



Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: История. Международные отношения. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 517–524
Izvestiya of Saratov University. History. International Relations, 2021, vol. 21, iss. 4, pp. 517–524
<https://imo.sgu.ru> <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2021-21-4-517-524>

Научная статья
УДК 94(470)

Финансовая политика Саратовского земства: расходы и бюджетный дефицит

Е. Н. Морозова

Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, Россия, 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83

Морозова Елена Николаевна, доктор исторических наук, профессор кафедры отечественной истории и историографии, morozovaen@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4420-8156>

Аннотация. В статье представлена характеристика важнейшей части финансовой политики органов земского самоуправления Саратовской губернии – исполнения бюджета по расходам. Особое внимание уделяется видам расходов, направленных на исполнение обязательных и необязательных повинностей земства. Ключевое место в публикации занимает проблема бюджетного дефицита и кредитной политики земских учреждений в 1866–1917 гг.

Ключевые слова: земство, финансы, бюджет, расходы, дефицит

Для цитирования: Морозова Е. Н. Финансовая политика Саратовского земства: расходы и бюджетный дефицит // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: История. Международные отношения. 2021. Т. 21, вып. 4. С. 517–524. <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2021-21-4-517-524>

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0)

Article

Financial policy of Saratov zemstvo: Expenditure and budgetary deficit

E. N. Morozova

Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia

Elena N. Morozova, morozovaen@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4420-8156>

Abstract. The article presents the characteristics of the most important part of the financial policy of the zemstvo self-government bodies in Saratov province - administration of the expenditure budget. Particular attention is paid to the types of expenses aimed at fulfilling the compulsory and optional duties of the zemstvo. An important place in the publication is occupied by the problem of budget deficit and credit policy of zemstvo institutions in 1866-1917.

Keywords: zemstvo, finance, budget, expenses, deficit

For citation: Morozova E. N. Financial policy of Saratov zemstvo: Expenditure and budgetary deficit. *Izvestiya of Saratov University. History. International Relations*, 2021, vol. 21, iss. 4, pp. 517–524 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2021-21-4-517-524>

This is an open access article distributed under the terms of Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0)

Эффективность работы современных муниципальных образований оценивается по исполнению бюджетов, от которых зависит проведение экономической и социокультурной политики органов местного самоуправления. Не секрет, что в современной России их бюджеты испытывают хронический дефицит¹. В этой ситуации небезынтересно изучить опыт российских земских учреждений.

По «Положению 1864 г.» на земские учреждения были возложены определенные повинности в области местного хозяйства, которые делились

на обязательные и необязательные. К обязательным земским повинностям относились: дорожная (устройство и содержание дорог, мостов, плотин, гатей, перевозов, устройство и содержание верстовых столбов), подводная, квартирная, содержание местного гражданского правления, присутствий по крестьянским делам, мировых судебных учреждений, расходы по общественному призрению. Все остальные повинности относились к необязательным, в том числе самые необходимые для населения – медицинское дело и просвещение². К ним же относились расходы на земское управле-



ние, повышение экономического благосостояния населения, благотворительную деятельность.

В свою очередь, повинности делились на губернские и уездные. В соответствии с законоположением первое экстренное Саратовское губернское земское собрание (май 1866 г.) приняло резолюцию: «Отнести на губернский сбор удовлетворение тех повинностей, которые касаются нужд целой губернии, а все остальное отнести к уездным»³.

Деление повинностей на обязательные и необязательные Б. Б. Веселовский совершенно справедливо назвал искусственным⁴. Здесь уместен экскурс в историю появления подобного разделения повинностей.

При обсуждении валуевского варианта земской реформы в Государственном совете ряд его членов (Н. И. Бахтин, Е. П. Ковалевский) обратили внимание на отсутствие в законопроекте статей, очерчивающих круг полномочий органов самоуправления в социокультурной сфере. «В первоначальном проекте закона, – отмечали Г. Е. Львов и Т. И. Полнер, – не было даже упомянуто, что земство имеет право заботиться о народных школах и медицине. Только Государственный совет при рассмотрении Положения вспомнил об этом»⁵.

Однако наблюдение за народным образованием должно было остаться в руках правительства под надзором Министерства народного просвещения. Роль органов земского самоуправления, по мнению Государственного совета, следовало ограничить «привлечением земства к доставлению средств к устройству для распространения начального образования»⁶. В Положение 1864 г. вошли статьи, дающие земству право участия в попечении о народном образовании и народном здравии⁷.

Такое обременение земств обязательными расходами «сильно тормозило местную работу»⁸. Оценивая роль обязательных повинностей в бюджете Саратовского земства, А. В. Зайковский подчеркивал, что они «никогда не зависели от органов самоуправления» и «имели крупное абсолютное и относительное значение в бюджете земства»⁹.

Этот бесспорный факт отмечали и отмечают как дореволюционные, так и современные исследователи земства. Однако следует иметь в виду, что анализ бюджета по расходам представляет значительные сложности, ибо из бюджетных денег оплачивались постатейно прежде всего обязательные повинности, а необязательные – очень часто покрывались из иных источников, о чем речь пойдет ниже. Данные официальной статистики не всегда совпадали с реальным положением дел в каждом отдельном земстве. Цифры, приводимые исследователями, скорее, показывают тенденцию земских расходов, ибо процентное соотношение финансирования отдельных направлений деятельности могло разительно отличаться не только между земствами отдельных губерний, но и между уездными земствами в рамках одной губернии.

По подсчетам Ф. Ф. Караваева, в 1871 г. общий бюджет всех земств России составлял 20 млн руб., из которых 11,5 млн (57%) составляли ассигнования на обязательные повинности. Только к началу 1890-х гг. эта сумма в процентном исчислении составила 39%¹⁰. Б. Б. Веселовский приводит другую статистику. По его сведениям, в 1887 г. сумма расходов российских земств на эти повинности составляла около 71% в сметах уездных и свыше 50% губернских органов земского самоуправления. А в Саратовском, Самарском, Орловском, Пензенском, Пермском земствах – обязательные расходы составляли 70–80% бюджета¹¹. Однако данные сметных расходов Саратовского земства показывают несколько иную картину. Действительно, в конце 1860 – начале 1870-х гг. затраты на обязательные повинности составляли львиную долю расходов в уездных земствах Саратовской губернии – около 70% и 25% – в губернском земстве. А к началу 1890-х гг. обязательные расходы сокращаются до 45–50%, составляя все же половину всех сметных назначений. А. И. Шингарев, исследуя движение бюджетов по 34 губерниям, утверждал, что уменьшение абсолютной величины обязательных расходов шло крайне медленно¹².

Можно говорить о кардинальном сокращении расходов Саратовского земства на обязательные повинности в начале XX в. до 10–12%. Этому процессу способствовало принятие Закона в 1912 г. о возмещении из государственного бюджета затрат на подводную и воинскую повинности. Одновременно земства были освобождены от уплаты процентов казне за прием и хранение земских денег¹³. К 1916 г. расходы на правительственные учреждения в Саратовской губернии составляли всего 0,7% от сметы расходов, на дорожное дело – 9,6%¹⁴.

Среди необязательных расходов Саратовских органов земского самоуправления значительное место занимало содержание земского управления. Существенную часть этих сумм составляло жалование земской администрации (председателей и членов управ). По свидетельству Б. Б. Веселовского, в 1860-е гг. вопрос о безвозмездной службе членов земской управы обсуждался немногими земствами России¹⁵. Вопрос о назначении жалования управленцам был поставлен на первом экстренном губернском земском собрании в мае 1866 г. Некоторые гласные выступили за безвозмездную службу председателя и членов управ. Инициатором земской службы на общественных началах стал В. А. Федоровский, известный саратовский либерал, будущий председатель губернской управы. В этой дискуссии победили сторонники платной службы незначительным большинством голосов (44 против 32). От имени сторонников платной службы выступил Н. Н. Минх, который указал, что «примеры безвозмездной службы есть в Англии, где эта служба является первой ступенью к более высшим и почетным должностям».



Однако в России, считал он, «по всем условиям государственного строя, общественной и экономической жизни, безвозмездной обязательной службы от членов общества требовать невозможно»¹⁶. Земское собрание установило следующие размеры жалования: председателю губернской управы полагалось 2 тыс. руб., ее членам – по 1,5 тыс. руб. В 1873 г. председателю Саратовской губернской управы было повышено жалование до 3 тыс. руб., членам управы – до 2 тыс. руб.¹⁷ Постепенно жалование членов земской администрации увеличивается. В 1914 г. председатель губернской земской управы получал 6 тыс. руб., его заместитель – 4,2 тыс. руб., 3 члена управы – по 3,6 тыс. руб.¹⁸ Такие суммы были эквивалентны окладам государственных чиновников. Не будем забывать, что по «Положению 1890 г.» члены управы состояли на государственной службе и имели право на чиновничество.

В уездах оклады земской администрации были ниже, но и уездные бюджеты были скромнее. В Кузнецком уезде (1881 г.) председатель управы получал 1,5 тыс. руб., 3 члена управы и бухгалтер по 1,2 тыс. руб., помощник бухгалтера – 420 руб., кассир – 480 руб.¹⁹ В Аткарском уезде жалование председателя составляло 1,7 тыс. руб. и двух членов управы – по 1,3 тыс. руб.²⁰

Повышение окладов управленцам вызывало дискуссии в земской среде. Этот сюжет можно проследить на примере Петровского земства. В 1876 г. ряд гласных на уездном земском собрании высказали мнение, согласно которому «существующее содержание членов управы очень значительно, и следует его понизить: председателю 800 руб., членам – 600 рублей». Однако собрание большинством голосов оставило жалование в прежнем размере²¹. В 1881 г. гласный Фокин предложил повысить председателю оклад до 2 тыс. руб.²², а через 3 года поступило предложение увеличить его до 3 тыс. руб. Аргументы против 33%-процентного повышения жалования председателю земской управы озвучил Н. С. Ермолаев: «Эта должность настолько почетна, что никогда не ощущалось недостатка в лицах, желающих занять ее»²³.

Расходы на земское управление (содержание личного состава управ, канцелярии, ревизионных комиссий, расходы на пенсии и пособия служащим, наем и содержание помещений управ) в первые годы деятельности земских учреждений составляли 18–19% всей сметы губернского и уездных земств²⁴. В 1888 г. расходы на губернскую управу исчислялись суммой в 18 тыс. руб. На содержание уездных управ в первое шестилетие тратилось от 10,8% в Камышинском до 17% в Аткарском уездах²⁵.

Значительные управленческие издержки беспокоили уездных гласных, которые считали, что их нужно всемерно сокращать, используя высвободившиеся деньги на насущные потребности населения. Н. С. Ермолаев неоднократно ставил

вопрос о слишком больших затратах на канцелярию управы, утверждая, что они не соответствуют действительным потребностям. Губернское земство предприняло ряд мер для уменьшения их расходов, сократив количество членов управы с 6 до 3 чел. и уменьшив состав канцелярии с 20 до 17 чел.²⁶ Однако эти меры желаемого результата не принесли. Вплоть до 1883 г. расходы на губернскую управу составляли 17% сметы, и только к концу 1880-х гг. они незначительно уменьшились (до 14%). Расходы уездных земств по этой статье к началу 1890-х гг. снизились до 9,2–9,6%²⁷.

В начале XX в. управленческие издержки постепенно сокращались, занимая все более скромное место в расходной части бюджета. В абсолютных величинах они возрастали, но одновременно росли и земские доходы. За 28 лет, с 1888 г. по 1916 г., расходы на губернскую земскую управу резко возросли (в 10 раз) в абсолютном выражении, превысив сумму в 180 тыс. руб. Но в процентном отношении к общей сумме бюджета эти затраты составили всего 7,5% сметных назначений²⁸. Это резкое увеличение ассигнований было связано, с одной стороны, с ростом отделений в самой управе: если в 1867-х гг. их было всего четыре (счетная часть и бухгалтерия, страхование, общественное призрение и народное здравие, строительная часть, почтовый стол и народное продовольствие)²⁹, то к 1917 г. их число увеличилось до 9 с соответственным ростом численности служащих в них³⁰. С другой стороны, повышение отчислений на содержание управы было вызвано возросшими функциями ее в условиях Первой мировой войны и резким ростом инфляции.

Приоритетными направлениями земской социокультурной деятельности стали народное образование и здравоохранение, которые считались уездными повинностями не только в Саратовской, но и в других земских губерниях России.

Расходы губернского земства на народное образование были невелики: от 2% земского сбора в начале 1870-х гг. до 8,5–11% в начале 1890 гг. В 1913–1916 гг. ассигнования на просвещение не превышали 26 тыс. руб., составляя 10,8% от общей сметы губернских издержек³¹.

Безусловно, вся основная тяжесть расходов в сфере народного образования лежала на уездных земствах. В первом шестилетии на эту статью расходов уездные земства ассигновали всего от 1,5% до 4,5% сметы. Постепенно доля расходов на народное образование увеличивается и достигает к началу 1890 гг. 15% всех затрат уездных земств. Самые большие средства на эту статью выделяли Камышинский и Вольский уезды (свыше 20%). А в Кузнецком уезде издержки на народное образование не превысили за четверть века 9% сметы расходов. Резкий рост расходов на народное образование начинается с наступлением нового XX в. В 1905 г. уездные земства тратили на народное образование свыше 500 тыс. руб.³², в 1911 г. – около 1 млн руб., в 1913 г. – почти 2 млн руб. К 1913 г.



ассигнования на народное образование Саратовского, Балашовского, Сердобского уездных земств превысили 40% от сметы; траты остальных уездов составили 1/3 от сметных назначений, за исключением Вольского и Царицынского уездов³³. Различия в финансировании народного образования были огромными, достигая почти десятикратного размера: накануне Первой мировой войны Балашовское земство тратило на народное образование свыше 400 тыс. руб., а ассигнования Вольского и Царицынского уездов составляли чуть более 55 тыс. руб. С началом военных действий общие расходы Саратовского земства на народное образование продолжали расти: от 2 млн 079 тыс. руб. в 1914 г. до 3,5 млн руб. в 1917 г.³⁴

Самые значительные расходы российские земства, в том числе и Саратовское, несли в сфере здравоохранения. Основные затраты на медицинскую часть ложились на уездные земства. Эти затраты увеличились с 12,7% в 1870-х гг. до 26,8% к началу 1890-х гг. Больше других на медицину тратил Аткарский уезд: в 1872 г. расходы на нее составляли 30%, а в 1889 г. превысили 34% всех уездных ассигнований. Меньше других денежных средств на эту статью выделяли Саратовский, Вольский, Царицынский уезды. Даже в 80-х гг., когда начинается быстрый рост медицинского дела в губернии, в этих уездах издержки по данной статье не превышали 20–22% сметных назначений³⁵. Рост ассигнований на медицину резко возрастает в конце XIX – начале XX в. В 1900-х гг. затраты Саратовского земства на здравоохранение в среднем составляли 34,5% бюджета. Однако если расходы на эту статью одних уездных земств составляли свыше 40% бюджета (Камышинское, Кузнецкое), то других – менее 30% (Балашовское, Саратовское)³⁶.

Затраты на здравоохранение продолжали расти и в годы Первой мировой войны. В целом за период с 1914 по 1917 г. финансирование земствами Саратовской губернии общественной медицины выросло более чем в 2 раза (с 1,5 млн руб. до 3,2 млн руб.) Годы Первой мировой войны стали периодом колоссального увеличения чрезвычайных расходов земства, связанных с военными потребностями страны (содержание военнопленных, оказание помощи беженцам, формирование более 120 военных лазаретов)³⁷.

С 1890-х гг. еще одним важным направлением в деятельности органов земского самоуправления стали мероприятия по повышению экономического благосостояния крестьянского населения губернии. Поворот земства к этим проблемам был обусловлен голодом 1891 г. Первоначально новые статьи в расходной части земских бюджетов в уездах Саратовской губернии занимали незначительную часть: в начале XX в. (1902–1904 гг.) подавляющее число уездных земств тратило на экономические нужды от 3,1% до 4,5% своего бюджета. Из земств Саратовской губернии резко выделялось Вольское земство, чьи ассигнования на эти цели составляли

около 15% всех расходов³⁸. К 1914 г. практически во всех уездных земствах расходы на экономическое благосостояние составляли около 10%. Это третье место финансовых издержек после расходов на медицину и образование³⁹. В годы Первой мировой войны увеличивается финансирование уездными земствами Саратовской губернии мероприятий по подъему благосостояния крестьян. С одной стороны, отток рабочей силы из деревни на фронт поставил вопрос о введении новых агротехнологий, повышении производительности труда. С другой стороны, интенсификации труда требовала основная задача, поставленная перед Всероссийским земским союзом (ВЗС) – снабжение хлебом фронта. Если в 1915 г. на экономические нужды уездные земства выделили свыше 520 тыс. руб., то к 1917 г. эти расходы возросли до 927 тыс. руб. Особой активностью отличались Петровский и Сердобский уезды, чье финансирование экономических мероприятий составляло от 124 тыс. руб. до 134 тыс. руб. «Рекордсменом» стал Камышинский уезд, ассигнования которого на эту статью сметы в 1917 г. составили около 200 тыс. руб., или 12% всех расходов⁴⁰.

Ассигнования губернского земства в сфере экономических мероприятий также возрастали, составляя 38,8 тыс. руб. (3,4% к губернской смете) в 1907 г., 380 тыс. руб. (19,6% к губернской смете) в 1915 г., 535,8 тыс. руб. (22,7% к губернской смете) в 1916 г.⁴¹ За 10 лет расходы на экономическое благосостояние губернского земства увеличились в 14,2 раза, но все же расходы на здравоохранение и образование были существенно выше.

Особую статью расходов в сметах органов земского самоуправления Саратовской губернии составляли расходы на благотворительность. Эта статья расходной части бюджета крайне сложно поддается цифровому анализу, ибо данные статьи расходов покрывались процентами из благотворительного капитала и иными источниками доходов. Некоторые благотворительные учреждения получали финансовую поддержку на постоянной основе. Так, например, саратовский сиротский приют существовал практически на земские средства, ибо губернское попечительство отпускало на его содержание около 200 руб. в год. Земство ежегодно давало приюту от 5 до 6 тыс. руб., и за 1877–1887 гг. финансовая поддержка этого учреждения составила 37 тыс. руб.⁴² В начале XX в. затраты на приют возросли: в 1906 г. на его нужды в смету было внесено 33,7 тыс. руб.⁴³, а в 1914 г. земство финансировало ремонт приюта, ассигновав 17,9 тыс. руб.⁴⁴

На постоянной основе ежегодную финансовую помощь получали Александровская и Устиновская богадельни: от 3 тыс. до 10 тыс. руб. в год. В эти суммы входило обеспечение богадельцев питанием, одеждой, постельным бельем, содержание помещений и т.д.⁴⁵

Часть средств на благотворительные цели брались из смет на народное просвещение.



В частности, из этой статьи бюджета выплачивались стипендии неимущим ученикам гимназий и училищ, студентам в вузах. Стипендии земство назначало в основном детям служащих земства и плательщикам земских налогов. На постоянной основе эту благотворительную помощь получали Саратовское реальное училище, мужская классическая гимназия, женская Мариинская гимназия, Вольская учительская семинария. Если в 1867 г. на стипендии (включая вузы) губернским земством было потрачено 1,2 тыс. руб., то в 1890 г. стипендиальный фонд составлял 3 тыс. руб.⁴⁶ Стипендиальные фонды некоторых уездных земств были сопоставимы с затратами на эти цели губернского земства. Так, в 1882 г. Кузнецкое земство оплачивало 10 стипендий в уездном училище, 5 стипендий в Вольской учительской семинарии, 2 стипендии в университете (1,1 тыс. руб.)⁴⁷. Саратовский уезд на 20 стипендий ассигновал 850 руб.⁴⁸ «Чемпионом» по благотворительной помощи был Камышинский уезд, чьи затраты по этой статье за год превзошли ассигнования губернского земства за 15 лет: в 1882 г. уездное земство оплатило 38 стипендий в реальном училище (5,4 тыс. руб.) и одну стипендию студенту Московского университета (200 руб.)⁴⁹.

В 1914 г. из сметы по народному образованию было потрачено 19 тыс. руб. на благотворительные цели, в том числе на стипендии для детей служащих Саратовского губернского земства (8 тыс. руб.), 10 стипендий для детей земских плательщиков Саратовской губернии в память 50-летия существования земских учреждений (2 тыс. руб.), СУАК на издание ученых трудов (1 тыс. руб.), Боголюбовскому рисовальному училищу – 500 руб.⁵⁰ В этом же году в смету на благотворительные цели были внесены пособия приюту малолетних преступников (2 тыс. руб.), на содержание в Саратове школы глухонемых (500 руб.), пособия нуждающимся в призрении (1,2 тыс. руб.), призрение семей нижних чинов за войны (1877–1878 гг.) и (1904–1905 гг.) – 1,7 тыс. руб., на бесплатное лечение в Александровской больнице служащих университетской клиники и субсидии детской Поздеевской больнице – 2 тыс. руб.⁵¹

В начале XX в. общие расходы Саратовского земства на благотворительность исчислялись суммой в 159,6 тыс. руб., составляя примерно 5–5,5% бюджетных расходов⁵². Но эта сумма представляется заниженной, ибо часто расходы на благотворительность покрывались из сметных назначений по другим статьям (медицине, народному образованию) и заимствованных сумм из капиталов специального назначения.

Характерной чертой земских бюджетов являлся хронический дефицит. Он был обусловлен несколькими причинами. Во-первых, значительную долю земского бюджета «съедали» обязательные повинности земства. Во-вторых, существование постоянных недоимок по земским

сборам, которые ежегодно возрастали и к началу XX в. составляли до 40% к общей сумме доходов⁵³. В-третьих, реализация социокультурных и экономических программ органов местного самоуправления требовала больших средств, превышавших финансовые возможности земства. Земские управы при нехватке денежных сумм тратили их в первую очередь на повинности необязательные: просвещение, медицину, экономические мероприятия. В частности, в журналах заседаний Хвалынского уездного собрания 1876 г. отмечалось: «Поручить управе при недостаточности денежной кассы производить прежде всего удовлетворение расходов необязательных, как по предметам, составляющим для интересов земства крайнюю потребность»⁵⁴.

Единственным выходом в подобной ситуации становятся займы, которые играют особую роль в мобилизации дополнительных финансовых средств. Источниками покрытия дефицита являются внутренние и внешние займы⁵⁵. К внешним источникам кредитования относились заимствования, полученные из государственной казны, у частных банков и частных лиц. К внутренним источникам кредитования относились займы из собственных капиталов специального назначения, а для уездных управ – заимствования и в казне губернского земства.

Дискуссии на земских собраниях показывают, что кредиты различного рода были частыми, а ряд гласных выражал недовольство займами, полученными «из различных капиталов специального назначения». Только в 1875 г. на развитие народного образования губернская управа взяла из почтового капитала 27 тыс. руб. (помимо 5 тыс. руб., уже определенных сметой на счет губернского сбора), на здравоохранение из того же капитала было позаимствовано около 40 тыс. руб. В 1879 г. в Петровском земстве на медицинское дело, кроме определенных сметой 11803 руб., из суммы на непредвиденные расходы было добавлено 4400 руб. В 1882 г. на эти же цели из тех же источников было взято 4 тыс. руб. Факты подобных займов отмечались и в других уездных земствах⁵⁶. В целом за 15 лет (1866–1890 гг.) заимствования из собственных капиталов Саратовского губернского земства составили солидную сумму – 1,53 млн руб. В 1914 г. только из благотворительного и страхового капиталов было взято в долг 145 тыс. руб.⁵⁷ Статьи расходов, на которые шли кредитные суммы, были многообразны (ссуды уездным управам, на медицинскую часть, на культурно-просветительскую деятельность, на содержание губернской управы, покрытие дефицита по губернскому сбору, покрытие дефицита по благотворительному, запасному, почтовому капиталам и непредвиденные расходы)⁵⁸.

С ростом земского хозяйства нехватка финансов ощутимо сказывалась на его развитии. Денежных средств требовалось много, а земская казна с постоянным ростом недоимок была пуста. Осо-



бенно тяжелое положение с дефицитом бюджета сложилось в годы Первой русской революции, когда доходная часть бюджета составила менее половины назначенной⁵⁹. А денег на выполнение сметных назначений катастрофически не хватало. Практически все уездные земства обращались с ходатайствами к губернскому земскому собранию. В 1905 г. Саратовское уездное земство просило ходатайствовать о кредите в 250 тыс., Аткарское – в 141 тыс., Камышинское и Вольское – по 100 тыс., Кузнецкое – в 50 тыс. руб. Целевое назначение кредитов было разное: на выполнение сметных расходов, на удовлетворение необязательных повинностей. Само губернское земство нуждалось в 250 тыс. руб.⁶⁰ Внутренние источники кредитования были исчерпаны и с внешними возникли затруднения, о которых сообщил глава Бюджетной комиссии Н. Н. Львов на очередном земском губернском собрании 1905 г. (проходившем в январе – феврале 1906 г.): «Сейчас просить кредит в четверть миллиона у правительства невозможно», ибо сам государственный бюджет – дефицитен. В то же время от имени Бюджетной комиссии он авторитетно заявил, что для губернского земства брать кредиты у частных лиц невозможно, ибо земское хозяйство является слишком крупным, и тем более, частные лица дают кредиты под грабительские 10%. Далее он отметил, что такой «значительный кредит нельзя брать и в частных банках – они не могут выдать такие крупные кредиты»⁶¹.

Но несмотря на аргументацию Бюджетной комиссии, кредитная политика земств продолжала развиваться, и это был абсолютно закономерный процесс. На рубеже XIX–XX вв. использование кредитов начинало играть важную роль в развитии хозяйственных структур в условиях функционирования рыночной экономики, способствуя экономическому развитию страны в целом. На эффективное функционирование всех направлений земского хозяйства требовались огромные деньги, которых не было и не могло быть в земском бюджете. В 1914 г. только 6 уездов Саратовской губернии (Вольский, Аткарский, Камышинский, Саратовский, Хвалынский, Балашовский) получили около 2 млн кредитов из внешних (в отделении Государственного банка, у местных банков, у частных лиц) и внутренних источников – земских капиталов (благотворительного, страхового, запасного)⁶². Одновременно губернское земство ходатайствовало перед правительством о ссуде в 415 тыс. руб. для оказания помощи на посевные и уборочные работы семьям солдат, призванных на войну⁶³.

Финансовые трудности породили дилемму: земская деятельность не могла осуществляться без займов, а подобные денежные вливания усиливали бюджетный дефицит. В годы Первой русской революции этот вопрос стоял наиболее остро. Ряд земских гласных (Уваров, Ружичка-де-Розенверт, Мономахов, Сумароков, Кропотов, Grimm, Олсуфьев) в целях сокращения бюджетного дефицита

настаивали на секвестировании бюджета. Они предлагали сократить расходы, «сократить земское хозяйство до тех пределов, которые близки к полной приостановке функционирования некоторых его отраслей»⁶⁴. Среди прочих мер они рекомендовали сократить обложение, уменьшить земский сбор наполовину, усилить кампанию по взиманию недоимок. Последнее предложение было почти невыполнимым. Земства не обладали исполнительной властью в этой сфере, это была прерогатива полиции. Уменьшение размера земского обложения и сокращение доходных статей бюджета на 50% привели бы к гибели земского хозяйства. Об этом четко сказал председатель Саратовской губернской управы А. Д. Юматов: «Я не согласен, чтобы уменьшить обложение... Это приведет к уменьшению доходов. Если уменьшить земский сбор хотя бы на 1 коп. – то это потеря 100 тыс. рублей»⁶⁵. Против снижения суммы земского обложения выступили Бюджетная комиссия и ряд гласных. В частности, М. С. Ермолаев подчеркнул: «Нельзя сокращать земскую деятельность и земское обложение... Нужно развивать крестьянское хозяйство. Поэтому нужно их деньги тратить целесообразно, возвращать их населению»⁶⁶.

В целях сокращения бюджетного дефицита земство шло по пути секвестирования определенных статей расходов или некоторых назначений в этих статьях. Подобный секвестр был неновым явлением. Он применялся и в начальный период существования земства, когда сокращались или вообще изымались из расходной части бюджета сметные назначения на содержание отдельных земских школ, выплату пенсий земским служащим, дорожное дело и т. д. В 1906 г. были почти в 2 раза снижены расходы на работу оценочной комиссии (с 9 тыс. до 5,3 тыс. руб.)⁶⁷. Одновременно было принято решение о сокращении должности юрисконсульта (с жалованьем в 3 тыс. руб.) и упразднении телефона в Александровской богадельне (75 руб.)⁶⁸.

Обилие кредитов, взятых под огромные (по тем временам) проценты, грозило земству попаданием в «долговую яму», ибо выплачивать их вовремя не было финансовых возможностей. В 1914 г. председатель губернской управы К. Н. Grimm отмечал, что губернское земство «еще не разделалось с правительственным долгом в 840 тыс. рублей»⁶⁹. Накапливались долги по ссудам и у уездных органов земского самоуправления. Некоторые из них, не расплатившись со старыми долгами, ходатайствовали о новых займах. В частности, в этом же году было отказано в кредите Кузнецкому земству, которое не вернуло губернскому земству долг в 18 тыс. руб. А Петровское земство просило об отсрочке своего долга губернскому земству в течение 20 лет, при этом ходатайствуя о новых кредитах⁷⁰. В целях предупреждения полного финансового банкротства уездных земств губернское земство разрешало брать кредиты с фиксированным процентом. Так,



в начале Первой мировой войны Вольской уездной управе разрешили взять кредит на покупку участка земли под сельскохозяйственный склад в 15 тыс. руб. не выше 7% годовых.

Итак, анализ финансовой политики дает представление о тех средствах, из которых исходило Саратовское земство в своей практической работе. Исполнение расходных статей земских бюджетов представляет собой важный показатель эффективности работы органов земского самоуправления на протяжении полувека их существования. На примере анализа бюджета Саратовского земства очевидна динамика его расходной части: от доминирования расходов на обязательные повинности в первые десятилетия существования земских учреждений к абсолютному преобладанию финансирования социокультурных потребностей населения губернии в начале XX в.

Безусловно, исполнение бюджета по расходам на всем протяжении исследуемого периода испытывало огромные трудности, которые усиливались в результате роста чрезвычайных расходов, связанных с экономическими и политическими кризисами (голод начала 1890-х гг., Русско-Японская война, Первая русская революция, Первая мировая война). Но главной объективной причиной бюджетных затруднений являлось несоответствие земских бюджетов тем направлениям деятельности земских учреждений, которые необходимо было финансировать. Вследствие этого бюджеты как уездных, так и губернского земств, испытывали хронический дефицит, который приводил к бесконечным займам из разных источников. Однако без широкого использования кредитов земское хозяйство развиваться не могло. Кредитование являло собой неотъемлемую часть, важный фактор развития рыночной экономики, социокультурного развития как губернии, так и страны в целом.

Примечания

- 1 См.: *Асмолова Е. В., Корень А. В., Алексеева Н. В.* Дефицит бюджета муниципального образования: инструменты снижения // *Азимут научных исследований: экономика и управление.* 2018. Т. 7, №2 (23). С. 31–35.
- 2 Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных учреждениях // *Полное собрание законов Российской империи.* 2-е изд.: в 55 т. СПб., 1893. Т. 39. Отделение первое. № 40457. С. 1.
- 3 Государственный архив Саратовской области (далее – ГАСО). Ф. 5 (Саратовская губернская земская управа). Оп. 1. Д. 28. Л. 32.
- 4 См.: *Веселовский Б. Б.* История земства за сорок лет: в 4 т. СПб.: Издательство товарищества О. Н. Поповой, 1909–1911. Т.1. СПб., 1909. С. 236.
- 5 *Львов Г. Е., Полнер Т. И.* Наше земство и 50 лет его работы. М.: Задруга, 1914. С. 25.
- 6 Государственный совет. Материалы Департамента законов. Т. 25, ч. 1–3. Б.м., б.и., б.г. Ч. 1. С. 5.
- 7 Подробнее см.: *Морозова Е. Н.* Подготовка земской реформы: проекты П. А. Валуева (март – июль 1862 г.) // *Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: История. Международные отношения.* 2012. Т. 12, вып. 4. С. 82–90.
- 8 *Караваев Ф. Ф.* Земские сметы и раскладки: Исторический очерк развития земских бюджетов // Юбилейный земский сборник. 1864–1814 (далее – ЮЗС) / под ред. Б. Б. Веселовского и З. Г. Френкеля. СПб.: Издательство товарищества О. Н. Поповой, 1914. С. 165.
- 9 *Зайковский Л. В.* К вопросу об источниках земских доходов // *Саратовская земская неделя.* 1904. № 8–9. С. 120.
- 10 См.: *Караваев Ф. Ф.* Указ соч. С. 165–166.
- 11 См.: *Веселовский Б. Б.* Указ. соч. Т. 1. С. 247.
- 12 *Шингарев А. И.* Вопрос об улучшении земских финансов // ЮЗС. С. 107.
- 13 См.: *Вороневцев А. В.* Земство // *Очерки истории Саратовского Поволжья (1894–1917)* / под ред. И. В. Пороха: в 2 т. Т. 2, ч. 2. Саратов: Издательство Саратовского университета, 1999. С. 146.
- 14 ГАСО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 3657. Л. 8–18.
- 15 *Веселовский Б. Б.* Указ. соч. Т. 3. СПб., 1911. С. 61–62.
- 16 ГАСО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 18. Л. 7.
- 17 Журналы заседаний очередного Саратовского губернского земского собрания 1873 г. Саратов, 1874. С. 36.
- 18 Журналы 49-го очередного Саратовского губернского земского собрания сессии 1914 г. Саратов, 1916. С. 121.
- 19 Журналы заседаний очередного Кузнецкого уездного земского собрания 1881 г. Саратов, 1881. С. 11.
- 20 Отчеты и доклады уездной земской управы очередному уездному земскому собранию 1870 г. Саратов, 1870. С. 1, 9.
- 21 Постановления Петровского чрезвычайного земского собрания 24–27 апреля 1876 г. Саратов, 1876. С. 4.
- 22 Журналы заседаний очередного Петровского уездного земского собрания 1881 г. Саратов, 1881. С. 8–9.
- 23 Журналы заседаний очередного Петровского уездного земского собрания 1884 г. Саратов, 1881. С. 6–7.
- 24 См.: *Морозова Е. Н.* Саратовское земство 1866–1890. Саратов: Издательство Саратовского университета, 1991. С. 166.
- 25 Журналы заседаний 22-го очередного Саратовского губернского земского собрания. 1888. Саратов, 1888. С. 22.
- 26 Там же. С. 29–31.
- 27 См.: *Морозова Е. Н.* Саратовское земство... С. 166.
- 28 ГАСО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 3657. С. 8–11.
- 29 Журналы заседаний Саратовского губернского земского собрания за 1867 год. Саратов, 1868. С. 121.
- 30 Журналы очередного Саратовского губернского земского собрания сессии 1917 г. Саратов, 1917. С. 74.
- 31 ГАСО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 3657. Л. 10–16.
- 32 Статистический обзор Саратовской губернии за 1905 г. Саратов, 1906. С. 26–27.
- 33 Сметы расходов Аткарского, Балашовского, Камышинского, Петровского, Саратовского, Сердобского, Хвалынского и Царицынского управ за 1909–1913 гг. Саратов, 1914. С. 6–10, 34–37, 66–69.



- ³⁴ См.: *Фортуна А. А.* Органы земского самоуправления Саратовской губернии в годы Первой мировой войны : дис. ... канд. ист. наук. Саратов, 2020. С. 120.
- ³⁵ Систематический сборник постановлений Саратовского губернского земского собрания (1866–1882). Саратов, 1891. С. 110–117.
- ³⁶ См.: *Назаров В. А.* Деятельность земских учреждений в области здравоохранения в 60-е годы XIX – начале XX веков (по материалам Саратовской губернии) : дис. ... канд. ист. наук. Саратов, 2003. С. 56.
- ³⁷ См.: *Фортуна А. А.* Указ. соч. С. 117, 183.
- ³⁸ Сельскохозяйственный справочный листок. 1904. № 1.
- ³⁹ Журналы заседаний очередного Саратовского губернского земского собрания 1915 года. Саратов, 1916. С. 173.
- ⁴⁰ См.: *Фортуна А. А.* Указ. соч. С. 217.
- ⁴¹ Отчет Саратовской губернской управы чрезвычайному Саратовскому губернскому земскому собранию 18 мая 1917 года. Саратов, 1917. С. 8–9.
- ⁴² Доклады губернской управы очередному губернскому земскому собранию 1888 г. Саратов, 1888. С. 199.
- ⁴³ Журналы 40-го очередного губернского земского собрания сессии 1905 г. Саратов, 1906. С. 115.
- ⁴⁴ Журналы 49-го очередного Саратовского губернского земского собрания сессии 1914 г. С. 78.
- ⁴⁵ Там же. С. 18, 106.
- ⁴⁶ См.: *Морозова Е. Н.* Саратовское земство... С. 172–173.
- ⁴⁷ ГАСО. Ф. 1 (Канцелярия Саратовского губернатора). Оп. 1. Д. 2418. Л. 26–29.
- ⁴⁸ Там же. Л. 26–27.
- ⁴⁹ ГАСО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 3662. Л. 68–70.
- ⁵⁰ Журналы 49-го очередного Саратовского губернского земского собрания сессии 1914 г. С. 17.
- ⁵¹ Там же. С. 24–25, 37–38, 101.
- ⁵² ГАСО. Ф. 5. Оп. 1. Д. 3657. С. 11–16.
- ⁵³ См.: *Морозова Е. Н.* Фискальная политика Саратовского земства (1866–1914 гг.) // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия : История. Международные отношения. 2020. Т. 20, вып. 4. С. 545. <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2020-20-4-542-547>
- ⁵⁴ Журналы заседаний очередного Хвалынского уездного земского собрания 1876 г. Саратов, 1877. С. 44.
- ⁵⁵ См.: *Асмолова Е. В., Корень А. В., Алексеева Н. В.* Указ. соч. С. 33.
- ⁵⁶ Отчет губернской управы по выполнению сметы за 1875 г. Саратов, 1875. С. 181, 293.
- ⁵⁷ Журналы 49-го очередного Саратовского губернского земского собрания сессии 1914 г. С. 175.
- ⁵⁸ *Морозова Е. Н.* Саратовское земство... С. 165.
- ⁵⁹ Журналы 40-го очередного губернского земского собрания сессии 1905 г. С. 39–45.
- ⁶⁰ Там же. С. 72–73.
- ⁶¹ Там же. С. 35.
- ⁶² Журналы 49-го очередного Саратовского губернского земского собрания сессии 1914 г. С. 25, 175.
- ⁶³ Там же. С. 67–68.
- ⁶⁴ Журналы 40-го очередного Саратовского губернского земского собрания сессии 1905 г. С. 22.
- ⁶⁵ Там же. С. 38.
- ⁶⁶ Там же. С. 44.
- ⁶⁷ Там же. С. 318.
- ⁶⁸ Там же. С. 309.
- ⁶⁹ Журналы 49-го очередного Саратовского губернского земского собрания сессии 1914 г. С. 194.
- ⁷⁰ Там же. С. 192.

Поступила в редакцию 26.05.2021, после рецензирования 13.06.2021, принята к публикации 30.06.2021
Received 26.05.2021, revised 13.06.2021, accepted 30.06.2021