



ДОХОДЫ БЮДЖЕТОВ САМОУПРАВЛЕНИЯ УЕЗДНЫХ ГОРОДОВ ВОРОНЕЖСКОЙ ГУБЕРНИИ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ.

В. В. КУЗНЕЦОВ
А. В. ПЕРЕПЕЛИЦЫН

*Воронежский государственный
педагогический университет*

e-mail: avr64@mail.ru

В статье дана характеристика основных статей доходной части бюджетов городского самоуправления 11 уездных городов Воронежской губернии.

Ключевые слова: городское самоуправление, городская реформа, городская дума, городская управа, городские бюджеты, статьи доходов бюджетов городов.

В современной исторической науке особое внимание уделяется историческому опыту реформирования различных сторон российской действительности. Несмотря на имеющуюся литературу, многие аспекты российских реформ и «контрреформ», особенно, их реализация, проведение на местах, остаются слабо изученными. Это в полной мере относится к истории реформирования городского самоуправления во второй половине XIX – начале XX вв. Большое значение для решения задач, поставленных перед органами выборного всесословного городского самоуправления Городовыми положениями 1870 и 1892 гг., имела финансовая составляющая. От того, какие денежные ресурсы находились в руках городских дум и управ, насколько умело они ими распоряжались, зависела результативность работы, ее оценка властью и горожанами.

В данной статье рассматривается содержание доходной части бюджетов 11 уездных городов Воронежской губернии. В качестве источников использованы: делопроизводственная документация, представленная рукописными и печатными отчетами городских управ, справочные издания (Памятные книжки Воронежской губернии за различные годы) и законодательные акты (Городовые положения 1870 г. и 1892 г.). Следует отметить, что хотя отчеты городских управ схожи между собой по структуре, все же каждый из них индивидуален, мог быть более подробным или, наоборот, сжатым, что вызывает трудности при составлении общей картины доходов бюджетов городского самоуправления. Встречаются схематично составленные росписи доходов в виде суммы казенных, городских и партикулярных поступлений без их подробной детализации.

По закону основными налогами в доход города являлись оценочный с недвижимых имуществ, с документов на право производства торговли и промыслов, с трактирных заведений, постоянных дворов и съестных лавочек¹. Независимо от них, город получал пошлины от совершения различных сделок, оформленных нотариусом, с клеймения мер и весов, с аукционных продаж недвижимого имущества, с привозимых в город и отвозимых из него товаров, а также пособия из Государственного казначейства². Кроме того, в случае предоставления городской думой информации о размере обложения и способе его взимания, она имела право ввести налог с извозного и перевозного промыслов, с лошадей и экипажей, принадлежащих частным лицам, с собак³. В итоге, город мог иметь максимум до 11 источников дохода, из них около 8 были постоянными и основными. Расширение налоговой базы было возможно только с разрешения вышестоящих властных инстанций⁴.

Таким образом, доходная часть бюджета складывалась из пошлин (за совершение административных актов, за право пользования мерами и весами, сборы с аукционных продаж имущества); пособий от государства, банка, государственного казначейства на воинские издержки, содержание правительственных учреждений; доходов от муниципальной недвижимости (земли, принадлежащей городу, предприятий); натуральных по-

¹ Городовое положение от 16 июня 1870 г. ст. 128 (а, б, в); Городовое положение 1892 г. ст. 127.

² Городовое положение от 16 июня 1870 г. ст. 136 (а, б, в, г, д); Городовое положение 1892 г. ст. 135, п. 1–7.

³ Городовое положение от 16 июня 1870 г. ст. 128 (г, д, е); Городовое положение 1892 г. ст. 134.

⁴ Городовое положение от 16 июня 1870 г. ст. 137.



винностей (например, квартирная⁵); налогов (оценочный, с документов на право производства торговли и промыслов, с трактиров, постоянных дворов и т. п. заведений).

Общая сумма доходов уездных городов в отчетах распределялась между доходами обыкновенными (от муниципальной недвижимости и предприятий, налоги, пошлины), чрезвычайными (пособия от государства, местного земства, прибыль городского общественного банка, проценты от городских капиталов, собранные недоимки), сверх сметными (в некоторых уездах они обозначены как доходы сверх росписи).

Доходы городов были непостоянными, значительно изменяясь от года к году. Если рассчитать, по сохранившимся данным, средний уровень доходов каждого уездного города Воронежской губернии за период с 1876 по 1914 гг., то получится, что наибольший средний годовой доход имели Павловск (87964 руб.), Острогожск (78868 руб.), Богучар (59072 руб.), Новохоперск (54288 руб.); далее располагались Бобров (43688 руб.), Валуйки (33426 руб.), Задонск (29903 руб.), Коротояк (24707 руб.); наименьший доход приходился на Бирюч (17358 руб.), Землянск (16291 руб.), Нижнедевицк (16066 руб.)⁶. По конкретным годам доходы городов также сильно колебались: от 8004 руб. в Нижнедевицке до 49038 руб. в Острогожске (1876 г.), от 8969 руб. в Бирюче до 70299 руб. в Павловске (1900 г.), от 19240 руб. в Бирюче до 263783 руб. в Острогожске (1914 г.)⁷.

Рассмотрим теперь, из каких поступлений формировалась доходная часть бюджета уездных городов Воронежской губернии.

Доходы Бирюча в 1914 г. оказались меньше, чем в 1876 г., на 28,3 %. Обыкновенные доходы в этом городе значительно превышали чрезвычайные доходы (в 1889, 1894, 1900, 1908-1914 гг.), и только в 1876 г. и 1879 г. наблюдалась обратная ситуация (в первом случае сумма обыкновенных доходов составила 22 % всего дохода, а во втором 18 %). Подобное обстоятельство было временным явлением, так как в структуре чрезвычайных доходов в эти годы отмечалось явное преобладание процентов с городских капиталов и субсидий от городского банка. В бюджетах других лет данные показатели вообще отсутствовали. Преобладание обыкновенных доходов над чрезвычайными позволяет утверждать, что Бирюч черпал основные финансовые средства из внутренних ресурсов. Среди обыкновенных доходов превалировали поступления от городских имуществ и других оброчных статей. Исключение составлял только 1876 г., когда налог с промышленности ненамного превосходил сумму от городских имуществ. Можно отметить тенденцию роста дохода от городского имущества, причем если сравнить его сумму за 1876 г. и 1914 г., то она возросла в пять раз. Налоговая составляющая доходной части бюджетов была представлена суммой сборов с недвижимых имуществ и промышленности. Резкое увеличение суммы того или иного сбора было связано с количеством собранных недоимок. В структуре налогов сбор с промышленности не намного, но превышал оценочный сбор. Среди пошлин, которые город устанавливал в свою пользу, в Бирюче была только одна и взималась она с заключения различных актов у нотариуса. Сумма чрезвычайных доходов, за исключением 1876 и 1879 гг., складывалась из пособий от казны и «других» источников. Более детальной расшифровки последних нет, но можно предположить, что это были денежные суммы, полученные из внутренних ресурсов: от продажи незначительного городского имущества, остаточные возвратные деньги от лиц, ранее получавших их от управы на какие-то свои нужды, и т. п. Об этом позволяет судить их небольшая общая сумма, которая, однако, постоянно увеличивалась и в 1914 г. составила около трех тысяч рублей. Что же касается пособий от казны, то они стали регулярными, судя по имеющимся бюджетам, с 1908 г. и выделялись не на военные издержки, а на другие нужды без их деталь-

⁵ Городовое положение от 16 июня 1870 г. ст. 135.

⁶ Государственный архив Воронежской области (далее ГАВО). Ф. И-21. Оп. 1. Д. 32. Д. 283; Памятная книжка Воронежской губернии на 1891 г. Воронеж, 1891. С. 134-135; Памятная книжка Воронежской губернии на 1896 г. Воронеж, 1896. С. 111; Памятная книжка Воронежской губернии на 1902 г. Воронеж, 1902. С. 102-103; Памятная книжка Воронежской губернии на 1910 г. Воронеж, 1910. С. 108-109; Памятная книжка Воронежской губернии на 1911 г. Воронеж, 1911. С. 114-115; Памятная книжка Воронежской губернии на 1912 г. Воронеж, 1912. С. 110-111; Памятная книжка Воронежской губернии на 1914 г. Воронеж, 1914. С. 110; Памятная книжка Воронежской губернии на 1915 г. Воронеж, 1915. С. 108-109; Памятная книжка Воронежской губернии на 1916 г. Воронеж, 1916. С. 24-25.

⁷ Там же.



ной расшифровки, причем размер этих субсидий был примерно одинаков – около двух тысяч рублей.

По сравнению с 1876 г. доходы Коротояка в 1914 г. выросли в 3,8 раза. Обыкновенные доходы всегда превышали чрезвычайные. Среди обыкновенных доходов выделялись поступления от городских имуществ, налоги, мелочные и вспомогательные доходы. Наибольшую прибыль приносили городские имущества. Причем, если с 1876 г. по 1894 г. доля этой статьи дохода варьировалась от 52 % до 82 % обыкновенных доходов, то в начале XX в. она составляла уже более 90 %. Среди налогов, установленных городским самоуправлением, основными были сбор с недвижимости горожан, с заведений промышленности и косвенные налоги. Доля налогов только в 1879 г. достигала 21 % обыкновенных доходов, в 1876 г., 1885 г., 1889 г. и 1894 г. – менее 20 %, а с 1900 г. по 1914 г. – менее 10 %. Городское самоуправление Коротояка в 1876 г. ввело пошлину за проезд по городским сооружениям, построенным на деньги города, однако, уже в последующие годы данная графа поступлений исчезла из отчетов. Чрезвычайный доход городского бюджета Коротояка складывался из собранных недоимок, процентов с городских капиталов, пособий от казны, земства, из займов и других источников. Однако эти составляющие не были постоянными: в разные годы чрезвычайными были разные группы доходов. Так, до 1900 г. проценты с городских капиталов и пособия от земства были более регулярными, чем пособия от казны (только на воинские издержки) и другие источники. С 1908 г. чрезвычайные доходы составляли постоянные пособия от казны, как на воинские издержки, так и на другие нужды городского самоуправления, значительно возросшие поступления от земства и другие источники.

Доходы Землянского к 1914 г. возросли в 1,9 раза по сравнению с 1876 г. Обыкновенные доходы превышали чрезвычайные, наибольшую прибыль приносили городские имущества, сумма поступлений от которых росла. Так, в период с 1876 г. по 1894 г. доход от городских имуществ в структуре обыкновенных доходов составлял от 63 % до 70 %, с 1900 г. по 1914 г. от 80 % до 92 %. Такая статья, как процент с общей суммы налогов, поступавших в городской бюджет, была более существенной в последней четверти XIX в. (25 % – 37 % обыкновенных налогов), а затем ее доля снижается вплоть до 9 % в 1914 г. В отдельных отчетах доход с городских имуществ более детально расшифровывался и можно отметить, что земля вне города приносила большую прибыль, чем в его пределах. В период с 1876 г. по 1894 г. также указывается прибыль от сдачи в аренду городских зданий: она доходила до двух тысяч рублей. С 1908 г. фиксируется прибыль от такого городского предприятия как скотобойня. Поступления от казны были небольшими, как правило, до тысячи рублей. Займы город не делал. С 1876 по 1894 гг. управе регулярно удавалось собирать недоимки.

Общая сумма доходов Нижнедевицка к 1914 г. возросла в 4,1 раза по отношению к 1876 г. Как правило, обыкновенные доходы превышала чрезвычайные, но в 1912 г. они были практически одинаковыми, в 1914 г. чрезвычайные доходы превысили обыкновенные. Главной статьей обыкновенных доходов была прибыль от городских имуществ. Регулярными с 1908 г. стали пособия от казны на воинские издержки и на другие нужды городского самоуправления, а также пособия от земства, причем последние в 1910–1914 гг. составляли ежегодно 2250 руб.

В 7,2 раза с 1876 г. по 1914 г. возросла общая сумма доходов Павловска. Сумма обыкновенных доходов превышала чрезвычайные, и только в 1879 г. и 1881 г. наблюдалась обратная ситуация. Главной статьей дохода был сбор с городских имуществ, в структуре обыкновенных доходов он составлял в период с 1876 г. по 1894 г. от 55 % до 80 %, а с 1900 г. по 1914 г. – от 96 % до 98 %. Основными налогами был оценочный сбор, налог с промышленности и косвенные налоги. Все они стали уменьшаться с 1900 г. Из отчетов видно, что управа попыталась ввести пошлину с извозного и перевозного промыслов в 1876 г., однако в последующие годы эта статья доходов перестала указываться. С 1908 г. стали регулярными и растущими отчисления от прибыли банка, от земства и пособия из казны.

В отчетах Острогужской городской управы показано, что общие доходы города с 1872 г. по 1914 г. увеличились в 4 раза и подразделялись на обыкновенные, чрезвычайные, а также собранные сверх росписи и поступившие на следующий год. Среди доходов, собранных сверх росписи, преобладали поступления от городского банка. Наибольшую



прибыль среди обыкновенных доходов приносили городские имущества от 64 % до 82 % в разные годы. Сумма оценочного сбора к 1914 г. выросла в три раза. С 1910 г. город регулярно стал получать доходы от скотобойни, с 1914 г. – от водопровода. На протяжении всего рассматриваемого периода отчисления от прибыли городского банка выросли к 1914 г. в четыре раза. Менее регулярными были сборы недоимок. В Памятных книжках с 1900 г. они уже не выделялись в самостоятельную статью дохода. Непостоянными были и проценты от городских капиталов: наибольшие отчисления были отмечены в 1876 г. и 1877 г. С 1900 г. город начал делать займы, сумма которых неуклонно росла, составив в 1914 г. 138500 руб.

Сумма доходов Новохоперска выросла в 3,3 раза по отношению к 1876 г. Применительно к этому уездному городу нельзя однозначно утверждать, что обыкновенные доходы превышали чрезвычайные. Такая ситуация наблюдалась в 1879 г., 1885 г., 1894 г., 1900 г. и 1913 г.; в 1876 г., 1889 г., 1908 г., 1909 г., 1910 г., 1912 г. и 1914 г. чрезвычайные доходы преобладали над обыкновенными. Главной статьёй обыкновенных доходов была прибыль от городских имуществ, причем ее сумма увеличилась в начале XX в., при одновременном уменьшении налоговых поступлений. Пособия от казны на расквартирование войск возросли в несколько раз, начиная с 1912 г. Отчисления от прибыли городского банка в разные годы варьировались, на 1876 г., 1879 г., 1910 г., 1913 г. приходились их наибольшие значения.

Доходная часть бюджета Боброва выросла в 3,2 раза. Обыкновенные доходы в этом городе всегда преобладали над чрезвычайными. Поступления с городских имуществ колебались по годам от 52 % до 88 % обыкновенных доходов. В структуре чрезвычайных доходов в разные годы наиболее заметными были поступления от прибыли банка, от казны, собранные недоимки, займы, другие источники.

Поступления в бюджет Валук в 1914 г. возросли в 6,6 раз по отношению к 1876 г. Наиболее прибыльными были сборы с городских имуществ (от 30 % до 69 % всего дохода в разные годы), налоговые поступления (от 12% до 29 %). Город ввел с 1900 г. пошлину с извозного и перевозного промыслов. Начиная с 1908 г., в отчетах стали фигурировать поступления от водопровода и скотобойни. В структуре чрезвычайных доходов постоянными и весомыми были «другие источники», детальной расшифровки которых не давалось. Из прочих статей наиболее прибыльными оказывались в 1876 г. поступления от банка, в 1889 г. и 1894 г. собранные недоимки, с 1908 г. по 1913 г. пособия от казны, в 1914 г. займы.

Доходы Задонска в рассматриваемый период увеличилась, однако, их рост был в течение длительного периода незначительным и постепенным. Так, с 1876 г. по 1900 г. они не превышали 20 тыс. руб., с 1908 г. по 1913 г. – 40 тыс. руб., и только в 1914 г. – более 80 тыс. руб., в результате, главным образом, привлечения чрезвычайных поступлений. Главной статьёй дохода была прибыль от городских имуществ, приносящая от 31 % до 72 % всех доходов. В 1870-е гг. поступления налога с недвижимости горожан были нерегулярными или вообще отсутствовали. Однако ситуация стала меняться в начале XX в., когда доход от него стал составлять от 3 до 4 тыс. руб. Город ввел пошлины с экипажей и лошадей частных лиц, а также с извозного и перевозного промыслов, которые составляли менее 1 % от общего дохода. Процент с суммы всех налогов в разные годы варьировался от 16 % до 23 % дохода, а в 1914 г. был отмечен самый минимальный его показатель. В структуре чрезвычайных доходов Задонска, как и большинства других уездных городов, отдельные годы преобладали разные статьи доходов. Так, в 1876 г., 1879 г. наибольшую прибыль приносили отчисления от банка, в 1889–1894 гг. – собранные с городских обывателей недоимки, а с 1900 г. по 1914 г. – поступления из казны и другие источники, формировавшиеся из специальных средств и иных поступлений.

Денежные поступления Богучара с 1976 г. по 1914 г. выросли в 7,7 раза. Особенно заметным увеличением было в 1912–1914 гг. Сумма обыкновенных доходов превышала в этом городе чрезвычайные, за исключением 1914 г. Главной статьёй обыкновенных доходов были сборы с городских имуществ, дававшие от 44 % до 67 % всех доходов. В период с 1900 по 1914 гг. налоговые поступления уменьшались при одновременном росте доходов с эксплуатации городского имущества и увеличении чрезвычайных доходов.

Подсчет итоговых данных показывают, что общая сумма доходов 11 уездных городов в период с 1876 по 1914 гг. увеличилась в 4,5 раза (с 224677 руб. до 1008229 руб.). Обыкновенные доходы составляли в 1976 г. 54 % всех доходов, в 1889 г. – 73 %, в 1894 г. – 84 %, в 1900 г. – 80 %, в 1908 г. – 69 %, в 1909 г. – 74 %, в 1910 г. – 72 %, в 1912 г. – 68 %, в 1913 г. – 69 %, в 1814 г. –



55 %. Поступления от городских имуществ (городская земля, городские предприятия) были основной статьёй обыкновенных доходов и давали бюджету соответственно по годам 34 % общего дохода, 50 %, 58 %, 70 %, 60 %, 64 %, 63 %, 61 %, 61 %, 49 %. В 1914 г. отмечается повышение удельного веса чрезвычайных доходов (до 45 % всех доходов) за счет резкого увеличения займов (17 % доходов) и пособий от казны (12 % доходов). Налоговые поступления в последней четверти XIX в. составляли около 20 % всех доходов. Причем наибольшим был налог с промышленности. С 1900 г. налоговые сборы стали уменьшаться, не превышая 10 % дохода. Оценочный сбор на протяжении всего периода находился на уровне 3–4 % дохода. Несмотря на то, что в законодательстве городскому самоуправлению было предоставлено право устанавливать различные пошлины, эта мера не была популярной и распространенной. Из отчетов видно, что наиболее распространенными, правда не во всех городах, были пошлины с экипажа частных лиц, извозного и перевозного промыслов. В начале XX в. стали расти пособия от казны – с 3 % дохода (1900 г.) до 12 % (1914 г.). Хотя в структуре чрезвычайных доходов в разные годы преобладали различные статьи, постоянными и приносящими от 6 % до 21 % дохода были так называемые «другие источники», структура которых в источниках обычно не расшифровывалась.

Таким образом, средний уровень доходов уездных центров не был одинаковым. Наибольший уровень доходов имели Павловск и Острогожск, а наименьший – Коротояк, Бирюч, Землянск, Нижнедевицк. Структура доходной части бюджета складывалась из обыкновенных и чрезвычайных доходов. Наиболее прибыльными статьями обыкновенных доходов были не налоговые поступления, а эксплуатация городского имущества, прежде всего, земельных угодий, особенно находящихся вне черты города. Значительная часть налоговых сборов с городского населения (государственные и уездные земские повинности, государственный земский сбор, пособия правительственным учреждениям и т. п.) поступала не в городскую кассу, а в казну и в распоряжение земства. Эти обязательные расходы часто выполнялись не во время, за что следовали нарекания начальника губернии. Органы городского самоуправления неоднократно предпринимали попытки ходатайствовать перед правительством об уменьшении их размера. Обыкновенные доходы в мирные и бескризисные годы, как правило, превышали чрезвычайные. Структуру последних составляли различные источники: субсидии казны на покрытие воинских издержек города, связанных с расквартированием в нем контингента войск, а также на другие нужды города; пособия от земства, местного общественного банка и другие источники. Вышеперечисленные пособия были регулярными, но недостаточными. Так, в ряде уездных городов сумма отчислений местного земства не менялась на протяжении многих лет. Бюджетные поступления, имевшиеся в распоряжении городских дум и управ, как правило, оказывались недостаточными для полномасштабного решения сложных задач существования и развития уездных городов. Для всех сфер городского хозяйства самой острой проблемой была нехватка денежных средств, которая затрудняла, а подчас и вовсе не позволяла органам городского самоуправления выполнить в полном объеме обязательства, как перед государством, так и перед городским населением. Тем не менее, несмотря на все трудности, деятельность выборного всесословного городского самоуправления благоприятно влияла на социально-экономическое развитие уездных городов.

REVENUES OF ESTIMATES OF CHIEF TOWNS OF UEZDS (DISTRICTS) OF VORONEZH PROVINCE IN AN END OF XIX – INCIPIENCE XX CENTURIES

**V. V. KUZNETZOV
A. V. PEREPELITZYN**

Voronezh State Pedagogic University

e-mail: avp64@mail.ru

In a paper the characteristics of main articles of revenues of estimates of the town self-rules for 11 chief towns of Voronezh province.

Key words: town self-rules, town reform, town дума (council), town uprava (board), town estimates, articles of revenues of estimates of towns.