

УДК 94(571)“18/1917”

В.П. ШАХЕРОВ

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА АДМИНИСТРАЦИИ г. ИРКУТСКА в XIX – НАЧАЛЕ XX в.

канд. ист. наук
Иркутский государственный университет
e-mail: wodalis@yandex.ru

Статья посвящена вопросам формирования бюджетной политики крупнейшего города Восточной Сибири – Иркутска. Предметом исследования являются основные виды городских налогов, их эволюция, соотношение доходной и расходной частей.

Ключевые слова: Восточная Сибирь, Иркутск, бюджет, налоги, городская недвижимость, недоимки, городское самоуправление.

В сибирской историографии проблема городской бюджетной политики еще не получила должного освещения. Особенно это касается городов Восточной Сибири. Между тем изучение динамики и структуры формирования городского бюджета позволит четче оценить социально-экономическое развитие города, эффективность деятельности городских органов власти, составить представление о структуре населения. В настоящей статье бюджетная политика Иркутска анализируется в контексте развития его экономики и городского хозяйства, рассматриваются структура и источники доходной части, а также основные расходные статьи.

Развитие городского самоуправления в России в XVIII в. поставило на очередь дня необходимость финансового обеспечения его деятельности, что осуществлялось отчасти за счет сборов с городских имуществ, но главным образом либо за счет личных повинностей горожан, либо различных нерегулярных сборов с них. Жалованная грамота городам 1785 г. юридически закрепила за городскими обществами основные источники доходов, причем запрещалось их употреблять иначе, «как на законные городские расходы». Таким образом, городской бюджет стал важнейшим нововведением нового городского положения. До этого для удовлетворения городских нужд

существовали только добровольные «складки» обывателей. Главными источниками городских доходов были определены: сборы с городского общественного имущества и оброчных статей, сборы с городских обывателей (за запись в городскую обывательскую книгу и добровольные взносы, не более 100 руб. с хозяина), поземельный налог (оценочный сбор) со всех жителей города, предназначенный на содержание полиции. Вспомогательные доходы включали 1 % с питейных сборов, случайные доходы от продажи выморочных имений и разного рода штрафов.

Необходимо отметить, что в конце XVIII – начале XIX в. основные источники развития городского хозяйства не были еще в достаточной мере подкреплены ни законодательно, ни материально. Городское общественное управление и вся городская жизнь полностью зависели от местной администрации, которая по собственному разумению пеклась о нуждах города. Достаточно хорошо известна, например, забота о благоустройстве Иркутска гражданского губернатора Н.И. Трескина, вылившаяся в настоящий чиновничий произвол. Например, им была введена так называемая хрящевая повинность. Все въезжавшие в город должны были доставить телегу битого камня (хряща) для засыпки топких улиц. Очень быстро эта необходимая мера превратилась в непосильное бремя для населения,

особенно после того, как она стала заменяться денежным взносом на городских заставах и переправах. Его предшественник Б.Б. Леццано ввел специальные сборы на содержание городской полиции с лавок, чанов кожевенных и мыловаренных заводов, кузнечных горнов. Он же почти в два раза повысил повозочный сбор. Эти меры вызвали справедливое недовольство горожан, так как являлись тяжким бременем даже для купечества. Городские власти резко протестовали против подобных решений, ссылаясь на то, что они принимались без согласия местного общества¹.

С ростом городов и укреплением городского самоуправления заметно расширяется городское хозяйство. Крупнейшим городом не только региона, но и всей Сибири был Иркутск. Но даже для него острой необходимостью являлось расширение источников формирования городского бюджета. Город занимал не только территорию, застроенную обывательскими и казенными постройками. Ему были отведены также пашенные и выгонные земли, оброчные статьи, которые сдавались в аренду. Так, в 1790-х гг. не менее 602 дес. оброчных сенных угодий сдавались в аренду частным лицам. Территория Иркутска и его окрестностей быстро увеличивалась. В конце 1780-х гг. городу было отмежевано 2493 дес. удобной земли и почти 1,5 тыс. дес. неудобной, занятой лесами и водами. К 1798 г. общая площадь городских земель выросла до 7230 дес.² При новом межевании 1826 г. городу было отведено уже 10 855 дес. Часть этих земель ежегодно сдавалась в аренду по цене от 25 коп. до 2 руб. за десятину. В подряды сдавались также содержание городских весов при рынках, подводная гоньба, оброчные рыбные статьи, перевоз людей и грузов через Ангару. В Иркутске действовало два перевоза – у Чудотворской церкви при выезде на Московский тракт и от Троицкой церкви на дорогу, ведущую к южному берегу Байкала и далее в Кяхту. В 1788 г. эти перевозы содержали иркутские мещане Максим и Андрей Пинегини и Филимон Любимский за 118 руб. в год³.

Важной доходной частью бюджета были сборы с торговых помещений. В общий бюджет поступали сборы с доходов трактирных и питейных заведений, постоянных дворов, доходы от извозного промысла и т. п. Одной из заметных статей доходной части городов являлся повозочный сбор с каждого воза с кладью, следовавшего через городские заставы, и с речных судов. Для Иркутска, как и для других городов, расположенных на основной торговой дороге, связывавшей Россию с Кяхтой (где происходила основная русско-китайская торговля), сборы с транзитных обозов и дощаников ежегодно давали более десятка тысяч рублей. Повозочный сбор составлял до 35 коп. с воза. В 1817 г. дума подняла его до 1 руб., считая его «для торгующего купечества, получающего от кяхтинского торгова большие выгоды, не только не отягчительным, но и весьма умеренным»⁴.

Не менее половины всех поступлений в общий

бюджет составляли различные сборы и повинности с городских жителей. Обременительными для горожан были сборы на содержание полиции, пожарной охраны, благоустройство города, постоянная повинность. До середины XVIII в. противопожарные мероприятия и борьба с огнем являлись заботой самих горожан. С появлением полиции эта задача была возложена на городничих. По указу 1797 г. устройство пожарной части и вообще содержание полиции относилось к обязанностям городского самоуправления. Городское общество неоднократно ходатайствовало о сокращении числа казенных служб и платежей. Из-за отсутствия в Сибири дворянства, малочисленности и слабости административного аппарата на плечи «лучшей» части горожан ложились самые различные казенные и общественные службы. Купцов привлекали к оценке казенных товаров, работе в таможенных и магистратах, приему и продаже вина и соли, сбору подушных денег и т. п. Особенно тяжелы были службы, связанные с разъездами по губернии. Они требовали материальных и временных затрат.

Помимо постоянного роста числа служб и выборных должностей год от года увеличивались издержки на содержание городского управления и хозяйства. В 1805 г. иркутское городское общество обратилось с жалобой на отягощение их службами и повинностями к полномочному послу в Китай графу Ю.А. Головкину. В частности, они жаловались на то, что должны содержать 59 лошадей для почтовой гоньбы. Из них 37 в Иркутске, 16 – на Лиственичной станции и 6 лошадей на Тулунской. В этом же документе приводится перечень платежей в пользу города. Содержание магистрата и городской думы обходилось в 6150 руб., городских часов – 128, пробирного мастера – 72, полиции и пожарной команды – 2390, 39 будочников – 1404 руб. Еще 1808 руб. собиралось на ремонт пожарных инструментов и содержание лошадей. Кроме того, 3436 р. 50 к. требовалось на отопление общественных зданий, полиции, военных казарм. Еще 1550 руб. предназначалось для содержания двух перевозов через Ангару. Прочие расходы составляли 4974 руб. Всего только на городские нужды собиралось с податного населения Иркутска 20 362 р. 66 к. В 15 003 р. 79 к. обходилась городу подводная повинность. Кроме того, на различные нужды собиралось с мещанского и цехового обществ 2800 руб. (по 50 коп. с 901 ревизской души). В результате расходная часть городского бюджета составляла 38 166 р. 64 к.⁵

Естественно, такой солидный бюджет мог иметь только самый большой и экономически развитый город Восточной Сибири. В других городских поселениях региона приходно-расходные статьи были гораздо скромнее. Например, в таких заштатных городах, как Баргузин, Балаганск или Селенгинск, доходы не достигали даже 1000 руб., зачастую уступая расходной части. В 1816 г. доходы городов Иркутской губернии составили 44,9 тыс. руб., из них 80,5 % приходилось на губернский центр⁶.

¹ ГАИО. Ф. 308. Оп. 1. Д. 70. Л. 96.

² РГИА. Ф. 1341. Оп. 1. Д. 174. Л. 1.

³ Там же. Л. 2 об.

⁴ ГАИО. Ф. 308. Оп. 1. Д. 138. Л. 108.

⁵ РГИА. Ф. 1264. Оп. 1. Д. 578. Л. 11.

⁶ Там же. Ф. 1281. Оп. 11. Д. 46. Л. 183.

С 1820-х гг. губернские власти были весьма озабочены отысканием дополнительных средств для увеличения городских доходов. Определенный шаг в этом направлении сделала городская реформа М.М. Сперанского 1822 г., разделившая городские поселения Сибири на многолюдные, средние и малолюдные. В соответствии с этим делением строилось общественное самоуправление, в том числе и бюджетная сфера, которая была передана вновь образованному хозяйственному управлению. Ежегодно в январе дума должна была представлять городскому обществу отчет о городских доходах и расходах за предыдущий год. После утверждения отчет вместе со всеми книгами препровождался в казенную палату на ревизию. Городскому управлению предоставлялась возможность в случае недостатка доходов производить уравнительную раскладку не по душам, а по домам, промыслам или имуществу. Интересно, что уже тогда Сперанский прозорливо отмечал важность обложения городской недвижимости. Он считал, что сборы с лавок гостиного двора могут быть допущены только тогда, когда по недостатку городских доходов все строения в городе будут обложены сбором по оценке [1, с. 154–155]. Таковой сбор стал основным только с 1870 г.

Борясь с последствиями произвола прежней администрации, М.М. Сперанский утвердил «Подтвердительные правила о свободе внутренней торговли». В них, в частности, была сделана попытка упорядочить некоторые городские пошлины. Так, запрещалось производить сбор с извозчиков и купеческих кладей, проходящих или временно останавливающихся в сибирских городах. Отменялся также существовавший в Иркутске на заставах сбор по 10 коп. со всех приезжающих в город. Запрещение взимать повозочный сбор значительно снижало доходную часть городских поселений, лежавших на главном торговом пути. Встретив негативную реакцию городских властей по данному поводу, М.М. Сперанский временно приостановил введение данного запрета, передав его на усмотрение и утверждение Сибирского комитета. Окончательное решение так и не было принято, и городские думы продолжали собирать пошлину со всех купеческих обозов. С развитием внутренней торговли и путей сообщения в конце XIX в. данный сбор обеспечивал поступление значительных сумм в доходную часть городов. Только в Иркутске он составлял 37–38 тыс. руб. Железная дорога, проведенная через Иркутск, несколько видоизменила характер сбора. В 1911 г. Иркутская дума утвердила проект соглашения с управлением Забайкальской железной дороги о взимании попутного сбора с грузов, проходящих через станцию Иркутск [2, с. 157].

На протяжении всего XIX в. наблюдался медленный, но стабильный рост городских бюджетов региона. Особенно быстро увеличивался бюджет Иркутска: с 1816 по 1888 г. почти в 24 раза, что, несомненно, отражало общую динамику его народонаселения и капиталов. Иркутск был самым богатым городом Сибири. Его доходная часть в 1844 г. составляла более 30 тыс. руб. серебром, что в 1,3 раза превосходило сборы Томска (22,6 тыс.), в 3,7 раза Тобольска (8,1 тыс.) и в 5 раз Красноярска (5,9 тыс. руб.) [3, с. 344–345].

Для пополнения доходной части городские власти нередко прибегали к введению новых сборов и штрафов. В 1842 г., например, городская дума Иркутска приняла решение о введении штрафа в 5 коп. за бродивший по улицам скот. Собранные суммы направлялись на благоустройство города. Вместе с тем власть неохотно шла на увеличение расходных статей. В том же 1842 г. специально образованный в думе комитет по благоустройству города, рассматривая сенаторский указ об устройстве в губернских городах мостовых, посчитал излишним исполнять его в Иркутске, «ибо улицы здесь по твердому грунту земли состоят в хорошем положении»⁷.

К середине XIX в. расходы сибирских городов почти повсеместно превысили доходы. Города стали быстрее тратить деньги, чем накапливать. Так, в 1851 г. по Иркутску недоимки составили 14 826 р. 88 к.⁸ Обеспокоенные городские власти пытались решить проблему за счет увеличения поступлений в городскую казну. В 1858 г., например, в Иркутске было предложено провести переоценку городской земли, находившейся под строениями, и увеличить сборы с пригородных территорий, отводимых под добычу песка, глины, камня, леса. Кроме того, вводились пошлины за использование берегов Ангары в черте города для складирования леса и других товаров, причаливание и зимовку судов. По предварительной оценке думы, введение новых доходных статей должно было принести бюджету Иркутска до 7433 руб. в год⁹. В целом эти меры способствовали стабилизации городского бюджета.

Во второй половине XIX в. произошли значительные изменения в бюджетной политике сибирских городов. Городовое положение 1870 г. закрепило за местным самоуправлением права юридического лица, дав ему возможность приобретать и отчуждать имущество, заключать займы, договоры, выступать истцом и ответчиком в суде и т.д. Изменилась и структура доходной части. Прямые сборы с населения фактически прекратились, зато резко увеличилось количество «прочих доходов». Сюда входили различные частные пожертвования, сборы с недвижимого имущества, извозного и перевозного промыслов, с документов на право торговли и промыслов, различные второстепенные сборы и штрафы с населения. Определенное место в городских бюджетах занимали проценты с городских капиталов, размещенных в Приказе общественного призрения и других кредитных учреждениях. В 1886 г. в Иркутском городском общественном управлении была учреждена ссудо-сберегательная касса с целью приема денежных вкладов и выдачи ссуд нуждающимся. Кроме того, город являлся одним из пайщиков Прибрежно-Витимской золотопромышленной компании и Ленско-Витимского пароходства.

Для организации сбора доходов при Иркутской городской думе в 1872 г. была организована «подготовительная комиссия» – финансовый орган, учитывавший поступление доходов и контролировавший пра-

⁷ Там же. Ф. 1287. Оп. 31. Д. 595. Л. 3.

⁸ Там же. Ф. 1265. Оп. 1. Д. 86. Л. 24 об.

⁹ Там же. Ф. 1287. Оп. 31. Д. 1664. Л. 45 об.

вильность их использования. В следующем году была сформирована оценочная комиссия, в обязанности которой входили оценочный сбор, оценка и переоценка недвижимого имущества, казенный налог.

Следует отметить, что налог на недвижимость являлся одним из основных в структуре городских доходов Иркутска. Еще в 1831 г. натуральная постоянная повинность городского населения была заменена денежными сборами. В конце 1850-х гг. этот сбор превысил все другие поборы. Ежегодно для содержания и размещения все увеличивающихся воинских команд и офицеров требовалось до 20 тыс. руб. В 1839 г. губернская администрация предложила составить особый капитал, проценты с которого следовало направить на погашение квартирной повинности. Предполагалось одновременно собрать с купечества по 4 % с объявленных капиталов, а с мещан и цеховых – по 75 коп., но городское общество не поддержало этой инициативы администрации. В 1842 г. было принято новое положение, согласно которому квартирную повинность необходимо было выплачивать в соответствии с оценкой недвижимости – в нее включали не только жилые дома, но и торговые, и промышленные помещения, огороды и незастроенные участки. Переоценка городской недвижимости должна была проводиться каждые три года. С недвижимости, оцениваемой ниже 50 руб., сбор не производился. Со стоимости остальных строений собиралось в зачет квартирной повинности до 1 %. По первой оценке стоимость недвижимости Иркутска составила чуть более 2 млн руб., что позволило внести в доход города 20 тыс. руб.¹⁰ К 1859 г. сумма на содержание военных возросла до 37,4 тыс. руб., в среднем до 15 руб. на обывательский дом. В дальнейшем рост населения и города способствовал значительному повышению стоимости его недвижимости. В 1881 г. она оценивалась в 6,8 млн руб., а в 1904 г. – уже 13,7 млн руб. [2, с. 31]. Характерной особенностью этого периода был значительный рост нежилого строительства. В центральной части города появилось множество магазинов, торговых контор, банков, гостиниц, складских помещений. Одновременно росли и сборы с повышением оценки недвижимости. В 1884 г. Иркутская дума увеличила эти сборы до 10 % с оценочной стоимости городского имущества. Сборы с городской недвижимости превосходили реальные затраты на содержание военных команд, поэтому излишки поступали в городской запасной капитал наряду с пожертвованиями и использовались для экстраординарных расходов.

Дефицит городского бюджета вынуждал власти откладывать многие важные для города мероприятия. Экономии обычно за счет благоустройства и коммунальной сферы, санитарной части, образования и т.п. Эти расходы старались покрывать за счет благотворительной деятельности, которая во второй половине XIX в. приобрела необычайный размах. Многие из иркутских купцов оставили о себе память своими щедрыми пожертвованиями. Особенно выделялись своими многомиллионными вкладами Трапезниковы, Базановы, Сибиряковы, Медведниковы, Баснины, Сукачевы. Они вкладывали средства в строительство

и содержание больниц, детских приютов, учебных и культурных заведений Иркутска [4, с. 127–144]. В распоряжении иркутского городского управления, несмотря на то, что официальный бюджет часто был дефицитным, находился солидный капитал, составленный из пожертвований на учебные, социальные и здравоохранительные нужды. Так, на 1 января 1891 г. он составил около 4 млн руб. [5, с. 150–151]. Этот общественный капитал в основном предназначался на строительство и содержание учебных и медицинских заведений, оказание благотворительной помощи инвалидам и престарелым. Поступления шли не только от богатейших иркутских купцов, но и от простых горожан. В 1895 г., например, иркутский мещанин М.П. Щегорин пожертвовал 7,5 тыс. руб. в пользу города [6, с. 341]. Кроме того, в городе действовало более двух десятков различных благотворительных организаций, в деятельности которых участвовали не только купцы и чиновники, но и разночинная интеллигенция и простые граждане.

Проведение железной дороги усилило экономические связи Иркутска с Россией. Население города значительно выросло, что, в свою очередь, положительно сказалось на развитии торговой инфраструктуры. В 1912 г. торговые обороты Иркутска достигли 70 млн руб. [7, с. 181]. Город производил впечатление крупного делового центра с оживленной торговлей на главных улицах. «По деревянным тротуарам, – писал посетивший город в конце 1890-х гг. граф Р. Кейзерлинг, – двигалась взад и вперед суетившаяся толпа мимо витрин – часто даже изящных – с богатыми товарами, чего, за исключением Владивостока, я нигде не видел в Сибири. По улицам мчалось множество извозчиков не хуже, чем в Петербурге. Между ними медленно тащились по скрипящему снегу одноконные, нагруженные товаром, ломовые сани» [8, с. 242].

Иркутск оставался наиболее крупным городом края, и доходная часть его постоянно росла. Однако дальнейшее развитие и модернизация коммунального хозяйства, усложнение системы управления и расширение социальной сферы города не могли не сказаться на объеме его расходов. Нередко они обгоняли доходы, и для погашения дефицита бюджета приходилось прибегать к займам и запасным капиталам. Важнейшими расходными статьями были содержание городского управления и полиции. На эти цели уходило более половины бюджета. В конце XIX в. заметно возросли расходы на образование и медицинское обслуживание населения, составив в 1889 г. около 23 % [6, с. 212]. Этого, конечно, было недостаточно, но все же имелась определенная тенденция к росту. В целом на одного жителя Иркутска приходилось до 10,7 руб. Это было больше, чем в Красноярске (4,2 руб.), но меньше по сравнению со столицей (14 руб.). Затраты на капитальное строительство приводили к тому, что задолженность Иркутска постоянно возрастала. По расходной части бюджета Иркутску среди городов Сибири не было равных. В начале XX в. иркутские городские власти значительное внимание уделяли дорогостоящим проектам совершенствования коммунальной сферы города, инвестируя значительные суммы на строительство водопровода и канализации, электростанции.

¹⁰ Там же. Оп. 42. Д. 75. Л. 87.

Несмотря на многочисленные проблемы городского хозяйства, официальная печать отмечала в 1914 г.: «Иркутск богат. Это едва ли не единственный город в России, не только не имеющий крупного долга, но еще владеющий большим капиталом и недвижимостью» [9, с. 309].

Эволюция бюджетной политики Иркутска была теснейшим образом связана со спецификой его развития и хозяйства. С одной стороны, изменения в структуре городского бюджета проявлялись в тенденциях к росту доходов и постепенному смещению источников пополнения городской казны от прямых сборов с населения к поступлениям от торговли и выплат с имущества. Заметную роль в жизни Иркутска стали играть к концу XIX в. доходы на проценты с капитала и недвижимости, а также различные пожертвования граждан. С другой стороны, расходная часть бюджета отличалась большей консервативностью и устойчивостью своей структуры. По-прежнему невелики были ассигнования на развитие социальной и культурной сферы, хотя и имели в Иркутске тенденцию к росту. Недостаточное бюджетное финансирование сдерживало инициативу городского общества и не давало в

полной мере реализовать возможности городского управления. В результате деятельность городских органов власти была направлена преимущественно на решение текущих вопросов городского хозяйства и управления в ущерб перспективному развитию города.

ЛИТЕРАТУРА

1. Вагин В. Исторические сведения о деятельности графа Сперанского в Сибири с 1819 по 1822 гг. СПб., 1872. Т. 1.
2. Романов Н.С. Летопись города Иркутска за 1902–1924 гг. Иркутск, 1994.
3. Дитятин И. Устройство и управление городов России. Ярославль, 1877. Т. 2.
4. Шахеров В.П. Иркутск купеческий. История города в лицах и судьбах. Хабаровск, 2006.
5. Иркутск. Его место и значение в истории и культурном развитии Восточной Сибири. М., 1891.
6. Романов Н.С. Летопись города Иркутска за 1881–1901 гг. Иркутск, 1993.
7. Иркутск в панораме веков: очерки истории города. Иркутск, 2002.
8. Сибирь. Из путевых записок графа Р. Кайзерлинга. М., 1900.
9. Азиатская Россия. СПб., 1914. Т. 1