

ИСТОРИЯ ФИНАНСОВ И УЧЕТА

М. М. Плотникова

канд. истор. наук, доцент, зав. кафедрой социально-экономических дисциплин Международного института экономики и лингвистики Иркутского государственного университета, руководитель Лаборатории городского развития и социальных инноваций

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА СИБИРСКИХ ГОРОДОВ В КОНЦЕ XVIII – ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX В.

В настоящее время в России идет процесс реформирования бюджетной системы, поэтому обращение к историческому опыту, накопленному российскими городами в этой сфере, представляется актуальным. Тема обладает новизной и в историческом контексте, так как городское развитие конца XVIII – первой половины XIX в. требует переосмысления с позиций современных урбанистических концепций. Современную экономическую основу местного самоуправления составляют: находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов и имущественные права муниципальных образований. Каким был городской бюджет, какое имущество принадлежало городу, какие возможности для развития налоговой базы существовали в сибирских городах Российской империи в конце XVIII – первой половине XIX в. — эти вопросы автор рассматривает в настоящей статье.

Городские бюджеты появились благодаря Екатерине II. Впервые в Жалованной грамоте городам 1785 г. было определено, что к городским доходам относятся однопроцентное отчисление от питейных доходов и доходы от развития хозяйственной эксплуатации оброчных городских статей, а там, где была таможня, городу полагались отчисления из таможенных сборов. Штрафные деньги с мещан также относились к городским доходам, но это были непостоянные и небольшие суммы. Уже дореволюционные исследователи, в частности А. А. Кизеветтер, указывали на то, что этого недостаточно для развития городского самоуправления. Однако гласные первой Иркутской городской думы по-иному оценили намерение императрицы. Они считали, что Екатерина II оказала городу большую милость, определив в его доходы однопроцентное отчисление от прибыльной суммы питейного дохода, чего прежде не было (Дамешек, Плотникова, 2015, с. 13).

Подчеркнем, что сибирский город Енисейск, считающийся «отцом сибирских городов», соединявший до проведения Московского тракта Западную и Восточную Сибирь, уже в своем наказе в Уложенную комиссию, открывшуюся в 1767 г., просил о помощи городу от казны, а также предлагал брать штраф в пользу города с иногородних купцов, приезжающих торговать в Енисейском и Туруханском уездах (Кытманов, 1893, с. 120). Введение городского бюджета было весьма важно для городского развития, так как до этого городские нужды финансировались из добровольных пожертвований обывателей (так называемых складов — от слова «вскладчину»).

В развитии бюджетной политики конца XVIII – первой половины XIX в. можно выделить несколько периодов. Первый этап — становление: конец XVIII – начало XIX в. С 1785 г. были введены городские думы, которые стали заниматься экономическим и хозяйственным развитием в феодальных городах Российской империи, а также вести городской бюджет. Этот период характеризуется тем, не было единой формы финансовой отчетности для всех городов, к тому же не все

документы сохранились. На примере губернского Иркутска видим, что на каждое направление работы заводилась специальная книга, куда записывались приходы и расходы, т. е. книга прихода и расхода сумм, поступивших от казначея на содержание думы, книга прихода и расхода городских сборов и т. д. Все городские доходы не сводились воедино, что затрудняло управление городом.

Второй этап начинается с образования министерств в 1802 г. и введения годовых отчетов гражданских губернаторов, включающих статистические ведомости. Годовые отчеты гражданских губернаторов повлекли за собой систематический сбор сведений обо всех городах Российской империи. Предоставлением таких сведений занимались городские думы. Однако четкого порядка сбора сведений не было установлено, низовые статистические органы на местах отсутствовали, поэтому достоверность полученных от губернаторов сведений оставляла желать лучшего. В этот период внимание правительства Российской империи было приковано к финансовому положению городов. Был взят курс на оптимизацию городских расходов. Комитеты для уравнивания городских повинностей были созданы не только в губернских городах. При Николае I приоритетом правительства стала забота об увеличении городских доходов. Также создавались комитеты для управления городскими повинностями. Завершающая граница этого этапа приходится на 1840 г.

Третий этап — 1840—1870 гг. К 1840 г. определились основные слабые места, в которых чаще всего происходили статистические ошибки при сборе сведений о городских доходах и расходах. В 1842 г. были изданы «Статистические таблицы о состоянии городов Российской империи, Великого княжества Финляндского и Царства Польского, составленные в Статистическом отделении Совета Министерства Внутренних Дел» (Статистические таблицы..., 1842). Эти таблицы содержали в себе информацию не только о количестве жителей, домов, фабрик и училищ, как это было ранее, но и суммы городских бюджетов. Особенность их заключалась в том, что данные 1840 г. были разосланы для проверки сведений начальникам губерний и исправленные цифры опубликовали в 1842 г. Статистические таблицы 1842 г. относятся к официальному списку городов Российской империи. Нижняя граница этого периода — 1870 г., год проведения городской реформы, когда реформированию подверглось и городское налогообложение.

В рамках настоящей статьи рассмотрена динамика бюджетной политики сибирских городов с введения городских дум до 1850-х гг. Территориальные рамки исследования охватывают три сибирских города — Иркутск, Красноярск и Енисейск, поскольку именно в этих городах в конце XVIII — начале XIX в. были открыты городские думы: в 1787 г. в Иркутске, в 1789 г. в Енисейске, в 1804 г. в Красноярске. Подчеркнем, что Иркутск был губернским городом, Енисейск — уездным, а Красноярск — после «сибирской» реформы М. М. Сперанского 1822 г. превратился из уездного города в центр губернии.

Первый этап становления и формирования бюджетной политики связан с именем Екатерины II. В 1785 г. появилась Жалованная грамота городам, с помощью которой императрица хотела снабдить города надлежащим управлением, освободить рукоделия, промыслы и торговлю от принуждений и притеснений и преподать им различные полезные способы и ободрения. Города должны были устраиваться по высочайше утвержденным планам. Утвержденные планы для постройки городов явились нововведением Городового положения 1785 г. Городской план в конце XVIII в. был не просто документом, фиксирующим уже имеющиеся городские строения. Согласно Городовому положению 1785 г. городу необходимо было «отвести землю и положить на план с показанием и описанием на оном всех оброчных

мест, какие в означаемой земле и воде состоят» (ГАИО, ф. 70, оп. 1, д. 95, л. 8 об.). Доходы от хозяйственной эксплуатации оброчных статей шли в доход городского бюджета. Таким образом, городской план того времени — это еще и финансовый документ, отражающий хозяйственное развитие города.

Одним из первых вопросов, который обсуждала Енисейская городская дума, было обсуждение плана на городской выгон, расположенный по обеим сторонам Енисея. Оказалось, что в выгоне много земель, принадлежащих казакам, монастырю и частным лицам, что эти частные владения стесняют выгон и, кроме того, они не основаны на неоспоримых «правостях». Дума нашла нужным просить Наместническое правление разрешить думе до утверждения плана пользоваться всем выгоном и извлекать из него доход, отдавая частным лицам в оброк сенокосные луга (Кытманов, 1893, с. 135). Казаки не согласились с решением думы, и в 1794 г. Енисейская дума еще была занята борьбой с казаками о владении землями. Нижняя расправа признала за казаками право владения лугами, тогда как дума не находила нужным уступать казакам владение лугами, начиная от черного леса и болот выше города до речки Ерзовки. Решение нижней расправы дума решила обжаловать в Томской верховной расправе, на что уполномочила своего гласного Андрея Ивановых (Кытманов, 1893, с. 139–140). Подчеркнем, что Томская верхняя расправа приняла сторону Енисейской думы, решив, что земли казаков в городском выгоне следует возратить городу, а казакам отвести другие.

С иркутским городским планом также не обошлось без вмешательства Думы. В декабре 1787 г. Иркутское наместническое правление поручило здешнему губернскому землемеру капитану Протопопову сочинить план города и представить в Казенную палату. В марте 1788 г. землемер Протопопов в присутствии Палаты объявил, что «по плану, сочиненному всему городу, реки Ангара и Иркут не состоят в дачах, городу принадлежащих, ибо для выгод гражданских отмежевано место в указанной по межевой инструкции пропорции, простираясь за Девичий монастырь против состоящей на другой стороне Жилкинской деревни» (Плотникова, 2012, с. 61). Кроме этого, выгон, определенный губернским землемером, был в болотистом и «травы не производящем» месте, что обидело градское общество. В ноябре 1788 г. Дума постановила покорнейше просить Наместническое правление повелеть городской выгон «отнести во все стороны города по равному числу, не исключая и за Ангарою луга, который почитается для города небезнужным; а ежели утвердится выгон по отводу землемера Протопопова, то и спереди сего город лишится, ибо господин Протопопов неизвестно для каких препятствий не дает городу на реках Ангара и Иркут участия, а также и местах, лежащих за оными, кои по межевым правилам не изъемяются из принадлежащего в выгоне отводу» (Плотникова, 2012, с. 61).

Получилось, что при составлении городского плана не были учтены интересы градского общества. Губернский землемер Протопопов, вероятнее всего, исходил из каких-то профессиональных картографических соображений, а не из городских интересов. Иркутское наместническое правление вошло в положение градского общества и назначило уездного землемера Нижнеудинской округи прапорщика Максима Сургутского «в бывшее отведенных здешнему городу земли границы переменить». В этот раз при составлении плана для знания отводимых городу в выгон мест Иркутская дума поручила присутствовать при отводе гласному Ягодкину. Двухверстная пропорция земли, отведенная в выгон города, только с 1804 г. стала принадлежать городу и сдаваться в оброк городу. 31 декабря 1804 г. в доход Иркутска поступило от разных людей за оброчные сенокосные статьи 1 187 руб. 10 коп. В 1805 г. Иркутская градская дума сдала в аренду рыбные ловли в этой

же пропорции земли и дала разрешение иркутскому купцу Н. П. Мыльникову организовать пасеку, с платой в доход города 50 руб. в год. Енисейская городская дума уже в 1791 г. сдала в оброк сенокосные луга с двухверстной пропорции земли и получила в доход города 82 руб. 13 коп. (Кытманов, 1893, с. 138).

Необходимо отметить, что в городах были оброчные статьи, которые могли приносить городу доход, но не эксплуатировались городом вследствие того, что «план назначенной городу земли еще не утвержден и в ведомстве города не состоит» (Кизиветтер, 1909, с. 464), и поэтому доходы шли в Казенную палату. И Енисейской, и Иркутской думам пришлось отстаивать такие оброчные статьи. В Иркутске были и герберги¹, и луг за Ангарой, и перевоз через Ангару, доходы от которых, согласно Жалованной грамоте городам, должны были идти в городской бюджет, но шли в Казенную палату. В случае с лугом иркутскому городскому обществу пришлось ждать четыре года, пока закончится срок предыдущей аренды.

Дума просила Иркутское наместническое правление передать перевоз через Ангару, доходы с которого шли в Казенную палату, в ее ведение. Однако по составленному в 1788 г. плану г. Иркутска, согласно Городовому положению 1785 г. губернским землемером капитаном Протопоповым, реки Ангара и Иркут не принадлежали городу. В результате этой истории только в 1799 г. Правительствующий сенат разрешил содержать перевозки через реки Ангару и Иркут за счет доходов с них. Таким образом, решение землемера Протопопова привело к задержке развития хозяйственной деятельности Иркутской градской думы, и, как следствие, задержке в поступлении доходов от оброчных сенокосных статей и перевозов в городской бюджет. В 1797 г. Дума г. Енисейска, покончив спор с казаками о покосах, так же, как и Иркутская дума, обратилась к выяснению тех владений в городском выгоне, которые отданы казной в оброчное содержание разным лицам (Кытманов, 1893, с. 143)

Одним из главных нововведений Жалованной грамоты городам 1785 г. было однопроцентное отчисление в пользу города от питейной продажи, расход которого контролировался губернаторами. Иркутская городская дума уже 1 февраля 1787 г. направила в Казенную палату письмо, в котором просила выдать гласному Андрею Исаеву жалуемое ей однопроцентное отчисление от питейных доходов с издания Городового Положения по 1 января 1787 г. (ГАИО, ф. 70, оп. 1, д. 17, л. 16). В бюджет Енисейска однопроцентное поступление от питейной продажи стало поступать с 1794 г., т. е. только спустя 5 лет после открытия городской думы.

К концу XVIII в. Красноярску еще не были отведены земли, поэтому город никаких доходов в городской бюджет не получал. Однопроцентное отчисление также не перечислялось. Доходы в городской бюджет Красноярска поступали только от перевоза через реку Енисей. Бюджет Красноярска в 1798 г. составил 1025 руб. 57 $\frac{3}{4}$ коп., из которых остаток с прошлого года 354 руб. 95 $\frac{3}{4}$ коп., 650 руб. — доходы с перевоза и 20 руб. штрафа (ГАКК, ф. 173, оп. 1, д. 1, л. 23 об.).

Бюджет Енисейска в 1790 г. составлял 60 руб. 17 коп. Основным источником дохода был сбор с приплаваемого (т.е. с закупаемого на стороне) хлеба — 47 руб. 10 коп., также сбор собирался с приплаваемого скота — 2 руб. 70 коп., с мелких лодок и одного судна — 5 руб. 37 коп., с рыбных бочек — 3 руб. 70 коп. и с возов — 1 руб. 30 коп. Сбор с приплаваемого хлеба составлял по полушке с пуда. После сдачи в оброк сенокосных лугов доходы Енисейска немного увеличились. К 1800 г. городской бюджет составил уже 1 592 руб. 4 коп., т. е. увеличился в 26 раз (Кытманов, 1893, с. 136, 138, 149).

¹ Герберг — постоянный двор с трактиром (от нем. *Herberg*).

В доходную часть бюджета г. Иркутска первые средства поступили 17 марта 1787 г. Это было однопроцентное отчисление от питейной продажи с 21 апреля 1785 г. по апрель 1787 г. В мае 1787 г. Иркутская градская дума произвела первый расход — купила попудные весы с железными гирями за 55 руб. и выдала 200 руб. гласному Андрею Исаеву на перенос рыбных рядов из Гостиного двора к реке Ушаковке по указу Иркутского наместничества. В 1789 г. в доход города перестал поступать однопроцентный сбор от питейных доходов. Правительствующий сенат предписал до возвращения жалованных денег за бургомистров, ратманов и заседателей, выданных в 1786 и 1787 гг., перечислять питейный сбор в Казенную палату. Доход города в 1789 г. составил 670 руб. 59 ½ коп.

Согласно законодательству город должен был также содержать магистрат, городские школы и другие заведения приказа общественного призрения. В Иркутске содержание городских учреждений — городского магистрата и городской думы осуществлялось по общественному приговору сборами с купцов, мещан и цеховых. Добровольные складки были разрешены обществу градскому «Жалованной грамотой городам». На эти сборы также содержались школа, госпиталь, Сиротный и Словесный суды. В Енисейске гласные жаловались, что у Думы нет доходов, кроме добровольных, т. е. собранных на городские расходы денег с купцов, мещан и цеховых. Такой добровольноскладочный капитал помог открыть в Енисейске школу (Кытманов, 1893, с. 135–136).

Самообложение играло важную роль в системе городского хозяйства того времени. В некоторых случаях градские общества устанавливали определенные правила относительно порядка и размера самообложения, например, в Санкт-Петербурге в 1786 г. общество «расположило собрать по полпроценту с объявленных своих капиталов» (Кизиветтер, 1909, с. 467). Стоит обратить внимание, что в самих городах шел поиск новых налогов, которые можно было бы направить на городское развитие.

Подчеркнем, что городские головы Иркутска ставили задачу перед Думой об увеличении городских доходов для того, чтобы, как выразился один из них — М. В. Сибиряков, «доходами заменить существующие поборы, собираемые раскладкой со всех граждан» (Плотникова, 2014, с. 136). Первая Иркутская дума под началом городского головы М. В. Сибирякова сначала по указу Наместнического правления перенесла рыбный ряд из Гостиного двора, потратив 200 руб. в 1787 г., затем еще 177 руб. 45 коп. в 1788 г. для построения лавок и шалашей, а также подправляла их в 1793 гг., когда он был избран городским головой во второй раз на 1793–1795 гг. В эти годы был выстроен в рыбном ряду и дом для приезжающих с харчевнями, на что было потрачено 1 194 руб. 23 коп. (ГАИО, ф. 70, оп. 1, д. 312, л. 101). В 1794 г. по общему приговору участников купеческого Гостиного двора было принято решение — платить в городской доход с собираемого с лавок сбора от рубля по 10 коп. К 1801 г. городской бюджет Иркутска составил 29 159 руб. 1 ¼ коп. (ГАИО, ф. 70, оп. 1, д. 312, л. 92). Подчеркнем, что в эту сумму входили добровольные складки купцов, мещан и цеховых.

Таким образом, два сибирских города — губернский Иркутск и уездный Енисейск, в которых были сформированы городские думы, уже в конце XVIII в. проводили бюджетную политику; более эффективной она оказалась в Иркутске. В уездном Красноярске городская дума не была образована, поэтому и бюджетная политика отсутствовала.

Следующий виток развития бюджетной политики городов был связан с Павлом I и его решением передать содержание полиции губернским городам. Поскольку Красноярск и Енисейск были уездными городами, на них это решение

не распространялось. С 1797 г. по указу Павла I полиция должна была содержаться на средства города, а подчиняться — непосредственно губернатору, а также в каждой части города должен был располагаться частный суд, рассматривающий дела, которые к публичному телесному наказанию судимых не приводят. Решение Павла I о расширении штата городской полиции и передача ее содержания на средства городов стали толчком для активного городского развития. В городах развернулась острая полемика между городничими и городскими думами по вопросу о количестве частей в городе и, как следствие, количестве частных приставов и квартальных надзирателей, которым необходимо было платить жалование.

Особо острая дискуссия разгорелась в Томске, который был в 1782 г. разделен на две части, а количество домов к 1795 г. составило 1850, что было всего на 123 дома меньше, чем в губернском Иркутске. В 1795 г. комендант Пелагин разделил город на пять частей. В 1797 г. и Томская градская дума, и Томский магистрат просили уменьшить число частей хотя бы до трех. Было созвано собрание депутатов всех городских сословных групп, сборы с которых составляли городской бюджет, большая часть которого шла теперь на полицейские нужды. Ссылаясь на «доброе расположение граждан к покою», они отказались от увеличения полицейского штата. Депутаты считали, что безопасность жителей обеспечивается с помощью 17 будочников, а в ночное время — исправно действующих караульных, выставляемых по очереди от каждых десяти дворов (Рабцевич, 1984, с. 63–64).

Иркутск не мог обсуждать с властью количество полицейских, потому что был центром ссылки из европейской части Российской империи. Иркутская полиция потребовала на содержание частных приставов, квартальных надзирателей, канцелярских служителей, на пожарные инструменты и канцелярские расходы 7664 руб. Иркутская дума написала гражданскому губернатору Х. А. фон Трейдену донесение о том, что необходимо разложить нужную сумму на содержание полиции на всех жителей, имеющих в городе дома.

Находясь в поиске дополнительных средств на содержание полиции, города настаивали, чтобы все горожане, включая чиновников и священнослужителей, платили сборы на городскую полицию, а не только купцы, мещане и цеховые. Иркутское градское общество обосновывало это тем, что «полиция будет защищать всех вообще городских жителей, каждый житель при домах своих имеет огороды, от которых приобретает себе пользу разными плодами, в том числе, и их продажей; из чинов военных, казачьих и духовных, есть и такие, которые сдают свои дома за плату» (ГАИО, ф. 70, оп. 1, д. 199, л. 562–562 об.). Однако Павел I в декабре 1798 г. принял решение об освобождении собственных домов священно- и церковнослужителей от полицейских повинностей, за исключением от сего права тех домов, которые отдаются в наем или приносят особый доход.

Губернатор Х. А. фон Трейден не согласился с тем, что сбор на содержание полиции должен быть для всех одинаковым — 4 руб. с каждого дома. Он считал, что «удобнее спросить каждого жителя о цене дома, предоставляя оную объявить по совести, и выведя чрез сие капитал всех домов живущих в городе, положить с оного на каждый дом по стольку процентов, сколько оными всей суммы на содержание полиции может выполняться, — сим средством не только отворотится неудовольствие, но и не будет один пред другим чувствовать отягощения». Таким образом, гражданский губернатор Х. А. фон Трейден в сентябре 1798 г. предложил Иркутской думе прогрессивный налог на недвижимость. В 1799 г. был введен такой сбор с домов с объявленной по совести цены по 3 деньги с рубля для мещан, купцов и ремесленников и по 1 ½ коп. с рубля для жительствовавших в городе разного рода людей, который собирала сама полиция. Кроме этого, на содержание полиции

и частных судов был определен и другой сбор — с провозимых с товарами возов по 50 коп. В 1800 г. на городскую полицию было потрачено 6672 руб. 84 ½ коп. (Плотникова, 2014, с. 19).

В столичных городах — Санкт-Петербурге и Москве, сбор с домов с объявленной по совести цены стал основным источником доходов городского бюджета. Например, в Санкт-Петербурге с 1804 г. все городские повинности стали состоять: 1) в постое в тех домах, кои не внесли поземельного сбора или обязались платить натурой; 2) в мощении улиц против каждого дома; 3) в платеже полупроцентного сбора. Полупроцентный сбор — это сбор по полупроценту с капитального рубля по оценке с каждого дома, двора и места, в городе стоящего. В губернском Иркутске такой сбор был незначителен, несмотря на то, что собирался и с фабрик, и с заводов, и с лавок Гостиных дворов, с кузниц и кирпичных сараев. Правительство само отмечало, что недвижимость в столицах сильно поднялась в цене, в отличие от губернского Иркутска, где каменных строений было мало, преимущественно здания были деревянными. Недвижимость г. Санкт-Петербурга в 1804 г. была оценена в 70 597 575 руб., а сумма сбора составила 352 987 руб. 87 ½ коп. (Городовое положение..., 1817, с. 160–161).

Второй этап развития бюджетной политики в городах Российской империи связан с Александром I и созданием министерств, с этого момента городские доходы стали состоять под надзором Министерства внутренних дел. 12 февраля 1802 г. в Государственном совете состоялось всестороннее обсуждение состояния городского управления в столицах. Члены Государственного совета обратили особое внимание на финансовое положение городов, обремененных многочисленными сборами и «службами», и признали необходимым создать специальные комитеты для уравнивания и упорядочивания натуральных повинностей и прекращения злоупотреблений, возникавших при сборе налогов. В 1802 г. в столицах были созданы комитеты для уравнивания городских повинностей. К 1806 г. комитеты для уравнивания городских повинностей существовали уже в 49 губернских и уездных городах. Однако ни в губернском Иркутске, ни в уездных городах — Красноярске и Енисейске такие комитеты не были сформированы. Подчеркнем, что комитет как форма коммуникации между правительством и городами стал основным при решении вопросов, касающихся городской бюджетной политики. Комитеты должны были выявить источники доходов и расходов города, уравнивать обывателей в повинностях и составить табель этих повинностей. Наиболее эффективно комитеты для уравнивания городских повинностей отработали в Москве и Санкт-Петербурге (Писарькова, 2010, с. 58).

Необходимо отметить, что сибирские города, вследствие исключительного географического положения Сибири, получили «особое» управление. «Учреждение для управления Сибирских губерний», известное как сибирская реформа, проведенная М. М. Сперанским в 1822 г., затронула и городское управление. По реформе М. М. Сперанского в думы сибирских городов необходимо было выбрать двух, трех или четырех гласных, смотря по пространству города и по назначению Главного управления. Известно, что согласно «Жалованной грамоте городам» 1785 г. необходимо было избрать две думы — общую и шестигласную, состоящую из 6 гласных разных сословий. Изучение практики городского самоуправления показало, что общая дума не получила своего развития в городах Российской империи. Однако это не было закреплено законодательно и общие думы сохранились до введения Городового положения 1870 г. Реформа М. М. Сперанского отменила общие думы для сибирских городов и оптимизировала количество гласных сибирских городских дум.

Согласно реформе М. М. Сперанского в ведение думы перешло составление ведомостей о торговых ценах разных жизненных припасов. Через городские думы стали проходить большие суммы денег, так как дума должна была теперь не только управлять городскими доходами, но и раскладывать, взыскивать и отсылать в казну положенные подати и процентные деньги.

В «Жалованной грамоте», как отмечают многие исследователи, функции вводимого органа самоуправления — думы не были четко прописаны. Соответственно, и городские магистраты, и городские думы должны были решать один и тот же круг хозяйственных вопросов. В реформе Сперанского разграничение полномочий прописано предельно ясно: городское хозяйство — думе, городской суд — магистрату, что, собственно, соответствовало принципу разделения властей и его реформаторскому подходу.

Нужно отметить, что в период пребывания М. М. Сперанского на посту генерал-губернатора Восточной Сибири (1819—1821) городские дела поступали к нему только в особых случаях, потому что обыкновенно они разрешались губернским начальством. Однако на рассмотрение Сперанского попала смета Томской городской думы, и он сделал разъяснения относительно правомерности вводимых сборов для пополнения городского бюджета. Например, он допускал назначенный по смете сбор с подвижных лавок и балаганов, пока городская площадь не будет очищена и устроена; но находил, что сбор с каменных лавок старого гостиного двора «не имеет надлежащей соразмерности» и может быть допущен только тогда, когда по недостатку городских доходов все строения в городе будут обложены сбором по оценке (Городское самоуправление..., 2008, с. 25).

Уникальность «Учреждения» заключалась в том, что в европейской части Российской империи, за исключением столичных городов Санкт-Петербурга и Москвы, реформирование городов стало происходить позднее. Новое Городовое положение появилось только в 1870 г., тогда как в Сибири городское управление было изменено благодаря М. М. Сперанскому в 1822 г.

На плечах сибирских, как и европейских городов, лежало исполнение различных повинностей. М. М. Сперанский перечислил их в 1821 г. в своей записке о состоянии Тобольской губернии. К городским повинностям он отнес содержание полицейских чиновников, служителей и пожарных инструментов; содержание судебных мест для купечества и мещанства; по устройству и поддержанию общих городских предметов, таких как мощение и чистота улиц, поправка мостов, гатей, дорог; удовлетворение квартирами лиц, имеющих на это право; чрезвычайные расходы, под которыми подразумевается возведение всякого рода новых зданий и вещей, входящих в городские повинности (РГИА, ф. 1251, оп. 1, ч. 1, д. 24, л. 8 об. — 8 б).

Поскольку внимание правительства к исполнению повинностей городами не ослабевало, то постепенно практика создания комитетов для уравнивания городских повинностей распространилась и на сибирские города. Подчеркнем, что не все архивные материалы, касающиеся работы сибирских комитетов, сохранились. Самыми доступными для исследователя оказались документы Красноярского временного комитета для уравнивания городских повинностей и об образовании полиции с пожарной частью, образованного в Красноярске в 1834 г. Благодаря им становится известно, что такой же комитет был образован по настоянию генерал-губернатора Восточной Сибири и в Иркутске, однако эти документы не сохранились. Подчеркнем, что в губернском Иркутске устройство полицейской и пожарной части соответствовало положенным штатам, в отличие не только от Красноярска, но и от других городов европейской части Российской империи.

Необходимо отметить, что еще в 1818 г. Министерством внутренних дел начальникам губерний было предписано создать комитеты для уравнивания городских повинностей, в том числе об устройстве полиции, городских доходов и расходов в губернском Иркутске. Однако за непредоставлением сибирским генерал-губернатором дополнительных к этому делу требований комитет в Иркутске сформирован не был.

В задачи комитетов входило: подробно вникнуть во все статьи, составляющие городские доходы, с точным изложением правил, на основании которых они существуют; точно определить расходы каждого предмета и установить правила управления ими; составить штаты полиции с пожарной частью, которые могли быть достаточными для местного положения, без всякого излишества; изобрести новые источники дохода, если не достаточно настоящих, на покрытие всех предполагаемых по городам расходов; обо всем этом составить проект положения и представить его начальнику губернии для сообщения Министерству внутренних дел (ГАКК, ф. 173, оп. 1, д. 213, л. 2 об.). Подобные комитеты предложены было открыть в 1833 г. в Иркутске и Красноярске.

В 1831 г. Государственный совет признал нужным, чтобы во все губернские комитеты были разосланы списки со всех положений о городских доходах и расходах и штатов полиции и городских присутственных мест, которые изданы до этого и будут впредь утверждаться Государственным советом. Благодаря этому решению для работы Красноярского комитета были присланы экземпляры высочайше утвержденных положений по таким городам, как Астрахань, Казань, Нижний Новгород, Вятка, Вологда, Рязань, Тула, Симбирск и Киев.

Временные губернские комитеты для уравнивания городских повинностей состояли под председательством гражданских губернаторов, а в их состав входили губернские предводители дворянства, городские головы, полицеймейстеры и депутаты от всех сословий, имеющих в городе дома. Генерал-губернатор Восточной Сибири А. С. Лавинский поручил назначить членом комитета в Красноярске вместо губернского предводителя дворянства, отсутствовавшего в Сибири, председателя Енисейского губернского правления.

Необходимо отметить, что Красноярский комитет работал в течение нескольких лет. В 1834 г. городской голова Красноярска купец Власьевский для заседания комитета составил предварительную смету расходов и доходов, о количестве необходимых в городе полицейских будок и служителей при них, а также амуниции. Однако количество будок и служителей не было согласовано с городничим и члены комитета решили: поручить городскому голове совместно с городничим составить соответствующую смету (ГАКК, ф. 173, оп. 1, д. 213, л. 6 об.). В 1835 г. члены Красноярского комитета выразили мнение о крайнем затруднении в изыскании средств для покрытия городских расходов, столь нужных губернскому городу. Среди причин были названы: малозначительность населения Красноярска; отсутствие значительных статей доходов, кроме перевоза через реку Енисей; маловажность торговли и совершенная ничтожность ремесел и промыслов из-за недостатка потребителей, потому что большая часть населения Красноярска состояла из бедных обывателей; а также вследствие отсутствия фабричной или мануфактурной промышленности (ГАКК, ф. 173, оп. 1, д. 213, л. 35).

В 1836 г. Временный красноярский комитет окончил свои занятия, возложенные на него предписанием министра внутренних дел 1833 г. об уравнивании повинностей г. Красноярска и устройстве в нем полиции с пожарной частью, и предоставил енисейскому гражданскому губернатору документы, разработанные Комитетом. Это были составленные штаты полиции с пожарной частью

и городских присутственных мест; табели о количестве мундирных и амуниционных вещей и провианта для полицейских и пожарных служителей, а также ремонта, упряжи и содержания пожарных лошадей; ведомость ныне существующих доходов и расходов Красноярска; новое расписание доходов и расходов; правила, на основании которых должны существовать эти доходы и расходы, и ведомость единовременных доходов и расходов.

Обращает на себя внимание тот факт, что Красноярский комитет, изначально затрудняющийся в изыскании новых источников городских доходов, руководствуясь присланными положениями о доходах 10 российских губернских городов, предложил в доход Красноярска сборы, которые могли бы существовать постоянно. Ими оказались сбор с оценки обывательских домов, лавок и мест по полпроцента с каждого оценочного рубля; сбор с записи в городскую обывательскую книгу; сборы с заведений промышленности — харчевен, рейновых погребов, дубных толчей, с кузниц, с огородов, расположенных на городском выгоне, с заводов — сально-свечных, салотопленного, мыловаренных, кожевенных, воскобельно-свечного и кирпичных; с мест, занимаемых заимками и хлебопахотными землями; сбор с содержателей постоянных дворов; за клеймение весов и безменов; штрафов за необъявление полиции о приезжающих и отъезжающих (ГАКК, ф. 173, оп. 1, д. 213, л. 78 об. — 79). А всего новые источники городских доходов могли бы увеличить городской бюджет на 5 262 руб. 75 коп.

Городской бюджет Красноярска в 1836 г. равнялся 11 004 руб. 39 коп., большую его часть составляли сборы с перевоза через реку Енисей — 7243 руб. 13 коп. Так же город получал доход с сенокосных мест и лугов, с рыбных ловель, состоящих в городском выгоне, с протестов векселей и обязательств и за свидетельство контрактов, с городских общественных весов, $\frac{1}{4}\%$ сбора с местных купеческих капиталов, с торгующих мелочными товарами без свидетельств, однопроцентное отчисление от питейной продажи, за отводимые под постройку домов места, за сдачу в наем общественного дома и мест для народного увеселения (ГАКК, ф. 173, оп. 1, д. 213, л. 81 об. — 82). Всего с новыми статьями доход города должен был составить 14 617 руб. 14 $\frac{1}{2}$ коп. Однако вся смета для введения полиции с пожарной частью, посчитанная Комитетом, составляла 32 813 руб. 41 коп., поэтому также было предложено ввести сбор с проходящих через Красноярск около 12 тыс. возов с купеческими товарами, по примеру соседних губернских городов Томска и Иркутска, и оставить Красноярску 5000 руб. из земских сборов на содержание полиции с пожарной частью. Губернскому Красноярску в 1832 г. было назначено пособие в доход города на устройство и содержание 2-й частной управы и военнослужащей команды по 5000 руб. ежегодно в течение 1833—1836 гг., а также с 1836 по 1839 г. Таким образом, работа Красноярского временного комитета для уравнивания городских повинностей и по образованию полиции с пожарной частью не просто способствовала развитию городской бюджетной политики губернского центра, а активно продвигала новые формы городского налогообложения.

При сравнительном анализе городских бюджетов Иркутска и Красноярска 1830-х гг. сразу привлекает внимание тот факт, что в губернском Иркутске проводилась намного более эффективная бюджетная политика, чем в Красноярске. Одной из причин такого положения является наличие большего количества купцов в Иркутске, чем в Красноярске: в Красноярске в 1835 г. было 16 купцов, в Иркутске в 1834 г. — 424 (ГАИО, ф. 70, оп. 1, д. 1841, л. 35 об.). Что это означало для городского бюджета? Во-первых, большее поступление $\frac{1}{4}\%$ сбора с купеческих капиталов, во-вторых, большее поступление с протеста векселей и обязательств по маклерским свидетельствам (в губернском Иркутске в 1838 г. этот сбор составил

6 659 руб. 36 $\frac{3}{4}$ коп. (ГАИО, ф. 70, оп. 1, д. 2538, л. 66). В-третьих, город получал больший доход с торгующих мещан, разночинцев и иногородних купцов. В 1838 г. в городской бюджет Иркутска поступило 3840 руб. за право торговли в Иркутске с иногородних купцов, 660 руб. с разночинцев за право мещанской промышленности, 773 руб. 40 коп. с лавок под домами частных людей, 1230 руб. с биржевых складов и 5 125 руб. за содержание городских мер и весов. Всего же бюджет губернского Иркутска в 1838 г. составлял 80 898 руб. 26 $\frac{3}{4}$ коп., т. е. в 7 раз больше бюджета губернского Красноярска.

Уже упоминавшийся так называемый повозный сбор, т. е. сбор с проходящих через город возов с товарами, составил в Иркутске в 1838 г. 18 181 руб. Содержание же полиции с пожарной частью обходилось городу в 27 364 руб. 95 $\frac{1}{2}$ коп. (ГАИО, ф. 70, оп. 1, д. 2538, л. 70). Подчеркнем, что и губернскому Иркутску не хватало городских доходов на выполнение всех городских повинностей, поэтому в 1838 г. за местных купцов, мещан и цеховых поступило 29 300 руб. из приобретений от разных заведений в пользу градского общества, устроенных на складочные и пожертвованные суммы. Ранее уже обращалось внимание на тот факт, что городские головы Иркутска еще с открытия городской думы проводили бюджетную политику, направленную на то, чтобы сборами с торговых заведений, принадлежащих градскому обществу, заменить раскладку на граждан из-за недостатка городских доходов. В первой половине XIX в. такая политика продолжалась. Иркутская городская дума постепенно скупала каменные лавки на Толкучем рынке, в мещанском и купеческом гостиных рядах к рыбному ряду прибавился мясной ряд, были приобретены каменные дома Забелинского и Тюрюмина, представлявшие из себя мини-гостиные ряды (ГАИО, ф. 70, оп. 1, д. 3022, л. 107, 122, 123). Необходимо отметить, что торговые заведения, принадлежащие градскому обществу, не подлежали отчетности Казенной палате и зависели от самого общества. В губернском Иркутске так называемая общественная часть поручалась в ведение гласного Думы (ГАИО, ф. 70, оп. 1, д. 4428, л. 4).

Генерал-губернатор Восточной Сибири, сравнивая предложения Красноярского комитета с Иркутским в 1836 г., нашел, что «по городу Красноярску упущены многие статьи, предполагаемые по Иркутску» (ГАКК, ф. 173, оп. 1, д. 213, л. 218). К таким статьям он отнес сбор с крепостных актов на недвижимые имущества, сбор с карбазов и прочих малых промышленных лодок, с везальщиков возов с купеческими товарами и с людей, занимающихся разными извозами тягостей, с разночинцев, занимающихся судоходством и прочими мещанскими промыслами, с иногородних за биржевую складку привозимых ими в не ярмарочное время товаров. Генерал-губернатор, исходя из желания привести статьи сборов как по Иркутску, так и по Красноярску в возможное единообразие и усилить доходы города, предложил Красноярскому комитету рассмотреть, могут ли эти доходные статьи Иркутска помещены в расписание доходов по Красноярску. Кроме этого, генерал-губернатор заметил, что по штатам Иркутска меньшее количество и квартальных надзирателей, и полицейских будок, и рассыльных, и жалование брандмейстеру, и число трубочистов, а так как Красноярск и менее обширен, и менее населен, нежели Иркутск, то он предложил Комитету не только уравнивать перечисленные позиции с Иркутском, но и уменьшить их. Красноярский комитет должен был пересчитать расписание городских доходов и расходов и некоторые из табелей и представить их генерал-губернатору Восточной Сибири для дальнейшего рассмотрения в Совете Главного управления Восточной Сибири. Все вышеперечисленное позволяет сделать вывод, что власть была крайне заинтересована в увеличении доходной части городских бюджетов и делала все возможное

не только для увеличения налогооблагаемой базы, но и для оптимизации расходов на городские повинности.

Енисейск после реформы М. М. Сперанского стал уездным городом Енисейской губернии, губернским центром которой сделался Красноярск. Это стало принципиальным административным решением, так как способствовало усилению Красноярска и точкой обратного отсчета для Енисейска. Правда, на какой-то отрезок времени оживилось развитие золотопромышленности. Подчеркнем, что сами енисейцы поспособствовали такому решению, попросив М. М. Сперанского (на которого Енисейск произвел хорошее впечатление) избавить город от губернского статуса. Они побоялись, что от них потребуется много квартир для присутственных мест. В августе 1819 г. М. М. Сперанский в качестве сибирского генерал-губернатора приехал в Енисейск. Он стал свидетелем того, как Енисейская городская дума изыскивала недостающие средства для открытия каменного здания больницы. М. М. Сперанский разрешил Думе 500 руб., вырученные за продажу пороха по вольной цене, употребить на больницу, а на будущее время суммы, вырученные от продажи пороха, зачислять в городской бюджет (Кытманов, 1893, с. 190–191).

Из отчета енисейского гражданского губернатора становится известно, что в 1828 г. во всей Енисейской губернии не было полицейской команды, которая заменялась общественниками по очереди. Зажиточные горожане за себя нанимали бедных, которые исполняли повинность «натурою». В Енисейске таких общественных полицейских служителей было 10 человек, которые выполняли обязанности пожарных рабочих, десятских и будочников. Устав о сибирских городских казаках, являвшийся частью сибирской реформы М. М. Сперанского, возложил на них полицейские обязанности. Под началом городничего находилось 10 казаков городского Енисейского казачьего полка с урядником, которые объезжали по ночам город и выполняли разные полицейские поручения. В Енисейске из всех городов губернии была лучшая пожарная часть, которая состояла из 3 больших заливных машин с кожаными рукавами и 17 ручных, с достаточным количеством пожарных инструментов (РГИА, ф. 1281, оп. 11, д. 43, л. 4 об. — 5 об.). Однако в 1830 г. Енисейск тратил на содержание полиции уже 1865 руб., включая жалование двум частным приставам, двум квартирным надзирателям, на канцелярские расходы в двух частных управах, на их отопление и освещение, а также на содержание пожарных инструментов и лошадей и при них служителей (ГАКК, ф. 160, оп. 1, д. 55, л. 7 об. — 8).

К 1830 г. торговое значение Енисейска изменилось, как написал председатель енисейской Казенной палаты И. С. Пестов: «После открытия Енисейской губернии иногородние из разных губерний купцы мало приезжают, а большею частью сами енисейцы вывозят свои товары на продажу на Ирбитскую и Нижегородскую ярмарки и прямо в Москву» (Пестов, 1833, с. 146). Вместе с тем, в отличие от Красноярска, где было в 1835 г. всего 16 купцов и 1015 мещан, в Енисейске в 1831 г. насчитывалось 70 купцов и 2066 мещан. И. С. Пестов отметил, что из купечества в Енисейске достаточных капиталистов, так и мещан, довольно, а по большей части люди не зажиточные. Соответственно и в городской бюджет по статье $\frac{1}{4}\%$ с купеческих капиталов поступала большая сумма, чем в Красноярске — 675 руб. в Енисейске в 1832 г. и 266 руб. 66 коп. в Красноярске в 1835 г. Однако городские доходы с протеста векселей и маклерских свидетельств и за содержание городских весов большими были в Красноярске, что свидетельствует о постепенном торговом развитии города, который с открытия Енисейской губернии в 1822 г., распространился 300 зданиями.

В отличие от губернского Красноярска, в Енисейске был общественный каменный Гостиный двор, который приносил в городской бюджет в 1832 г. вместе с мелочными лавками — 3600 руб. (ГАКК, ф. 160, оп. 1, д. 44, л. 12 об.). Если в целом сравнивать бюджет уездного Енисейска и губернского Красноярска в 30-е гг. XIX в., то он был примерно одинаковым: доходная часть Енисейска в 1832 г. составляла 8010 руб., а расходная — 11 855 руб. 58 коп., в Красноярске в 1835 г. — 11 004 руб. 39 коп. и 13 624 руб. 77 ½ коп. соответственно. Не случайно Енисейск считался лучшим уездным городом не только Сибири, но и европейской части Российской империи. Однако Красноярск, став губернским городом, пользовался повышенным вниманием со стороны енисейского гражданского губернатора и, соответственно, более быстрыми темпами развивалась его бюджетная политика.

В 1835 г. была разрешена частная золотопромышленность, что способствовало новому витку городского развития Енисейска. В 1838 г. было разрешено заниматься золотым промыслом дворянам, потомственным почетным гражданам и купцам 1-й и 2-й гильдии в качестве хозяев предприятий. Местные купцы долгое время не принимали участия в разработке приисков, но зато быстро стали расти их торговые обороты.

Третий этап развития бюджетной политики в городах Российской империи условно начинается с 1840 г. и заканчивается 1870 г., когда была проведена городская реформа. В рамках настоящей статьи автор только обозначит наметившиеся тенденции в развитии бюджетной политики сибирских городов Российской империи в этот период.

Важным обстоятельством для исследования является появление в 1837 г. Наказа для губернаторов. При таком усиленном внимании правительства к городским бюджетам губернаторов не в последнюю очередь интересовали сведения о городских доходах и расходах. Городские думы должны были теперь доставлять сведения для губернаторов по 9 формам, а также различные справки. С одной стороны, происходило усиление бюрократизации работы городского самоуправления, с другой — развитие бюджетной политики городов.

В 1839 г. был произведен пересчет ассигнаций на серебро. Все бюджеты городов Российской империи были пересчитаны на серебро. Это очень важный факт, который затрудняет компаративный анализ бюджетов до 1840 г. и после 1840 г., потому что если выпустить его из виду, анализ будет некорректный. При пересчете на серебро в 1840 г. бюджет Иркутска составил 25 029 руб. 96 ⁴/₇ коп., Красноярска — 5262 руб. 93 ⁶/₇ коп., Енисейска — 4236 руб. 50 ⁴/₇ коп. (Таблицы..., с. 10–11).

Правительство продолжило политику выделения дотаций для городов, в которых не была введена полиция с пожарной частью. В 1843 г. Комитет министров постановил в виде временной меры из остатков ежегодного чистого дохода приказов общественного призрения отделять третью часть для заимообразного отпуска в пособие городам для улучшения благотворительных заведений, охраны зданий от огня и на устройство полиции с пожарной частью. Проценты на эти суммы не должны были начисляться, а долг города могли вернуть, когда «их доходы будут приведены в такое состояние, что представится возможность производить из них выплаты» (ГАИО, ф. 70, оп. 1, д. 3022, л. 87).

В 1845 г. в Енисейске был установлен в пользу города сбор проходящих через него возов на золотые прииски по 7 ½ коп. с воза (Кытманов, 1893, с. 280). Подчеркнем, что повозный сбор в разное время был также установлен в Иркутске, Красноярске и Томске, которые располагались на Московском тракте. Русско-китайская торговля в Кяхте обеспечивала высокие повозные сборы. В Енисейске такой сбор обеспечивало развитие золотопромышленности.

Итак, развитие городской бюджетной политики в сибирских городах с конца XVIII в. до городской реформы 1870 г. можно разделить на три этапа. За это время сибирские города в своем развитии прошли путь от самообложения до сбора местных налогов. В Восточной Сибири таким налогом был повозный сбор, отражавший как развитие русско-китайской торговли, так и золотопромышленности. Одну из ключевых ролей в развитии бюджетной политики играли городские думы, которые вели городской бюджет. Особо отличилась среди сибирских городов Иркутская дума, благодаря стараниям которой раскладка с горожан была полностью заменена сбором с общественных торговых заведений, приобретенных на жертвованные и складочные средства. Правительство было заинтересовано в том, чтобы города исправно несли городские повинности, поэтому оно занимало активную позицию и подталкивало города к эффективной бюджетной политике, даже было готово давать городам дотации. Коммуникация между правительством и городами осуществлялась через комитеты для уравнивания городских повинностей.

Источники

- ГАИО — Государственный архив Иркутской области.
ГАКК — Государственный архив Красноярского края.
Городовое положение с принадлежащими к оному узаконениями с 1785 по апрель месяца 1817 года. СПб., 1817.
Городское самоуправление в Иркутске: 220 лет: монография / под общ. ред. М. М. Плотниковой. Иркутск, 2008.
Дамешек Л. М., Плотникова М. М. Бюджетная политика губернского центра Сибири в конце XVIII — начале XIX в. // Гуманитарный вектор. Серия «История. Политология». 2015. № 3 (43). С. 12—21.
Кизиветтер А. А. Городовое положение Екатерины II 1785 г. Опыт исторического комментария. М., 1909.
Кытманов А. И. Краткая летопись Енисейского уезда и Туруханского края Енисейской губернии. [1893]. Машинописный вариант. Енисейский краеведческий музей.
Пестов И. С. Записки об Енисейской губернии Восточной Сибири, 1831 года. М., 1833.
Писарькова Л. Ф. Городские реформы в России и Московская дума. М., 2010. *Плотникова М. М.* Законодательство как коммуникация между абсолютной властью и городами в царствование Павла I // Сибирский юридический вестник. 2014. № 2 (65) (апрель-июнь). 2014. С. 16—20.
Плотникова М. М. М. В. Сибиряков и деятельность первого состава Иркутской градской думы 1787—1789 гг. // Известия Иркутского государственного университета. Серия «История». 2012. № 1 (2). С. 52—65.
Плотникова М. М. Формирование коллективной идентичности в городах Восточной Сибири в конце XVIII — начале XIX в.: монография. Иркутск, 2014.
Рабцевич В. В. Сибирский город в дореформенной системе управления. Новосибирск, 1984.
РГИА — Российский государственный исторический архив.
Статистические таблицы о состоянии городов Российской империи, Великого княжества Финляндского и Царства Польского, составленные в Статистическом отделении Совета Министерства внутренних дел. СПб., 1842.