

Людмила В. Елисеева
(Луцк, Украина)

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ МЕСТНЫХ ФИНАНСОВ В ВОЛЫНСКОЙ ГУБЕРНИИ В КОНЦЕ XVIII – НАЧАЛЕ XX ВВ.

Формирование финансового хозяйства является длительным исторически детерминированным процессом. Формы и рычаги влияния местных финансов имеют существенные отличия в разных странах, обусловленные особенностями хозяйственного развития и спецификой институциональной среды. Экономическое положение местных финансов зависит от задач фискальной, денежно-кредитной, социальной политики государства и отражает степень развития институтов местного самоуправления. Кроме того, они имеют значительный социально-экономический потенциал, позволяющий им стать важным элементом народного хозяйства, инструментом государственного и муниципального регулирования, обеспечивать развитие производства, рыночной инфраструктуры, создание рабочих мест, улучшения благоустройства населенных пунктов территориальных общин и т.д. В связи с этим опыт становления финансов территориальных общин как основы для современных общественных преобразований не менее важен и сегодня.

Целью статьи является раскрытие процесса становления и эволюции местных финансов Волынской губернии в конце XVIII – начале XX вв., трансформации их места и значения в экономической системе Российской империи в период формирования рыночных отношений.

Проблема развития местных финансов на практике и в теории достаточно древняя. Экономические преобразования в сфере местного хозяйства во второй половине XIX – начале XX вв. в Российской империи дали толчок для становления теории местных финансов в контексте политической экономии и финансового права. Особого внимания заслуживают работы М. Алексеенка, В. Безобразова, Н. Бунге, Б. Веселовского, П. Гензеля, С. Иловайского, П. Кованька, В. Лебедева, И. Озерова, Г. Сидоренка, В. Твердохлебова, М. Туган-Барановского, Н. Цытовича, И. Янжула, М. Яснопольского и др. В их исследованиях анализировались отдельные аспекты формирования местного хозяйства, обосновывались целесообразность и пути его оптимизации. Ликвидация местных финансов

в советский период обусловила свертывание теоретических исследований финансового хозяйства общин. Почти исключительными были работы Л. Велихова, А. Маркова, Ф. Менькова, М. Митилино, М. Сиринова. Лишь с середины 1990-х годов появились новые методологические подходы к изучению эффективности макроэкономической политики (В. Геец, А. Гриценко, С. Овсяк, Я. Осятински), проблем рыночной трансформации аграрной сферы, а соответственно и сельской общины (Е. Бородина, И. Прокопа), регионального развития как системообразующей составляющей (Л. Шинкарук, А. Шубравская) и др., заложившие теоретико-методологические основания для исследования местных финансов как инструмента и рычага воздействия на экономику. Большое значение имеют также современные исследования хозяйственного реформирования, истории экономической мысли, представлены работами Л. Горкиной, Т. Деревянкина, С. Злупка, Л. Корнийчук, П. Леоненка, В. Небрат, Н. Супрун, В. Фещенко и др., и теории местных финансов – В. Зайчиковой, М. Карлина, О. Кириленко, В. Кравченка, И. Луниной, О. Сунцовой и др. Однако в отечественной экономической истории еще нет целостного системного исследования местных финансов губерний Российской империи с определением их истоков, закономерностей хозяйственного развития, влияния на экономическую систему страны, что подтверждает актуальность поставленной проблемы.

Территориальные рамки исследования объясняются тем, что Волынская губерния была типичным примером бюджетной модели в инкорпорированных Российской империей землях. Она не принадлежала к ведущим по экономическим показателям губерниям (как-то Санкт-Петербургская, Московская, Киевская), не имела особой модели правовых отношений (например, Царство Польское, Великое княжество Финляндское) и хотя имела региональные особенности, обусловленные длительным пребыванием в составе Речи Посполитой, ее основные тенденции развития местных финансов совпадали с общероссийскими.

Волынская губерния была образована в конце XVIII в. на территории преимущественно Волынского и Киевского воеводств Речи Посполитой, присоединенных к Российской империи после третьего раздела польских земель. Особенность имперской политики по отношению к новоприсоединенным землям заключалась в их постепенной инкорпорации в хозяйственную систему Российского государства. Таким образом, на формирование местных финансов Правобережной Украины повлияли три группы факторов: 1) общероссийские, 2) польские, 3) собственно местные.

В начале XX в. Волынская губерния была одной из ста одной территориально-административных единиц Российского государства и наибольшей (после Таврической и Херсонской) среди девяти украинских

губерний¹. Ее площадь составляла 1/7 украинской и 1/312 всей территории Российской империи. В 1897 г. здесь проживало около 3 млн. человек, из которых 92% населения – в сельской местности². В состав Волынской губернии входили двенадцать уездов, 141 местечко (118 из которых принадлежало частным лицам³), а также двенадцать городов: губернский центр – Житомир и одиннадцать уездных – Ровно, Заславль, Луцк, Ковель, Дубно, Овруч, Кременец, Острог, Новоград-Волынский, Владимир, Староконстантинов⁴. Все они принадлежали к небольшим городам со средней численностью населения от 11 до 18 000 человек, за исключением Житомира, где к концу XIX в. проживало около 65 000 жителей. Собственные финансовые ресурсы формировали также местечка Олыка, Радзивилов и Здолбунов. В течение исследуемого периода пять городов – Ровно, Староконстантинов, Заславль, Острог и Дубно – находились в частной собственности и поэтому формирование у них местных финансов было отсрочено до середины XIX в.⁵

В конце XVIII – начале XIX вв. вследствие проведения децентрализации финансовых властей (создание казенных палат как податного, контрольного и хозяйственного органа управления) и правового определения субъектов, объектов местного налогообложения было начато формирование системы местных финансов в составе финансов городов, губернии, деревень и в отдельных регионах – волостей. Отметим, что к этому времени в Российской империи еще не действовали институты самоуправления или самообложения, тогда как в Речи Посполитой отдельные города уже были наделены магдебургским правом, что создавало условия для формирования собственных финансовых ресурсов⁶. Таким образом, в наследство от Речи Посполитой на Волыни были частично заложены финансовые традиции формирования собственных денежных

¹ Е. Зябловский, *Статистическое Российской империи в нынешнем ее состоянии с предварительными понятиями о статистике и с общим обозрением Европы в статистическом виде*, часть I–II, [в:] Е. Филиппович Зябловский, Типография Правительствующего Сената, Санкт Петербург 1815, с. 146.

² *Первая всеобщая перепись населения Российской империи, 1897 г.*, [в:] Типография Центрального статистического комитета Министерства внутренних дел, ред. Н. А. Тройницка, Санкт Петербург 1904, с. IV.

³ Н. Столпянский, *Девять губерний западно-русского края в топографическом, географическом, статистическом, экономическом, этнографическом и историческом отношениях*, [в:] Н. Столпянский, Типография Гогенфельдена и Ко, Санкт Петербург 1866, с. XII.

⁴ *Военно-статистическое обозрение Волынской губернии*, ч. 1, [в:] Типография штаба Киевского военного округа, сост. А. Забелин, Киев 1887, с. 155.

⁵ *Записка о владельческих городах и местечках Юго-Западного края*, ч. 1, [в:] Типография Е. Я. Федорова, сост. А. Воронин, Киев 1869, с. 58–59.

⁶ Н. Кареев, *Польские реформы XVIII века*, [в:] Н. Кареев, Типография В. В. Комарова, Санкт Петербург 1890, с. 182.

ресурсов города⁷, подымного налогообложения, содержание воинских частей, транспортное обеспечение чиновников, ремонт мостов и переправ за счет местного населения, а также частично налогообложения торговли и предпринимательской деятельности⁸.

На рубеже XVIII–XIX вв. несколько менее заметным оказалось влияние общероссийских факторов, однако в дальнейшем именно опыт фискальной политики Российского государства был использован для формирования денежных ресурсов на местах. Со второй половины XVIII в. в Российской империи активно разрабатывалась проблема учета субъектов налогообложения⁹, преодоление дефицита государственного бюджета, наполнение казны путем дополнительного налогообложения подданных и внешнего кредитования¹⁰, однако без внесения изменений в расходную часть финансового плана государства¹¹. В начале XIX в. такая же практика утверждения дефицитных бюджетов, расширения перечня объектов и повышение ставок налогообложения вместо детального просмотра статей расходов была характерна и для местных бюджетов. Недостаточно разработанные принципы государственного финансирования и налогообложения часто тормозили и развитие местных финансов в регионах. Это подталкивало к развитию межбюджетных отношений – перераспределения валового внутреннего продукта через использование дотаций и субвенций между государственным, губернскими (впоследствии – земскими), городскими, реже – сельскими бюджетами.

Макроэкономические преобразования в Российской империи были важным фактором, по-разному влиявшим на формирование собственных ресурсов общины и их объединений. Так, вследствие административно-территориального реформирования конца XVIII в. изменения границ Волынской губернии по сравнению с Волынским воеводством Речи Посполитой привели к перестройке внутреннего рынка и переоценке экономического потенциала региона.

⁷ А. В. Блануца, *Привілеї на магдебурзьке право містами Великого князівства Литовського та регламентація в них питань торгівлі (друга половина XV – перша третина XVI ст.)*, [в:] А. Васильович Блануца, *Історія торгівлі, податків та мита. Збірник наукових праць*, ред. О. О. Дячка, Дніпропетровськ 2007, с. 73.

⁸ *История Польши*, т. 1, ред. В. Д. Корольюк, И. С. Миллер, П. Н. Третьяков, Изд-во АН СССР, Москва 1954, с. 265.

⁹ В. М. Кабузан, *Народонаселение России в XVIII – первой половине XIX века (по материалам ревизии)*, [в:] В. М. Кабузан, Изд-во АН СССР, Москва 1963, с. 101.

¹⁰ А. Д. Гусаков, *Денежное обращение дореволюционной России*, [в:] А. Д. Гусаков, изд-во Министерства высшего образования СССР, Москва 1954, с. 51.

¹¹ В. Б. Саксонов, *Організаційно-правове забезпечення фіскальної політики Російської імперії на території Південної України (остання третина XVIII ст.)*, автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук спец. 12.00.01 *Теорія та історія держава і права; історія політичних і правових учень*, Харків 2004, с. 10.

Нарушение денежного обращения в стране тоже негативно влияло на развитие местного хозяйства. Монетарное реформирование XIX в. было направлено на стабилизацию денежной системы и преодоление инфляционных процессов в стране, обусловленных периодической эмиссией денег, не подкрепленных золотым запасом, ростом бюджетного дефицита, внешнего долга и участием в военных конфликтах¹². К 1839 г. в Российской империи сложилась уникальная денежная система с параллельным обращением двух государственных валют – бумажных ассигнаций и металлической монеты¹³. В 1839–1843 гг. произошел переход к биметаллизму со свободным обращением золотой и серебряной монеты на условиях фиксированного государством паритета¹⁴; 1895–1897 гг. – к золотому монометаллизму¹⁵. На практике основная проблема «параллельных денег»¹⁶ для местных общин заключалась в том, что соотношение между бумажными ассигнациями и металлической монетой долгое время определялось не правительством, а частными лицами в соответствии с экономической конъюнктурой рынка. Так, рост спроса на ассигнации при уплате налогов приводило к скачкообразному повышению их курса на внутреннем рынке, что вызывало уменьшение реальных доходов населения, осложняло развитие предпринимательства и рыночной инфраструктуры, а также рост недоимки местных бюджетов¹⁷.

Важным достижением в бюджетно-налоговой политике Российской империи, повлиявшее на совершенствование системы администрирования местных налогов, стала разработка принципов рациональной организации бюджетного процесса и ведения бюджетного хозяйства в 1860-х гг.¹⁸ Она предусматривала специализацию бюджетных средств, их целевое использование согласно бюджетных назначений¹⁹, а также публикацию государственного бюджета в официальных периодических изданиях²⁰ (хотя

¹² И. Трахтенберг, *Бумажные деньги. Очерки теории денег и денежного обращения*, [в:] И. Адольфович Трахтенберг, Финансово-экономическое бюро Н.К.Ф. СССР, Москва 1924, с. 383.

¹³ М. И. Туган-Барановский, *Экономические очерки*, [в:] М. И. Туган-Барановский, РОССПЭН, Москва 1998, с. 359.

¹⁴ А. Дубянский, *Проблема параллельных денег в Российской империи*, [в:] изд-во Санкт-Петербургского университета, Санкт Петербург 2004, с. 45.

¹⁵ А. Д. Гусаков, *Денежное обращение...*, с. 43.

¹⁶ А. Н. Дубянский, *Проблема параллельных денег...*, с. 43.

¹⁷ А. Д. Гусаков, *Денежное обращение...*, с. 34.

¹⁸ И. С. Плехан, *Бюджетные законы*, [в:] И. Степанович Плехан, *Издание юридического книжного склада „Право“*, Санкт Петербург 1911, 571 с.

¹⁹ А. Коломиец, *Бремя «великих реформ»: финансы России в правление Александра II*, „Финансы” 2000, № 11, с. 64.

²⁰ П. И. Фомин, *Очерки экономического описания России*, [в:] П. Иванович Фомин, *Типография Б. Бенгис*, Харьков 1914, с. 8.

отдельные принципы применялись по части местных бюджетов еще с начала XIX в., однако лишь с 1860-х гг. их окончательно узаконили). Важное значение имело также введение «единства кассы» 1866 г., что предусматривало централизацию государственных доходов и расходов в одном ведомстве – Министерстве финансов и усовершенствование системы правил получения и выдачи денежных средств с использованием казначейской, а с 1896 г. – банковской систем²¹. Такие меры заложили основания для их применения по выполнению местных бюджетов.

Рост налоговых недоимок в связи с несовершенством системы прямого и косвенного налогообложения и возрастающий спрос на деньги привели к расширению перечня налоговых объектов путем налогообложения коммерческой и производственной деятельности²² и т.д. В связи с тем, что часть местных налогов фактически дублировала государственные, реформирование государственного налогообложения²³ (в 1824 г. была введена система лицензирования предпринимательской деятельности²⁴; 1863–1895 гг. – акцизная система²⁵; 1863–1912 гг. – налог на недвижимость; 1875–1915 гг. – государственный земельный налог; 1895 г. – система государственной монополии на продажу алкогольных напитков; 1882–1886 гг. – постепенная отмена подушного налогообложения) непосредственно влияло на аккумуляцию средств местными бюджетами. Территориальные общины также маневрировали между тремя системами: патентной, раскладной и окладной²⁶.

Активное участие России в военных конфликтах отрицательно сказывалось на развитии местных финансов путем делегирования части государственных расходов местным бюджетам. Вследствие стратегического расположения Волынской губернии местные общины были обязаны содержать за свой счет военные формирования, которые размещались на их территории. Например, в 1870-х годах в Житомире и Луцке было создано два постоянные лагеря с отдельно отведенной землей под строительство кухонь, пекарен, лазаретов, что не осуществлялось ни в одной другой губернии²⁷. Кроме того, ведение практически перманентных войн

²¹ С. Лушин, *О «единстве кассы»*, „Финансы” 2003, № 9, с. 65.

²² А. Г. Коломиец, *Бремя «великих реформ»...*, с. 57.

²³ А. Г. Коломиец, *Канкрин и стабилизация финансовой системы России*, „Финансы” 2000, № 7, с. 59.

²⁴ Е. В. Басалаева, *Налоги, частный бизнес и реформы Е. Ф. Канкрин*, „Финансы” 2002, № 2, с. 71.

²⁵ Н. Е. Лескова, *Акцизное обложение: ретроспективный взгляд*, „Финансы” 2001, № 4, с. 67.

²⁶ *История предпринимательства в России*, Кн. 2, *Вторая половина XIX века – начало XX века*, ред. Ю. А. Петров, РОССПЭН, Москва 1999, с. 69.

²⁷ Центральный державний історичний архів України, м. Київ (далее: ЦДАУК), Ф. 442, Оп. 517, Спр. 351, Арк. 29зв.

обостряло проблему финансирования хозяйственного развития регионов за отсутствия государственных инвестиций в отечественную промышленность, сельское хозяйство и торговлю. Невысокие темпы экономического роста не давали возможности достаточно наполнить бюджет, что заставляло прибегать к внутренним и внешним займам и частично ограничивать государственные расходы. В связи с этим бюджеты местных общин часто недополучали государственные компенсации или межбюджетные трансферты в полном объеме. Вместе с тем военные поражения демонстрировали техническую отсталость Российской империи и стимулировали органы государственной власти к поиску путей ускорения темпов экономического роста путем использования экстенсивных и интенсивных методов хозяйствования²⁸. Часто такие нововведения пытались осуществить тоже за счет местных жителей.

Создание условий для развития местных финансов в Волынской губернии зависело также и от внутренних факторов: факторных (природных условий, структуры предпринимательского капитала, основных направлений его инвестирования, численности и состава местного населения региона), хозяйственно-экономических (уровня развития производства и торговли, структуры местного рынка и рыночной инфраструктуры) и общественно-политических (особенностей законодательной базы, административно-финансового устройства Правобережной Украины, влияния национального фактора и т.д.). Такие факторы, характеризующие социально-демографическую, хозяйственную и правовую системы губернии, влияли на определение субъектов, объектов, источников местного налогообложения, динамику объемов бюджетных поступлений, расходы, их целевое назначение, особенности управления местным хозяйством.

Таким образом, основными предпосылками развития местных финансов Волынской губернии в составе Российского государства были территориальное расширение, длительное сосуществование элементов традиционной и рыночной систем, приоритетность военных расходов, неразвитость финансово-кредитной инфраструктуры, отсутствие подобного собственного опыта в Российской империи и т.п. К основным факторам формирования финансов территориальных общин принадлежали эндогенные (государственная инициатива в проведении реформ „сверху”, развитии рыночной инфраструктуры, промышленной модернизации экономики, проведении децентрализации финансового управления, ликвидации института крепостничества) и экзогенные (привлечение зарубежного опыта, инвестиций, теоретических разработок, техники). На наш взгляд, либеральные реформы 1860–1870-х гг. были системной составляющей

²⁸ *Великие реформы в России 1856–1874 гг.*, сб. науч. статей, ред. Л. Г. Захарова, Б. Эклоф, Дж. Бушнелл, изд-во Московского ун-та, Москва 1992, с. 152.

процесса модернизации хозяйства, начатого еще в XVIII в., и продленного Н. Бунге, С. Витте, П. Столыпиным, деятельность которых дала качественно новый толчок для развития местных финансов. Основными отличиями предпосылок и факторов влияния на развитие местных финансов в Волынской губернии как части Российской империи от западноевропейских стран были активная роль государства, меньшее значение внутренних миграций для формирования территориальных общин, отсутствие коммунальных революций, устойчивость института крепостничества, длительное сохранение частных городов и местечек и т.д.

В конце XVIII – начале XX вв. формирование системы местных финансов в Волынской губернии, как и вообще в европейской части России (за исключением Царства Польского и Великого княжества Финляндского) осуществлялось в три этапа: 1 этап – конец XVIII – середина XIX вв.; 2 этап – 1860–1880-е гг.; 3 этап – 1890-е–1914 гг. Территориальное расширение империи, необходимость создания единого экономического пространства, постепенное развитие капиталистических отношений в хозяйстве требовали проведения децентрализации финансового управления, следствием которого стало становление местных финансов. Их появление связывают с правовой регламентацией права горожан на формирование отдельных денежных фондов для удовлетворения собственных потребностей в конце XVIII в.²⁹ На этом этапе государственной политики задачи имперской власти состояли в удовлетворении фискального интереса и создании благоприятных условий для развития промышленности и торговли, которые были источником наполнения государственного бюджета (налогообложение купеческого капитала). Таким образом, становления местных финансов в Российской империи, как и в Западной Европе, начинались с городов как основных промышленно-торговых центров, что, в отличие от сельской общины, скорее адаптировались к новым капиталистическим преобразованиям. Однако на Волыни, как и на большей территории Российской империи, *Городское положение* 1785 г. так и не было реализовано в полном объеме за несоответствия нормативных положений экономическим реалиям, что свидетельствует об активной политике „насаждение” со стороны государственной власти. Кроме того, существование частных городов, местечек, сословных социально-экономических отношений в обществе как рудиментов доиндустриального устройства тормозили эти процессы в губернии и стране в целом. К регулированию городских финансов вернулись в 1820–1830-х гг. вследствие стабилизационной политики Г. фон Канкрина,

²⁹ Грамота на права и выгоды городам Российской империи, [в:] Российское законодательство X–XX вв., в 9 т., т. 5, Законодательство периода расцвета абсолютизма, Отв. ред. Е. И. Индова, Юридическая литература, Москва 1987, 523 с.

направленной на поддержку предпринимательского сектора и „оздоровления” государственных финансов³⁰. По его мнению, основными препятствиями для развития местного хозяйства были ослабление местных властей, существование „мертвых форм” доиндустриальной экономики, отсутствие постепенности в экономических преобразованиях³¹, а также, на наш взгляд, доверия населения и необходимой институциональной среды.

Создание казенных палат как местных финансовых органов власти, принятие *Положения о земских повинностях* 1805 г. и правовых актов по волостной организации сельских поселений заложило начало в империи становления финансов губернии (т.н. „земских финансов”) и финансов волостей. Их появление было обусловлено необходимостью унификации местных повинностей и оценки экономического потенциала региона в условиях нарастающей внешней опасности. Их развитие происходило значительно медленнее городских и характеризовалось чрезмерным государственным вмешательством. Кроме того, консерватизм крестьянского хозяйства, существование институтов крепостного права сдерживало формирование института сельской общины и общественной инициативы по развитию местного хозяйства. Отметим, что в Волынской губернии существование специфических арендных отношений, унаследованных от Речи Посполитой, привело к тому, что создание волостей произошло лишь во второй половине XIX в., тогда как к этому времени сельские финансы сосредоточивались в поселениях государственных крестьян, которые, в отличие от крепостных, были лично свободны от помещиков.

Как отмечалось ранее, становление местных финансов в Волынской губернии, как и вообще Российской империи, мало определенные отличия от многих западноевропейских стран. В последних появление местных финансов было следствием эволюционного развития городского и сельского хозяйств, роста роли буржуазии в производстве, а также ее участия в управлении, в Российской империи их становление было связано с государственной политикой „насаждение” и неподготовленностью экономических оснований для таких преобразований. Если в других государствах, их основное целевое назначение состояло в поддержке промышленности и торговли, то в империи – прежде всего выполнения финансовых обязательств государства, что свидетельствовало о недостаточном разграничении двух составляющих публичных финансов. В европейских странах становления местных финансов происходили

³⁰ *Краткое обозрение российских финансов графа Е. Ф. Канкрин 1838 года*, [в:] *Типография Второго отделения собственной Его Императорского Величества канцелярии*, Санкт Петербург 1880, 165 с.

³¹ И. С. Блюх, *Финансы России XIX столетия: история – статистика*, т. 1, И. Сергеевич Блюх, *Типография М. М. Стасюлевича*, Санкт Петербург 1882, с. 178.

в контексте развития института местного бюджета и местной общины, тогда как в России признание местных бюджетов и институтов местной власти имело больше формальный характер, что обеспечивало распределение местных средств зависимо от общегосударственных приоритетов. Кроме того, отсутствие реальных институтов муниципальной собственности, местного налогообложения, кредитования как рычагов влияния на местное хозяйство обуславливало низкую эффективность аккумулированных средств и незначительную роль в экономическом воспроизведении. Небольшое значение в хозяйственной системе империи и губернии объяснялось прежде всего узкой доходной базой общин, когда последняя использовала только мелкие источники доходов, непроизводительным характером расходов, большая часть которых отвечала экономическим интересам государства (содержание бюрократического аппарата, полиции, военных подразделений).

В структуре местных бюджетов узкую, но разнообразную базу налогообложения получили города. Согласно *Грамоты о правах и выгодах городов Российской империи* основными статьями дохода, принадлежавших к неналоговым поступлениям городского бюджета, были рентные платежи за использование земли и плата за аренду имущественных комплексов, находившихся в коммунальной собственности. Эти статьи назывались оброчными, поскольку отдавались в пользование частным лицам на основании тендера и заключения арендного договора³².

Неналоговые доходы городского бюджета состояли из доходов от штрафов и финансовых санкций. В 1830–1870 гг. к ним относились, например, штрафы за нарушение общественного спокойствия³³, несоблюдение правил торговли, денежные поступления от продажи с аукциона имущества за неуплату оброчных статей и др. Их часть в городских бюджетах Волынской губернии не превышала 1% аккумулированных доходов.

Один из крупнейших денежных поступлений бюджета городских общин составил налог на предпринимательскую деятельность, что по форме взыскания был надбавкой к государственному налогу³⁴. С 1807 г. ¼ суммы гильдийского капитала зачислялась в городской бюджет, однако рост государственных расходов на военные нужды привел к отмене этой статьи дохода города³⁵.

³² *Устав о городском и сельском хозяйстве 1857 года*, [в:] *Свод законов Российской империи*, т. 12, ч. II, Санкт Петербург 1857, с. 29.

³³ ЦДДАУК, Ф. 442, Оп. 65, Спр. 341, Арк. 109.

³⁴ Варадинов Н. Гильдии, „Журнал МВД”, Кн. 9–10, *Издание Министерства внутренних дел*, Санкт Петербург 1861, с. 101.

³⁵ *Краткое обозрение российских финансов графа Е. Ф. Канкрин...*, с. 48.

С целью расширения численности плательщиков налога на предпринимательскую деятельность и увеличение доходов государственного бюджета в 1824 г. министр финансов Г. фон Канкрин внедрил систему лицензирования торговли и промыслов³⁶. В отличие от системы дифференцированного процентного сбора с гильдийского капитала, было введено налогообложение торговых документов, подтверждающих право на занятие торговлей, размер которого зависел от вида свидетельства. Таким образом, в бюджет городского общества ежегодно засчитывалось $\frac{1}{4}\%$ объявленного гильдийского капитала местных и иностранных купцов³⁷, и $\frac{1}{4}\%$ стоимости свидетельств и билетов, подтверждающих право крестьян, горожан и дворян на занятие торговлей³⁸.

Одним из важных объектов городского дохода были заведения трактирного типа. К ним относились гостиницы, рестораны, кафе, заведения общественного питания³⁹. Человек получал право на их открытие после регистрации в городской думе, магистрате или ратуше впоследствии уплаты ежегодного городского налога на предпринимательскую деятельность. Особенность налогообложения таких заведений состояла в том, что плата за свидетельство и билет, которые гарантировали право на их содержание, зачислялись в полном объеме в бюджет города. Однако этот налог использовался не во всех городах Волынской губернии. В связи с тем, что в конце 1830-х – середине 1840-х гг. в городах Волынской губернии активно начали открываться заведения по производству и продаже кондитерских изделий (Житомир, 1839 г.; Владимир, 1843 г.), купальни (Житомир, 1846 г.), гостиницы (Новоград-Волынский, 1849 г.), они немного расширили существующую базу налогообложения.

В связи с развитием законодательства относительно использования гербовой бумаги с 1838 г. обязательной доходной статьей городского бюджета стали денежные средства от операций с векселями и другими ценными бумагами⁴⁰. Кроме этого, согласно *Уставу о городском и сельском хозяйстве* 1857 г. органы городского управления, получив разрешение губернского правления и Министерства внутренних дел, могли ввести налогообложение городской недвижимости. Основным недостатком этого налога были большие затраты на его администрирование и неразработанные методы оценки недвижимого имущества. Объектом налогообложения была не сама недвижимость, а площадь земельного участка, которую она занимала, то есть фактически налог на недвижимость трансформировался в земельный налог. В связи с неопределенностью методики оценки

³⁶ А. Г. Коломиец, *Канкрин и стабилизация...*, с. 57.

³⁷ *Устав о городском и сельском хозяйстве...*, с. 9.

³⁸ ЦДАУК, Ф. 442, Оп. 72, Спр. 444, Арк. 180 зв.

³⁹ *Устав о городском и сельском хозяйстве...*, с. 141.

⁴⁰ Державний архів Волинської області (далее: ДАВО), Ф. 567, Оп. 1, Спр. 1, Арк. 3 зв.

стоимости недвижимого имущества органы городской власти Волынской губернии не использовали налогообложение недвижимости до 60-х гг. XIX в. – введение обязательного государственного налогообложения недвижимого имущества городов и местечек. До введения *Городского положения* 1870 г. городской налог на недвижимость у Волынской губернии был введен только во Владимире, Кременце, Ковеле и Луцке⁴¹.

В 1850-х гг. с целью поиска новых источников налогообложения были созданы специальные комиссии в Житомире, Новоград-Волынской, Кременце, Луцке, Ковеле, Владимире, Овруче и Олыке, по выводам которых предлагалось увеличить количество городских предприятий – боен скота и оптовых складов, что должны были обеспечить дополнительные денежные поступления в местные бюджеты⁴². В некоторых городах с разрешения губернатора население платило также налог с владельцев транспортных средств, рыночный сбор, сбор за запись семьи в местный реестр жителей города и т.д. Но крупнейшими среди всех доходов города были денежные поступления от государственного казначейства. Согласно *Городского положения* 1785 г. городам предназначался 1% доходов, полученных казной от монопольной продажи алкогольных напитков в городе. Согласно внедренного в 1805–1806 гг. „чарочного откупа” в городах Волынской губернии, часть суммы, полученной от тендера, передавалась в бюджет городской общины с целью содержания училищ, больниц и других учреждений социального назначения⁴³, хотя на практике – полиции и военных подразделений. Сумма таких денежных поступлений, которую получали все государственные города Волынской губернии, была строго фиксирована⁴⁴. Небольшое значение в доходах города имели межбюджетные трансферты. Для преодоления бюджетного дефицита органы местного управления могли обращаться к губернатору по назначению денежной помощи из бюджета губернии. Однако дотации и субвенции из государственного бюджета или местного бюджета высшего уровня не имели постоянного характера и предназначались исключительно для покрытия обязательных расходов, что делегировались государством органам городского управления.

Со временем важным источником доходов городского бюджета стал резервный капитал. Он формировался за счет части денежных поступлений городской казны и передавался на депозит приказа общественной опеки (прототип банковского учреждения⁴⁵). К 1850-х гг. в составе резервного

⁴¹ ЦДАУК, Ф. 442, Оп. 97, Спр. 275, Арк. 6.

⁴² ЦДАУК, Ф. 442, Оп. 34, Спр. 1440, Арк. 22.

⁴³ В. Я. Гончарук, *Правове регулювання виробництва і обігу спиртних напоїв у Російській імперії в кінці XVIII – на початку XX ст.*, Вид-во НУВС, Харків 2002, с. 68.

⁴⁴ ЦДАУК, Ф. 442, Оп. 65, Спр. 341, Арк. 5.

⁴⁵ ЦДАУК, Ф. 442, Оп. 80, Спр. 501, Арк. 1.

капитала города выделяли: 1) пенсионный фонд, денежные поступления которого передавались в распоряжение сиротского суда и использовались для предоставления финансовой помощи вдовам и сиротам, проживавшим в Волынской губернии, 2) вложенный городом на депозит капитал, и 3) проценты от его использования. В 50-х гг. XIX в. в составе резервного капитала города начали выделять: 1) специальный, 2) запасной и 3) оборотный. К первому виду капитала принадлежали денежные средства специальных фондов, предназначенные для финансирования строительства и ремонта дорог, мощения улиц, а также поступления в пенсионный фонд. Запасной капитал – денежные средства города, которые находились на депозитных счетах приказа общественной опеки⁴⁶, и использовались для финансирования непредвиденных текущим бюджетом расходов или в случае кассового разрыва от несвоевременного поступления доходов⁴⁷ (но в этом случае он подлежал возврату в приказ общественной опеки⁴⁸). Оборотный капитал – средства, находившиеся в магистрате или городской думе, уездных казначействах и могли быть использованы для покрытия текущих расходов.

Чрезвычайной статьёй городского дохода был кредит⁴⁹. Согласно *Городского положения* 1785 г. в условиях значительного дефицита городского бюджета разрешалось кредитование под залог недвижимого имущества городской общины. Однако с 1820-х гг. было запрещено кредитование органов городской власти, поскольку это подрывало доверие к государственному кредиту и негативно влияло на государственный долг.

Важной статьёй доходов города было возвращение недоимок. Налоги и сборы, которые не были оплачены вовремя или оплачены вообще считались дополнительной доходной статьёй городского бюджета будущего периода. Органы городского управления рассчитывали на них при определении суммы расходов на следующий год, что существенно уменьшало фактическую от прогнозированной доходную часть городских бюджетов.

Значительно меньшим был перечень доходных статей бюджетов сел и губернии. На основании *Предварительного положения о взимании земских денежных повинностей* 1805 г. впервые в Российском государстве была предпринята попытка систематизировать перечень местных повинностей денежного характера, в том числе финансовых обязательств губернии перед центральными органами власти, и определить их источники финансирования. Таким образом, этот правовой документ заложил

⁴⁶ ЦДАУК, Ф. 442, Оп. 652, Спр. 3, Арк. 6.

⁴⁷ ЦДАУК, Ф. 442, Оп. 80, Спр. 501, Арк. 4.

⁴⁸ ЦДАУК, Ф. 442, Оп. 97, Спр. 275, Арк. 25 зв.

⁴⁹ К. Ф. Тахтамиров, *Кредит для земств и городов*, [в:] К. Тахтамиров, *Типография Д. Н. Бутаева*, Москва 1910, с. 21.

фундамент для формирования бюджета губернии и определил его основные статьи доходов. В начале XIX в. доходную часть бюджета губернии формировали: 1) подушный налог, 2) налогообложение капитала, задекларированного купцом по состоянию на начало нового бюджетного периода, 3) денежные остатки доходов предыдущих лет, 4) уплата налога с „дымов” и арендных имений т.д.⁵⁰ Общий объем доходов зависел от объема запланированных расходов бюджета губернии. В случае внесения изменений в утвержденный трехлетний бюджет губернии сумма расходов также определяла необходимую сумму доходов и разлагалась между различными группами плательщиков (мещанами, крестьянами, купцами, чиншевой шляхтой и арендаторами). Незначительную по объему доходную статью составляли денежные поступления от пени за несвоевременную уплату налогов. Должник должен был заплатить пеню в размере 1% налоговой задолженности за месяц. Еще в 20–30-х гг. XIX в. министр финансов Г. фон Канкрин отмечал неравномерность губернского налогообложения на территории Российской империи: средний объем губернских налогов в Волынской губернии составлял не менее 2 руб. 55 коп., тогда как в Рязанской губернии – всего 18 коп.⁵¹ По его инициативе было введено дополнительное налогообложение в размере 10 коп. с плательщиков с целью создания резервного капитала, предназначенного для уравнивания доходов разных губерний. В отдельных случаях местные органы управления пытались избежать увеличения доходной базы путем повышения губернского налогообложения и иногда использовали кредитные ресурсы, но отсутствие специальных финансовых организаций для муниципального кредитования осложняло этот процесс.

На основании *Устава о земских повинностях* 1851 г. в доходную часть бюджета губернии были внесены изменения: 1) были разделены доходы губернии, предназначенные для покрытия общегосударственных и собственно губернских расходов, 2) новшеством стало введение земельного налогообложения, налоговой единицей которого была десятина, 3) шире использовалось налогообложение торговых документов. Таким образом, впервые земельный налог в Российской империи был введен как собственно местный, а не общегосударственный.

Значительно позже, чем финансы городов и финансы губернии, было начато формирование финансовых ресурсов сельских общин. В конце XVIII – начале XIX вв. в связи с незначительной численностью государственных крестьян Волынской губернии и их пребыванием на „хозяйственном положении” здесь не было необходимости в правовой регла-

⁵⁰ ЦДАУК, Ф. 442, Оп. 64, Спр. 47, Арк. 83 зв.

⁵¹ М. Кашкаров, *Исторический обзор законодательных работ по общему устройству земских повинностей*, Изд-во Министерства финансов, Санкт Петербург 1894, с. 55.

ментации основных направлений деятельности сельской общины, в том числе формировании собственной финансовой базы. По мнению В. Орлика, крестьянская община Правобережной Украины имела номинальный характер, однако это не помешало ей наряду с государственным и губернским налогами производить и мирские сборы⁵². За отсутствия правовой регламентации последних до 1830-х гг. и недостаток источников о финансово-хозяйственных отношениях отдельных сельских поселений Правобережной Украины начала XIX в. трудно выяснить принципы и объекты налогообложения крестьян. Очевидно, они имели стихийный характер в форме добровольных взносов жителей села, объем которых зависел от финансирования неотложных нужд. Законом 1833 г. основными объектами мирского налогообложения государственных крестьян стали земля или „податная душа”⁵³. Отсутствие практического опыта проведения земельного кадастра и учета земельных наделов объясняет широкое использование привычной для империи системы подушного налогообложения.

Начало формирования доходной части бюджетов государственных сел на Правобережной Украине было связано с введением общественного сбора, который просуществовал до 1875 г. Его появление было обусловлено разнообразием мирских сборов, неравномерностью налогообложения государственных крестьян разных губерний, что негативно влияло на платежеспособность крестьянина, в том числе как плательщика государственных налогов. Он предназначался для комплексной замены сословных земских повинностей государственных крестьян, части мирских сборов, денежной помощи пострадавшим от стихийного бедствия или пожара⁵⁴. Это была первая попытка Российского государства унифицировать местное налогообложение государственных крестьян. Закон 1840 г. также предусматривал переходный период, в течение которого формировались отдельные целевые фонды: по 3 коп. – на межевание, по 6 коп. – хозяйственный капитал⁵⁵.

По инициативе сельской общины мог создаваться также мирской капитал. Его основными источниками формирования были доходы от мирских оброчных статей, штрафы, случайные денежные поступления, а также добровольные взносы, если они не имели целевого назначения⁵⁶.

⁵² В. М. Орлик, *Податкова політика Російської імперії в Україні дореформенний період*, Імекс-ЛТД, Кіровоград 2007, с. 494.

⁵³ ПСЗРИ, 1-е изд. 1833 г., № 3592, с. 702.

⁵⁴ *Свод законов Российской империи. Свод законов о состояниях*, Санкт Петербург, 1842, с. 282.

⁵⁵ Н. Дружинин, *Государственные крестьяне и реформа П. Д. Киселева*, т. 2, *Реализация и последствия реформы*, Изд-во АН СССР, Москва 1958, с. 26.

⁵⁶ Н. Бржеский, *Натуральная повинности крестьян и мирские сборы*, [в:] Н. Бржеский, *Типография В. Киришаума*, Санкт Петербург 1906, с. 2.

Кроме того, в его состав каждые три года зачислялись остатки общегосударственного сбора⁵⁷.

Новый этап в развитии местных финансов Волынской губернии был связан с реформами 1860–1870-х годов, подготовившие экономический фундамент для финансовых преобразований в сфере местного бюджета, налогообложения и управления местным хозяйством. Развитие рыночных отношений, формирование территориально-административных общин, рост общегосударственных и местных потребностей требовали новой модели управления хозяйственными процессами и механизма распределения денежных ресурсов на местах. Вследствие детального изучения опыта администрирования Пруссии, Франции, Великобритании и Бельгии система местных финансов села, волости, города, губернии Российской империи была реорганизована на принципах самоуправления. Ее особенность состояла в сочетании собственного и выборочно заимствованного зарубежного опыта. На этом этапе правовыми основаниями для развития местных финансов стали *Городское положение* 1870 г.⁵⁸, *Временное положение о губернских и уездных земских учреждениях* 1864 г.⁵⁹ (хотя на Волыни оно было реализовано только в начале XX в.), *Положение* 1861 г.⁶⁰, регламентировавшие создание финансов органов местного самоуправления (городских дум, управ, земских управ, сельских и волостных сходов), задача которых состояла в удовлетворении общественных потребностей местного значения, развитии местного хозяйства, и независимых институтов местного бюджета, налогообложения и частично – муниципального кредита. Участие государства должно было ограничиваться законодательной деятельностью и контролем за соответствием принятых хозяйственных решений существующей нормативно-правовой базе страны. „Экономический эксперимент“, связанный с внедрением финансово автономных земств, городских дум и управ, имел целью определить их эффективность в решении хозяйственных проблем общества, их влияния на развитие народного хозяйства, а также выработки собственного опыта функционирования, подобного европейским, организациям. На практике такие либеральные реформы 1860–1870-х гг. имели неоднозначные последствия: с одной стороны, стимулировали развитие местного хозяйства, о чем свидетельствует постоянная тенденция

⁵⁷ *Свод законов Российской империи. Свод законов о состояниях...*, Санкт Петербург 1842, с. 280.

⁵⁸ *Высочайше утвержденное городское положение с объяснениями*, закон 1870 г., [в:] *Типография МВД*, Санкт Петербург 1873, 301 с.

⁵⁹ *Положение о губернских и уездных земских учреждениях*, сост. Н. И. Арфа, [в:] *Издание книжного магазина юридической литературы Д. В. Чичинадзе*, Санкт Петербург 1894, 364 с.

⁶⁰ *Сборник главнейших статей положения 19 февраля 1861 г., позднейших узаконений и правительственных распоряжений по управлению крестьян Юго-Западного края*, [в:] Университетская типография, Киев 1867, 127 с.

роста объема местных бюджетов, а с другой, продемонстрировали лишь декларативный характер государственного невмешательства. Фактически отношения распределения на уровне общин определялись искусственно созданной государством классификации обязательных и необязательных расходов, большинство из которых не были связаны с местными потребностями. Таким образом, особенностями второго этапа развития местных финансов, который приходился на 1860–1890 г., были: формирование института муниципальной собственности, самоуправление сельской и городской общин в условиях роста самостоятельности местных бюджетов, расширение компетенции органов местного управления и недопущения вмешательства государственной администрации в хозяйственные дела на местах. Однако непоследовательность экономической политики в направлении создания территориально-административной общины как хозяйственной единицы империи, как и раньше, проявилась через ограничение их финансовой базы непродуктивными или недостаточно разработанными налогами, отсутствия муниципального кредитования, и делегирование для выполнения части государственных расходов без надлежащих компенсаций. На этом этапе органы местного самоуправления „не были введены в общую систему государственного управления, а были поставлены рядом с ней как отдельные государственно-общественные тела, не имеющие органических связей с этой системой”. Таким образом, росту значения местных финансов в обществе препятствовало существование ряда институциональных лакун⁶¹.

Кроме того, на этом этапе произошла трансформация доходной базы местных бюджетов и укрепление доверия населения к формированию демократических институтов в форме местного самоуправления. Эволюция доходной части территориальных общин подтверждалась, например, тем, что: 1) возросла часть налоговых поступлений, 2) впервые в Российской империи в основу местного налогообложения были возложены ценность и доходность имущества, 3) состоялась отмена подушного налогообложения и заложены основы финансовой системы рыночного типа. Вместе с тем проявилась и негативная тенденция: рост доходности местного налога приводил к включению его в систему государственных (например, налог с недвижимости и земли).

Не меньших изменений претерпела и расходная часть местных бюджетов в направлении увеличения финансирования собственно местных нужд. В частности, увеличилось финансирование благоустройства городов, строительства дорог, медицины, пожарной охраны, тогда как часть общегосударственных расходов, которые ранее выполнялись за счет местного населения, было перенесено на баланс государственной казны.

⁶¹ В. П. Безобразов, *Земские учреждения и самоуправление*, Университетская типография, Москва 1874, с. 38.

В конце 1880-х – начале 1890-х гг. вследствие форсирования индустриализации под патронатом государства (что соответствует теории А. Гершенкрона), создание железнодорожных путей сообщения, формирование кредитной системы капиталистического типа, коренных изменений в налоговой системе возникла необходимость в реорганизации существующей системы местных финансов, адекватно к новым экономическим условиям. Ускорение темпов экономического развития страны отразилось и на местных хозяйствах, рост потребностей которых обуславливало увеличение бюджетов общин более быстрыми темпами по сравнению с предыдущими годами. Особое участие государства в становлении капиталистического производства империи, не присуща другим западно-европейским странам, повлияла на реорганизацию местных финансов как составляющей государственного организма и определила ее значительную роль в регулировании отношений распределения. Особенности местных финансов этого этапа были: 1) развитие фабрично-заводской промышленности позволило увеличить финансовые ресурсы общин, 2) происходит расширение сферы муниципального кредитования за счет общественных банковских учреждений, облигационных займов, финансирование из внебюджетных фондов и т.д.; 3) разворачивается процесс муниципализации, хозяйственной деятельности общин земств в направлении повышения эффективности сельского хозяйства; 4) на основании накопленного собственного и адаптированного зарубежного опыта создается собственная модель управления местными финансами, характеризующаяся значительным контролем государства, 5) изменение структуры местных бюджетов за счет сокращения в них части обязательных расходов, что способствовало удовлетворению собственно местных нужд – благоустройства территории, соблюдение санитарии, развития образования, медицины, ветеринарии, строительства путей сообщения. Такие изменения стали возможны благодаря инициативной роли монархии в экономических преобразованиях, хотя формально правительство освободило себя от стимулирования развития местного хозяйства, положив эти функции на самоуправление. Таким образом, третий этап дореволюционного развития местных финансов Волынской губернии пришелся на период модернизации хозяйственной деятельности территориальных общин путем использования муниципализации, концессионной системы, отказа от подушного и постепенного перехода к подоходному налогообложению, создание целевых внебюджетных фондов по инициативе государства, собственных инструментов кредитования через кооперацию, общественные банки и т.д. Такая трансформация местных финансов была обусловлена изменением миссии местных финансов, вследствие чего они стали рычагом не только местного, но и народного хозяйства. Однако военная детерминанта, непоследовательность государственной политики

обусловили импульсивный характер развития местных финансов на этом этапе: ускорение в 1890-е гг. и 1909–1913 гг., замедление в 1901–1908 гг., которые были связаны также с экономическим кризисом, военными действиями и социальными сдвигами.

Таким образом, в ходе анализа рыночной трансформации местных финансов Волынской губернии как части Российской империи отмечено: углубление децентрализации финансового управления, увеличение участия органов самоуправления в создании рыночной и социальной инфраструктуры, преобразование местного бюджета с неформального в формальный институт экономических отношений, возникновение бюджетных комиссий, которые с развитием местного хозяйства получили постоянный характер, утверждение планирования как хозяйственной функции местной власти, ограничение продолжительности действия утвержденного местного бюджета (тогда как изначально бюджеты губернии принимались сроком на три года), развитие муниципального контроля, рост значения налогов в структуре местного бюджета через усовершенствование налогообложения предпринимательской деятельности, земли, недвижимости, отказа от подушного налога, формирование резервного и целевых фондов общин как результата неэластичности местных бюджетов, сокращение перечня натуральных повинностей, развитие кадастра недвижимости и его использования для совершенствования планирования и равномерного налогообложения населения, кредитной кооперации как временной замены финансово-кредитных учреждений и т.д. Однако непоследовательность государственной политики в части финансовой автономии общин, недоверие к органам местного самоуправления, институциональные ограничения коммунального кредита и приоритетность общегосударственных целей (ведение войн, железнодорожное строительство и т.п.) по сравнению с развитием местного хозяйства обусловило их меньшее значение в хозяйственном механизме государства, чем в западноевропейских странах и продемонстрировало несоответствие разработанных проектов, законодательства и практической реализации.

Ludmila V. Eliseeva

THE FORMATION OF THE SYSTEM OF LOCAL FINANCES IN VOLYN PROVINCE AT THE END OF THE 18 – THE BEGINNING OF 20 CENTURY

The practical problems of the formation and evolution of Volyn province local finances as a member of Russian empire at the end of the 18 – the beginning of 20 century are investigated in the article. The peculiarities of institutional environment, exogenous and endogenous factors, which defined the specificity of the formation of local finance system in Volyn province of the investigated period, are shown.

The periodization of evolution of Russian empire local finances in accordance with the development of forms and changes of their meaning in the economic reproduction is proposed. Three main stages of their development are defined and the discrepancy among the theory, legislation and practical realization of local finances is proved. The dependence of the development of democratic institutions on the effectiveness of empire local finances is stated.

The formation of local finances in the province through the analysis of decentralization of financial power, the development of income and expenditure parts of local budgets and the transformation of their role in the economical system of the empire are revealed.

The specificity of market transformation of Russian empire local finances on the grounds of investigation of the evolution of meaning of local budgets, local taxes, municipal property, local authorities while taking important economical decisions based on archives materials of Volyn province is defined. The part of local self-government in the formation of market and social infrastructure and its meaning for territorial community are analyzed.

Taking Volyn province as an example, the main sources of local budget income and their development during the investigated period are denoted. The differences in the economical development of cities, villages and province are stated.

Ludmiła Jelisiejewa

KSZTAŁTOWANIE SYSTEMU FINANSÓW LOKALNYCH W PROWINCJI WOŁYŃSKIEJ OD KOŃCA XVIII DO POCZĄTKÓW XX WIEKU

W artykule zostały omówione kwestie praktyczne dotyczące tworzenia i rozwoju finansów lokalnych prowincji wołyńskiej imperium rosyjskiego od końca XVIII do początku XX w. Ukazano specyficzne cechy środowiska instytucjonalnego, czynniki egzogenne i endogenne określające specyfikę tworzenia finansów lokalnych prowincji wołyńskiej badanego okresu.

Zgodnie z rozwojem form i zmianą ich wartości gospodarczej, zasugerowano periodyzację rozwoju finansów lokalnych imperium rosyjskiego. Wskazano na trzy główne etapy ich ewolucji oraz uzasadniono rozbieżność pomiędzy teorią, prawem i praktycznym wdrażaniem finansów lokalnych. Określono związek między rozwojem instytucji demokratycznych a skutecznością finansów lokalnych prowincji.

Tworzenie finansów lokalnych w prowincji zostało przedstawione poprzez analizę decentralizacji zarządu finansowego, opracowanie dochodów i wydatków budżetów lokalnych i przekształcenie ich roli w systemie gospodarczym imperium.

Na podstawie analizy rozwoju budżetów lokalnych, podatków lokalnych, nieruchomości komunalnych, władz lokalnych w kontekście podejmowania ważnych decyzji gospodarczych ukazano specyficzność transformacji rynkowych finansów lokalnych Cesarstwa rosyjskiego, potwierdzoną przez materiały archiwalne prowincji wołyńskiej. Rozpatrzono udział samorządu lokalnego w rozwoju infrastruktury rynkowej i społecznej oraz jej oddziaływanie na społeczność lokalną.

Mając za wzór wytyczne prowincji wołyńskiej, wskazano na główne źródła dochodów budżetów lokalnych i ich rozwój w badanym okresie. Ukazano zróżnicowanie pomiędzy rozwojem gospodarczym miast, wsi i prowincji.