



УДК 94(470.44–25)|18|

Динамика и структура бюджета российского города в середине XIX столетия (на примере Саратова)

М. В. Зайцев

Зайцев Максим Вячеславович, кандидат исторических наук, доцент кафедры истории России и археологии, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, ZaytsevMV@mail.ru

Статья посвящена финансовой деятельности Саратовской городской думы в 1839–1870 гг. Анализируется объем городского бюджета, структура доходов и расходов. Выявляются основные источники денежных поступлений и направления расходования средств. Рассматриваются специфические отношения муниципалитета и государства в данной сфере.

Ключевые слова: история России XIX в., история русского города, Саратовская городская дума, городской бюджет.

Dynamics and Structure of the City Budget in Russia in the Middle of the 19th Century (on the Example of Saratov)

M. V. Zaytsev

Maxim V. Zaytsev, ORCID 0000-0003-2035-2786, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia, ZaytsevMV@mail.ru

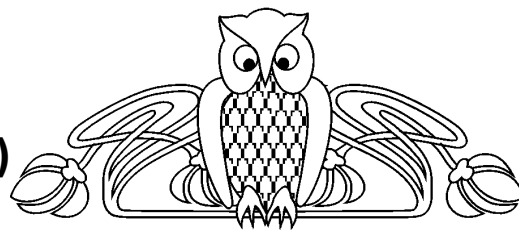
The article is devoted to the financial activity of the Saratov City Duma in 1839–70. The city budget, structure of income and expenses are analyzed. The author identifies the main sources of cash receipts and the course of spending. Also he explores the peculiar relationship of the municipality and the state in this area.

Keywords: Russian history of the XIX century, history of the Russian city, Saratov City Duma, city budget.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2019-19-4-520-530>

Изучение истории российского города может осуществляться путем рассмотрения его крупнейших составляющих – социальной структуры, администрации, архитектурно-планировочных особенностей, культуры и экономики. При этом многие сюжеты неизбежно оказываются лежащими в плоскости сразу нескольких из перечисленных аспектов, что увеличивает возможности анализа и ценность конечных результатов. К сюжетам такого типа относится, в частности, развитие муниципального бюджета городов России, поскольку данная тема проливает свет как на деятельность органов самоуправления, так и на состояние городской экономики и на многие другие вопросы.

С этой точки зрения интересно рассмотреть динамику и структуру муниципального бюджета Саратова в середине XIX в. Такой вопрос еще не являлся предметом всестороннего изучения,



поскольку специалисты к нему почти не обращались. Лишь в коллективной работе «Местное самоуправление Саратова: история и современность» можно найти фрагментарные сведения о муниципальном бюджете указанного периода. В частности, в этом труде приводятся действовавшие тогда правила составления и утверждения городской сметы, указывается общий объем доходов и расходов (в том числе суммы их крупнейших разделов) по отчету за 1846 г. и важнейшие показатели бюджета по смете на 1863 г.¹ На основе таких данных невозможно составить полное и объективное представление о динамике финансов городского самоуправления, об изменениях в структуре доходов и расходов, а также о движущих силах и проблемах развития муниципального бюджета.

Обозначенные вопросы целесообразно рассматривать в хронологических рамках, определенных введением в действие законодательных актов, регулировавших финансовую деятельность Саратовской городской думы. 16 марта 1839 г. вышло «Высочайше утвержденное положение о доходах и расходах города Саратова», которое ввело новые правила составления городского бюджета, а 16 июня 1870 г. было утверждено Городовое положение, существенно изменившее систему городского самоуправления в России и поставившее финансовую деятельность муниципалитетов в принципиально иные условия.

Необходимо отметить, что появление «Положения...» 16 марта 1839 г. связано с проводившейся тогда государственной политикой, направленной на улучшение местного хозяйства. Неудовлетворительное состояние российских городов заставило правительство уже в 1820–1830-е гг. начать искать пути реформирования их устройства, в том числе – с точки зрения улучшения городских финансов². В эпоху правления Николая I довольно частым явлением стало утверждение верховной властью специальных положений, регулирующих доходы и расходы конкретного городского поселения. Помимо Санкт-Петербурга и Москвы, такие законодательные акты были дарованы нескольким губернским и крупнейшим уездным городам, а в 1839 г. очередь дошла и до Саратова.

О развитии саратовского муниципального бюджета до конца 1830-х гг. известно пока немного. Живший в то время местный краевед и журналист А. Ф. Леопольдов в своем труде «Ста-



тистическое описание Саратовской губернии» приводит данные из отчета городской думы за 1834 г., согласно которым приход денежных сумм в указанном году составил 286.037 руб., расход – 220.540 руб. При этом у думы оставалось еще 28.375 руб. наличными деньгами, а также имелось несколько капиталов в ценных бумагах: билеты Государственной комиссии погашения долгов на сумму 422.300 руб., Сохранной казны Императорского воспитательного дома – на 513.593 руб. и Саратовского приказа общественного призрения – на 26.875 руб. «Проценты со вложенного капитала, – замечает Леопольдов, – не получают и дума с кредитными местами расчетов не делает: следовательно сумма нарощенных процентов не известна»³. Из этого он делает вывод, что финансовое положение муниципалитета блестящее и призывает городские власти активнее расходовать средства на благоустройство, в первую очередь – на создание водопровода.

Леопольдов также поясняет происхождение и назначение капиталов, составлявших вместе колоссальную сумму почти в миллион рублей. Они были получены за счет продажи значительной части принадлежавших городу земель и помещены в различные сберегательные учреждения, а накапливающиеся проценты предназначались на «исправление разных городских нужд». Сами капиталы дума не имела права расходовать без разрешения коронной власти⁴. Таким образом, современник переоценил «цветущее» состояние городских финансов, основывая свое суждение на наличии у саратовского муниципалитета крупных капиталов и не учитывая, что дума де-факто не могла свободно тратить их на нужды горожан.

Принятое в 1839 г. «Высочайше утвержденное положение о доходах и расходах города Саратова» подробно регламентировало внутреннюю структуру муниципального бюджета. К городским доходам оно относило сборы с отдаваемого в аренду общественного имущества (прежде всего – земель), с частного имущества обывателей, с записи в городскую обывательскую книгу, с промышленных, торговых и увеселительных заведений, с частных предпринимателей, с актов, сделок и аукционных продаж, а также вспомогательные и случайные поступления. Список расходов включал выплаты по займам, содержание благотворительных и учебных заведений, содержание городского самоуправления и пенсионное обеспечение его служащих, наем помещений для войск, отопление и освещение муниципальных зданий, наружное благоустройство города (замощение улиц, содержание бульвара и т. п.) и разные мелочные траты.

Закон обязывал городскую думу ежегодно в сентябре – октябре составлять смету на следующий календарный год и передавать ее на утверждение губернатора. При этом в ряде случаев конкретные статьи расходов дополнительно

регулировались штатами и расписаниями, что ограничивало возможности городских властей варьировать структуру бюджета. Согласно «Положению...», дума должна была «пещись по возможности о уменьшении годовых издержек», но только путем экономии на способах заготовления необходимых материалов. Каждое изменение в смете относительно предыдущих лет требовало обоснования. Все дополнительные сокращения или увеличения статей бюджета могли происходить только с разрешения губернского начальства, а иногда и Министерства внутренних дел. Если смета выполнялась с профицитом, то дума также не имела права по своему усмотрению потратить излишек средств. Он должен был вноситься в Приказ общественного призрения и пополнял городской запасный капитал, которым муниципалитет не мог распоряжаться самостоятельно⁵.

В таких весьма жестких рамках развивался бюджет городского самоуправления Саратова в середине XIX в. При изучении бюджетной динамики приходится сталкиваться с рядом проблем, связанных как с состоянием источников, так и с бухгалтерскими особенностями учета муниципальных средств. Сохранившиеся документы содержат количественные данные о размере доходов и расходов города за конкретные годы, однако по разным причинам зачастую эти данные неоднородны.

Во-первых, в указанную эпоху российская денежная система состояла в основном из серебряной монеты и ассигнаций. Курс последних не соответствовал номиналу металлического рубля и постоянно колебался. Ситуация осложняется пришедшей на эти годы денежной реформой, в результате которой с 1843 г. ассигнации заменяются кредитными билетами, приравненными по номиналу к серебряному рублю. Но уже в январе 1855 г. из-за крупных расходов, вызванных Крымской войной, государство начало выпуск кредитных билетов, обеспеченных звонкой монетой лишь на шестую часть номинала, в связи с чем курс бумажных денег по отношению к металлическим понизился и началась инфляция. Не всегда в источниках поясняется, какая именно счетная единица (ассигнации или серебряный рубль) имеется в виду, поэтому довольно трудно отбирать сопоставимые данные за 1830–1860-е гг. Предпочтение отдавалось тем документам, где суммы зафиксированы в серебре, именно такие сведения используются в статье (за исключением нескольких, специально оговоренных случаев).

Во-вторых, реальные городские доходы и расходы за отдельный год могли существенно отличаться от запланированных, а из источника не всегда можно понять, с какими именно показателями мы имеем дело – сметными или полученными в результате финансовой деятельности муниципалитета (отчетными). Для достижения



максимально репрезентативных результатов имеет смысл анализировать и те и другие, естественно, с точным указанием сущности используемых данных.

Сохранились обобщенные сведения о развитии сметы доходов и расходов Саратова с конца 1830-х до начала 1850-х гг. Благодаря тому, что

роспись ежегодно утверждалась губернатором и затем отсылалась в МВД, центральное ведомство накапливало такую информацию по большинству городских поселений империи и опубликовало ее в 1859 г. в первом томе статистического издания «Общественное устройство и хозяйство городов» (табл. 1).

Таблица 1

Бюджет Саратова в 1838–1853 гг. по сметным данным, руб.⁶

Год	Доходы	Расходы	Остаток или дефицит	Год	Доходы	Расходы	Остаток или дефицит
Ассигнациями				1845	73.168	61.169	+ 11.999
1838	219.831	209.403	+ 10.428	1846	53.650	62.784	- 9.134
1839	185.542	257.156	- 71.614	1847	69.758	69.938	- 152
Серебром				1848	78.518	78.518	-
1840	69.811	94.507	- 24.696	1849	59.260	73.099	- 13.838
1841	79.009	78.971	+ 38	1850	62.481	67.922	- 5.440
1842	82.850	80.849	+ 2.000	1851	82.582	71.765	+ 10.817
1843	78.166	58.354	+ 19.811	1852	80.476	80.476	-
1844	81.945	58.789	+ 23.155	1853	70.554	70.505	+ 48

Учитывая, что в конце 1830-х гг. соотношение курса ассигнаций и серебряного рубля составляло 3,5 к 1, с 1838 до 1853 г. и доходы, и расходы городского бюджета по смете составляли в среднем 71 тыс. руб. серебром. В отдельные годы случались существенные отклонения от этих усредненных величин, но в целом объем муниципальной росписи долгое время оставался на одном уровне. Стагнация городской сметы не могла быть вызвана объективными причинами, поскольку социально-экономические показатели Саратова в указанный период достаточно быстро прогрессировали. Только за 1840–1850 гг. численность населения города выросла с 42 до 55 тыс. чел.⁷, т. е. на 31 %, соответственно развивались и масштабы хозяйственной деятельности жителей. В этих условиях, с одной стороны, увеличивались возможности городской думы пополнять бюджет за счет как минимум косвенных сборов, а с другой – рост города требовал повышения затрат на развитие многих сфер. Поэтому отсутствие позитивной динамики городской сметы объясняется прежде всего жесткими рамками, установленными для нее «Положением...» 1839 г.

Во втором томе «Общественного устройства и хозяйства городов» помещены данные о городской росписи за 1854–1858 гг. Помимо общего

размера доходов и расходов, здесь представлены некоторые дополнительные финансовые показатели саратовского самоуправления: размер городских капиталов и долгов, а также сумма недоимок, т. е. не выплаченных муниципалитету средств (табл. 2).

Данные табл. 2 свидетельствуют о том, что в середине 1850-х гг. городской бюджет резко вырос, по сравнению с предыдущим периодом. Такая динамика объясняется преимущественно субъективными обстоятельствами. По специальной дополнительной росписи 1854 г. Саратовская городская дума передавала 10 % со всего городского капитала, хранившегося тогда в Московском опекуном совете, Хозяйственному департаменту МВД. Эта сумма составила 95.097 руб., предназначалась на «употребление в пользу почт» и проходила по смете как в доходной, так и в расходной части⁹. Кроме того, в 1854–1856 гг. «на счет городского капитала» осуществлялось строительство трех казарменных зданий для размещения гарнизонного батальона¹⁰. Стройка обошлась в 229 тыс. руб., а сразу после ее окончания городу пришлось тратить немалые средства на дополнительное оборудование казарм, мелкий ремонт и создание вспомогательных помещений рядом¹¹.

Таблица 2

Состояние городских сумм Саратова в 1854–1858 гг. по сметным данным, руб.⁸

Год	Доходы	Расходы	Остаток или дефицит	Капиталов	Недоимок	Долгов на городе
1854	189.649	189.584	+ 64	1.066.172	104.750	14.232
1855	131.468	131.250	+ 217	1.112.462	7.920	14.232
1856	87.047	87.047	--	1.070.874	86.904	15.752
1857	118.238	117.339	+ 899	1.023.656	123.000	15.732
1858	100.941	98.429	+ 2.511	925.920	160.954	28.642



Вторая половина 1850 гг. в Саратове ознаменовалась повышением активности местных властей в хозяйственной сфере. Интенсивно велось замощение улиц, площадей и волжских взвозов, за 1856–1857 гг. расширен деревянный городской водопровод, а с 1859 по 1862 г. были возведены новые каменные здания для четырех полицейских частей (стоимость последнего проекта – 137 тыс. руб.)¹². Эти и другие подобные мероприятия неизбежно приводили к повышению муниципальных расходов и общему росту бюджета.

Компенсировать затраты приходилось в основном за счет городских капиталов, по-прежнему составлявших около миллиона рублей. Их источником, как отмечалось выше, являлась, главным образом, продажа городских земель, которая осуществлялась в первой половине XIX в., причем руководила этим процессом верховная власть империи. Указ Александра I от 30 ноября 1804 г. устанавливал общие правила распоряжения городскими землями Саратова, по которым вырученные от их продажи средства должны были вноситься в Приказ общественного призрения или Сохранную казну воспитательного дома «с тем, чтобы проценты его обращались в пользу города и на исправление разных его нужд, но чтоб самый капитал не иначе был употребляем, как по особенным Нашим повелениям»¹³. А по указу Николая I от 24 сентября 1827 г. Саратов передал в собственность Московского воспитательного дома 23 тыс. десятин пахотной земли и лесных угодий, за что получил 513 тыс. руб. Сумма была выдана билетами Сохранной казны и император предписывал считать ее «неприкосновенною собственностью города, но с тем, чтобы проценты не употреблять иначе, как с Нашего разрешения». Оставшиеся земли город мог отдавать в оброчное содержание частным лицам «впредь до дальнейшего об оных распоряжения»¹⁴.

Вместе с недоимками (в отдельные годы сопоставимыми с городским бюджетом) эти капиталы являлись серьезным ресурсом для развития, воспользоваться которым в полной мере мешали законодательные ограничения. По сравнению с ними, ничтожная сумма лежащих на го-

роде долгов выглядела смехотворной. Коронная власть по собственному усмотрению использовала имеющийся резерв, охотно запуская руку в «копилку» городской думы тогда, когда нужно было профинансировать какие-либо государственные потребности – обеспечение воинского постоя, улучшение материальных средств полиции, топографическую съемку территорий губернии и т. п.

В эпоху реформ Александра II проблема отсутствия у муниципалитета необходимых полномочий в распоряжении принадлежащими ему суммами уже начинала озвучиваться на страницах местной печати. В 1860 г. современник, очевидно, близко связанный с губернской администрацией, писал в официальном справочном издании, что одним из важнейших предстоящих нововведений среди прочего должно стать «предоставление городам больших прав в распоряжении их городскими капиталами, в употреблении которых городские общества стеснены доселе излишними регламентами и уставами, останавливающими развитие городского хозяйства»¹⁵.

Данные городской сметы, при всей строгости, с которой коронные власти следили за ее соблюдением, все же не дают максимально точной картины развития муниципальных финансов, поскольку исполнение бюджета могло существенно отличаться от плана (табл. 3).

Сопоставленные в табл. 3 за отдельные годы данные демонстрируют, что реальный финансовый результат деятельности городского самоуправления всегда существенно отличался от сметы. Отклонения происходили как в сторону увеличения, так и в сторону уменьшения доходов и расходов, причем достигали порой десятков и даже сотен тысяч рублей. Муниципальному бюджету, очевидно, было тесно в жестких рамках «Положения...» 1839 г. и сама жизнь заставляла выходить достаточно далеко за них.

Заданный в середине 1850-х гг. курс на рост объема бюджета продолжился и далее (табл. 4). Главным фактором увеличения росписи и в это время оставалась реализация крупных строительных или хозяйственных проектов. Так, повышение доходов и расходов на 1865 г. объяс-

Таблица 3

Сопоставление сметных и отчетных данных о бюджете Саратова, руб.¹⁶

Год	Данные	Доходы	Расходы	Год	Данные	Доходы	Расходы
1839 (ассигнациями)	Смета	185.542	257.156	1855	Смета	131.468	131.250
	Отчет	205.796	199.038		Отчет	166.313	169.201
1849	Смета	59.260	73.099	1858	Смета	100.941	98.429
	Отчет	74.715	51.618		Отчет	221.398	219.255
1852	Смета	80.476	80.476	1863	Смета	120.501	120.501
	Отчет	84.440	85.658		Отчет	129.880	147.016
1853	Смета	70.554	70.505	1870	Смета	337.329	216.363
	Отчет	69.600	67.777		Отчет	181.251	153.206



Таблица 4

Динамика городских доходов и расходов в 1852–1870 гг. по отчетным данным, руб.¹⁷

Год	Доходы	Расходы	Остаток или дефицит	Год	Доходы	Расходы	Остаток или дефицит
1852	84.440	85.658	– 1.218	1863	129.880	147.016	–17.136
1853	69.600	67.777	1.823	1865	378.544	351.876	26.668
1855	166.313	169.201	–2.888	1867	227.175	221.508	5.667
1857	301.696	299.003	2.693	1869	234.691	251.184	–16.493
1858	221.398	219.255	2.143	1870	181.251	153.206	+28.045

няется, среди прочего, строительством нового здания городского театра, обошедшегося почти в 80 тыс. руб. Вместе с тем на развитие бюджета все большее влияние оказывают объективные обстоятельства – рост численности городского населения и увеличение масштабов торгово-промышленной деятельности.

Несмотря на то, что в отдельные годы бюджет сводился с дефицитом, в целом сальдо городских финансов оставалось положительным. Жесткие ограничения, в которые ставили финансовую деятельность муниципалитета закон и коронная администрация, хотя и сдерживали рост производительных расходов, в то же время препятствовали нарушению общего баланса и возможной растрате городских капиталов. Они же сдерживали повышение налоговой нагрузки на население Саратова.

Помимо общей динамики, большой интерес представляет внутренняя структура городских доходов и расходов. В качестве отправной точки ее рассмотрения стоит взять отчетные сведения об исполнении бюджета Саратова за 1839 г. (табл. 5). Градация доходов и расходов в данной таблице приведена в соответствии с их разделением в источнике, хотя очевидно, что структурирование бюджета, выполненное бухгалтерией городской думы, не отличается ясностью и за-

трудняет анализ. Тем не менее даже такое разделение позволяет сделать некоторые наблюдения.

Прежде всего, обращает на себя внимание значительная доля сверхсметных поступлений и ассигнований. Отчасти эти средства носили так называемый «оборотный» характер, поскольку муниципалитет в целях привлечения на короткое время необходимых для текущих расчетов денег делал займы в кредитных учреждениях. Так, например, в отчетном году получено из Приказа общественного призрения 15 тыс. руб., а внесено в это же учреждение – 14,9 тыс. руб.¹⁹ Прочие сверхсметные поступления представляли собой либо доходы из обычных, предусмотренных законом, источников (просто не внесенных в смету по каким-то формальным причинам), либо доходы, поступившие в счет будущего года. Чрезвычайные расходы, за исключением оборотных, составляли относительно небольшие суммы, уходившие на дополнительное финансирование тех же сфер, которые предусматривались основным бюджетом города: содержание полиции, пожарной команды и войск, благоустройство и т. п.

Доходная часть бюджета Саратова пополнялась в это время главным образом из трех крупных источников: 1) прямого налога с недвижимости горожан; 2) сборов с городских имуществ и

Таблица 5

Исполнение саратовского бюджета в 1839 г.¹⁸

Доходы	Сумма, руб.	Доля, %	Расходы	Сумма, руб.	Доля, %
С городских имуществ	25.157	12,2	Содержание мест городского управления и разных лиц	102.699	51,6
С городских мест, сдаваемых под торговлю	5.079	2,5	Наем домов для мест городского управления	8.029	4,0
С оброчных статей, отдаваемых с торгов по контрактам	16.567	8,1	Отопление и освещение	44.901	22,6
Сборы с заведений промышленности	480	0,2	Ремонтные издержки на устройство города	13.200	6,6
С местных торговцев (с объявленных ими капиталов)	404	0,2	Мелочные расходы	6.993	3,5
С извозчиков	1.200	0,6	Сверхсметные	23.216	11,7
Вспомогательные	3.247	1,6			
Сборы с частных обывательских имений	66.551	32,3			
Сверхсметные	87.111	42,3			
ИТОГО	205.796	100	ИТОГО	199.038	100



предприятий; 3) косвенных налогов и поступлений от торгово-промышленной деятельности.

Отдел «Сборы с частных обывательских имений» включал в себя всего одну статью, где значился налог под названием «Квадратный земельный по раскладке думы». Данный вид обложения существовал в Саратове еще в XVIII в., судя по тому, что в фонде Саратовской ратуши и городского магистрата Российского государственного архива древних актов (далее – РГАДА) хранится дело под названием «По доношению саратовских купцов и цеховых о несостоятельности по случаю пожара бывшего 13 мая 1774 г. платить Квадратные деньги»²⁰. Взимался этот налог со всех участков городской территории, принадлежащих частным владельцам, в зависимости от площади каждого владения. Его доля в городском бюджете 1839 г. составила 32,3 %, а если учитывать только сметные поступления – 56 % всех доходов.

На втором месте по значению шли сборы от сдачи муниципальных земель на городском выгоне под сельскохозяйственные угодья (24,6 тыс. руб. в сметной части и 4,8 тыс. в сверхсметной), под ветряные мельницы, а на территории города – под промышленные заведения и под торговлю на двух рыночных площадях (Верхний и Пеший базары). Серьезные доходы городской думе тогда давали перевоз через Волгу (6,8 тыс. руб.), а также использование городских весов и мер (8,5 тыс. руб.).

Торговля приносила городу деньги не только в виде арендной платы за размещение лавок на базарах и использование весов. Муниципалитет брал налог в размере одного процента с привозимых в Саратов товаров, хотя почему-то сумма этого сбора (16,6 тыс. руб.) значится среди сверхсметных поступлений. Удивляют «копеечные» размеры доходов с заведений промышленности и с местных торговцев, которые объясняются нюансами финансовой деятельности городских властей. Так, в отчете отмечено, что сбор с трактиров получен в предыдущем 1838 г. и за отчетный год тоже. А сборы с объявленных капиталов в городской бюджет заплатили лишь купцы третьей гильдии и торгующие крестьяне. Среднее и крупнейшее купечество, возможно, также внесло причитающийся с них налог ранее.

Любопытно, что в отчете за 1839 г. полностью отсутствуют какие-либо доходы от принадлежащих городу земель и лесов, которые располагались на территории Саратовской губернии. Между тем их количество было весьма велико, измеряясь десятками тысяч десятин²¹. Видимо, в конце 1830-х гг. Саратовская городская дума еще не наладила их эффективное использование либо в то время просто не находилось желающих арендовать принадлежащие городу земли. Не исключена также ошибка в самом отчете, из-за которой доходы от земель, расположенных на

городском выгоне, были показаны вместе с поступлениями от других участков.

Расходная часть городского бюджета обнаруживает совершенно явный уклон в обеспечение потребностей власти и администрации, а не общества. Львиная доля ассигнований (72 тыс. руб.) по разделу «Содержание мест городского управления и разных лиц» направлялась на нужды полиции, пожарной команды и тюремного замка. Эти же структуры поглощали и значительную часть затрат по разделам «Наем домов для мест городского самоуправления» и «Отопление и освещение», а кроме того, здесь к ним добавлялись расходы на размещение в городе войск. Куда меньшие суммы тратились на содержание самой городской думы, городского магистрата, сиротского суда, различных комитетов, комиссий и должностных лиц муниципалитета.

Что касается расходов на столь важные для горожан сферы социального характера, то они составляли суммы довольно жалкие. Финансирование образования выражалось в содержании всего двух существовавших на тот момент городских начальных школ (2.350 руб.). А со здравоохранением связана только одна статья расходов со странной формулировкой «четырем ученикам предохранительной оспы» (450 руб.). Не намного лучше дело обстояло и с внешним благоустройством города. По разделу «Отопление и освещение» за год было отпущено 5,7 тыс. руб. на обслуживание двухсот уличных фонарей. «Ремонтные издержки на устройство города», составлявшие всего 13,2 тыс. руб., или 6,6 % бюджета, предусматривали починку полицейских зданий, ремонт мостов и дорог на территории Саратова и его предместий, волжских взвозов, а также содержание городской шелковичной плантации. Стоит напомнить, что все приведенные выше суммы – в ассигнациях. Очевидно, что при таком уровне затрат на социальную инфраструктуру Саратов не мог прогрессировать как поселение специфически городского типа, а качественное развитие городской среды было невозможно.

Таким в общих чертах представляется бюджет Саратова в конце 1830-х гг. Любопытно проследить важнейшие изменения его внутренней структуры в последующие десятилетия. Стоит отметить, что уже в начале 1850-х гг. бухгалтерия думы выработала иную градацию разделов росписи, из-за чего сопоставление осложняется. Для примера можно взять отчет о выполнении росписи доходов и расходов за 1858 г. (табл. 6).

На первое место по значению в доходной части вышли поступления от косвенных налогов и торгово-промышленной деятельности, что во многом являлось следствием интенсивного социально-экономического развития Саратова в середине XIX в. Эти разделы, проходящие в табл. 6 под номерами 4–6, вместе составили в отчетном году 50 % всех сметных доходов. Из подобных источников наибольшие средства го-



Таблица 6

Бюджет Саратова в 1858 г. по отчетным данным²²

Доходы	Сумма, руб.	Доля в сметных доходах, %	Расходы	Сумма, руб.	Доля в сметных расходах, %
Сметные			Сметные		
1. С выгонных и других земель, вне городской черты отводимых	16.020	19,7	1. Невыполненных расходов	68.950	47,2
2. С городских пустопорожных мест, отдаваемых под разные помещения	9.358	11,5	2. Содержание мест и лиц городского управления	62.433	42,8
3. С разных городских заведений	3.008	3,7	3. Разные расходы	7.143	4,9
4. Сборы с промышленников	3.956	4,9	4. Единовременные	7.402	5,1
5. С заведений промышленности	3.938	4,8	Итого расходов по смете	145.930	100
6. Налоги косвенные	33.249	40,9	По дополнительной росписи 1857 г.	11.965	
7. Вспомогательные, мелочные и случайные	283	0,3	Сверхсметные	57.854	
8. Чрезвычайные	2.115	2,6	На следующий год	4.089	
9. Из недоимки и заимообразной раздачи	9.321	11,5	ИТОГО	219.838	
Итого доходов по смете	81.322	100			
По дополнительной росписи 1857 г.	13.465				
Сверхсметные	118.519				
На следующий год	7.954				
ИТОГО	221.261				

роду поступали в виде налогов с товаров, «привозимых местными и иногородними купцами, мещанами и крестьянами, обложенных такою» (11 тыс. руб.), «с товаров, не вошедших в таксу, по 1 % с цены» (9 тыс.), с контрактов и договоров (8 тыс.), сборы за причал судов к пристани, за засвидетельствование разных актов, с гостиниц (2 тыс.), трактиров, постоянных дворов, лавок, магазинов, бань и т. п. Промысловые налоги выплачивали извозчики (1,5 тыс. руб.), купцы всех гильдий «по ¼ % с объявленных капиталов», торгующие крестьяне, ремесленники и приказчики.

Доходы от городских имуществ и заведений отошли на второй план, но продолжали играть значительную роль в формировании бюджета, составляя 35 % сметных поступлений. Только отвод земель «под хлебопашество и пастьбу скота, не принадлежащего жителям» давал городу 10 тыс. руб., а еще выделялись места под скотобойни, салотопни, кирпичные и другие заводы, ветряные мельницы, сенокосы, сады и т. д. Любопытно, что городская дума специально отводила участок земли «для раздачи бедным жителям подешестинно». На территории Саратова места выделялись под размещение лавок (3 тыс. руб.), столов, складов, под постройку домов и прочие надобности. Из городских «заведений» самым прибыльным являлся сбор с торгующих за пользование весами и мерами (2,9 тыс. руб.).

Бросается в глаза отсутствие раздела «Сборы с частных обывательских имений», составившего в 1839 г. самый крупный источник доходов.

Дело в том, что квадратно-поземельный налог был «приостановлен впредь до нужды» в 1844 г. «по особому ходатайству Высочайшим повелением»²³. Такая мера, очевидно, отвечала интересам владельцев недвижимости, но муниципалитет при этом лишился весьма крупного источника доходов. Несколько десятилетий городская дума могла лишь взимать недоимки по этому сбору за прошлые годы. В отчете за 1858 г. по разделу поступлений «Из недоимки и заимообразной раздачи» имеется статья, по которой предполагалось получить с жителей Саратова квадратно-поземельного сбора на сумму 45.894 руб., но получено всего 28 руб. Примечание к этой статье гласит: «Из этой суммы 25.864 р. предполагается сложить и производится переписка, остальные же взыскиваются чрез полицию с настоянием у губернского правления»²⁴.

Забегая вперед, следует отметить, что прямой налог с недвижимости обывателей все же вернулся в состав источников пополнения городского бюджета, когда в середине 1860-х гг. МВД обратило внимание на данный вопрос и указало саратовскому губернатору на Высочайшее повеление от 20 февраля 1861 г. о сборе в пользу городов с недвижимой собственности. В указанном законодательном акте речь шла о правилах взимания оценочного сбора с недвижимости в Москве, но при этом рекомендовалось устанавливать аналогичный налог «в прочих губернских и уездных городах, при настоятельной необходимости в усилении тамошних городских средств»²⁵. Губернское правление «в



виду неотложных расходов по благоустройству, обеспечению и улучшению города» признало необходимым восстановить сбор с частных обывательских имуществ в пользу городских доходов, «назначив на первый раз в виде опыта этот сбор самым умеренным размером, а именно по одной четверти процента с оценки». Поскольку все имущества саратовских обывателей оценивались в конце 1860-х гг. суммой 3.353.350 руб., то в смету 1870 г. были включены 8.383 руб. оценочного сбора, что составляло «самое льготное обложение сравнительно с правилами, преподанными на сей предмет в <...> Положении о доходах и расходах г. Саратова»²⁶. Таким образом, только в самом конце изучаемого периода данный налог был восстановлен, на что, очевидно, повлияла готовившаяся реформа городского самоуправления, подразумевавшая, помимо прочего, увеличение финансовых возможностей муниципалитетов.

Расходная часть бюджета к 1858 г. принципиально не изменилась: городская дума по-прежнему занималась главным образом финансовым обеспечением потребностей государственного управления. Первый раздел – «Невыполненные расходы» – почти полностью (66 тыс. руб.) составили средства на постройку новых зданий для полицейских частей, выделенные еще по росписям прошлых лет, но израсходованные только в отчетном году. В «Содержании мест и лиц городского управления» входили затраты на полицию (более 18 тыс. руб.), пожарную часть (14 тыс. руб.), на саму городскую думу (2,7 тыс. руб.) и городской магистрат (1,9 тыс. руб.). По этому же разделу проходили ассигнования на благоустройство, которые несколько выросли, по сравнению с 1839 г., что, очевидно, связано с расширением городского пространства и повышением внимания властей к его качеству. Средства отпускались «на поддержание мостовых по улицам и площадям, починку мостов внутри города и взвозов с р. Волги» (5 тыс. руб.), на ремонт деревянного водопровода и его бассейнов, на содержание городского сада и бульвара, а также на освещение города (4 тыс. руб.).

Как и прежде, расходы на такие важные направления, как здравоохранение и образование, были ничтожными. Во второй раздел входили содержание городского врача (350 руб.), выплата квартирных денег повивальным бабкам (28 руб.), плата оспопрививателям и «лекарскому ученику» (всего 282 руб.). К «разным расходам» отнесены ассигнования на четыре начальных училища (2,8 тыс. руб.), одно из которых открылось как раз в отчетном году.

Под «единовременными» подразумевались затраты, в основном связанные с обеспечением нужд полиции и пожарной команды, а также с внешним благоустройством города.

Сверхсметные доходы и расходы очень сложно анализировать, поскольку для каждого из них в отчете не уточняется, какое ассигно-

вание осуществлялось наличными деньгами, а какое – билетами кредитных учреждений (зафиксированы только их общие суммы по всему разделу). В последнем случае расходы не имели непосредственного отношения к реальным финансовым затратам городского бюджета за год и заносились в отчет только по бухгалтерским правилам. Однако можно отметить, что подавляющее большинство сверхсметных ассигнований осуществлялось «по предписаниям господина начальника губернии». С этой стандартной фразы начиналось 24 из 31 записи в списке расходов такого рода, причем почти во всех случаях средства направлялись на обеспечение всем необходимым размещенных в городе войск, а также (хотя и реже) – на нужды полиции и пожарной команды. Иногда подобный расход осуществлялся «по указу Саратовского губернского правления»²⁷. Данная тенденция прослеживается и в отчетах за 1852, 1853 и 1855 гг., с той лишь разницей, что в указанные годы зачастую деньги направлялись еще и на содержание топографов²⁸. Это опять-таки подтверждает, что коронная губернская администрация в то время фактически свободно распоряжалась городскими средствами по своему усмотрению, исходя, естественно, из государственных интересов.

В 1860-е гг. структура доходов в целом сохраняла общее соотношение, сложившееся ранее. Однако среди поступлений все большую роль играли средства от земель, сдаваемых для сельскохозяйственных занятий: в 1866 г. только отдача участков «под хлебопашество и пастьбу скота» принесла 63 тыс. руб. из 171 тыс. руб. собранных в этом году доходов²⁹. Постепенно они почти сравнялись с косвенными налогами и сборами с торгово-промышленной деятельности (табл. 7).

К «чрезвычайным» доходам, как и прежде, бухгалтерия зачастую относила средства, поступающие из резервных фондов. Так, из 103 тыс. руб., проходивших в 1869 г. по восьмому разделу, 55 тыс. руб. поступили в виде процентов с городского капитала и предназначались на замощение улиц.

Данные предварительного отчета городской думы, приведенные в табл. 7, указывают на то, что доходы от налогов и сборов с торгово-промышленной деятельности к 1869 г. в абсолютном исчислении практически не выросли по сравнению с 1858 г. Возможной причиной этого явления было достижение налоговой нагрузки в указанной сфере какого-то предельного уровня. По крайней мере, так полагали сами предприниматели, связанные с торговлей и промыслами. В 1862 г. они добились решения собрания городского общества (вступавшего тогда распорядительным институтом по отношению к городской думе) о создании специальной комиссии для пересмотра «Положения...» 1839 г. Препровождая к губернатору это решение, городской голова



Таблица 7

Доходы саратовского бюджета в 1869 г. по предварительному отчету³⁰

Доходы	Сумма, руб.	Доля в сметных доходах, %
Сметные		
1. С выгонных и других земель, вне городской черты отводимых	25.420	14,1
2. С городских пустопорожних мест, отдаваемых под разные помещения	7.018	3,9
3. С разных городских заведений	2.635	1,5
4. Сборы с промышленников	4.256	2,4
5. С заведений промышленности	3.699	2,1
6. Налоги косвенные	30.535	16,9
7. Вспомогательные, мелочные и случайные	2.714	1,5
8. Чрезвычайные	103.687	57,6
Итого доходов по смете	179.964	100
Сверхсметные	15.592	
На следующий год	4.962	
ИТОГО	200.519	

отметил, что в существующих условиях некоторые статьи «Положения...» обременительны для местных жителей и стеснительны для торговли. «Местный житель, – писал он, – несет все тяготы и городские повинности, отправляет городские службы, платит за дом оценочные деньги, за торговлю гильдейский капитал, за лавки и другие помещения; сверх всего этого, согласно Положению, облагается акцизом в пользу города за привезенный им товар, превышающий даже гильдейские пошлины, дающие ему звание купца и право на торговлю, что очевидно составляет тягость для местного купеческого класса»³¹.

Коронные власти, учитывая обстановку Великих реформ, разрешили открыть такую комиссию под председательством губернского предводителя дворянства и с включением в состав городского головы, полицмейстера, нескольких губернских чиновников, а также представителей от дворян, купцов, мещан и цеховых. Несмотря на изначальный посыл – снижение налоговой нагрузки – в работах комиссии стали затрагиваться вопросы о необходимости увеличения городских расходов на содержание тюрьмы, полиции и пожарной команды. Коронные чиновники утверждали, что средств, отпускаемых городской думой, недостаточно и настаивали на увеличении ассигнований. Противоречие между стремлением городского общества снизить поборы и необходимостью повысить затраты на некоторые направления завело работу комиссии в тупик, а в 1868 г. она приостановила свою деятельность ввиду «скорого введения нового городского общественного управления».

Тем временем расходы муниципального бюджета по-прежнему определялись, прежде всего, нуждами государства. Дополнительные средства на их удовлетворение, а также на реализацию крупных хозяйственных проектов, как и ранее, привлекались из городского капитала,

благо его размер всегда оставался внушительным (табл. 8).

Таблица 8

Состояние городского капитала и недоимок в 1851–1865 гг., руб.³²

Год	Городской капитал, обращающийся в кредитных установлениях	Недоимок (наличными и кредитными билетами)
1851	593.464	194.667
1852	363.413	456.722
1853	649.962	183.800
1854	666.976	197.856
1855	636.392	302.596
1856	562.260	395.195
1857	691.175	299.807
1858	789.241	264.567
1859–1861	нет данных	нет данных
1862	777.627	383.807
1863	946.272	343.563
1864	918.061	318.511
1865	957.599	440.113

Пополнявшийся главным образом за счет продажи городской земли и профицитов бюджета, денежный резерв муниципалитета постоянно рос, перевалив к концу 1860-х гг. за миллион рублей серебром. Согласно ведомости, составленной к 1 августа 1869 г., городской капитал состоял из трех частей: «а) Неприкосновенного особого назначения, составившегося на основании Высочайшего указа, данного Правительствующему Сенату в 30-й день ноября 1864 г. от продажи и раздачи в оброк городских земель 762.847 руб. Деньги эти обменены на непрерывно-доходные билеты; б) Имеющего особое назначение пенсионного 5.885 руб. Деньги эти обменены также



частью на непрерывно-доходный билет, а другая часть находится из приращения процентами в Саратовском городском общественном банке; в) Запасного капитала 274.238 руб. и этот капитал для приращения процентами находится также в Сар [атовском] общ [ественном] банке»³³.

В качестве еще одного финансового резерва с некоторой натяжкой можно рассматривать и недоимки, которые к 1 августа 1869 г. исчислялись в сумме 404.958 руб. Долги населения за прошлые годы взыскивались муниципалитетом либо через особых чиновников, либо через городскую и уездную полицию, либо через ремесленную управу³⁴. Однако этот процесс не приносил серьезных результатов, что власти объясняли особыми условиями существования части саратовского населения. Многие из мещан зачастую проживали не на территории города, а на муниципальных землях, широко раскинувшихся в Саратовском уезде. Городскому самоуправлению было сложно уследить за перемещениями недоимщиков из Саратова в сельскую местность и обратно, чем они и пользовались для уклонения от сборов, а также от выполнения рекрутской повинности³⁵.

Подводя итоги исследованию, можно заключить, что развитие бюджета Саратова в середине XIX столетия определялось несколькими важнейшими факторами. Во-первых, коронные власти жестко контролировали как создание, так и исполнение росписи муниципальных доходов и расходов, регулируя буквально каждую статью законодательными актами и ведомственными предписаниями. Это, с одной стороны, гарантировало определенную стабильность финансовой деятельности городской думы, снижало риски нарушения интересов как всего городского общества, так и его отдельных членов. С другой стороны, такие условия сдерживали хозяйственную инициативу муниципалитета и тормозили рост расходов на социально значимые сферы. Городское общество, очевидно, начало тяготиться государственной опекой, в связи с чем уже в 1862 г. инициировало пересмотр «Положения...» 1839 г., хотя и безрезультатно. Городовое положение 1870 г. отчасти решило данную проблему, предоставив городским думам больше свободы в их финансово-хозяйственной деятельности. Впрочем, с этим согласны не все специалисты. Так, Л. В. Кошман предполагает, что «городская реформа 1870 г., декларируя усиление самостоятельности городских властей в решении жизненно важных для города проблем, практически не давала возможности городу полностью самостоятельно расходовать средства на их решение»³⁶.

Во-вторых, основными источниками доходов в рассматриваемый период выступали принадлежащие муниципалитету земли (в городе и за его пределами) и налоги. Рост поступлений по этим статьям затруднялся как объективными обстоятельствами, так и сопротивлением населения повышению налоговой нагрузки. Вторая

причина привела даже к ликвидации на длительное время прямого налога с недвижимости обывателей.

В-третьих, главным направлением расходования средств городского бюджета являлось содержание государственных структур – полиции, пожарной команды, тюрем и войск. Затраты на социально значимые сферы (благоустройство, образование и здравоохранение) безнадежно отставали как в абсолютном, так и в относительном исчислении.

Примечания

- 1 См.: Местное самоуправление Саратова : история и современность. Саратов, 2005. С. 31–33.
- 2 См.: *Дитятин И. И.* Устройство и управление городов в России. Т. 2, ч. 1. Ярославль, 1877.
- 3 *Леопольдов А. Ф.* Статистическое описание Саратовской губернии. СПб., 1839. Ч. 2. С. 21.
- 4 Там же. С. 33–35.
- 5 Высочайше утвержденное положение о доходах и расходах города Саратова. 16 марта 1839 г. // Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗРИ). Собрание второе. Т. 14. Отд. I. СПб., 1840. № 12128. С. 231–249.
- 6 Общественное устройство и хозяйство городов : в 2 т. СПб., 1859. Т. 1. С. 471.
- 7 Статистические таблицы о состоянии городов Российской империи, составленные в статистическом отделении совета Министерства внутренних дел. СПб., 1840; С. 40; Военно-статистическое обозрение Российской империи. Т. V, ч. 4. Саратовская губерния. СПб., 1852. С. 168.
- 8 Общественное устройство и хозяйство городов. Т. 2. С. 50–51, 124–125, 198–199, 270–271, 467.
- 9 Государственный архив Саратовской области (далее – ГАСО). Ф. 3. Оп. 1. Д. 3021. Л. 173, 205.
- 10 Там же. Д. 4024. Л. 37.
- 11 *Плешаков И. Н.* Из истории военного постоя в России : «Старые казармы» в Саратове // Военно-исторические исследования в Поволжье : сб. науч. трудов. Вып. 8. Саратов, 2008. С. 177–181.
- 12 *Z.* Перемены и улучшения в Саратове в течение последнего шестилетия // Памятная книжка Саратовской губернии на 1860 год. Саратов, 1860. Отд. III. С. 11–13; [*Герасимов А. А.*] К истории г. Саратова. О зданиях // Труды Саратовской ученой архивной комиссии. Вып. 31. Саратов, 1914. С. 206.
- 13 ПСЗРИ. Собрание первое. Т. XXVIII. 1804–1805. СПб., 1830. № 21538. С. 722–723.
- 14 Там же. Собрание второе. Т. II. 1827. СПб., 1830. № 1403. С. 816–817.
- 15 *Z.* Перемены и улучшения в Саратове... С. 21.
- 16 ГАСО. Ф. 3. Оп. 1. Д. 1990. Л. 1–22 (подсчет суммы доходов мой. – М. 3.); Д. 3712. Л. 4 об.–5; Ф. 4. Оп. 1. Д. 13. Л. 13 об.; Военно-статистическое обозрение Российской империи. Т. V, ч. 4. Саратовская губерния. СПб., 1852. Вед. № 6; Общественное устройство и



- хозяйство городов. Т. 1. С. 471 ; Т. 2. С. 50–51, 124–125, 199, 271, 345, 419 ; Экономическое состояние городских поселений Европейской России в 1861–1862 гг. СПб., 1863. Ч. 2. Саратовская губерния. С. 11 ; Памятная книжка Саратовской губернии на 1872 года. Саратов, 1871. Ч. 2. Отд. I. С. 15.
- ¹⁷ ГАСО. Ф. 3. Оп. 1. Д. 3021. Л. 1 об.–2, 56 об.–57, 145 об.–146 ; Д. 3362. Л. 1 об.–2 ; Д. 3712. Л. 4 об.–5 ; Д. 3799. Л. 1 об.–2 ; Д. 3892. Л. 24 ; Д. 4024. Л. 35 ; Памятная книжка Саратовской губернии на 1872 года. Ч. 2. Отд. I. С. 15.
- ¹⁸ ГАСО. Ф. 3. Оп. 1. Д. 1990. Л. 1–22 (подсчет сумм доходов и расходов по разделам мой. – М. 3.).
- ¹⁹ Там же. Л. 7, 22.
- ²⁰ РГАДА. Ф. 768. Оп. 1. Д. 749.
- ²¹ См.: *Зайцев М. В.* Эксплуатация земельных угодий как часть муниципального хозяйства (на примере Саратова последней трети XIX – начала XX в.) // История и историческая память : межвуз. сб. науч. тр. Саратов ; Ставрополь, 2014. Вып. 10. С. 240–244.
- ²² ГАСО. Ф. 3. Оп. 1. Д. 3418. Л. 1–2, 6 об.–42, 42 об.–77.
- ²³ Там же. Ф. 4. Оп. 1. Д. 13. Л. 6 об.
- ²⁴ Там же. Ф. 3. Оп. 1. Д. 3418. Л. 22.
- ²⁵ ПСЗРИ. Собрание второе. Т. 36. Отд. I. СПб., 1863. № 36682. С. 405–406.
- ²⁶ ГАСО. Ф. 4. Оп. 1. Д. 13. Л. 7–7 об.
- ²⁷ Там же. Ф. 3. Оп. 1. Д. 3418. Л. 66 об.–74 об.
- ²⁸ Там же. Д. 3021. Л. 43 об.–51 об., 104 об.–106 об., 204 об.–207 об.
- ²⁹ Там же. Д. 3850. Л. 4–5.
- ³⁰ Там же. Д. 4025. Л. 1–2, 6 об.–42, 42 об.–77.
- ³¹ Там же. Д. 3692. Л. 1–1 об.
- ³² Там же. Д. 3021. Л. 4 об.–5, 56 об.–57, 148 об.–149. Д. 3362. Л. 1 об.–3 ; Д. 3418. Л. 1 об.–3 ; Д. 3712. Л. 4 об.–6. ; Д. 3799. Л. 5 об.–6 об.
- ³³ Там же. Ф. 4. Оп. 1. Д. 13. Л. 13 об.–14.
- ³⁴ Там же. Л. 14–14 об.
- ³⁵ Памятная книжка Саратовской губернии на 1872 г. Ч. 2. Отд. I. С. 15–16.
- ³⁶ *Кошман Л. В.* Город и городская жизнь в России XIX столетия : Социальные и культурные аспекты. М., 2008. С. 109.

Образец для цитирования:

Зайцев М. В. Динамика и структура бюджета российского города в середине XIX столетия (на примере Саратова) // Изв. Сарат. ун-та. Нов. сер. Сер. История. Международные отношения. 2019. Т. 19, вып. 4. С. 520–530. DOI: <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2019-19-4-520-530>

Cite this article as:

Zaytsev M. V. Dynamics and Structure of the City Budget in Russia in the Middle of the 19th Century (on the Example of Saratov). *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. History. International Relations*, 2019, vol. 19, iss. 4, pp. 520–530 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2019-19-4-520-530>