

# К ВОПРОСУ О ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКЕ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДАМИ ЮЖНОГО УРАЛА В 70-80-х гг. XIX ВЕКА

ON THE QUESTION OF FINANCIAL  
POLICY OF THE MANAGEMENT BODIES  
OF THE CITIES OF THE SOUTHERN  
URALS IN THE 70-80-ies. XIX CENTURY

*G. Emaletdinova  
G. Kabilova*

#### Annotation

In article mechanisms of formation of the budget of the cities of South Ural during the post-reform period are considered. On the basis of concrete historical material the author claims that financial policy of governing bodies of the cities of the explored region was directed to more effective use existing and search of new sources of replenishment of treasury. Comparison of the budget of the cities allowed to reveal the general tendency.

**Keywords:** financial policy, tax taxation, state duties, city budget, income sources.

*Емалетдинова Галина Эдуардовна  
К.и.н., доцент,  
ГБОУ ВО "Стерлитамакский  
филиал БашГУ" г. Стерлитамак  
Кабилова Гулиза Назифовна  
Магистрант,  
ГБОУ ВО "Стерлитамакский  
филиал БашГУ", г. Стерлитамак*

#### Аннотация

В статье рассматриваются механизмы формирования бюджета городов Южного Урала в пореформенный период. На основе конкретно-исторического материала автор утверждает, что финансовая политика органов управления городами исследуемого региона была направлена на более эффективное использование существующих и поиск новых источников пополнения казны. Сопоставление бюджета городов позволило выявить общие тенденции их формирования.

#### Ключевые слова:

Финансовая политика, налоговое обложение, государственные повинности, городской бюджет, источники дохода.

**Н**еобходимость проведения городской реформы 1870 г. в России было обусловлена состоянием городского хозяйства, которое не отвечало требованиям новых социально-экономических условий. Это заставило правительство приступить к разработке механизма передачи хозяйственных полномочий в руки местных самоуправлений, который нашел отражение в Городовом положении. В процессе реализации этого механизма многочисленные функции, которыми были наделены органы городского самоуправления, так или иначе, сводились к формированию городского бюджета.

В положении 1870 г. особо оговаривалось, что от состояния городского бюджета, от его возможностей, зависели все функциональные возможности жизнедеятельности общественного самоуправления. Органы управления городами, исходя из своего статуса, имели возможность самостоятельно формировать статьи пополнения городской казны, при сохранении обязательных государственных повинностей.

Исследование городских бюджетов в середине XIX столетия позволяет утверждать, что две трети средств (а во многих городах и полностью) поглощались расходами

на содержание административных мест и лиц, включая военные части, полицию, гауптвахты, административные комитеты. Деятельность органов управления городами была направлена на решение казенных дел, и занимались они исключительно выполнением поручений и распоряжений центральной и местной администрации.

Статистические материалы свидетельствуют, на всю Россию в 50-х гг. XIX в. насчитывалось всего 15 городов с бюджетом, превышающим 100 тыс. руб., бюджет 21 города колебался в пределах от 50 до 100 тыс. руб.; от 20 до 50 тыс. руб. он составлял капитал в 48 городах, от 10 до 20 тыс. руб. – в 152 городах. Наконец, в 169 городских поселениях бюджет не превышал 5 тыс. руб. в год [9, с. 10–11].

При разработке проекта Городового положения 1870 г. правительство, прежде всего, стремилось переложить на плечи общества дела по ведению городского хозяйства, с которыми не справлялся бюрократический аппарат. С этой целью центральные и губернские административные власти попытались получить достоверные сведения о состоянии городского хозяйства в регионах накануне городской реформы.

В течение января–февраля 1869 г. губернаторы Оренбургская и Уфимская губернии, в соответствии со специально разработанной программой получили необходимые сведения о состоянии бюджета городов Южного Урала; которые свидетельствовали о его "скудности".

По замыслу правительства со времени реализации Закона 1870 г. бюджет городов значительно увеличится. Предоставления относительной самостоятельности городским органам способствовала более эффективному использованию прежних и поиску новых источников пополнения казны. В соответствии с Положением 1870 г., им предстояли весьма значительные расходы на содержание аппарата городского управления и на исполнение новых правительственных обязанностей. На повестку дня вставали задачи внешнего благоустройства городов и развития здравоохранения, народного образования.

Механизм формирования годового бюджета городов был следующим. В сроки, определенные думой, управа обязана была составить смету предстоящих на будущий год доходов и расходов, которая потом рассматривалась и утверждалась на заседании думы. Думе предоставлялось право назначить способ исполнения той или иной хозяйственной операции. Копия с утвержденной сметы отсылалась губернатору. В Законе 1870 г. приводился принцип: никакое административное учреждение не имело права вносить изменения в принятую смету и тем более превышать назначенную в ней сумму расходов. Губернатор был обязан следить за соблюдением законности финансовых операций [2, с 452–457].

Сопоставление бюджетов городов Южного Урала за 1870 и 1875 гг. позволяет заключить, что общее положение городских касс значительно улучшилось [2, с. 207.]. Доходы губернских и уездных городов края увеличились в среднем в два раза. Рост был незначительный, но стабильный.

Переход к основам городского самоуправления в Уфимской и Оренбургской губерниях происходил замедленными темпами, поскольку вновь образованные думы и управы еще не успели вполне определенно выявить характер и направление своей деятельности. В первые годы своего существования городские органы управления были заняты "главным образом уравниванием для городов доходов и расходов" [1, д. 14310/12. л. 17,18]. Интенсивность и успешность работы органов управления по изысканию дополнительных источников дохода зависела от их социального состава.

Определить качественную работу органов самоуправления городов по формированию своих бюджетов можно лишь рассмотрев основные статьи дохода. Подробный анализ доходов городских касс за 1874 г. (к началу работы гласных второго созыва) свидетельствует, что основным источником их пополнения во всех городах

без исключения был сбор с городских имуществ и оброчных статей. Сравнение сведений за 1854 и 1874 гг. показывает, что в течение двадцати лет доходность от оброчных статей выросла в шесть раз, одновременно произошло некоторое смещение акцентов в их распределении. Если раньше казна пополнялась в основном за счет предоставления земель под места для торговли, пастбища и сенокосы, то с начала 70–х гг. предпочтение отдается фабрично–заводскому строительству. Не случайно в смете эта статья по значимости занимает одно из первых мест.

Фактором, способствовавшим увеличению статей дохода в городскую казну стал рост фабрично–заводской промышленности.

В целом развитие фабрично–заводской промышленности повысило значение городов Оренбургской и Уфимской губерний в хозяйственной жизни края.

С развитием капиталистической индустрии, в городах постепенно начала практиковаться продажа городской земли, частью плановой (усадебной), а главным образом – выгонной – под устройство различных фабрично–заводских предприятий. Города в таких случаях всегда оставались в выигрыше. Крупное фабрично–заводское предприятие давало немалую надбавку к сумме оценочного сбора в пользу города, кроме того, оно открывало новый источник заработка для основной массы населения и возможность вложения капиталов для торгово–промышленного слоя.

По мере возможности, этим источником дохода пользовались все города Южного Урала. По журналам заседаний дум всех городских центров изучаемого региона прослеживается тенденция доброжелательного отношения гласных к данному вопросу. За небольшой промежуток времени городские думы Уфы, Стерлитамака, Мензелинска, Бирска санкционировали сдачу земли под строительство пивоваренных, кожевенных и кирпичных промышленных заведений [7, д. 40–46].

По закону, правом учреждать фабрично–заводские предприятия во второй половине XIX в. пользовались лица, состоящие в гильдиях и имеющие гильдейские свидетельства; дворяне в их имениях, а также в городах, при условии записи в одну из купеческих гильдий; крестьяне "с дозволения их начальства по установленным торговым свидетельствам"; колонисты в местах их поселения на тех же основаниях, а также акционерные компании на основании существующих для них узаконений. При этом купеческие гильдии объединяли в своих рядах как владельцев фабрично–заводских заведений, так и лиц, занимающихся в основном торговой деятельностью [8, с. 38.]. Почти все заявления, если они не противоречили изложенному положению, не находили возражений со стороны городских общественных управлений.

В дореволюционной литературе существовала точка зрения, что с введением Городового положения 1870 г. городское общественное управление попало в руки купцов, которые воспользовались властью в своих интересах, "интересах наживы", начав с захвата городских земель, до этого принадлежавшие мещанам. При этом "богатые торговцы и домовладельцы находились в одной упряжке". Такие факты имели место и в г. Уфе. Здесь в 1871–1874 городская дума неоднократно поднимала вопрос о взимании платы за землю, самовольно застроенную купцами и домовладельцами [2, с. 209].

Данные городских смет за 70–80-е гг. XIX в. показывают, что доход с выгодных земель занимал одно из первых мест среди прочих оброчных статей во все городах Южного Урала [5, д. 46. л. 10–13.]. Анализ многочисленных фактов [7, д. 40–48.] позволяет утверждать, что в большинстве случаев для дум важнее был вопрос не о том, что кому сдать, а как дороже и выгоднее для пополнения городской казны их использовать.

Эксплуатация прибрежных земель благоприятствующим развитию торговли на Южном Урале также являлось источником пополнения городской казны.

Оренбург и Уфа были расположены на пересечении речных путей. Движение по ним в середине XIX в. совершалось старинным способом – сплавом.

Объединения промышленников и купцов арендовали участки для пристаней и лабазов. За места стоянки паромных обществ платили по 124 руб. в год. Плата оставалась неизменной в течение второй половины XIX в. [2, с. 209].

Кроме оброчных статей, в доходную часть бюджета входило взимание налогов в казну города. В сметный раздел налогового обложения включились сборы с недвижимых имуществ, с торговли и промыслов, с лошадей и экипажей частных лиц, прибыль с городских предприятий, пособия от государственной казны и из земского сбора, прибыль сот городского банка, различные мелкие расходы [2, с. 209].

Права государственного управления по отношению к этим статьям городского бюджета были регламентированы законом. Думе предоставлялось право устанавливать в пользу города вышеназванные сборы, но с определенными ограничениями. Так, сбор с недвижимых имуществ или оценочный сбор, взимался непосредственно на местах и определялся в процентах или со стоимости недвижимых имуществ, или с чистого дохода от них (определяемого посредством оценки). Законодательством оговаривалось лишь одно условие, что размер сбора не может превышать 10 % чистого дохода от имущества или 1 % стоимости с оных [6, с. 448–449.].

Таким образом, установился верхний потолок взимемого налога. Однако он мог в определенной степени различаться по городам в зависимости от местных условий, а также от отношения самоуправления к его оценке.

В городах существовала и система косвенного налогообложения. Его суть сводилась к тому, что в продажную цену товара "питей" уже включался налог с продажи – акциз. Такая система значительно ограничивала существовавшие ранее многочисленные злоупотребления. Во-первых, устанавливалась казенная продажа вина, а его изготовление заранее обладалось государственной пошлиной. Во-вторых, была упорядочена система контроля за ним на местах. В 1863 г. было учреждено Особое акцизное управление с подчиненными ему губернскими управлениями [3, с. 144]. Общие полномочия по их деятельности на местах предоставлялись губернатору. Ему также вменялось в обязанность по мере необходимости оказывать содействие в надзоре за питейными сборами в губернии [4, с. 418–419].

Питейный налог играл значительную роль в пополнении доходной кассы бюджета. Собирался он на местах, и логично было предположить, что городское управление также было заинтересовано в использовании этой доходной статьи в своих интересах.

Городские общественные учреждения Южного Урала, проявляя неустанную заботу об источниках дохода городов, обратили особое внимание на бюджетную статью – акциз с трактирных заведений. Думы предполагали увеличить ее доход за счет повышения акцизного налога [5, д. 4178. л. 256.]. Однако в середине 70-х гг. XIX в. проблема пьянства приобрела столь внушительные масштабы, что царское правительство вынуждено было предпринимать соответствующие меры.

В 1876 г. специальным правительственным распоряжением было предписано думами для улучшения микроклимата в городских поселениях составить "расписание о числа мест дробленной продажи крепких напитков" [5 д. 4178. л. 256.]. Сокращение числа подобных заведений должно было отразиться на сокращении городского бюджета. Поэтому думы первоначально неохотно шли на выполнение указанного предписания. Лишь в 1881 г., "руководствуясь нравственными ценностями", городские думы Оренбургской губернии приступили к упорядочению системы продажи спиртных напитков. В 1876 г к закрытию питейных заведений приступили в Уфимской губернии. Уфимская городская дума раньше других городских управлений пришла к заключению, что "сокращение питейных заведений ведет к увеличению числа трактиров, а значит, и количества доходов в городскую казну с последних" [5, д. 4178. л. 256.]. В Уфе среднегодовой доход с трактиров был установлен в размере 300 руб., с постоянных дворов и съестных лавок – по 30 руб., с чайных заведений без продажи спиртных

напитков и пивных лавок, торгующих горячей пищей, – 20 руб. [5. д. 47. л. 114. д. 68. л. 47. д. 82. л. 6].

Новым в жизни городов в пореформенный период было наличие в их руках услуг городских общественных банков.

Кроме выполнения основных экономических функций, городские банки играли видную роль в развитии городского хозяйства и благотворительности. Особенно благотворно сказывалась их деятельность в маленьких уездных городах, где источники формирования городского бюджета были крайне ограниченными.

За короткое время городские общественные банки стали одним из источников пополнения доходов. Уже в 70–е гг. без их существования трудно было представить дальнейшее развитие местной экономики и городского хозяйства, поэтому серьезные сбои в работе городских банков или их закрытие наносило ущерб городскому хозяйству и торговле.

Деятельность городских общественных учреждений Оренбургской и Уфимской губернии по увеличению доходности основных статей бюджета в течение второй половины XIX в. не всегда была успешной [2, с. 213–214]. Это объясняется не только субъективными, но и объективными факторами. В ежегодных отчетах губернаторов содержаться сведения о причинах, приведших к уменьшению или увеличению доходов городов. Среди них наиболее весомыми являющиеся природно–географический и социально–экономические факторы [6, д. 3726, 3794, 3914, 4178, 4184 4326–5501.].

Итак, изучение финансовой политики общественных учреждений на Южном Урале показывает, что наиболее доходными статьями городских бюджетов были налоги с оброчных земель, сборы с торговли и промыслов, отчисления от прибылей общественных банков.

Налоги с оброчных земель были для средних и мелких городов традиционными источниками доходов. В 70–х гг. прошлого века этот вид дохода приобретает особое значение. В результате реализации реформы оброчные

земли становятся собственностью городов на законных основаниях. Думы и управы сдавали арендатора и подрядчикам прибрежные участки под строительство речных пристаней, лесные угодья, пахотные земли и пастбища. При этом, заботясь прежде всего о пополнении казны, гласные дум, как правило, лишали большинство рядовых граждан возможности бесплатного использования городских земель.

Второй существенный источник пополнения доходной части городских бюджетов представления налоги, взимаемые с горожан, занимающихся торговлей и промыслами. Регламентируя лишь границы сбора, государство тем самым давало городским учреждениям определенную самостоятельность в выборе подхода к исчислению их размеров. Факты, приведенные в работе, свидетельствуют, что в городах, где торговля была преобладающей формой экономической деятельности, сбор "с торговли и промыслов" становится одним из наиболее надежных и прибыльных источников дохода.

В пореформенный период бюджеты пополнились новой доходной статьей – отчислением от прибылей городских общественных банков. Размер этих отчислений во многом зависел от финансовых возможностей городских бюджетов, а также от заинтересованности гласных дум в привлечении городских капиталов к банковским операциям. В результате активного использования услуг общественного банка увеличивались соответствующие прибыли в казну города.

Таким образом, финансовая политика являлась важнейшей составной частью практической деятельности органов городского самоуправления. Предоставленная им законом самостоятельность проявилась, прежде всего, в формировании городами общественных бюджетов. Руководимые думами управы определяли основные статьи доходов, следили за их своевременным поступлением в городскую казну, изыскивали новые пути и источники для покрытия быстро растущих потребностей своих городов.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Государственный архив Оренбургской области (ГАОО). Ф. 6. Оп. 6.
2. Емалетдинова Г.Э. Городское самоуправление на Южном Урале во второй половине XIX – начале XX вв. Уфа, 2003. С. 216.
3. Корягин Б.Т. Проведение буржуазных реформ 60–70–х гг. XIX века в Западной Сибири. Дис.... канд. ист. наук. Томск, 1965. С. 144.
4. Министерство финансов (1802–1902 гг.) Спб., 1902. 4. 1. С. 418–419.
5. Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1263. Оп. 1.
6. Свод законов Российской империи. М., 1910 Т. 2. Ч. 1. С. 452–457.
7. Центральный Государственный Исторический Архив Республики Башкортостан (ЦГИА РБ). Ф. 11. Оп. 1.
8. Шепелев Л.Е. Царизм и буржуазия второй половины XIX в. Л., 1981. С. 38.
9. Шрейдер Г.И. Город и городское положение 1870 г. // История России в XIX в. Спб., б. г. Т. 4. С. 10–11.