

ПРИНЦИПЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОРОДСКИХ БЮДЖЕТОВ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ. (НА ПРИМЕРЕ КУРСКОЙ ГУБЕРНИИ)

М.А. СЕРГИЕНКО

Белгородский государственный университет

e-mail:
Sergienko@bsu.edu.ru

Статья посвящена механизму формирования органами городского самоуправления собственных бюджетов. На основе широкого круга источников автор выявил основные принципы формирования бюджетов органами городского самоуправления. Согласно соотношению доходно-расходных статей бюджета, выделены приоритетные направления финансово-хозяйственной деятельности городских дум и управ. Уделено внимание причинам кризисных явлений в финансовой системе городов.

Ключевые слова: городское самоуправление, городской бюджет, облигационный займ, налогообложение.

Структура и динамика изменения городских бюджетов наиболее полно характеризует финансово-хозяйственную деятельность органов городского самоуправления. 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 повинностей¹.

Ведущую роль в формировании доходной части городских бюджетов занимал оценочный налог со всех городских недвижимых имуществ. От него освобождались только имущества, принадлежащие царскому двору, здания казенных, учебных и благотворительных учреждений, бездоходные имущества духовного ведомства, сооружения и земли железнодорожного ведомства. Оценочный налог не мог превышать 1% от 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 ¼ копейки с рубля. В целом, по губернии в 1872 г. налог с недвижимых имуществ колебался от ¼ копейки с рубля в Курске до 3 копеек с рубля в Льгове².

Введение в действие Городового положения 1892 г. в городах Курской губернии не привело к значительным изменениям в порядке формирования городских бюджетов. К 1893 г. основной доход в городские бюджеты приносили поступления с городских недвижимых имуществ и оброчных статей: от 9,6% в Новом Осколе до 68% в Грайвороне, а также торгово-промышленные сборы – от 3,1% в Курске до 23,8% в Щиграх³. Большую часть торгово-промышленных сборов составляли поступления от торговли, питейных заведений, постоянных дворов. Данный факт говорит о слабых темпах развития промышленного производства в губернии. Оценочный налог в доходной части городских бюджетов занимал от 0,7% в Короче до 17,8% в Обояни. Такое резкое различие объяснялось разрывом в социально-экономическом развитии городов и в уровне благосостояния населения⁴.

Согласно 138 ст. Городового положения 1892 г. все городские расходы подразделялись на «обязательные» и «необязательные». Первую группу составляли: содержание органов городского управления, полиции, пожарной команды, отопление и освещение тю-

¹ Нардова В.А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX – начале XX вв. – СПб., 1994. – С. 50.

² Государственный архив Курской области (ГАКО). – Ф.1. – Оп. 1. – Д.1863. – Л. 259.

³ ГАКО. – Ф.48. – Оп.1. – Д. 5. – С.69.

⁴ ГАКО. – Ф. 48. – Оп. 1. – Д. 5. – Л. 69.

рем, 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. Лишь за покрытием обязательных расходов общественное управление могло употреблять городские суммы по своему усмотрению. Непременным условием этого являлось расходование городским самоуправлением их на предметы, относящиеся «к пользам города и его обывателей»⁵. Наиболее обременительными для городов Курской губернии являлись расходы по содержанию городского общественного управления, отправление воинского постоя и других воинских потребностей, содержание пожарных команд.

Следует отметить, что еще в 1872 г. Министерство внутренних дел поставило вопрос о том, что городскими управами содержание должностных лиц назначается в довольно значительном размере при скудности городских средств в ущерб наиболее настоятельных расходов. При этом Министерство довело до сведения управ, что согласно п. 2 ст. 55 Городового положения 1870 г. издержки по содержанию сословных управлений не могут считаться обязательными для города и что размер содержания должен соизмеряться со средствами городских общественных управлений⁶. Тем не менее, несмотря на обременительность расходных статей, лишь 5 из 18 городов Курской губернии в 1893 г. имели дефицитный бюджет⁷.

К началу XX в. структурно меняется ведомость городских доходов. В отдельные параграфы выделяются доходы с городских предприятий, а также пошлины разных наименований⁸. 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 статьёй с 1870 по 1905 гг. оставался сбор с городских имуществ. Доходы с городских предприятий играли малое значение, а ведь именно на их рост рассчитывали органы городского самоуправления.

Если проследить изменение расходных статей, то к 1905 г. доминирующее положение занимали расходы по содержанию городского общественного управления (от 0,27 в Новом Осколе до 61,71% в Богатом)⁹. 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 приходилась 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 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 ремонту¹⁰.

К 1905 г. возрастают расходы городов на народное образование. Так, в Рыльске по смете 1905 г. на расходы по народному образованию определено 23,6% городского бюджета, Тиме – 19,31%, Судже – 17,9%, Дмитриеве – 17,15%, Щиграх – 15,24% и Белгороде – 17,15%¹¹. Тогда как аналогичные расходы в 1893 г. составляли от 6 до 20%¹². Увеличение ассигнований на народное образование было связано с тем, что с начала XX в. в стране активизировались попытки введения в городах и уездах всеобщего начального обучения.

Для примера рассмотрим динамику доходно-расходных статей в губернском городе Курске. После формирования новых органов городского управления финансовые дела поступили в их распоряжение. Городское самоуправление располагало ограниченными возможностями в вопросах налогообложения, поэтому уже к 1879 г. долги города составили 318713 руб. 13 коп. К концу третьего четырехлетия городские финансы были очень расстроены, и в 1884 г. Городская дума при рассмотрении сметы на 1884 г. (дефицит со-

⁵ ГАКО. – Ф. 1. – Оп. 1. – Д. 1863. – Л. 316.

⁶ Там же. – Л. 61.

⁷ ГАКО. – Ф. 54. – Оп. 1. – Д. 124. – Л. 31.

⁸ ГАКО. – Ф. 1. – Оп. 1. – Д. 1276. – Л. 189.

⁹ ГАКО. – Ф. 1. – Оп. 1. – Д. 1277. – Л. 191.

¹⁰ ГАКО. – Ф. 54. – Оп. 1. – Д. 1979. – Л. 47.

¹¹ Там же.

¹² ГАКО. – Ф. 54. – Оп. 1. – Д. 124. – Л. 29.

ставлял 58289 руб. 96 коп.) «пришла к заключению о необходимости изложения перед правительством настоящего положения городских дел и ходатайствовать перед ним об осуществлении некоторых мер, которые необходимы для того, чтобы предотвратить разорение города и ввести его хозяйство в нормальные условия»¹³.

Не улучшилось положение и к концу XIX в. Заступающий на место городского головы А.В. Алехин в своем докладе перед Городской думой в 1898 г. отмечал, что хроническая пустота городской кассы и огромная сумма невыполненных расходов ясно свидетельствовали о несоответствии между действительно поступающими доходами и производимыми Управой расходами¹⁴. Кроме того, отмечалось, что на покрытие действительных расходов Управой в смету вносились фиктивные доходы из недоимок, получение которых было весьма сомнительно. В результате на протяжении ряда лет в городском бюджете наблюдался скрытый дефицит, а покрытие текущих расходов предполагалось из доходов, поступающих в городскую кассу за счет будущего года.

В чем же деятели городского общественного управления видели причины сложившейся ситуации? Из доклада гласного А.Н. Гусаковского Курской городской думы следовало, что данное положение городского хозяйства произошло от ошибок самого же общественного управления. В виду хронически повторяющихся дефицитов в течение ряда лет, начиная с 1876 г., когда все общественные капиталы были израсходованы, тем не менее утверждались фиктивные сметы. В результате этого долги города к 1910 г. выросли до 503175 руб. 06 коп.¹⁵

Естественно, что причины столь плачевного финансового положения города были не только в этом. Еще в 1884 г. Думой был выработан ряд ходатайств перед правительством, направленных на стабилизацию финансового положения Курска: 1) о полном выделении города из уездного земства; 2) об уменьшении расходов города на отопление и освещение тюрьмы оответственно отношению процента арестантов в тюрьме местных граждан к общему числу арестантов; 3) об освобождении города от внесения в Казначейство пособия полиции в сумме 7075 руб. ежегодно; 4) о возмещении понесенных городом расходов на воинскую квартирную повинность в размере 21644 руб. 95 коп., которые до сих пор не уплачены Управе Распорядительным комитетом; 5) о причислении Курска по размеру оклада, определяемого от казны за квартирное довольствие войск к первому разряду; о выдаче городу правительственной ссуды в размере 600000 руб. под 5 % ежегодно с погашением для уплаты городских долгов и выкупа заложенных городских имуществ¹⁶. Данные ходатайства, возбужденные в 1884 г., остались неудовлетворенными, за исключением ходатайства об освобождении города от расходов по отоплению тюрьмы (по закону 18 мая 1908 г.).

Наиболее существенным изменением финансового положения было бы удовлетворение ходатайства о выделении города из уездного земства. Впервые такое ходатайство было направлено в 1873 г., последующее – в 1908 г., но оба остались без удовлетворения. Следует отметить, что и уездные города Курской губернии предпринимали аналогичные попытки. Так, Дмитриев и Короча в 1904 году возбудили аналогичные ходатайства, а Белгород – в марте 1905 г.¹⁷ Желая обособиться и избавиться от земских налогов, города готовы были принять на себя те обязательства перед государством, какие несли в тот момент за них земства, но при этом, естественно, хотели воспользоваться и тем правом самообложения, какое предоставлялось земствам. Но и эти ходатайства правительство отклонило.

Тяжелое финансовое положение заставляло Городскую думу изыскивать новые источники пополнения городского бюджета. Улучшению финансового положения 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 цени-

¹³ ГАКО. – Ф. 1. – Оп. 1. – Д. 1811. – Л. 1-2.

¹⁴ ГАКО. – Ф. 48. – Оп. 1. – Д. 5. – Л. 70.

¹⁵ ГАКО. – Ф. 48. – Оп. 1. – Д. 5. – Л. 72.

¹⁶ ГАКО. – Ф. 48. – Оп. 1. – Д. 5. – Л. 70.

¹⁷ Государственный архив Белгородской области (ГАБО). – Ф. 22. – Оп. 1. – Д. 20. – Л. 7.

лась в Курской губернии по доходности ниже, чем дома. Так, высшая норма оценки десятины удобной 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 г. колебалась от 120 до 150, а кое-где и до 200 руб.¹⁸

Следует отметить, что ходатайство Городской думы об освобождении Курска от производства обязательных расходов, имеющих общегосударственное значение, признано было правительством как не заслуживающее уважения именно в виду того, что в городе можно было увеличить ежегодные доходы от оценки сбора с недвижимых имуществ путем 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.¹⁹. 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.

Второй действенный способ – поправить финансовое положение города с помощью облигационного займа. Денежные средства, полученные путем займов, давали возможность решать многие социальные и хозяйственные вопросы. Правительством были разрешены займы Курской городской думе на погашение числящихся за городом долгов (383019 руб.), на образование основного капитала ломбарда (30000 руб.), на сооружение воинских казарм (200000 руб.), на постройку торговых лавок (81981 руб.), на выкуп водопровода (265000 руб.) и на расходы по реализации займа (40000 руб.)²⁰.

На все вышеуказанное, за исключением выкупа водопровода, от чего Городская дума отказалась, до 1 января 1910 г. было реализовано облигаций на 479600 руб. и получено за них 448490 руб. 71 коп. Результаты реализации займа оказались весьма продуктивными для стабилизации финансового положения города. Во-первых, уменьшилась сумма ежегодно уплачиваемых процентов по займам, во-вторых, уменьшились расходы по найму воинских помещений вследствие приобретенных собственных домов, в-третьих, увеличился доход от вновь выстроенных лавок до 8500 руб. в год.

Благодаря облигационным займам Городской управе удалось открыть и (что немаловажно) содержать всецело на городские средства больницу и второй врачебный участок. Но наиболее важным результатом явилось то, что в течение последующего десятилетия органы городского общественного управления не заключали договоров займа для погашения дефицитов по смете.

По проекту «О введении всеобщего начального обучения в Российской империи» от 1907 г. на учреждения местного самоуправления возлагалась обязанность по составлению проекта школьной сети и плана ее осуществления в двухгодичный срок²¹.

Согласно утвержденному Городской думой 27 марта 1908 г. плану о введении в Курске всеобщего начального обучения, расходы по содержанию городских начальных училищ должны были возрастать²². А так как в Курске вводилось бесплатное всеобщее обучение, по смете городских доходов получался недобор в 2000 руб. ежегодно (отмененная плата за право учения). Наиболее обременительным при реализации проекта всеобщего обучения являлась постройка школьных зданий. Согласно закону об образовании от 22 июня 1908 г. при Министерстве народного просвещения школьно-строительного фонда и об установлении правил о выдаче пособий из средств Государственного казначейства на школьное строительство, на постройку зданий для училища полагалось из казны средств на сумму не более $\frac{4}{5}$ от их строительной стоимости. Стоимость каждого училища (каменного четырехкомплектного) в 1910 г. составляла 25585 руб. Согласно плану введения в Курске всеобщего обучения, утвержденного Курской городской думой и одобренного Министерством народного просвещения, в городе предполагалось построить 7 четырехкомплектных зданий. В виде пособия от казны предполагалось получить 36000 руб., в виде ссуды сроком на 20 лет под 3 % годовых – 86400 руб., то есть доплата из городских

¹⁸ ГАКО. – Ф. 48. – Оп. 1. – Д. 5. – Л. 70.

¹⁹ ГАКО. – Ф. 48. – Оп. 1. – Д. 5. – Л. 73.

²⁰ ГАКО. – Ф. 48. – Оп. 1. – Д. 5. – Л. 73.

²¹ Особые журналы Совета министров царской России. 1906-1917. Публикации // Отв. ред. В.И. Бовыкин. – М., 1984. – С. 334.

²² ГАКО. – Ф. 48. – Оп. 1. – Д. 5. – Л. 75.

средств составила бы 31110 руб.²³ Соответственно, внесение столь значительной суммы в городские сметы создавало бюджетный дефицит. Таким образом, при сложившемся финансовом положении города процесс введения всеобщего начального обучения был возможен лишь при стабильных пособиях от казны.

Такая ситуация была характерна не только для Курска. По итогам за 1910 г. 12 из 18 городов Курской губернии имели дефицитный бюджет²⁴, при этом долги городов постоянно росли. 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 3 основным статьям: казенный налог на недвижимое имущество, пособие казне на содержание полицейских учреждений в империи и пособие на содержание различных правительственных учреждений²⁵.

Таким образом, рассматривая финансовую систему городов Курской губернии, можно отметить, что период после принятия Городовых положений 1870 и 1892 гг. был относительно стабильным. В это время городские бюджеты не испытывали больших трудностей. Период же с 1905 по 1910 г. характеризуется хроническим дефицитом городских финансов. Лишь к 1915 г. удалось немного стабилизировать ситуацию. По его итогам 7 городов из 18 имели дефицитный бюджет²⁶.

Кризис городских финансов был связан, главным образом, с ограниченными возможностями городских самоуправлений в вопросах налогообложения, аграрном характере экономики городов 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 приносило ощутимых результатов, так как в начале XX века назрела необходимость в реформировании всей системы органов городского самоуправления.

PRINCIPLES OF FORMING OF TOWNS BUDGETS IN THE END OF XIX – BEGINNING OF XX CENTURIES (FOR EXOMPLE KURSK REGION)

M.A. SERGIENKO

*Belgorod State University,
e-mail:
Sergienko@bsu.edu.ru*

This article devoted to a forming of towns budgets in Kursk region in the end of XIX – beginning of XX centuries. The author uses a lot of archives documents and finds out primary principles of forming of budgets. Directions in financial activity of town council are determined in the article. The author points out same reasons of crisis in financial system of towns.

Key words: towns self – government, towns budget, government bond, taxation.

²³ ГАКО. – Ф. 48. – Оп. 1. – Д. 5. – Л. 76.

²⁴ Обзор Курской губернии за 1910 г. – Курск, 1910. – С. XLV.

²⁵ ГАКО. – Ф. 54. – Оп. 1. – Д. 813. – Л. 2-133.

²⁶ Обзор Курской губернии за 1915 г. – Курск, 1916. – С. LI.