

УДК 336.14:352

М.З. ГИБАДУЛЛИН,

кандидат экономических наук, доцент,

А.Р. АРТАМОНЫЧЕВА,

кандидат экономических наук, старший преподаватель

Казанский (Приволжский) федеральный университет, г. Казань, Россия

СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА В БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКЕ ОРГАНОВ ГОРОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ ПОРЕФОРМЕННОЙ РОССИИ

Цель: выявление особенностей финансирования социальной сферы в городах пореформенной России.

Методы: абстрактно-логический и эмпирический.

Результаты: на основе изучения бюджетов Казани и малых городов Казанской губернии 70–80-х гг. XIX в. установлено, что социальная сфера являлась приоритетом социальной политики органов городского управления.

Научная новизна: впервые исследована структура расходной части городских бюджетов, проведен анализ бюджетной политики городских властей пореформенной России, выявлены особенности бюджетного финансирования социальной сферы в крупных и малых городах России.

Практическая значимость: возможность использования исторического опыта России при реформировании местного самоуправления.

Ключевые слова: Городская Дума; бюджет; расходы бюджета; социальная сфера; образование; здравоохранение.

Введение

Возрождение муниципального уровня управления в современной России началось в 2003 г., когда был принят Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». С введением в действие этого документа были определены область компетенций и финансовые источники обеспечения деятельности местной власти. Однако в России это уже не первая попытка создать правовые и экономические предпосылки для устойчивого функционирования городского и сельского самоуправления. Тем ценнее изучение и всестороннее осмысление отечественного исторического опыта по формированию и развитию финансовых, институциональных и организационных основ функционирования муниципальной власти.

В рамках настоящей статьи ставится задача проанализировать эволюцию расходных обязательств городского самоуправления в первое десятилетие после принятия Городового положения 1870 г.

Результаты исследования

Реформирование местного самоуправления в Российской империи началось с введения Городового положения 1870 г. Этим документом

изменялась система управления городом как самостоятельной, автономной административной единицей и материально-финансовые условия функционирования городского хозяйства. Города получили больше самостоятельности в проведении бюджетной политики, значительно расширились их возможности по привлечению внешних источников финансирования. Существенной новацией в направлении совершенствования финансовых основ местного самоуправления стало закрепление за городами собственных источников финансирования бюджета. Городам передавался оценочный сбор с недвижимых имуществ; сбор с документов на право торговли и промыслов; сбор с трактирных заведений, постоянных дворов и съестных лавок.

Помимо закрепленных налогов и сборов, городским властям разрешалось вводить дополнительные сборы: с извозного и перевозного промыслов, с лошадей и экипажей частных лиц.

В бюджет города поступали также сборы за запись актов гражданского состояния, сборы при клеймении мер и весов, сборы с аукционных продаж, сборы с ввозимых и вывозимых товаров [1].

Одновременно с этим более четко определялся круг ответственности городских властей за состояние подведомственной территории.

В сферу полномочий городского общественного управления входил широкий круг вопросов местного значения, которые условно можно разделить на три блока: экономический, социально-культурный и общественная безопасность.

В блок вопросов экономического характера, находившихся в сфере полномочий городского управления, входили такие направления, как продовольственное обеспечение города, содействие развитию в городе торговли и ремесел, развитие транспортной инфраструктуры, сохранение и приумножение городского имущества, надзор за соблюдением правил ведения предпринимательской деятельности.

К социально-культурному блоку вопросов относились благоустройство города (содержание улиц, площадей, мостовых, тротуаров, городских общественных садов, водопроводов, сточных труб, каналов, прудов, мостов и переправ, освещение города), развитие в городе системы общественного призрения (содержание богаделен, приютов), попечение о народном здравии и просвещении.

Вопросы общественной безопасности были связаны с поддержанием в городском сообществе гражданского мира и согласия между сословиями, проведением комплекса мер противопожарной безопасности, содержанием полиции и учреждений пенитенциарной системы.

До второй трети XIX столетия социальная сфера в городах Российской империи находилась в зачаточном состоянии. Развитие капитализма, внедрение технологических инноваций в промышленность, модернизация транспортного сектора, совершенствование инженерно-строительного дела – все это послужило предпосылками для формирования запроса общества и органов государственного управления на повышение качества человеческого капитала.

Уже к 80-м гг. XIX столетия можно было говорить о складывании в России социальной сферы как неотъемлемой части национальной экономики.

Основой социальной сферы городской экономики в пореформенный период являлась система образования. В Казанской губернии, по данным органов государственной статистики, в 1882 г. числилось 559 учебных заведений всех типов, из которых 59 (10,5%) находилось в губернском цен-

тре, 40 (7,2%) – в уездных городах, остальные – в сельской местности. Учащихся во всех образовательных учреждениях состояло 30 212 человек, в том числе в Казани – 7 843 человек (26%), в уездных городах – 3 533 (11,7%), в сельской местности – 18 836 (62,3%) [2, с. 87, 91, 95].

Бюджетные расходы на содержание образовательных учреждений в городах губернии существенно различались. В губернском центре средств выделялось значительно больше, нежели в уездных городах. Так, в 1873 г. расходы по статье образование в казанском бюджете составили 16 820 руб., а в бюджете на 1881 хозяйственный год – уже 64 544 руб., т.е. за восемь лет выросли в 3,8 раза (табл. 1).

Таблица 1

Расходы бюджета г. Казани на социальную сферу в 1873, 1881 гг.*

Статьи расходов социальной сферы	1873 г.		1881 г.	
	абс.	в % от расходов бюджета	абс.	в % от расходов бюджета
Образование	16 820	4,6	64 544	15,8
Здравоохранение	18 754	4,7	28 395	7,0
Учреждения общественного призрения и социальные выплаты	15 371	3,4	22 693	5,6
Культура	1 516	0,4	2 100	0,5
Итого расходов на социальную сферу города	53 977	13,1	113 966	28,9

*Источник: подсчет авторов на основе [3, с. 422–429, 437–445].

Рост расходов на нужды народного просвещения увеличился преимущественно за счет расширения сети учебных заведений, получавших бюджетное финансирование из муниципальной казны. Например, в 1871 г. таковых было 13 (12 приходских училищ и Мариинская женская гимназия), а в 1881 г. уже 19 (15 приходских училищ, реальное и городское ремесленные училища, Мариинская и Ксенинская женские гимназии).

Расходы муниципальных бюджетов уездных городов Казанской губернии на образовательные нужды были значительно скромнее. Обследование

их бюджетов позволило установить, что самые значительные ассигнования на образование и в абсолютном значении и в процентном отношении к общей сумме расходной части бюджета выделялись в Чистополе, Царевококшайске, Чебоксарах и Свияжске (табл. 2). Эти города почти в два раза опережали Козмодемьянск, Мамадыш, Цивильск и Ядрин по объемам финансирования учебных заведений. Причем в Чистополе и Царевококшайске доля расходов на образование в общей сумме расходных обязательств местных бюджетов была даже выше, чем в губернском центре. На содержании и попечении органов местного управления малых городов находились, как правило, образовательные учреждения низшего уровня обучения – приходские училища.

Таблица 2
Расходы уездных городов Казанской губернии на социальную сферу в 80-е гг. XIX в.¹

Город	Образование		Здравоохранение		Учреждения общественного призрения, культуры и социальные выплаты		Итого расходы на социальный сектор	
	абс.	%	абс.	%	абс.	%	абс.	%
Козмодемьянск	935	5,7	170	1,0	530	3,2	1635	9,9
Мамадыш	800	7,1	329	2,9	400	3,5	1529	13,3
Свияжск	1684	15,4	0	0	0	0	1684	15,4
Царевококшайск	1770	19,3	0	0	0	0	1770	19,3
Цивильск	902	9,3	0	0	0	0	902	9,3
Чебоксары	1843	11,0	1261			7,5	3104	18,5
Чистополь	10568	19,5	1953	3,6	2261	1,2	14782	24,3
Ядрин	556	7,7	96	1,3	0	0	655	9,2
Казань	64544	15,8	28395	7,0	24793	6,1	113966	28,9

Важное место в социальной политике городских властей занимало «охранение народного здоровья». На нужды здравоохранения в губернском городе Казани в 1873 г. выделялось 18,7 тыс. руб., в 1881 г. – 28,3 тыс. руб. По этой статье бюджетных расходов наблюдался рост

¹ Казанские губернские ведомости: 04.02.1888, 06.02.1888, 14.02.1889, 06.05.1885. По городам Спасск и Тетюши сведений нет.

как по абсолютным, так и по относительным показателям. Большая часть указанных ассигнований предназначалась на финансирование городской Александровской больницы. Кроме того, средства из бюджета выделялись на содержание других учреждений здравоохранения и городских врачей.

Еще одно направление социальных расходов городских властей пореформенной России – финансирование учреждений общественного призрения, культуры и предоставление из городской казны пенсий и пособий нуждающимся гражданам. Как видно из табл. 1, финансовое обеспечение этого направления бюджетной политики органов муниципального управления Казани было незначительным, но и тут за восемь лет местные власти добились увеличения общей суммы расходов более чем на 46%. Доля расходов по данным статьям в общей структуре расходной части бюджета также увеличилась с 3,4 до 5,6%. Основными получателями бюджетных средств являлись Дом призрения неимущих, престарелых и увеченных граждан и городская библиотека.

В уездных городах по недостатку средств расходы по врачебной части и прочие социальные расходы закладывались не на каждый финансово-хозяйственный год. И они, как правило, не превышали 4–5% от общего объема расходных обязательств местных бюджетов. Так, в 1881 г. финансовом году только органы городского самоуправления Козмодемьянска, Мамадыша, Чистополя, Чебоксар и Ядрин взяли на себя бюджетные обязательства предоставить средства на содержание учреждений здравоохранения, общественного призрения и культуры.

Огромную роль в реализации социальных проектов муниципальных властей играли городские общественные банки, в особенности Казанский городской общественный банк [4].

Выводы

Таким образом, в пореформенный период в бюджетной политике городского самоуправления произошли важные изменения. Приоритетным направлением в социально-экономической политике местной власти стало развитие общественного сектора городского хозяйства и, прежде всего, народного просвещения. Уже в первое десятилетие после введения в действие

Городового положения 1870 г. расходы городских бюджетов на финансирование образовательных учреждений заметно выросли. Расширилась сеть учебных заведений. Городские власти брали на себя обязательства по содержанию учебных заведений начального (редко и преимущественно в крупных городах) и среднего уровня образования. Общие объемы финансирования сферы образования находились в зависимости от финансовых возможностей города. В губернском центре они были на порядок выше, а потому и средств выделялось больше. Тем не менее и в малых городах финансирование образования находилось в числе первейших забот местной власти. В некоторых из них доля расходов на образование в общей сумме расходных обязательств была весьма значительной.

Меньше средств городские власти выделяли на содержание учреждений здравоохранения, общественного призрения и культуры. Но и эти отрасли социальной сферы не оставались без внимания городских дум и городских управ.

Общий вектор бюджетной концепции местной власти заключался в постепенном увеличении финансового обеспечения всех направлений социальной политики. Повсеместный рост расходов городских бюджетов на социальную сферу был связан с бурным экономическим развитием пореформенной России и институционализацией социального пространства страны, обусловившими, в свою очередь, необходимость в новом качестве человеческого капитала.

Список литературы

1. Городовое положение 16/28 июня 1870 г. // Журнал «Муниципальное право». – URL: emsu.ru
2. Сборник статистических сведений по России за 1882 г. – СПб., 1884. – 324 с.
3. История Казани в документах и материалах. XIX век. Кн. III: Управление, бюджет, хозяйство / под ред. И.К. Загидуллина. – Казань: Главное архивное управление при КМ РТ, 2011. – 820 с.
4. Гибадуллин М.З. Казанский городской общественный банк: создание, деятельность и участие в финансировании межрегиональной торговли // Актуальные проблемы экономики и права. – 2010. – № 1. – С. 73–83.

В редакцию материал поступил 10.04.13

© Гибадуллин М.З., Артамонычева А.Р., 2013

Информация об авторах

Гибадуллин Марат Зуфарович, кандидат экономических наук, доцент кафедры государственных и муниципальных финансов, Казанский (Приволжский) федеральный университет

Адрес: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, тел.: (843) 233-71-26

E-mail: mar-gibadullin-yandex.ru

Артамонычева Айгуль Рустамовна, кандидат экономических наук, старший преподаватель, доцент кафедры государственных и муниципальных финансов, Казанский (Приволжский) федеральный университет

Адрес: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, тел.: (843) 233-71-26

E-mail: Artamonycheva-A-R@mail.ru

Как цитировать статью: Гибадуллин М.З., Артамонычева А.Р. Социальная сфера в бюджетной политике органов городского управления пореформенной России // Актуальные проблемы экономики и права. – 2013. – № 3(27). – С. 58–62.

M.Z. GIBADULLIN,

PhD (Economics), associate professor,

A.R. ARTAMONYCHEVA,

PhD (Economics), senior lecturer

Kazan (Volga region) Federal University, Kazan, Russia

**SOCIAL SPHERE IN THE BUDGET POLICY OF MUNICIPAL BODIES
IN POST-REFORM RUSSIA**

Objective: to reveal the features of social sphere financing in the cities of post-reform Russia.

Methods: abstract-logical and empirical.

Results: Basing on the study of budgets of Kazan and small towns of Kazan guberniya in 70–80-s of the 19th c., the authors state that the social sphere was a priority of social policy of municipal bodies.

Scientific novelty: For the first time the structure of municipal supply was investigated, the budget policy of municipal bodies in post-reform Russia was analyzed, the features of social sphere budget financing in the large and small Russian cities were revealed.

Practical value: possibility to use the Russian historical experience when reforming the local self-government.

Key words: City Duma; budget; supply; social sphere; education; health care.

References

1. Gorodovoe polozhenie 16/28 iyunya 1870 g. (Municipal decree of 16/28 June 1870), *Zhurnal "Munitsiapl'noe pravo"*, available at: emsu.ru
2. *Sbornik statisticheskikh svedenii po Rossii za 1882 g.* (Collection of statistical data of Russia 1882). Saint Petersburg, 1884, 324 p.
3. *Istoriya Kazani v dokumentakh i materialakh. XX vek. Kn. III: Upravlenie, byudzhel, khozyaistvo, pod red. I.K. Zagidullina* (History of Kazan in documents and materials. 19th c. Book 3. Administration, budget, economy). Kazan: Glavnoe arkhivnoe upravlenie pri KM RT, 2011, 820 p.
4. Gibadullin M.Z. Kazanskiy gorodskoi obshchestvennyi bank: sozdanie, deyatelnost' i uchastie v finansirovanii mezhhregional'noi trgovli (Kazan municipal public bank: creation, functioning and participation in financing the interregional trade), *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava*, 2010, No. 1, pp. 73–83.

Information about the authors

Gibadullin Marat Zufarovich, PhD (Economics), associate professor, chair of state and municipal finance, Kazan (Volga rEgion) Federal University

Address: 18 Kremlyovskaya Str., 420008, Kazan, tel.: (843) 233-71-26

E-mail: mar-gibadullin-yandex.ru

Artamonycheva Aygul Rustamovna, PhD (Economics), senior lecturer, associate professor, chair of state and municipal finance, Kazan (Volga region) Federal University

Address: 18 Kremlyovskaya Str., 420008, Kazan, tel.: (843) 233-71-26

E-mail: Artamonycheva-A-R@mail.ru

How to cite the article: Gibadullin M.Z., Artamonycheva A.R. Social sphere in the budget policy of municipal bodies in post-reform Russia, *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava*, 2013, No. 3(27), pp. 58–62.

© Gibadullin M.Z., Artamonycheva A.R., 2013