

МАТЕРИАЛЬНО-ФИНАНСОВАЯ БАЗА ОРГАНОВ ГОРОДСКИХ САМОУПРАВЛЕНИЙ ПРОВИНЦИАЛЬНОЙ РОССИИ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ. (НА ПРИМЕРЕ КУРСКОЙ ГУБЕРНИИ)

Сергиенко М.А.¹

¹ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», Белгород, Россия, e-mail: Sergienko@bsu.edu.ru

В статье рассматривается материально-финансовая база органов городских самоуправлений Курской губернии в конце XIX – начале XX вв. Исследуется вопрос, какими финансовыми возможностями располагали органы городского самоуправления. На основе архивных документов и опубликованных источников автором предпринята попытка рассмотреть принципы формирования городских бюджетов, способы укрепления финансовой базы городов. В представленном материале проведен сравнительный анализ и систематизация расходов и доходов городов Курской губернии. Согласно соотношению доходно-расходных статей бюджета выделены приоритетные направления финансово-хозяйственной деятельности городских дум и управ. Отдельное внимание уделено проблеме городских дефицитов, причинам кризисных явлений в финансовой системе городов. Комплексный характер исследования позволяет выявить трудности, которые препятствовали развитию городского хозяйства в исследуемый период. Автор приходит к выводу, что материально-финансовая база городов была ограниченной.

Ключевые слова: городское самоуправление, городское хозяйство, городской бюджет, налогообложение

THE MATERIAL AND FINANCIAL BASIS OF URBAN LOCAL GOVERNMENTS OF PROVINCIAL RUSSIA IN THE LATE XIX – EARLY XX CENTURIES (ON THE EXAMPLE OF THE KURSK PROVINCE)

Sergienko M.A.¹

¹Belgorod National Research University, Belgorod, Russia, e-mail: Sergienko@bsu.edu.ru

The article considers the material and financial base of urban local government bodies of Kursk province in the end XIX – early XX centuries. Investigated the question of what financial opportunities available to the local government. On the basis of archival documents and published sources the author makes an attempt to consider the principles of formation of city budgets, ways to strengthen the financial base of cities. The material presented in the comparative analysis and classification of expenditure and revenue of cities of Kursk province. According to the ratio to revenues and expenditures of the budget allocated to the priority directions of financial and economic activity of city councils and district councils. Special attention is paid to the problem of urban deficits, the causes of the crisis in the financial system of cities. The comprehensive nature of the study allows to identify the constraints which hampered the development of urban agriculture in the study period. The author comes to the conclusion that the material and financial base of cities has been limited.

Keywords: towns self – government, urban economy, towns budget, taxation

Административно-территориальная система городов, существовавшая в XIX в., в основном сложилась во второй половине предшествующего столетия. В это время сформировалась и своеобразная градация городов – столичные, губернские, уездные, различия между ними с самого начала основывались на отношении, в которое они были поставлены правительством к администрации данного региона. Существовали также безуездные, или так называемые заштатные города, особенностью их было отсутствие административных властей[13]. В исследуемый период Курская губерния насчитывала губернский, 14 уездных и 3 заштатных города.

В результате реализации Городового положения 1870 г. на новые общественные

учреждения были возложены задачи по управлению муниципальным хозяйством. В их ведение передавался широкий круг вопросов городского хозяйства и благоустройства: водоснабжение, канализация, уличное освещение, транспорт, озеленение, градостроительные проблемы и т.п. Городские думы были обязаны заботиться также и об «общественном благосостоянии»: оказывать содействие в обеспечении населения продовольствием, принимать меры против пожаров и других бедствий, способствовать охране «народного здоровья» (устраивать больницы, помогать полиции в проведении санитарно-гигиенических мероприятий), принимать меры против нищенства, способствовать распространению народного образования (учреждать школы, музеи и т.д.).

Структура и динамика изменения городских бюджетов наиболее полно характеризует реальное положение дел органов городского общественного управления, приоритеты в развитии городского хозяйства. Согласно Городовому положению 1870 г. городской бюджет формировался за счет ряда статей, а именно: сбора с недвижимых имуществ, оброчных статей, прямых налогов с горожан, косвенных налогов, пособий от казны и случайных доходов. Все доходы городов подразделялись на две основные группы: «обыкновенные» и «чрезвычайные». Доходы первой группы включали в себя поступления с городских недвижимых имуществ, торгово-промышленные сборы, сборы с извозного промысла. К доходам второй группы относились прибыли от городских банков, поступления с продажи недвижимых имуществ и пособия городу от казны в качестве компенсации расходов на содержание пожарных команд, тюрем, воинской и квартирной повинностей[14].

Финансовая база органов городского самоуправления формировалась в первую очередь от поступлений налогов, определенных законодательно. Предметы городских сборов включали в себя: недвижимое имущество, документы на право торговли и промыслов; трактирные заведения; постоянные двory; съестные лавочки; извозный и перевозный промыслы, лошадей и экипажи, собак[1]. В отдельную категорию доходов можно выделить сборы с квартир и жилых помещений, но отдельных от имущественного оценочного сбора, которые устанавливались законодательным порядком на основании ходатайства думы. При положительном решении развитие сборов общих с квартирным в перспективе могли составлять весьма значительную сумму городских доходов.

Основную роль в формировании доходной части городских бюджетов занимал оценочный сбор с недвижимых имуществ. Его показатели зависели от стоимости городского имущества, следовательно, наиболее высокий удельный вес наблюдался в высокобюджетных городах. Оценочный налог не мог превышать 1% со стоимости или 10% чистого дохода недвижимого имущества. В этих пределах городские думы имели право устанавливать размер налога самостоятельно. Так, в Курске с введением в действие Городового положения

1870 г. налог с недвижимых имуществ был установлен в размере $\frac{1}{4}$ копейки с рубля[12]. В целом, по губернии в 1872 г. налог с недвижимых имуществ колебался от $\frac{1}{4}$ копейки с рубля в Курске до 3 копеек с рубля во Льгове[12]. В таких городах, как Старый Оскол, Белгород, Новый Оскол оценочный налог был установлен в разрешенном 1% размере.

Особым видом муниципальной собственности являлись городские общественные банки. Создание системы городских общественных банков проходило в контексте реформ городского общественного управления, так как городские общественные банки являлись её неотъемлемой составной частью. Прибыль от деятельности банков должна была отчисляться на текущие расходы по их содержанию, пополнение основного и запасного капиталов. Кроме того, по желанию городских обществ или учредителей часть прибыли могла расходоваться на городские потребности, в том числе на цели благотворительности. Однако по истечении четвертого четырехлетия функционирования органов городского самоуправления в Курской губернии действовало лишь четыре городских банка: в Курске, Белгороде, Грайвороне и Дмитриеве. Их совокупная прибыль составляла лишь 2,6% от суммы доходов городов губернии[11].

Аграрный характер экономики Курской губернии определял слабые темпы развития промышленных предприятий в городах, хотя в 1870-90-е гг. наметилась устойчивая тенденция к их росту. Вместе с тем, важной отраслью городской экономики провинциальных городов являлось занятие сельским хозяйством, в частности огородничеством[19]. Преимущественное развитие торговли и аграрный характер экономики уездных городов предопределяли, что наиболее значительные поступления в их бюджет составляли доходы от городских недвижимых имуществ и оброчных статей: от 11,9% в Новом Осколе до 63,1% в Грайвороне[11].

Введение в действие Городового положения 1892 г. в городах Курской губернии не привело к значительным изменениям в порядке формирования городских бюджетов. Основной доход приносили поступления с городских недвижимых имуществ и оброчных статей, а также торгово-промышленные сборы. Например, в Белгороде главный источник доходов составляли городские недвижимые имущества, отдаваемые в наем или содержание. Доход с этих имуществ достигал около 35000 руб. в год, что составляло $\frac{1}{2}$ всего городского бюджета[9].

Большую часть торгово-промышленных сборов составляли поступления от торговли, питейных заведений, постоянных дворов. В то же время в городском товарообороте все более важное место начинает занимать постоянная торговля. К концу XIX в. численность постоянных торговых заведений значительно возросла: в 1895 г. в губернии функционировало 7349 заведений, из них 2627 гильдейских и 4722 негильдейских. Общее

количество стационарных заведений к концу XIX в. увеличилось в 7,6 раза[17].

Все расходы городских самоуправлений подразделялись на «обязательные» и «необязательные» [18]. Первую группу составляли: содержание органов городского управления, полиции, пожарной команды, отопление и освещение тюрем, затраты по финансированию воинской квартирной комиссии. Сюда же включались уплата долгов и расходы на городское благоустройство. К категории «необязательных» относились расходы на здравоохранение, народное образование и культуру. Наиболее обременительными для городов Курской губернии являлись расходы по содержанию городских общественных управлений, отправление воинского постоя и других воинских потребностей, содержание пожарных команд.

К началу XX в. структурно меняется ведомость городских доходов. В отдельные параграфы выделяются доходы с городских предприятий, сборы с заведений трактирного промысла и промысловых свидетельств, а также пошлины разных наименований[3]. По-прежнему, наибольшие поступления в городские бюджеты приносили доходы с городских имуществ и оброчных статей капиталов. В 12 из 18 городов Курской губернии основной доходной статьей с 1870 г. по 1905 г. оставался сбор с городских имуществ, оброчных статей и капиталов. Его размер колебался от 83% в Грайвороне до 1,5% в Обояни. Наиболее высокий удельный вес оценочного налога наблюдался в Новом Осколе (34,1%) и Льгове (18,8%), в остальных городах его сумма не превышала и 10% бюджетных поступлений. К 1905 г. лишь в Курске и Белгороде поступали средства от эксплуатации водопровода. Городские скотобойни приносили доход от 5,04% в Белгороде до 16,9% во Льгове, а доходы с прочих городских предприятий составляли в среднем лишь 1% [3]. Таким образом, доходы с городских предприятий не играли весомого значения, а ведь именно на их рост рассчитывали органы городского самоуправления.

Если проследить изменение расходных статей, то к 1905 г. доминирующее положение занимали затраты по содержанию городского общественного управления, в среднем по городам губернии – 21% (от 0,27% в Новом Осколе до 61,71% в Богатом)[4]. При этом проявилась обратнопропорциональная связь: чем крупнее был город, тем меньше расходы. Так расходы в заштатных городах Богатом и Мирополье составляли 61,71% и 52% соответственно, тогда как губернский город тратил на содержание городского общественного управления лишь 9,1% бюджетных поступлений. Расходы уездных городов по данной статье составляли в среднем 16% [4]. Для губернского города Курска наиболее обременительным являлось исполнение воинской повинности, на долю этой статьи расходов приходилось 32% городского бюджета. Это было связано с тем, что на территории уездов войска расквартировывались чрезвычайно редко и вся тяжесть воинской повинности

приходилось на уездные и губернские города. Следует отметить, что расходы по благоустройству большинства городов не занимали и 1% сметных поступлений. Между тем, даже к 1910 г. ни в одном городе губернии, кроме Курска, не имелось канализационной сети, а вывоз нечистот осуществляли сами домовладельцы. В городе Курске в 1873 г. был сооружен водопровод. Но так как он был построен на средства концессионера, то город не нес каких-либо расходов по его эксплуатации или ремонту[8].

Финансовые средства большинства городов России были крайне скудны. Уже с конца XIX в. возникла проблема скрытых дефицитов. Внешнее благополучие, которое декларировали управы в своих сметах, далеко не всегда соответствовало действительности. Не обошла эта проблема и города Курской губернии.

Тяжелое финансовое положение заставляло городские думы изыскивать новые источники пополнения бюджета. Улучшению финансового положения губернского города могло способствовать увеличение оценочного сбора с городских недвижимых имуществ. Но для этого было необходимо прибегнуть к его увеличению. В свою очередь эта мера привела бы к возрастанию платы домовладельцев не только в пользу города, но и земства, и казны. Это было бы несправедливо по отношению к горожанам, так как земля ценилась в Курской губернии по доходности ниже, чем дома. Так, высшая норма оценки десятины земли, по расчетам земства, для взимания налога равнялась $\frac{2}{5}$ ее действительной стоимости, определенной в 100 руб. На самом деле стоимость земли в Курской губернии в 1910 году простиралась от 120 до 150, а кое-где и до 200 руб.[6].

Следует отметить, что и ходатайство городской думы об освобождении Курска от исполнения обязательных расходов, имеющих общегосударственное значение, признаны были правительством, не заслуживающими уважения именно потому, что в городе можно было увеличить ежегодные доходы от сбора с недвижимых имуществ путем его переоценки. Городской управе предлагалось все недвижимое имущество в городе, оцененное в 2988450 руб. довести до суммы правительственной оценки тех же недвижимых имуществ для взимания государственного налога – 17309950 руб.[7]. Но как было сказано выше, эта мера была бы непомерной для плательщиков оценочного сбора. В результате, данное заключение правительства было лишь принято управой к сведению.

Тяжелая финансовая ситуация была характерна не только для губернского, но и для уездных городов. По итогам за 1910 г. 12 из 18 городов Курской губернии имели дефицитный бюджет[15], при этом долги городов постоянно росли. Если на 1 января 1909 г. недоимки перед казной имели лишь семь городов Курской губернии, то на 1 января 1910 г. лишь такие города, как Льгов, Рыльск, Фатеж, Мирополье, Новый Оскол и Хотмыжск не имели задолженностей перед казной. Все остальные города имели недоимки перед казной по

трем основным статьям: казенный налог на недвижимое имущество, пособие казне на содержание полицейских учреждений в империи и пособие на содержание различных правительственных учреждений[10]. При этом недоимки перед казной выражались весьма в значительных суммах. На 1 января 1910 г. долги городов губернии перед казной достигали в общей сложности около 97000 руб., тогда как годовой бюджет большинства городов губернии не достигал и 50000 руб.[10]. Ситуация частично изменилась к 1915 г. Например, в Курске проблема дефицитов была решена с помощью облигационных займов, что позволило решать насущные проблемы городского хозяйства. Между тем, возникновение новых долгов по займам существенно осложняло состояние городского бюджета.

Анализируя финансовую ситуацию городов, можно проследить процессы характерные не только для городов губернии, но и в целом по России. Отметим, что период после принятия Городовых положений 1870 г. и 1892 г. и до начала XX в. для городов Курской губернии был относительно стабильным. В это время городские бюджеты не испытывали больших трудностей, за исключением губернского центра. Период же с 1905 г. по 1910 г. характеризуется хроническим дефицитом городских финансов. Поправить свое финансовое положение с помощью облигационного займа могли лишь высокобюджетные города. Такие займы включали значительные суммы, что не могли позволить себе средние и мелкие городские поселения.

Частично органам городского самоуправления Курской губернии лишь к 1915 г. удалось стабилизировать состояние городских бюджетов. По его итогам 6 городов из 18 имели дефицитный бюджет[16]. Суммы бюджетных дефицитов колебались от 4,64 руб. в Щиграх до 3901,2 руб. в Обояни[5]. Максимальная сумма дефицита обозначилась в Обояни, и составляла лишь 8,9% от сметных поступлений. По размерам сметных расходов на одного жителя лидирующие позиции занимал Старый Оскол. Здесь расходы на одного жителя значительно опережали и губернский Курск, и также такие высокобюджетные города как Белгород, Грайворон и Дмитриев. В заштатных городах губернии при ограниченных сметных поступлениях, расходы на одного жителя не составляли и одного рубля. Таким образом, сумма сметных расходов напрямую зависела от соотношения сметных поступлений и количества жителей городов. Но не только численность городского населения определяла размер и приоритеты городских расходов. Имел значение и административный статус городского центра, так как от него напрямую зависели суммы расходов на содержание административных, образовательных, социокультурных учреждений, полиции, пожарных команд. Чем выше был статус города, тем более значительные средства требовались для развития городского хозяйства.

В целом, кризис городских финансов был связан, главным образом, с ограниченными

возможностями городских самоуправлений в вопросах налогообложения, аграрном характере экономики городов губернии и слабых темпах промышленного роста. Все это не давало возможности увеличения доходных статей и приводило к хроническому дефициту городских бюджетов. Попытки деятелей городских общественных управлений стабилизировать финансовое положение городов не приносили ощутимых результатов, так как в начале XX века назрела необходимость в реформировании всей системы органов городского самоуправления.

Список литературы

1. Высочайше утвержденное 16 июня 1870 г. Городовое положение с объяснениями. – СПб, 1870. – Ст. 128-135.
2. Государственный архив Курской области (далее ГАКО). Ф. 1. Оп. 1 Д. 3313. Л. 21.
3. ГАКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 1276. Л.189.
4. ГАКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 1277. Л. 191.
5. ГАКО. Ф. 385. Оп. 1. Д. 4. Л. 50.
6. ГАКО. Ф. 48. Оп. 1. Д. 2. Л. 95.
7. ГАКО. Ф. 48. Оп. 1. Д. 5. Л. 76.
8. ГАКО. Ф. 54. Оп. 1. Д. 1979. Л. 47.
9. ГАКО. Ф. 54. Оп. 1. Д. 255. Л. 3.
10. ГАКО. Ф. 54. Оп. 1. Д. 1813. ЛЛ. 2-133.
11. ГАКО. Ф.1. Оп.1 Д. 3313. Л. 21.
12. ГАКО Ф. 1. Оп. 1. Д. 1863. Л. 259.
13. Кошман Л.В. Город и городская жизнь в России XIX столетия: Социальные и культурные аспекты. – М., 2008. – С. 43.
14. Нардова В.А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX в. – СПб, 1994. – С. 50.
15. Обзор Курской губернии за 1910 г. – Курск, 1910. – С.XLV.
16. Обзор Курской губернии за 1915 г. – Курск, 1916. – С. LI.
17. Плаксин И.М. Структура и факторы развития курского товарного рынка во второй половине XIX в. // Актуальные проблемы научного творчества ученых кафедры истории России: сборник научных статей. – Вып. 1. – Курск, 2004. –С. 87.
18. ПСЗРИ. Собрание 3-е. №8708 от 11 июня 1892 г. Городовое положение – Т. XII. – Ст. 138.
19. Терещенко А.А. Занятия горожан Центрального Черноземья в пореформенной России // Актуальные проблемы научного творчества ученых кафедры истории России: сборник

научных статей. – Вып. 2. – Курск, 2005. – С. 36.

Рецензенты:

Мошкин А.Н., д.и.н., профессор, профессор кафедры российской истории и документоведения ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», г. Белгород;

Шаповалов В.А., д.и.н., профессор, проректор по заочному обучению и дополнительному образованию ФГАОУ ВПО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», г. Белгород.