ (Временный отдел по поземельному устройству государственных крестьян) – сборы с оброчных статей с нерегулированных имений Лифляндской и Курляндской губерний, подати с переселенцев и пр. С 1869 г. вводится сбор

<sup>1</sup> Андреева Н. С. «Остзейский вопрос» в политике Российской империи (1900 – февраль 1917 г.): автореф. дис. ... д-ра истор. наук. Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов. СПб., 2016.

<sup>2</sup> ОГРДР на 1866 год // «Исторический бюджет». URL: <http://historicalminfin.ru/items/show/13> (дата обращения 29.03.2016 г.). С. 43. № 79. § 1.

<sup>3</sup> Там же. С. 52. № 116.

<sup>4</sup> Там же. С. 199. № 418. § 5. Ст. 7.

<sup>5</sup> Там же. Ст. 8.

<sup>6</sup> Там же. Ст. 12.

<sup>7</sup> ОГРДР на 1867 год // «Исторический бюджет». URL: <http://historicalminfin.ru/items/show/14> (дата обращения 29.03.2016 г.). С. 45. № 81. § 1.

с государственных крестьян, живущих на казенных землях в Прибалтийских губерниях.

Кроме доходов и расходов вышеперечисленных национальных территорий, обладавших на протяжении своей истории большей или меньшей автономией в составе Российской империи, Государственная роспись включала в себя статьи, касающиеся отдельных земель и народностей. Так, например, в общей доходной части бюджета 1866 г. содержатся сборы: с однодворцев в Западных губерниях, с жителей Бессарабии, с кочевых и бродячих инородцев; сборы с татар, особые сборы по Западным губерниям, налоги и подати по губерниям Царства Польского. По смете Министерства внутренних дел проходят сборы с башкир (взамен службы и на почтовые повинности), кибиточный и пенсионный с киргизов и тептярей (на воинскую повинность). Расходная часть сметы Министерства государственных имуществ включала в себя расходы на содержание особых учреждений: Попечительского комитета об иностранных поселенцах Южного края, Бессарабско-Болгарских колоний; Управления магометанскими кочевыми народами, обитающими в Ставропольской губернии; Управления калмыцким народом. В бюджет Министерства внутренних дел включались расходы по Управлению башкирами, содержание Управления киргизами в Оренбургском крае, содержание Управления киргизами и башкирами Внутренней Орды.

Анализируя отражение процесса инкорпорации присоединяемых территорий и установления территориального единства Российской империи в годовых бюджетах, можно заметить, как, удовлетворяя потребности формирующегося государства, от года к году совершенствовалась техника составления росписи, усложнялась ее структура, создавалась бюджетная классификация, вводилось единство кассы. Бюджет 1866 г. включал в себя большое количество признаков национальной и территориальной неоднородности, при этом несовершенство бюджетной классификации не позволяло их систематизировать. Для законодательства Российской империи этого периода в целом характерно

смещение территориального и национального признака. Например, в т. IV Собрания законодательства Российской империи «О сельских обывателях» граждане, причисленные к сословию сельских обывателей, перечисляются таким образом: «1) крестьяне и поселяне разных наименований, в том числе: однодворцы, малороссийские казаки, войсковые обыватели, резеши Бессарабской губернии, татары Таврической губернии; 2) бывшие заводские, горнозаводские и фабричные люди, оружейники, мастеровые, неременные работники, колонисты, половники, башкиры, бывшие вольные люди западных губерний, хизане Тифлисской и Кутаисской губерний, ахашала в Абхазии и Самурзакани; 3) ясачные вогулы, проживающие в Пермской губернии»<sup>1</sup>.

С 1868 г. проект бюджетной росписи начал сопровождаться Всеподданническим докладом министра финансов, в котором глава финансового ведомства комментировал цифры исчисленных на год доходов и расходов, а также давал оценку экономической ситуации в стране. Изменение территориальной структуры государства отражалось на правилах рассмотрения проекта Государственной росписи: в 1866 г. по существовавшим на тот момент правилам отдельно рассматривались и сводились в общую роспись сметы: 1) по министерствам и главным управлениям Российской империи; 2) по гражданскому управлению Закавказского края; 3) по некоторым управлениям Царства Польского; 4) по отдельным сборам в Западных губерниях<sup>2</sup>. В 1872 г. рассматриваются сметы: 1) по министерствам и главным управлениям Российской империи; 2) по Гражданскому управлению Закавказского края; 3) по ведомству юстиции Царства Польского. К началу XX в. подаются и рассматриваются только сметы мини-

<sup>1</sup> Собрание законодательства Российской империи. Т. IV. Раздел 4. Ст. 671 // URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?empire&nochache> (дата обращения 29.03.2016 г.).

<sup>2</sup> ОГРДР на 1869 год. Выписка из журнала Департамента Государственной экономики, заседание 26 декабря 1868 г. // «Исторический бюджет». URL: <http://historylib.minfin.ru/items/show/16> (дата обращения 29.03.2016 г.). С. 32.

стерств и главных управлений. К этому моменту процессы объединения территорий в составе Российского государства были в основном завершены; анализируя бюджетную роспись Российской империи на примере бюджета 1914 г., мы не находим в ней никакого территориального деления, бюджет утверждался по министерствам и ведомствам, а также по отдельным статьям доходов и расходов. Тем не менее отдельные статьи содержат в себе указания на различия территорий по национальному признаку. Так, например, среди сборов и податей за 1914 г.: кибиточная подать; подать со скота киргизов Внутренней Орды и калмыцкого населения Астраханской губернии; сбор с туземного населения Кавказа и Закавказья взамен отбывания воинской повинности; сбор с китайцев и корейцев, проживающих в Приамурском крае. Для сравнения, в 1893 г. таких статей было заметно больше: подымные подати – в городах, посадах и селениях Царства Польского; с бухарцев, обитающих в сибирских губерниях; с горского населения Кубанской и Терской областей; в Закавказском крае; кибиточная подать; подать со скота киргизов Внутренней Орды; сбор с туземного населения Кавказа и Закавказья взамен отбывания воинской повинности; оброчная подать с государственных крестьян в Сибири и в Степном генерал-губернаторстве. Налоги: с недвижимых имуществ в воссоединенной части Бессарабии; с недвижимых имуществ в губерниях Царства Польского. Разные поземельные сборы: по губерниям Царства Польского; с горского населения Кубанской и Терской областей; с крестьян и городских жителей Закавказья.

В Российской империи административные границы территорий не совпадали ни с этническими, ни с «ведомственными» границами административного, финансового, военного управления. В различных разделах росписи мы можем обнаружить своего рода «отраслевое» деление территории России: например, по Министерству народного просвещения Российская империя делилась на учебные округа – Московский, Санкт-Петербургский, Варшавский, Казанский, Западно-Сибирский, Киевский, Одесский, Харьковский,

Рижский, Оренбургский, Восточно-Сибирский, Кавказский, Виленский. Департамент таможенных сборов, в свою очередь, предлагает деление по пограничной (таможенной) линии: в 1866 г. в смете Департамента таможенных сборов перечислены Европейская, Царства Польского, Азиатская и Иркутская границы, с 1868 г. отменена таможенная линия с Царством Польским, с 1884 прибавляется Закавказская, с 1885 г. Туркестанская, затем Астраханская, Сибирская, Приамурская таможенные линии. В смете Министерства почт и телеграфов выделяются местные телеграфные управления Сибири, Царства Польского, Великого княжества Финляндского и Кавказа. В структуре сметы Министерства юстиции по содержанию губернских судебных мест выделяются номера расходов по Курляндскому обер-гофгерихту и Лифляндскому гофгерихту.

Важную роль в присоединении земель, освоении окраин и создании единого экономического пространства на огромной территории Российской империи играло развитие путей сообщения. Необходимо отметить, что власть уделяла этому аспекту большое внимание и выделяла немалые суммы на постройку и эксплуатацию железных дорог. В период с 1893 по 1902 г. на железнодорожное строительство было потрачено 1200 млн руб. обыкновенного бюджета<sup>1</sup>. За один только 1914 г. на эти цели предполагалось потратить 685 058 715 руб., что составило практически 1/5 часть всех государственных расходов (3 558 261 499 руб.). В записке, сопровождавшей проект бюджета на 1914 г., министр финансов В. Н. Коковцов отчитался о введении в эксплуатацию к концу 1913 г. железных дорог: Карсь-Сарыкамышской, 56 верст, Тюмень-Омской, 532 версты, Сиварско-Шадринского подъездного пути, 110 верст, соединительной линии между имперскими и финляндскими железными дорогами, 20 верст. Кроме того, на тот момент строились Амурская, Забайкальская и Самаро-Златоустовская железные дороги, запланировано было строительство подъездных железнодорожных путей

<sup>1</sup> Погребинский А. П. Очерки истории финансов дореволюционной России. М., 1967. С. 174-175.

стоимостью 3 000 000 руб. Правительство выкупало в казну дороги, принадлежавшие частным владельцам. Так, например, в 1887 г. была приобретена Ряжско-Моршанская дорога, в 1890 г. – Закавказская, Моршанско-Сызранская, Тамбовско-Козловская, Курско-Харьково-Азовская, в 1891 г. – Либаво-Роменская и т. д. Вводились дополнительные льготы, мотивирующие частный капитал вкладываться в железнодорожное строительство.

История поставила перед властью Российской империи непростую задачу – объединить в одно государство разные этносы с разным уровнем экономического и культурного развития, с разными религиями и разными интересами, распространить единую систему управления на территории, различающиеся по геополитическому положению, природно-климатическим условиям, сословному составу населения. Теория российской государственности предполагала, что народы в составе Российской империи сохраняли право нации на язык, культуру и религию, при этом важным условием сохранения государственного единства и предупреждения сепаратизма признавалось единство законодательства, системы управления, государственного языка на всей имперской территории. «Исторический опыт показывает, что пока империя была на взлете, актуальным являлся вопрос не об отделении от нее каких-то частей вместе с проживающим на них населением, а, напротив, о расширении ее состава за счет включения новых народов вместе с их землями»<sup>1</sup>. Важно отметить, что в процессе объединения территорий Российская империя никогда не руководствовалась идеей русского национального превосходства.

Сравнение структур Государственных росписей Российской империи разных лет позволяет оценить, насколько значительный путь прошла бюджетная техника в направлении систематизации и унификации включаемых в нее сведений. Можно также с уверенностью сказать, что перед внимательным взглядом в подборке годовых бюджетов наглядно

<sup>1</sup> Пашенцев Д. А. Право наций на самоопределение и особенности его реализации при распаде империй // Правозащитник. 2015. № 4. С. 3.



разворачиваются все этапы развития народного хозяйства страны, формирования государственных структур и институтов. Более того, все основные внешне- и внутривнутриполитические события находят свое отражение в бюджетном плане; таким образом, финансовые документы следует рассматривать как один из наиболее достоверных источников исследования истории государства и права.