

КОБЗЕВА Татьяна Александровна – к.и.н., доцент кафедры истории Ульяновского государственного педагогического университета им. И.Н. Ульянова (432700, Россия, г. Ульяновск, пл. 100-летия со дня рождения В.И. Ленина, 4; tadir@mail.ru)

ДИНАМИКА ДОХОДОВ И РАСХОДОВ ЗЕМСТВ СРЕДНЕГО ПОВОЛЖЬЯ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX в.

Аннотация. Статья посвящена динамике расходов и доходов органов земского самоуправления Среднего Поволжья во второй половине XIX – начале XX в. В статье сравнивается и анализируется земская финансовая деятельность 5 основных поволжских губерний – Симбирской, Самарской, Саратовской, Казанской и Пензенской. Делается вывод, что в 1860–90-х гг. происходит формирование земской системы налогообложения, ее правовой и организационной основы. В начале XX в. происходит окончательное складывание земской финансовой системы, связанное с расширением земской деятельности. Статья написана на основе архивных данных и опубликованных материалов.

Ключевые слова: земства, земские доходы и расходы, местное самоуправление, Среднее Поволжье, Симбирская, Самарская, Пензенская, Казанская губернии

Правовой основой финансовой деятельности земских учреждений являлось Положение 1864 г., в котором были определены земские сметы и раскладки. Они составлялись в соответствии с земскими описями, учитывающими уездные и губернские потребности, источники их удовлетворения¹. Земские доходы по способу их получения делились на окладные и неокладные. Земские учреждения могли облагать население земскими сборами.

В 1860–90-х гг. земская система налогообложения находилась на стадии формирования, земцам еще предстояло выработать четкие правила и механизмы земских сборов, заменяя старую архаическую систему налоговых поступлений современными [Андреев 2013: 21]. Так, по данным видного историка земств Б.Б. Веселовского, с 1814 по 1862 г. местные налоговые поступления оставались неизменными, но с введением земской системы сборы с каждым годом увеличивались. В 1867 г. земская смета увеличилась сразу на 41%, в 1868 г. – еще на 41%, в 1871 г. – на 15%. Данная тенденция сохраняется до 1873 г., затем происходит уменьшение сумм земских смет. В последующее десятилетие, вплоть до 1890 г. ситуация остается нестабильной, суммы то повышаются, то вновь наблюдается спад. В частности, случаи абсолютного уменьшения сметы в 1885–1890 гг. наблюдались в Казанской, Пензенской, Саратовской и Симбирской губерниях. С 1890-х гг. суммы смет начинают быстро расти, что было связано с расширением объемов земской деятельности по всем направлениям. К началу XX в. завершается процесс выстраивания земской финансовой политики, характеризующийся расширением сферы приложения земских финансовых ресурсов и появлением законодательных норм, регулирующих земское налогообложение.

Среди окладных сборов главным источником доходов земского бюджета являлись поступления от обложения земель и лесов. В 1860–1890-х гг. в губерниях Среднего Поволжья размер окладных сборов с земель и лесов составлял от 73 до 86% общей суммы окладных сборов. Так, за период с 1868 по 1890 г. в Симбирской губернии данный показатель оставался на уровне 73–78%, в Казанской губернии составлял 75–81%, в Самарской – 77–81%, в Пензенской – 78–86%, Саратовской – 79–85% [Веселовский 1909: 38]. Увеличивались и суммы данных сборов. Так, к 1890 г. во всех губерниях суммы сборов с земель и лесов возросли в 2 раза по сравнению с 1871 г. [Веселовский 1909: 641]. Анализ земских бюджетов начала XX в. показывает, что с 1907 по 1914 г. в губерниях Среднего Поволжья денежные доходы от сборов с земель

¹ Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных учреждениях от 1 января 1864 г. – Полное собрание законов Российской империи. Собр. II. Т. XXXIX. Отд. 1-е. СПб. 1867. Ст. 40457. С. 1-14.

и лесов росли. К 1914 г. эта сумма увеличилась в 2 раза. В процентном соотношении сборы с земель и лесов были основой всех земских сборов и составляли от 56 до 70% в разных губерниях. До 1914 г. общая сумма земского сбора увеличивалась, а с 1916 г. значительно уменьшилась. Эта тенденция продолжилась и в 1917 г.¹

В целом в 1907–1914 гг. во время экономического подъема во всех губерниях Поволжья наблюдался рост земских доходов. С 1914 г. по мере втягивания России в войну финансовое положение земских учреждений ухудшалось.

Расходные статьи бюджета губернского и уездных земств состояли из двух частей: обязательных и необязательных. К числу обязательных относились содержание отдельных чинов местного управления, мест заключений, присутствий по крестьянским делам, расходы по общественному призрению, дорожные (содержание и ремонт дорог), подводные (содержание подвод для разъездов полиции и прочих должностных лиц). К необязательным относились расходы на медицину, народное образование, ветеринарию, на улучшение экономического благосостояния населения, содержание управы, почту и т.д. [Мыш 1914: 275].

В конце XIX – начале XX в. почти все собственные средства земства стали направлять на необязательные расходы, и с каждым годом их доля увеличивалась: в Самарской губернии – с 65% в 1907 г. до 73% в 1914 г.; в Пензенской губернии – с 68 до 74%; в саратовском земстве – с 72 до 75%. Только в Симбирской губернии доля необязательных расходов не изменялась и оставалась на прежнем уровне².

Среди необязательных расходов главное место занимали затраты на социальные нужды – народное образование и медицину. На народное образование тратилась значительная часть земского бюджета. К 1914 г. в 34 земствах страны на эти цели было выделено 91,850 млн руб., или 31% общей суммы всех расходов [Абрамов 1996: 26].

Среди земств Среднего Поволжья на нужды народного образования больше всех было потрачено в Самарской и Саратовской губерниях. В Самарской губернии сумма расходов на образование увеличилась с 1,017 млн руб. в 1907 г. до 3,360 млн руб. в 1914 г., в саратовском земстве – с 900 тыс. до 3,208 млн руб. К 1914 г. доля расходов на народное образование в саратовском земстве достигла среднего общероссийского уровня – 31%. С каждым годом во всех губерниях Среднего Поволжья росли расходы на медицину. Больше всего на эти цели тратило самарское земство. В 1907 г. на эти цели было выделено 1,424 млн руб., а к 1914 г. – 2,897 млн. Наименьший объем средств на здравоохранение выделялся пензенским земством. В 1907 г. сумма расходов на медицину составила там 647,7 тыс. руб., а в 1914 г. – 1,253 млн. Правда, надо учесть, что и доходы этих земств были совершенно несопоставимы. В отличие от расходов на народное образование, затраты земств Среднего Поволжья на медицину в процентном отношении к общей сумме всех средств уменьшались. В Самарской губернии доля расходов на медицину сократилась в 1914 г. по сравнению с 1907 г. на 3%, в Пензенской губернии – на 11%, в Саратовской – на 7% и в Симбирской – на 6%. Снижение доли расходов на здравоохранение несколько скорректировала Первая мировая война³.

С расширением земской деятельности возникали и новые сферы приложения земских средств. Среди необязательных расходов в начале XX в. появилась статья расходов «содействие экономическому благосостоянию». Исследователи земств традиционно большее внимание уделяют расходам на народное образование и здравоохранение как наиболее значимым в деятельности земских органов и в меньшей степени затрагивают вопросы финансовой политики земств в экономической сфере.

¹ Журнал Симбирского чрезвычайного губернского Земского Собрания 15–23 декабря 1917 г. 1918. Симбирск: Типо-литография Губ. Исполнит. Комитета. С. 166.

² Доходы и расходы земств 34 губерний по сметам на 1907 г. Разработано в Статистическом отделении Департамента окладных сборов. 1910. СПб.: Электро-типография Н.Я. Стойковой. С. 58–59; Доходы и расходы земств 34 губерний по сметам на 1910 г. Разработано в Статистическом отделении Департамента окладных сборов. 1912. СПб.: Электро-типография Н.Я. Стойковой. С. 74–76; Доходы и расходы земств 43 губерний по сметам на 1914 г. Разработано в Статистическом отделении Департамента окладных сборов. 1917. СПб.: Электро-типография Н.Я. Стойковой. С. 48–49.

³ Там же.

Расходы на содействие экономическому благосостоянию включали в себя несколько сметных статей: расходы на противопожарные мероприятия; финансирование сельскохозяйственных обществ и сельскохозяйственных учебных заведений; расходы «на улучшение естественных условий сельского хозяйства»; расходы на мероприятия по улучшению производства в сельском хозяйстве; финансирование кустарных промыслов; помощь в организации сбыта сельскохозяйственной продукции; организация и содержание метеорологических станций; средства на содержание агрономов и организацию сельскохозяйственных советов.

Наиболее значимыми среди них были расходы на «улучшение производства в сельском хозяйстве», главная цель которых — повысить производительность сельскохозяйственного производства за счет создания опытных и показательных полей и станций, организации выставок и складов, реализации сложной сельскохозяйственной техники и инвентаря. Расходы «на улучшение естественных условий сельского хозяйства» предполагали повышение качества обрабатываемой земли, решение проблемы неурожаев, проведение мелиоративных мероприятий, создание водопроводов и колодцев и т.д. Содержание и развитие агрономической службы стали для земств одним из приоритетных направлений, особенно в период проведения аграрных преобразований в стране.

Во второй половине XIX в. земские расходы на экономическую деятельность были незначительными; земства выделяли средства на различные мероприятия, связанные с развитием сельского хозяйства, агрономической службой, которые, однако, не носили системный характер. По земским сметам 1877 г. только в 93 земствах (из 324) выделялись средства на развитие народного хозяйства, сумма варьировалась от 100 до 500 руб. Всего в этом году всеми земствами России на эти цели было ассигновано менее 50 тыс. руб., большая часть которых осталась неизрасходованной. Такая ситуация сохранялась вплоть до 1890 г. [Маслов 1914: 2]. Связано это было с тем, что в начале деятельности главной задачей земств было выполнение обязательных государственных повинностей, не имеющих никакого отношения к культурно-просветительской и экономической деятельности.

Так, например, Симбирское губернское земское собрание в 1868–1870 гг. выделяло средства лишь на выдачу ссуд землевладельцам. В 1868 г. из продовольственного капитала было выдано ссуд на сумму 6 783 руб., в 1869 г. — 1 027 руб., в 1870 г. — 19 983 руб., всего 27 794 руб. За 3 года на ссуды было израсходовано 10% суммы продовольственного капитала симбирского земства¹. В связи с этим губернское земство обратилось в Министерство внутренних дел с просьбой учредить земский банк, целью которого являлось бы содействие местной промышленности посредством развития мелкого кредита, а также содействие образованию местных обществ взаимного кредита, ссудных товариществ и сберегательных касс. Основной капитал банка должен был формироваться из земских средств, взносов местных обществ взаимного кредита и ссудо-сберегательных товариществ, желающих пользоваться услугами земского банка. Уездные земства также получали право участвовать в образовании капиталов банка. Земства планировали использовать часть продовольственного капитала, запасного страхового капитала и запасного дорожного капитала. Первоначальный капитал банка планировался в размере 150 тыс. руб.² Земский банк, по мнению губернского земства, должен был стать не частным учреждением, а общественным, оказывающим помощь мелким учреждениям кредитной кооперации. Главная его цель — содействие экономическому благосостоянию местного населения, создание условий для развития мелкого кредита для населения. К сожалению, данное начинание не было реализовано. Подобное предложение обсуждалось и в саратовском земстве в 1868 г. Однако и там вопрос был отложен на неопределенный срок. Председатель саратовской губернской земской управы В.В. Безобразов прокомментировал данную ситуацию: «На заре своей юности земство пыталось охватить необъятное: всех вылечить, обучить грамоте,

¹ Журналы Симбирского губернского земского собрания со 2 по 14 декабря 1870 года. 1871. Симбирск: Типография В. Черникова. С. 310.

² Журналы Симбирского губернского земского собрания сессии 1871 г. 1872. Казань: Губернская типография. С. 665-720.

обеспечить дешевым кредитом. Это не считая ремонта дорог и отбывания государственных повинностей. Понадобилось менее 5 лет, чтобы земство расставило преогативы. Ими стали народное образование и народное здравие. А об организации дешевого кредита пришлось забыть на долгие годы» [Андреев 2013: 59].

Нерегулярными и скромными были траты земств на поддержание и развитие кустарной промышленности. В конце XIX в. в Симбирской губернии на эти цели средства выделяли только алатырское и сызранское уездные земства¹. В Самарской губернии в четырех южных уездах поддерживалось развитие шелководства и разведение тутового червя, а в северных уездах — пчеловодства. В Саратовской губернии на данную статью расходов регулярно выделяли средства только камышинское, балашовское, сердобское земства [Андреев 2013: 46].

Ситуация стала изменяться в конце XIX — начале XX в. Земства все больше втягивались в экономическую деятельность страны. Они прекрасно понимали свою роль и место в социально-экономической системе. Симбирские земцы констатировали: «В стране, где экономическое благосостояние покоится по преимуществу на земледелии, как на главном экономическом мериле народного богатства и являющимся единственным источником государственных и земских доходов, расходы в этой области земской деятельности следует признать наиболее необходимыми»².

В целом, если проанализировать сметы земских расходов земств Среднего Поволжья за 1900–1913 гг., можно проследить следующие тенденции. К 1900 г. общие губернские и уездные расходы на экономические мероприятия в большинстве земств стабильно росли и составляли в среднем 4,2–5,7% всех земских расходов. Однако с 1900 по 1907 г. произошло сокращение расходов на экономические мероприятия, а в 1907–1913 гг. начинается быстрое увеличение сумм земских ассигнований. Связано это было с общей экономической ситуацией в стране: спад производства в начале века, с 1907 г. — начало проведения столыпинских аграрных преобразований, которые стимулировали развитие производительных сил на селе, что и обеспечило «русское экономическое чудо» 1910–1913 гг.

Так, например, в Симбирской губернии в 1900 г. расходы на экономические мероприятия составляли 31,6 тыс. руб., т.е. 5,7% земских расходов; в 1907 г. происходит незначительное сокращение до 30,7 тыс. руб., однако это составило только 1,3% общей суммы всех расходов. К 1913 г. этот показатель увеличился в 8 раз по сравнению с 1900 г. и составил 262 тыс. руб. (6,5% всех расходов). В Саратовской губернии в 1900 г. ассигнования по указанной статье расходов составляли 5,6% общей суммы, или 173 тыс. руб., к 1907 г. они сократились до 74,8 тыс. руб. (1,9% бюджета земства), а к 1913 г. они возросли в 5 раз и составили 863,7 тыс. руб. (10,6% всех расходов). Пензенское земство, традиционно занимающее самое последнее место по объемам земских бюджетов, в 1900 г. тратило на экономические меры лишь 0,8% всех расходов (10,8 тыс. руб.), к 1907 г. — 0,5% (8,2 тыс. руб.), однако к 1913 г. эта сумма возросла в 20 раз и составила 218 тыс. руб., или 5,7% земских расходов³.

У губернского и уездных земских органов самоуправления были свои приоритеты и направления финансирования экономической сферы. Так, например, одни губернские земства Среднего Поволжья направляли большую часть средств на поднятие производительности сельского хозяйства (симбирское и казанское), другие приоритет отдавали финансовой поддержке агрономической службы (пензенское), третьи направляли их на улучшение естественных условий развития сельского хозяйства (саратовское и самарское)⁴.

Уездные земства Среднего Поволжья на протяжении 1900–1913 гг. отдавали при-

¹ Государственный архив Ульяновской области (ГАУО). Ф. 84. Оп. 1. Д. 1485. Л. 141–142.

² ГАУО. Ф. 46. Оп. 1. Д. 304. Л. 18.

³ *Доходы и расходы земств 34 губерний по сметам на 1900 г.* Разработано в Статистическом отделении Департамента окладных сборов. 1901. СПб.: Электро-типография Н.Я. Стойковой. С. 41–43, 124–127, 136–139, 142–145; *Доходы и расходы земств 34 губерний по сметам на 1907 г.* Разработано в Статистическом отделении Департамента окладных сборов. 1910. СПб.: Электро-типография Н.Я. Стойковой. С. 171–173, 225–227, 255–257, 267–269, 273–275; *Доходы и расходы земств 40 губерний по сметам на 1913 г.* Разработано в Статистическом отделении Департамента окладных сборов. 1915. СПб.: Электро-типография Н.Я. Стойковой. С. 203–205, 275–277, 310–313, 322–325, 328–331.

⁴ Там же.

оритет развитию производства в аграрной сфере. Симбирские уездные земства на данную статью расходов выделяли от 53 до 71% средств. Саратовские земства также больше половины средств расходовали на сельскохозяйственное производство, а в 1900 г. эта сумма составила 90% всех расходов. В Казанской губернии суммы, выделяемые на данную статью, варьировались от 37 до 48%, в Самарской – достигали 65%, в Пензенской губернии – 50% всех расходов. Также приоритетными для уездных земств были следующие статьи расходов: на поддержку кустарных промыслов (Казанская Самарская, Саратовская губернии), на развитие агрономической службы (Казанская, Пензенская, Симбирская губернии).

Таким образом, финансовая политика земских органов самоуправления Среднего Поволжья отражала основные задачи государственной и местной экономической политики. В период экономических реформ начала XX в. земства планомерно увеличивали ассигнования на наиболее приоритетные сферы, такие как поддержка непосредственных сельских производителей, частных хозяйств, кустарных производств. Конечно, объемы финансирования зависели от материальных и финансовых возможностей самих земских учреждений. Самим «передовыми» среди средне-волжских земств были казанское и самарское – именно в этих губерниях отмечались высокие темпы экономического производства.

Статья написана в рамках гранта Президента РФ для государственной поддержки молодых российских ученых. Договор № 14.Z56.14.4287-МК.

Список литературы

Абрамов В.Ф. 1996. *Российское земство: экономика, финансы и культура*. М.: Ника. 165 с.

Андреев С.А. 2013. *Кредитно-финансовая деятельность органов земского самоуправления во второй половине XIX – начале XX века: региональный аспект*. Ульяновск: Изд-во УлГТУ. 130 с.

Веселовский Б.Б. 1909. *История земства за 40 лет*. СПб.: Типография О.Н. Поповой Т. 1. 724 с.

Маслов С.Л. 1914. *Этапы в развитии экономической деятельности земства*. М.: Типография О.Л. Сомовой. 22 с.

Мыш М.И. 1914. *Положение о земских учреждениях 12 июня 1890 года со всеми относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями*. 6-е изд., испр. и значительно доп. СПб. Т. 1. 1064 с.

KOBZEVA Tatyana Aleksandrovna, Cand.Sci.(Hist.), Associated Professor of the Chair of History, Ulyanovsk State Pedagogical University named after I.N. Ulyanov (4, Stol'yetiya Lenina Sq, Ulyanovsk, Russia, 4327004); tadir@mail.ru

THE DYNAMICS OF REVENUES AND EXPENSES OF DISTRICT COUNCILS IN THE MIDDLE VOLGA REGION IN THE SECOND HALF OF 19TH – EARLY 20TH CENTURY

Abstract. *The article is devoted to the dynamics of revenues and expenses of territorial self-government of the Middle Volga region in the second half of the 19th – early 20th century. The author compared and analyzed the district council financial activities of five major Volga provinces, such as the Simbirsk, Samara, Saratov, Kazan and Penza provinces. It is concluded that in 1860s–1890s the formation of the financial system of district councils was realized, its legal and institutional framework was formed. At the beginning of the 20th century there was final folding of the financial system of district councils, connected with the expansion of their work. The article is written on the basis of archival documents and published materials.*

Keywords: *district councils, district council's revenues and expenses, local government, Middle Volga, Simbirsk, Samara, Penza, Kazan provinces*
